

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Hartmut Sangmeister
Ist Entwicklungshilfe noch zeitgemäß?

Renate Kreile
Politisierung von Ethnizität in Afrika

Ludgera Klemp
Ein Volk bricht nicht auf – Entwicklungspolitische
Überlegungen zur Zivilgesellschaft in Tanzania

Karl Wolfgang Menck
Armut und Armutsbekämpfung
in der Republik Südafrika

B 9/97
21. Februar 1997

Hartmut Sangmeister, Dr. rer. pol. habil., geb. 1945; Professor für Entwicklungsökonomie und Wirtschaftsstatistik an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu entwicklungsökonomischen und wirtschaftsstatistischen Fragen; Mit-herausgeber des Lateinamerika Jahrbuchs.

Renate Kreile, Dr. rer. soc., geb. 1950; Privatdozentin für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen; Oberstudienrätin am Schickhardt-Gymnasium in Stuttgart.

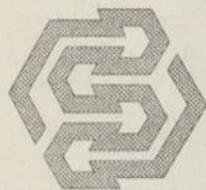
Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Rainer Werle) Renaissance des Islam. Das Beispiel Türkei, Hamburg 1987; Zimbabwe: Von der Befreiungsbewegung zur Staatsmacht, Saarbrücken – Fort Lauderdale 1990; Politische Herrschaft, Geschlechterpolitik und Frauenmacht im Vorderen Orient, Pfaffenweiler (i. E.).

Ludgera Klemm, Dr. rer. pol., geb. 1952; Soziologin, mehrjährige Tätigkeit als freie Gutachterin; seit 1991 Auslandsmitarbeiterin der Friedrich-Ebert-Stiftung in Tanzania und zur Zeit in Honduras.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen der Entwicklungs- und internationalen Frauenpolitik.

Karl Wolfgang Menck, Dr. rer. pol., geb. 1942; Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg; Forschungsgruppenleiter im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg.

Zahlreiche Veröffentlichungen zur Entwicklungspolitik.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Ist Entwicklungshilfe noch zeitgemäß?

I. Das Milliarden-Geschäft Entwicklungshilfe

In dem Milliarden-Geschäft namens Entwicklungshilfe werden von bi- und multilateralen öffentlichen Institutionen weltweit jährlich mehr als 60 Mrd. US-Dollar umgesetzt¹. Schätzungsweise 300 000 bis 500 000 Frauen und Männer sind rund um den Globus in der Entwicklungszusammenarbeit beschäftigt²; allein in den fünf großen internationalen Entwicklungsbanken sind rund 12 000 Mitarbeiter tätig, für die sich die Personal- und Verwaltungskosten pro Jahr auf etwa 2 Milliarden US-Dollar summieren³. Auch in der Bundesrepublik Deutschland ist die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit⁴ (EZ) seit ihren bescheidenen Anfängen in den fünfziger Jahren zu einem dauerhaften Engagement geworden. Insgesamt sind hierfür bislang mehr als 200 Mrd. DM aufgewendet worden. Derzeit betragen die öffentlichen Leistungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit jährlich rund 10 Mrd. DM – Ten-

denz allerdings sinkend⁵. Mit knapp 0,4 Prozent seines Bruttosozialprodukts wendet Deutschland für Entwicklungshilfe deutlich weniger als jene 0,7 Prozent auf, die vor Jahren gegenüber den Vereinten Nationen als Ziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit angekündigt worden waren.

Das „Milliarden-Geschäft“ der Entwicklungshilfe ist schon seit langem nicht mehr nur ein mehr oder minder exotisches Aktionsfeld für unverbesserbliche Idealisten. Die Zeiten sind längst vorbei, in denen ahnungslose Beamte die sogenannte „Hilfe“ bürokratisch verwalteten, weit weg vom Bestimmungsort der Milliarden aus dem Budget des Entwicklungshilfe-Ministeriums; und längst vorbei sind auch die Zeiten, in denen gutwillige, aber unerfahrene *do-gooders* (Weltverbesserer) „vor Ort“ agierten, ohne recht zu wissen, was im Kampf gegen Hunger und Elend derjenigen zu tun sei, die aus hiesiger Perspektive als die „Unterentwickelten“ betrachtet und an der zumeist sehr kurzen Elle unserer eigenen Kultur gemessen wurden.

Entwicklungszusammenarbeit wird heute – wie jedes andere Milliarden-Geschäft – professionell betrieben. Die sogenannten „Entwicklungsexperten“ können sich dabei eines durchaus positiven Berufsprofils erfreuen: Ein gewisses Charisma, Kreativität und Improvisationstalent hält ihnen die öffentliche Meinung zugute, auch Weltläufigkeit sowie die Bereitschaft, sich auf immer neue Fragestellungen einzulassen.

In letzter Zeit ist die Entwicklungshilfe allerdings zunehmend in die Kritik geraten. Die deutsche Öffentlichkeit sieht sich mit den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Folgekosten der Wiedervereinigung konfrontiert und ihr drohen substantielle Einschränkungen der eigenen sozialstaatlichen Absicherung. In dieser Situation ist das Interesse an den Problemen „der Fremden“, „der Anderen“ tendenziell eher sinkend – und damit auch die Akzeptanz der Entwicklungspolitik. Zwar ist die Bereitschaft zur „Hilfe für die Armen“ in Lateinamerika, Afrika und Asien, wie

1 Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/3342, Bonn 1995, S. 167.

2 Vgl. Gabriele Köhler, Wirtschaftswissenschaften und Wirtschaftswissenschaftler in der Entwicklungspolitik, in: Thomas Schmidt-Schönbein u. a. (Hrsg.), Ökonomie und Gesellschaft. Jahrbuch 10, Frankfurt am Main – New York 1993, S. 283.

3 Vgl. International Bank for Reconstruction and Development/International Monetary Fund (Hrsg.), *Serving a Changing World. Report of the Task Force on Multilateral Development Banks*, Washington, D. C. 1996, S. 20. Von den fünf größten multilateralen Entwicklungsbanken ist lediglich die Weltbank global tätig; Inter-American Development Bank (IDB), African Development Bank (AfDB), Asian Development Bank (AsDB) sowie European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) haben ein regional begrenztes Aktionsfeld.

4 Entsprechend den Kriterien des Development Assistance Committee (DAC) der OECD werden Leistungen als öffentliche Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA) gewertet, wenn sie a) von öffentlichen Trägern erbracht sind, b) die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und die Hebung des Lebensstandards im Empfängerland als Hauptziel haben und c) ein „Zuschußelement“ (d. h. die Differenz zwischen Schenkungen und Leistungen zu Marktbedingungen) von mindestens 25 Prozent enthalten.

5 Vgl. BMZ (Anm. 1), S. 160.

sie sich beispielsweise im Spendenaufkommen kirchlicher Hilfswerke niederschlägt, nach wie vor beachtlich; und Meinungsumfragen zufolge haben etwa drei Viertel der deutschen Bevölkerung – auch in den neuen Bundesländern – im allgemeinen eine positive Einstellung zur Entwicklungshilfe⁶. Aber die staatliche Entwicklungshilfe droht zunehmend in Legitimierungsnöte zu geraten: Sie muß politische und wirtschaftliche Rechtfertigungen für den Ressourcentransfer in die Entwicklungsländer liefern, die von der Öffentlichkeit akzeptiert werden. Dies gilt vor allem für die EZ mit denjenigen Entwicklungsländern, deren Gesellschaften durch einen scharfen Kontrast zwischen Reich und Arm sowie durch erhebliche Glaubwürdigkeitsdefizite ihrer staatlichen Institutionen gekennzeichnet sind.

Nach mehreren Dekaden der Entwicklungszusammenarbeit ist ein Mythos an der Realität zerbrochen: der von entwicklungsökonomischen Theorien propagierte Mythos, den armen Ländern den „Königsweg“ weisen zu können, dem sie nur folgen müßten, um reich zu werden. Die Gleichung „Wirtschaftswachstum = Entwicklung“ ist in der „Dritten Welt“ in dieser trivialen Form nicht aufgegangen (und auch anderswo nicht), weder in der modernisierungstheoretischen Version, noch in den strukturalistischen Varianten.

1992 hat Ulrich Menzel einen entwicklungstheoretischen Nekrolog veröffentlicht⁷. Und in der Tat: Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und des sozialistischen Blocks ist ja nicht nur rein numerisch die Unterscheidung zwischen erster, zweiter und dritter Welt obsolet geworden. Auch die strategischen Optionen für unterschiedliche Entwicklungswege haben sich seitdem deutlich reduziert. Die deutsche Entwicklungspolitik ist von diesen dramatischen Veränderungen nicht unberührt geblieben. Sie ist realistischer in der Einschätzung der Grenzen ihrer Möglichkeiten und Wirkungen geworden, die bislang zwischen den machtvollen Interessen der Wirtschafts-, Sicherheits-, Außen- und Innenpolitik insgesamt eher gering geblieben sind. Zudem hat die staatliche EZ begonnen, auf die Ausdifferenzierung der politischen, ökonomischen und sozialen Situation in den Entwicklungsländern mit einer regionen-

spezifischen Akzentuierung ihrer Strategiekonzepte zu reagieren⁸.

Hinzu kommt, daß seit Anfang der neunziger Jahre mit den sogenannten „Spranger-Kriterien“ Rahmenbedingungen für die deutsche Entwicklungspolitik formuliert wurden, durch die bilaterale Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit konditioniert werden sollen: Die Mittelvergabe soll abhängig gemacht werden von der Wahrung der Menschenrechte und dem Vorhandensein rechtsstaatlicher Strukturen im Empfängerland, von einer stärkeren Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen sowie von der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns in den Empfängerländern, von einer Liberalisierung der Wirtschaftspolitik und der Förderung privatwirtschaftlicher Unternehmen⁹. Zumindest dem Anspruch nach will die deutsche Entwicklungspolitik insbesondere diejenigen Länder unterstützen, die sich um demokratische Verhältnisse sowie um eine wirtschaftlich leistungsfähige und sozial ausgeglichene Gesellschaftsordnung bemühen. Die „Spranger-Kriterien“ sollen vorrangig dem Politikdialog mit den Partnerregierungen dienen und Entscheidungshilfen bei der Auswahl der Instrumente, Träger und Schwerpunkte der EZ bieten. Für die EZ bedeutet dies u. a. eine vermehrte Förderung von Maßnahmen zur Stärkung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen sowie die Unterstützung von Reformen zur Verbesserung der Partizipation aller Bevölkerungsschichten am Entwicklungsprozeß¹⁰.

In der entwicklungspolitischen Vergabepaxis sind die „Spranger-Kriterien“ bislang allerdings mit großer pragmatischer Flexibilität gehandhabt worden. Oder mit anderen Worten: Nicht immer kommen die „Spranger-Kriterien“ mit derselben Rigidität zur Anwendung. Zwar gelten der deutschen Entwicklungspolitik die Menschenrechte als universell gültig und schützenswert; aber bei der Einforderung ihrer Einhaltung wird gelegentlich durchaus auf andersartige kulturelle Traditionen und politische Verhaltensweisen der „Partner“ Rücksicht genommen (wofür nicht nur die Zusammenarbeit mit der VR China ein Beispiel ist). Dabei gerät jedoch bisweilen in Vergessenheit, daß Menschenrechte keine Handelsware mit Tauschwert sind.

6 Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe: Deutschland, Schriftenreihe Prüfberichte über die Entwicklungszusammenarbeit 9, Paris 1995, S. 15.

7 Vgl. Ulrich Menzel, Das Ende der „Dritten Welt“ und das Scheitern der großen Theorie, Frankfurt am Main 1992.

8 Vgl. beispielsweise BMZ, Konzept für die Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika, Bonn 1992.

9 Vgl. Thomas Wissing, Die gegenwärtige Diskussion über Kriterien bei der Vergabe staatlicher Entwicklungshilfe, Frankfurt am Main u. a. 1994.

10 Vgl. BMZ (Anm. 1), S. 50.

II. Erfolge und Mißerfolge der Entwicklungszusammenarbeit

Fragt man nach Erfolgen und Mißerfolgen der bisherigen (bundes-)deutschen EZ, dann hängt die Antwort entscheidend von dem Bewertungsmaßstab ab, den man der Wirkungsprüfung zugrunde legt. Das *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD-Geberländer hat in seinen 1992 verabschiedeten „Principles for Effective Aid“ Empfehlungen für das laufende (projektimmanente) Monitoring, die Projektfortschritts- und Abschlußkontrollen sowie für die *Ex-post*-Evaluierung der öffentlichen EZ-Maßnahmen formuliert¹¹. Diese Empfehlungen werden zumindest teilweise bereits seit längerem in den Erfolgskontrollen berücksichtigt, denen Maßnahmen der deutschen bilateralen Technischen Zusammenarbeit (TZ) und Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) seit 1970 kontinuierlich unterworfen sind. Wesentliche Kriterien der Evaluierungen, durch die für eine begrenzte Anzahl laufender oder bereits abgeschlossener EZ-Projekte und -Programme Gründe für den Erfolg oder Mißerfolg festgestellt werden sollen, sind Effektivität (Zielerreichungsgrad), Effizienz (Kosten-Nutzen-Relation) und entwicklungspolitische Nachhaltigkeit¹². Als besonders schwierig hat sich bislang die Beurteilung der Nachhaltigkeit von EZ-Maßnahmen erwiesen, d. h., inwieweit positive Ergebnisse der EZ auch nach Beendigung der Fördermaßnahmen über einen längeren Zeitraum hinweg Bestand haben¹³.

Gründe für Mißerfolge in der Entwicklungskooperation waren Fehleinschätzungen der ökonomischen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen seitens der Projektplaner, unangepaßte Übertragung deutscher Planungstechniken oder Produktionsverfahren, Vernachlässigung des soziokulturellen Umfeldes oder mangelnde Berücksichtigung der ökologischen Konsequenzen der durchgeführten Maßnahmen. Kommt es zu einer

11 Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development, DAC Principles for Effective Aid, Paris 1992.

12 Vgl. BMZ, Erfahrungen aus der Vergangenheit für Erfolg in der Zukunft. Auswertungen der in den Jahren 1990 und 1991 durchgeführten Evaluierungen, Bonn 1993, S. 15.

13 Vgl. Reinhard Stockmann/Wolf Gaebe (Hrsg.), Hilft die Entwicklungshilfe langfristig? Bestandsaufnahme zur Nachhaltigkeit von Entwicklungsprojekten, Opladen 1993; Reiner Manstetten, Zukunftsfähigkeit und Zukunftswürdigkeit. Philosophische Bemerkungen zum Konzept der nachhaltigen Entwicklung, Diskussionsschriften Nr. 236, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Heidelberg, Heidelberg 1996.

Häufung weniger erfolgreicher EZ-Projekte in einem Land, dann kann dies u. a. ein Indiz dafür sein, daß die administrative Absorptionskapazität des Empfängerlandes überschritten wurde, mithin also eine „Überförderung“ stattgefunden hat. Entwicklungszusammenarbeit hat offensichtlich bei Gebern und Empfängern durchaus Grenzen.

Die Protagonisten von Entwicklungszusammenarbeit sind in der Regel von außen kommende Akteure (die „Geber“), die bereit sein müssen, sich zusammen mit internen Akteuren (den „Empfängern“) auf komplexe Regeln der Schaffung einer neuen Realität einzulassen; dies setzt die Beherrschung geeigneter Kommunikationsformen voraus, damit auf beiden Seiten keine blockierenden Defensivhaltungen entstehen, die in der Vergangenheit so manches EZ-Projekt und -Programm haben scheitern lassen¹⁴. Nur wenn die (nationalen/regionalen/lokalen) gesellschaftlichen Rahmenbedingungen hinreichend Berücksichtigung finden, unter denen durch Intervention von außen interne Entwicklungsprozesse in Gang gesetzt werden sollen, nur dann läßt sich die latente Gefahr verringern, daß Projekte und Programme der EZ von der Zielgruppe abgelehnt werden oder diese sich gegen „Entwicklungsangebote“ als immun erweist. Im Sinne einer „Hilfe zur Selbsthilfe“ sollte EZ dazu beitragen, die Steuerungs- und Problemlösungskompetenz der Zielgruppen so zu vergrößern, daß innovative Verhaltensänderungen möglich werden, die diese Gruppen in die Lage versetzen, ihre Lebensbedingungen selbständig und dauerhaft zu verbessern. Externe Innovationsangebote durch EZ werden von der Zielgruppe aber mit hoher Wahrscheinlichkeit zurückgewiesen, wenn sie gegen bestehende Handlungsrechte verstoßen oder einen technisch-organisatorischen Komplexitätsgrad aufweisen, der die Zielgruppe mental, technisch-organisatorisch oder finanziell überfordert¹⁵. Neben dem Wissen um ökonomische und politische (Miß-)Erfolgsbedingungen der EZ müssen die Durchführungsorganisationen also auch hinreichende soziokulturelle Kompetenz erwerben, um die Effizienz und Nachhaltigkeit der von ihnen gesteuerten Maßnahmen zu erhöhen.

Trotz einzelner Mißerfolge genießt die deutsche Entwicklungspolitik in vielen Empfängerländern insgesamt ein recht hohes Ansehen. Neben Profes-

14 Vgl. Mark Hobart (Hrsg.), *An Anthropological Critique of Development: the Growth of Ignorance*, London 1993.

15 Vgl. Gerald Braun, Nachhaltigkeit, was ist das? Definitionen, Konzepte, Kritik, in: R. Stockmann/W. Gaebe (Anm. 13), S. 35.

sionalität und interkultureller Lernfähigkeit wird ihr zugute gehalten, daß sie ihre Kooperationsangebote in der Vergangenheit mit weniger sachfremden Konditionen verknüpft hat, als dies bei anderen Gebern häufig der Fall war. So wurde beispielsweise die Bindung von EZ-Leistungen an Lieferaufträge für Waren und Dienstleistungen aus dem Geberland in der (bundes-)deutschen EZ bis in die siebziger Jahre nur vereinzelt praktiziert. Seit den achtziger Jahren hat sich jedoch der Druck auf die Entscheidungsträger der Entwicklungspolitik spürbar erhöht, durch geeignete Maßnahmen unmittelbare Vorteile für die deutsche Wirtschaft sicherzustellen. Allerdings ist der bis Anfang der neunziger Jahre merklich gestiegene Anteil der Lieferbindung deutscher bilateraler ODA-Leistungen – der in verschiedenen Empfängerländern für deutliche Irritationen sorgte – wieder rückläufig, seitdem die OECD-Länder 1992 die Einhaltung einer strengeren Disziplin bei liefergebundener Entwicklungshilfe und bei Mischfinanzierungen (d. h. bei einer Verknüpfung von Mitteln aus dem Entwicklungshilfeeat und auf dem Kapitalmarkt aufgenommenen Finanzierungsmitteln) vereinbart haben¹⁶.

Zwischen den staatlichen deutschen Durchführungsinstitutionen der EZ hat sich folgende Aufgabenteilung herausgebildet: Die *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) übernimmt im Auftrag des *Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (BMZ) die FZ, deren Zielsetzung es ist, durch Bereitstellung von Kapital das Produktionspotential einschließlich der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur in Entwicklungsländern besser nutzbar zu machen; die TZ wird im Auftrag des BMZ von der *Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) durchgeführt, mit dem Ziel, die Leistungsfähigkeit von Menschen und Institutionen in Entwicklungsländern zu erhöhen, indem ihnen Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt, mobilisiert oder die Voraussetzungen für deren Anwendung verbessert werden. Im Laufe der Zeit haben sich die Durchführungsinstitutionen der deutschen EZ zunehmend professionalisiert, und das bedeutet auch: Sie haben steigende soziokulturelle Kompetenz und ein beachtliches Wissen über die spezifischen Entwicklungsbedingungen in den Empfängerländern und ihren Regionen erworben¹⁷. Durch verstärkte Kooperation zwischen den EZ-Akteuren konnten Komplementaritäts- und Synergieeffekte nutzbar gemacht werden. Denn Wissen aus dem

entwicklungspolitischen Alltag und konzeptionelles *Know-how* bilden eine fruchtbare Synthese. Ein vielfältigeres und flexibleres Beziehungsmuster der EZ-Akteure ermöglicht Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch zwischen staatlichen Instanzen, relevanten Wissenschaftseinrichtungen der Entwicklungsländerforschung sowie Nichtregierungsorganisationen (NROs).

Bestehende Ansätze eines Dialogs zwischen staatlicher Entwicklungspolitik, Wissenschaft und NROs, die in den letzten Jahren entstanden sind, sollten daher deutlich intensiviert werden.

Die staatlichen Institutionen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit haben sich bislang durchaus als lernfähig erwiesen; sie halten sich zugute, daß sie früher als andere Institutionen die Mängel und Fehler der EZ erkannt und daher auch früher als andere ihre Konzepte verbessert hätten. So hat beispielsweise die GTZ schon wesentlich früher als die Weltbank ein Monitoring- und Evaluierungssystem für ihre Projekte vorgelegt sowie flexibel einsetzbare Managementinstrumente entwickelt¹⁸. Aber gerade diejenigen, die früher etwas besser machen als andere, werden zur Selbstgerechtigkeit verleitet und sind nur zögerlich bereit, eine Kultur der (Selbst-)Kritik zu akzeptieren. Die großen deutschen EZ-Institutionen haben lange Zeit auf Kritik von außen immer heftig reagiert, aber inzwischen verschweigen sie selbst nicht mehr, daß sie Fehleinschätzungen unterlagen, daß Fehlinvestitionen getätigt wurden und daß es gescheiterte Projekte gibt¹⁹.

Trotz vieler interner Verbesserungen sind die Planung und Durchführung von EZ-Projekten und -Programmen aber nach wie vor mit vermeidbar hohen Transaktionskosten und erheblichen Zeitverzögerungen unnötig belastet, da die Durchführungsinstitutionen auf ungünstige Rahmenbedingungen in den Empfängerländern – bürokratische Genehmigungsverfahren, unvollkommene Rechtssicherheit, fehlende berufliche Grundkenntnisse, unzureichende Kommunikations- und Transportwege etc. – nur sehr begrenzt einwirken können. Das „Geschäft Entwicklungshilfe“ muß unter ungleich schwierigeren Bedingungen abgewickelt werden als vergleichbare Planungs- und Implementierungsleistungen in Industrieländern.

18 Vgl. E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit, 35 (1994), S. 123.

19 Vgl. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit/Kreditanstalt für Wiederaufbau (Hrsg.), 20 Fragen – 20 Antworten. Zwei Institutionen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit informieren, Eschborn – Frankfurt am Main 1995, S. 10 ff.

16 Vgl. OECD (Anm. 6), S. 46.

17 Vgl. BMZ, Sozio-kulturelle Fragen in der Entwicklungspolitik II, Bonn 1995.

III. Benötigt die „Dritte Welt“ noch Entwicklungszusammenarbeit?

Entsprechend der mittelfristigen Finanz- und Haushaltsplanung wird das deutsche Entwicklungshilfe-Budget in den kommenden Jahren stagnieren. Das ist nun freilich kein deutscher Sonderweg. Fast alle Industriestaaten sind inzwischen so mit sich selbst und ihren Problemen beschäftigt, daß nur noch wenig Neigung besteht, sich mit dem Thema Entwicklungshilfe auseinanderzusetzen. Selbst traditionelle Freunde der „Dritten Welt“ wie die skandinavischen Staaten oder die Niederlande haben in den letzten Jahren ihre Entwicklungshilfe-Budgets deutlich gekürzt²⁰. Gemessen an dem Bruttozialprodukt ist die öffentliche Entwicklungshilfe der 21 Hauptgeberstaaten inzwischen auf die niedrigste Quote gesunken, seit die Vereinten Nationen vor mehr als zwei Jahrzehnten 0,7 Prozent als Zielgröße für den Ressourcentransfer im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit gesetzt haben. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Länder in Afrika, Asien und Lateinamerika überhaupt noch Entwicklungshilfe der Industrieländer benötigen.

Ein grundsätzlicher Einwand gegen staatliche Entwicklungshilfe lautet, daß sie nicht mehr sei als ein Reparaturbetrieb für die negativen Auswirkungen einer ungerechten Weltwirtschaftsordnung; im günstigsten Falle könne Entwicklungshilfe lediglich wie Akupunktur bei einer chronischen Krankheit wirken. Würden die Industrieländer für die Produkte aus den Entwicklungsländern „faire“ oder „gerechte“ Preise zahlen (was immer das sein mag), dann seien Entwicklungshilfe-Almosen überflüssig. Zur Illustrierung dieses Einwandes ließe sich folgendes Rechenexempel vorführen: Die Zusage von 156,44 Mio. DM für FZ und TZ, die beispielsweise Brasilien 1992 von Deutschland erhielt, bedeutete zirka eine DM pro Kopf der brasilianischen Bevölkerung; der gleiche Betrag wäre dem Lande zugeflossen, hätte es für die 1992 nach Deutschland exportierten 18 Mio. Tonnen Eisen-

erz 8,69 DM je Tonne mehr erzielt²¹. Bei einer solchen Argumentation bleibt allerdings unberücksichtigt, daß sich die unterstellten Preiserhöhungen am Markt eben nicht durchsetzen lassen und mithin der Zufluß von Entwicklungshilfemitteln für die Empfängerländer *zusätzliche* Ressourcen bedeutet, die ihnen mit normalen kommerziellen Transaktionen nicht zur Verfügung stehen.

Ein zweiter grundsätzlicher Einwand gegen staatliche Entwicklungshilfe lautet, daß viele Empfängerländer inzwischen ein Pro-Kopf-Einkommen erreicht hätten, das ihnen Entwicklung aus eigener Kraft gestatten müßte. In Ländern, die schon seit längerem über das ökonomische Potential verfügen, um die absolute Armut zu überwinden, seien ernsthafte Eigenanstrengungen zur Beseitigung der strukturellen und institutionellen Verursachungsfaktoren von Armut wichtiger als Zuschüsse, Kredite und technische Beratung von außen. Nach Berechnungen der Weltbank wären beispielsweise im Falle Brasiliens Anfang der neunziger Jahre interne Transferzahlungen (ohne Verwaltungskosten und „Sickerverluste“) in Höhe von lediglich 1,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ausreichend gewesen, um die Armut zu eliminieren²². Der „Preis“ von rund fünf Mrd. US-Dollar zur Beseitigung der Armut erscheint nicht unbezahlbar angesichts des brasilianischen BIP von über 460 Mrd. US-Dollar und auch nicht unerreichbar hoch angesichts der Fähigkeit des Landes, für den Import von Nukleartechnologie jährlich rund drei Mrd. US-Dollar aufzuwenden.

Bei einer ausschließlich am statistischen Durchschnittseinkommen der Entwicklungsländer orientierten Betrachtung werden Ökonomen kaum Schwierigkeiten haben vorzurechnen, daß eine Fortführung der Entwicklungskooperation mit vielen Staaten der „Dritten Welt“ nicht mehr notwendig sei. In der Tat sind derzeit von den rund 170 Entwicklungsländern in Afrika, Asien und Lateinamerika lediglich 48 als *Least Developed Countries* (LLDCs) eingestuft und insgesamt 64 als *Low Income Countries* (LICs); über 100 Entwicklungsländer gelten inzwischen als *Middle Income Countries*²³.

20 Im Durchschnitt der Jahre 1990–1993 waren die skandinavischen Staaten aber immer noch die vergleichsweise großzügigsten Geberländer: Norwegen erbrachte ODA-Leistungen in Höhe von 1,12 Prozent seines Bruttozialprodukts, Dänemark in Höhe von 0,99 Prozent und Schweden in Höhe von 0,96 Prozent; vgl. International Bank for Reconstruction and Development, World Development Report 1995, New York – Oxford 1995, S. 196.

21 Vgl. Hartmut Sangmeister, Die Entwicklungspolitik, in: Karl Kohut/Dietrich Briesemeister (Hrsg.), Deutsche in Lateinamerika – Lateinamerika in Deutschland, Frankfurt am Main 1996, S. 418.

22 Vgl. International Bank for Reconstruction and Development, World Development Report 1990, New York – Oxford 1990, S. 51.

23 Vgl. BMZ (Anm. 1), S. 180.

Die Vergabe der Entwicklungshilfe-Mittel lediglich an die Länder mit dem niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen ließe freilich außer acht, daß auch in der Mehrzahl der Entwicklungsländer mit höherem Pro-Kopf-Einkommen nach wie vor gravierende Entwicklungsdefizite bestehen; auch ihnen fehlen sachliche, finanzielle und personelle Ressourcen, um *Change*-Prozesse selbsttragend zu machen. Wesentliche Faktoren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sind nur begrenzt verfügbar – wie z. B. hinreichend qualifiziertes Humankapital und materielle Infrastruktur. Eine Fortführung der Entwicklungszusammenarbeit auch mit den Ländern, die bereits höhere Pro-Kopf-Einkommen erreicht haben, ist in den Bereichen sinnvoll, in denen besondere Engpässe bestehen: Dies sind vor allem die Bereiche Bildung, Umwelt- und Ressourcenschutz sowie Armutsbekämpfung.

Externe „Hilfe“ bei der Armutsbekämpfung in der „Dritten Welt“ mag als ethischer Imperativ verstanden werden, aber sie hat auch einen funktional-instrumentellen Charakter. Denn Entwicklungshilfe kann dazu beitragen, für bislang in Armut lebende Menschen wirtschaftliche und soziale Sicherheit zu schaffen und damit wesentliche Voraussetzungen einer dynamischen Wettbewerbsgesellschaft herzustellen, die auf der Kreativität und Motivation ihrer Mitglieder beruht. Durch Maßnahmen in den Bereichen Ressourcen- und Umweltschutz kann Entwicklungszusammenarbeit auch einen Beitrag zur ökologischen Sicherheit leisten, die in den „ökologischen Risikogesellschaften“ des Nordens und des Südens zunehmend gefährdet erscheint.

Zudem ist Entwicklungszusammenarbeit für viele Empfängerländer auch weiterhin dann nützlich, wenn sie durch Unterstützung von (Aus-)Bildungsmaßnahmen zur Stärkung technologischer Kompetenz beiträgt. Denn hinreichende technologische Kompetenz (d. h. die Fähigkeit, Technologieangebote zu kennen, zu bewerten, anzupassen und weiterzuentwickeln) ist Voraussetzung für die Nutzung eines relativ breiten Spektrums von Einfach- bis Hochtechnologien; eine solche technologische Kompetenz ist sowohl für die Bekämpfung der Armut erforderlich wie auch für die Durchsetzung umweltverträglicher Produktionsprozesse und die Erreichung systemischer Wettbewerbsfähigkeit²⁴. Die Volkswirtschaften der Entwicklungs-

länder sind gezwungen, ihre Standortbedingungen zu verbessern, da sie im internationalen Wettbewerb um Investitionen, um Kapital sowie um Exportchancen stehen. Ihnen stellt sich daher die Aufgabe, nach Dekaden der Binnenmarktorientierung die Weltmarktorientierung zu unterstützen, Rahmenbedingungen zu schaffen, welche die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erhöhen, sowie die Voraussetzung für eine intensivere Einbindung in die Weltwirtschaft zu verbessern²⁵.

In jedem der drei Aufgabenbereiche – Bildung, Umwelt- und Ressourcenschutz sowie Armutsbekämpfung – können durch Entwicklungszusammenarbeit *zusätzliche* Ressourcen, Erfahrungen und *Know-how* zur Verfügung gestellt werden. Dies setzt allerdings voraus, daß die Entwicklungszusammenarbeit ihren herkömmlichen Projektansatz weitgehend aufgibt; statt punktueller, unverbundener Eingriffe auf der Mikroebene – ein Brunnen hier, ein Zementwerk dort – ist die Systemwirkung der Entwicklungszusammenarbeit auf der Meso- und Makroebene zu stärken, d. h., die Aktivitäten müssen sich zu einer zusammenhängenden Kette summieren oder zumindest komplementär zu sonstigen entwicklungsrelevanten Aktivitäten in dem Empfängerland sein.

Wenn die deutsche Entwicklungspolitik die „Spranger-Kriterien“ bei der Vergabe staatlicher Leistungen ernst nimmt, dann wird sie nicht umhinkommen, zunehmend auch außerhalb der etablierten Formen der EZ zu agieren. Wenn eine „Partnerregierung“ Menschenrechte mißachtet oder kulturelle, soziale und wirtschaftliche Partizipationsrechte bestimmter Bevölkerungsgruppen (z. B. ethnischer Minderheiten) beeinträchtigt, dann ist auf der zwischenstaatlichen Ebene die Zusammenarbeit in Frage zu stellen, und es müssen alternative Kooperationsformen entwickelt werden. Eine stärkere Einbeziehung von NROs und privaten Akteuren wird inzwischen auch von der staatlichen EZ als Chance für die Mobilisierung der Entwicklungspotentiale in der „Dritten Welt“ gesehen; nichtstaatliche Akteure haben häufig einen besseren Zugang zu intermediären Organisationen (lokale Selbsthilfegruppen, Genossenschaften, Gewerkschaften etc.) und können dadurch einen wichtigen eigenständigen Beitrag zur Stärkung der Zivilgesellschaften in den Ent-

24 Vgl. Wolfgang Hillebrand/Dirk Messner/Jörg Meyer-Stamer, Stärkung technologischer Kompetenz in Entwicklungsländern, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1993; Klaus Eßer u. a., Systemische Wettbewerbsfähigkeit. Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unter-

nehmen und Anforderungen an die Politik, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1994.

25 Vgl. Klaus Eßer, Lateinamerika. Wettbewerbsorientierung und Integrationsdynamik, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1994, S. 6.

wicklungsländern leisten²⁶. Allerdings laufen auch NROs, die sich in der EZ mit Ländern der „Dritten Welt“ engagieren, Gefahr, in ihren gewohnten Geschäften und unter der Bürde ihrer vielfältigen Aufgaben in Routine zu erstarren²⁷. Angesichts der „NRO-Proliferation“ muß durchaus kritisch geprüft werden, ob jedes „Hilfsangebot“ zweckmäßig ist. Die bisher zur Verfügung stehenden Evaluierungsergebnisse der EZ-Aktivitäten von NROs lassen bei einer Reihe von Projekten einen Mangel an Effektivität und Nachhaltigkeit erkennen²⁸; in verschiedenen Entwicklungsländern (z. B. Ruanda, Somalia, Mosambik) sind Programme und Projekte der zahlreichen nichtstaatlichen Organisationen weitgehend unkoordiniert in Gang gesetzt und nicht hinreichend systematisch auf ihre Wirksamkeit überprüft worden.

IV. Perspektiven der künftigen Entwicklungszusammenarbeit

Die Entwicklungszusammenarbeit wird in Zukunft differenzierter und stärker der Situation der Empfängerländer und ihrer Regionen angepaßt sein müssen. Neben einer inhaltlichen Konzentration auf Bereiche, in denen in den Empfängerländern erkennbare Defizite bestehen, werden die verfügbaren finanziellen Mittel in Zukunft auch auf eine geringere Anzahl von Empfängerländern verteilt werden müssen. Die sogenannten „Schwellenländer“, deren wirtschaftliche Situation es erlaubt, auf das interne und externe kommerzielle Finanzierungspotential zurückzugreifen, sollen bei der FZ nicht mehr berücksichtigt werden. Für eine Einschränkung der FZ spricht auch die Überlegung, daß gegebenenfalls die Gewährung langfristiger Kapitalhilfe zu Vorzugskonditionen eine Fehlallokation knapper Mittel begünstigen kann und notwendige Reformprozesse im Empfängerland (z. B. zur Förderung der internen Kapitalbildung) verzögert. Sofern in den wirtschaftlich fortgeschritteneren Ländern der „Dritten Welt“ entwicklungshemmende *Know-how*-Defizite bestehen, sollten sie aber auch weiterhin durch TZ

unterstützt werden, um die großen Entwicklungsreserven in Schlüsselbereichen zu mobilisieren.

Die Entwicklungszusammenarbeit muß in einem sich rasch verändernden Entwicklungsländerumfeld operieren, für das sie in den fünfziger und sechziger Jahren weder in instrumenteller noch in institutioneller Hinsicht konstruiert wurde. Eingefahrene Denkstile und bürokratische Abwicklungsroutinen, haushaltsrechtliche Auflagen, Besitzstandsdenken und Eigeninteressen der *development setters* haben zumindest teilweise die erforderliche Anpassung der Entwicklungshilfe-Institutionen an Veränderungen in den Entwicklungsländern verzögert²⁹. Unzureichende Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der EZ an veränderte Rahmenbedingungen waren aber auch bedingt durch die Unterordnung entwicklungspolitischer Ziele unter andere Politikziele wie die der Agrar-, Außen- und Wirtschaftspolitik.

Andererseits ist die Legitimierung von Entwicklungshilfe-Routinen in der Öffentlichkeit zunehmend schwieriger geworden. Denn es herrscht die Auffassung vor, daß dort, wo die Rahmenbedingungen für Entwicklung gegeben sind, diese auch stattfindet und Entwicklungshilfe sich nach angemessener Zeit selbst überflüssig macht. Wo diese Rahmenbedingungen jedoch fehlen und Entwicklungszusammenarbeit auch nicht in der Lage ist, sie zu ersetzen, bewirkt sie wenig und erscheint insofern überflüssig. Diese Diagnose eines „Vergeblichkeitssyndroms“ von Entwicklungshilfe wird durch die vordergründige Berichterstattung vieler Medien verstärkt, die von den eklatanten Mißerfolgen und Ruinen der Entwicklungshilfe berichten, aber nur selten von den vielen kleinen Erfolgen und Verbesserungen³⁰.

Von der oberflächlichen Diagnose der Vergeblichkeit von Entwicklungszusammenarbeit ist es nur ein kleiner Schritt hin zu der plakativen Forderung nach ausschließlicher Armutsorientierung der Entwicklungshilfe, d. h. zu der Forderung, der humanitäre Gesichtspunkt unmittelbarer Hilfebedürftigkeit solle Vorrang vor der Frage haben, inwieweit

29 Vgl. G. Köhler (Anm. 2), S. 285.

30 Einige mehr oder minder zufällig herausgegriffene Beispiele für diese Art von Berichterstattung: Die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 29. Dezember 1995 berichtete unter der Überschrift „Das Gift der guten Gaben“ von dem Schaden, den die internationale Hilfe in Afrika angerichtet habe; in derselben Zeitung vom 18. April 1996 wurde der Entwicklungspolitik gar bescheinigt, daß sie an ihrem ökonomischen Dilettantismus gescheitert sei. In der *Wirtschaftswoche* vom 24. April 1996 erfuhr der Leser, daß das Übermaß an westlicher Entwicklungshilfe den schwarzen Kontinent gelähmt habe.

26 Vgl. BMZ (Anm. 8), S. 15.

27 Vgl. Winfried Böll, Staat und Nicht-Regierungsorganisationen in der Entwicklungspolitik. Komplementarität oder Konkurrenz, in: Michael von Hauff/Werner Heinecke (Hrsg.), Komplementarität oder Konkurrenz? Zum Verhältnis von staatlichen und privaten Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit, Ludwigsburg – Berlin 1991, S. 32.

28 Vgl. OECD (Anm. 6), S. 32.

überhaupt Entwicklungspotentiale existieren, die mit Aussicht auf Erfolg gefördert werden können.

Eine solche ausschließliche Armutsorientierung der Entwicklungszusammenarbeit könnte allerdings überzogene Erwartungen wecken – die Erwartungen nämlich, durch Entwicklungshilfe sei Armutsbekämpfung wirksam für Millionen von Menschen zu leisten. Diese Erwartungen kann Entwicklungszusammenarbeit mit ihren begrenzten Mitteln niemals erfüllen. Die Entwicklungszusammenarbeit könnte daher bei einer ausschließlichen Armutsorientierung in eine „Legitimitätsfalle“ gegenüber der Öffentlichkeit geraten³¹.

Gerade die Entwicklungszusammenarbeit mit den besonders armen Ländern läuft zudem Gefahr, in eine weitere Falle zu geraten: in eine „Irrelevanzfalle“³². Viele Entwicklungsländer haben für die westlichen Geberländer geostrategisch, politisch und wirtschaftlich erheblich an Bedeutung verloren. Ihre Exportangebote – einige Rohstoffe und unverarbeitete Agrarprodukte – werden auf dem Weltmarkt immer weniger nachgefragt. Sie können nach dem Ende des Ost-West-Konflikts auch nicht mehr mit der Drohung, Partei für die Gegenseite zu ergreifen, Geld erhalten, das dann gegebenenfalls als Entwicklungshilfe deklariert wird. Vor allem Entwicklungsländer, die *de facto* für die Geber politisch und ökonomisch weitgehend irrelevant geworden sind, können sich auch nicht mehr des früher für lange Zeit sehr populären Arguments bedienen, daß die Industrieländer auf Kosten der „Dritten Welt“ lebten und sie daher in Form von Entwicklungshilfe gleichsam „Wiedergutmachung“ zu leisten hätten.

Wenn politische und ökonomische Motive für die Entwicklungszusammenarbeit mit zumindest einem Teil der Entwicklungsländer erheblich an Bedeutung verloren haben, dann gewinnen möglicherweise ethische Motive an Gewicht³³. Humanitäre Solidarität könnte (wieder) ein Hauptargument für die Entwicklungszusammenarbeit werden, für den intergesellschaftlichen Ressourcentransfer zwischen den wohlhabenden Gesellschaften und den ärmeren Menschen dieser Erde genauso wie für die intragesellschaftlichen Transferzahlungen, die im Falle der Bundesrepublik

31 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMZ, Neue Akzente in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit während der nächsten Legislaturperiode, Bonn 1994, S. 9.

32 Franz Nuscheler, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, Bonn 1995⁴, S. 33.

33 Vgl. Manfred Kulesa, Die ethische Herausforderung des Nord-Süd-Konflikts, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, 43 (1993) 1, S. 74–82.

Deutschland inzwischen mehr als ein Drittel des Bruttosozialprodukts ausmachen. In einer rüder und an Humanität ärmer gewordenen Gesellschaft mag es tunlich sein, die Wohlhabenderen darauf zu verweisen, daß Reichtum in vielen Zeiten zu Dankbarkeit und Freigebigkeit verpflichtete; und wo Humanität nicht mehr als wünschenswerte Tugend gilt, dort mag Solidarität aus zum eigenen Vorteil eingesetzten Egoismus eingefordert werden oder aus berechnender Großherzigkeit.

Die zunehmende Globalisierung vieler Lebensbereiche, die das ökonomische, politische, soziale, kulturelle und ökologische Geschehen prägt, bedarf auch dessen, was der Philosoph *Hans Jonas* als „planetarische Verantwortungsethik“ bezeichnet hat. Denn ohne internationales Regelwerk im Sinne einer globalen Verantwortungsethik wird die Weltgesellschaft weiter so funktionieren wie bisher: als eine Art Dreiparteiensystem, in dem zwei Parteien um Gewinn und Verlust spielen, während die dritte Partei von dem Spiel gänzlich ausgeschlossen bleibt. Es ist jener Teil der Menschen (derzeit immerhin mehr als eine Milliarde³⁴), der aus eigener Kraft seine wirtschaftliche und soziale Situation nicht mehr verändern kann. Von dem Armutsproblem bleiben auch die Gesellschaften der Geberländer nicht verschont, deren soziale Peripherien sich zunehmend vergrößern. Globalisierung ohne globale Verantwortungsethik bedeutet im Süden wie im Norden die Verbreiterung und Verschärfung sozialer Ungleichheit. Folglich muß die Globalisierung der Märkte durch die Politik „nachgestaltet“ werden, wenn es gelingen soll, ein gewisses Maß an sozialer Sicherheit für alle zu erreichen. Integrale Bestandteile eines globalen Leitbilds zukunftsfähiger Entwicklung sollten daher Effizienz, Suffizienz und sozialer Ausgleich sein³⁵.

Der rasch fortschreitende Prozeß weltweiter Umweltzerstörungen, die Bilder von menschenverachtender Grausamkeit und Gewalt, die Angst vor Bevölkerungswachstum, Drogenhandel und Armutsflüchtlingen müssen allmählich zu der Erkenntnis führen, daß diese Probleme nicht isoliert gesehen werden können, nicht regional begrenzt oder begrenzt, sondern daß sie von globaler Dimension sind. Eine solche Sichtweise ist Voraussetzung für die Aufwertung der Entwicklungspolitik zur Querschnittsaufgabe im Sinne

34 Vgl. International Bank for Reconstruction and Development/International Monetary Fund (Anm. 3), S. 1.

35 Vgl. Eckhard Deutscher/Thomas Jahn/Bernhard Moltmann (Hrsg.), Entwicklungsmodelle und Weltbilder, Frankfurt am Main 1995.

einer ressortübergreifenden Gesamtpolitik. So fordert der Vertrag von Maastricht in Artikel 130 v – neben Komplementarität und Koordinierung – die Kohärenz der europäischen Politik gegenüber der „Dritten Welt“: Entwicklungspolitische Ziele sollen auch bei der Außen-, Agrar-, Handels- und Umweltpolitik berücksichtigt werden. Entwicklungszusammenarbeit als Querschnittsaufgabe bedarf der aktiven Unterstützung und Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen. Entwicklungszusammenarbeit ist nicht nur eine staatliche Aufgabe, sondern auch eine genuine Aufgabe der Zivilgesellschaften in Geber- und Empfängerländern. Allein durch eine gelegentliche Zehn-DM-Spende an wohltätige Organisationen wie *Brot für die Welt* oder *Misereor* wird diese Aufgabe nicht erfüllt.

Es gibt (mindestens) drei Bereiche, in denen Solidarität und Eigeninteressen zusammenfallen können, in denen die Menschen in den Industrieländern mit den Menschen in anderen Teilen der Welt gemeinsame Interessen entdecken können. Dies ist der Fall in Problembereichen mit ökologischen, friedenspolitischen und langfristigen ökonomischen Aspekten. „Aufgeklärtes“ Eigeninteresse führt zumindest zu begrenzter Solidarität, nämlich in Bereichen, in denen unterlassene Solidarität auch für die „Geber“ selbst negative Konsequenzen haben kann. Eigeninteresse sollte aber auch zu einer Veränderung der Produktions- und Konsummuster in den westlichen Geberländern selbst führen. Denn das „ökologische Destruktionspotential“ ist in den westlichen Industriegesellschaften derzeit (noch) um ein vielfaches höher als in den übrigen Teilen der Welt. Nur wenn die Geberländer selbst Lernbereitschaft demonstrieren, kann ihre Entwicklungszusammenarbeit glaubwürdig bleiben. Die Industriegesellschaften, die sich gegenüber den Entwicklungsländern bislang überwiegend als Belehrungsgesellschaften verstanden haben, müssen zu Lerngesellschaften werden und bereit sein, mit anderen Kulturen Lerngemeinschaften zu bilden. Dies bedeutet, daß Entwicklungshilfe zwar auch als „Risikoprämie“ für fort-dauernd geduldete Armut angesehen werden kann³⁶, aber keineswegs lediglich als „Schutzgeld-

zahlung“, mit der sich die wohlhabenden Gesellschaften die Armen fernhalten und von den Gefährdungen der aus der Armut erwachsenden Übel freizukaufen versuchen, die ihnen aus den Entwicklungsländern zu drohen scheinen. Als präventive Investition für das Sicherheitsbedürfnis der eigenen Gesellschaft verstanden, würde Entwicklungshilfe vermutlich ebenso rasch das „Vergeblichkeitssyndrom“ zeigen wie zuvor als Instrument zur Ausrottung der Armut – selbst wenn die Geberländer bereit wären, wieder erheblich mehr Mittel dafür einzusetzen.

Humanitäre, aber auch politische und wirtschaftliche Gründe sprechen dafür, Entwicklungshilfe nach wie vor als sinnvoll zu bewerten – sofern sich die Entwicklungspolitik dem wandelnden Bedarf in den Empfängerländern ständig neu anpaßt. Aber auch wenn das komplizierte Entwicklungshilfesystem sich anpassungs- und lernfähig zeigt, kann die Entwicklungszusammenarbeit stets nur subsidiär und komplementär zu den Eigenanstrengungen der Empfängerländer sein; sie kann lediglich Aktivitäten unterstützen, für die der Empfänger die endgültige Verantwortung trägt. Dabei müssen Geber und Empfänger ein Interesse an der besten Verwendung der knappen öffentlichen Mittel haben, und beide tragen hierfür Verantwortung.

(Mit-)Entscheidend für die zukünftige Akzeptanz der Entwicklungspolitik dürfte sein, daß ihre Kooperationsangebote nicht nur als Instrumente (miß-)verstanden werden, der deutschen Wirtschaft den Weg in die Märkte der „Dritten Welt“ zu ebnen. Denn letztendlich wird sich die zukünftige Entwicklungspolitik daran messen lassen müssen, ob sie dazu beiträgt, Menschen zu entwickeln und nicht nur Dinge. Und das bedeutet: Ziel von Entwicklung muß das Vorhandensein körperlichen, sozialen und mentalen Wohlbefindens in einer lebenswerten Umwelt sein, als notwendige Voraussetzung für Selbstverantwortlichkeit und Partizipationsfähigkeit der Menschen. In diesem Sinne verstanden, ist das Recht auf Entwicklung ein universelles, unteilbares Menschenrecht. Und in diesem Sinne bleibt „Entwicklungshilfe“ auch weiterhin zeitgemäß!

Wirtschafts- und Sozialstatistik der Universität Heidelberg, Heidelberg 1996.

36 Vgl. Bernd Albrecht/Stephen Wehner, Modellansatz zur Bestimmung der Kosten von Entwicklungshilfe als Risikoprämie für fort-dauernd geduldete Armut. Diskussions-schriften Nr. 52, Institut für international vergleichende

Politisierung von Ethnizität in Afrika

I. Einleitung

Die weltweite Politisierung ethnischer Zugehörigkeiten und Zuschreibungen, wie sie in den letzten Jahren virulent geworden ist, hat das verbreitete Klischee, wonach der Tribalismus die spezifische Krankheit Afrikas und ein vormodernes Relikt sei, nachhaltig in Frage gestellt¹. In Afrika wie anderswo erweist sich Ethnizität als modernes, höchst vitales soziales und politisches Phänomen, das das Selbstverständnis und die Mobilisierungsstrategien ganz unterschiedlicher sozialer und politischer Akteure prägt.

Die Modernisierungstheoretiker der fünfziger und sechziger Jahre hatten angenommen, daß sich die afrikanische Bevölkerung im Zuge des nachkolonialen ‚nation-building‘ und vermittelt über sozioökonomische und politische Modernisierungsprozesse von Stammesangehörigen zu Bürgern wandeln würde. Explizit oder implizit verbanden sich diese Überlegungen vielfach mit primordialistischen Konzepten von Ethnizität, wonach die ethnische Gruppenidentität eine Grundtatsache sozialer Existenz sei, deren archaische Wirkungsmacht unter der Oberfläche der Modernität schlummere und hervorbreche, wenn diese fehlschlage oder Risse zeige².

Gegenüber derartigen primordialistischen und essentialistischen Theorien über Ethnizität, die nach wie vor in der Berichterstattung der Medien zu Afrika eine dominante Rolle spielen, setzen sich in der neueren sozialwissenschaftlichen Forschung verstärkt konstruktivistische Ansätze durch, die betonen, daß Ethnizität keine überhistorische und quasi-natürliche Grundgegebenheit darstellt, sondern eine in spezifischen historisch-politischen Konstellationen nach Bedarf konstru-

ierte soziale Ressource zur Organisation von Gruppenbeziehungen³.

Ethnizität als eine spezifische Form von Identifikation ist demnach nicht ‚schon immer da‘, sondern sie muß erst ‚gemacht‘ bzw. ‚erfunden‘ werden, wobei, wie Hobsbawm bemerkt, durchaus ‚altes Material‘ verwendet werden kann. Die Grundlage, auf der ethnische Zugehörigkeiten konstruiert werden, mögen subjektiv zugeschriebene oder objektiv vorhandene Merkmale oder Symbole sein, wie etwa gemeinsame Sprache, Geschichte, Rituale etc.; die Zuordnungsmerkmale können allerdings fließend und wandelbar sein⁴. Die ‚Entdeckung‘ einer spezifischen ethnischen Identität, die eine Abgrenzung zwischen ‚uns‘ und den ‚anderen‘ konstruiert, erfolgt gleichsam „nach Bedarf“, wie Radtke formuliert⁵, als strategische Wahl, die Kriterien für den Zusammenschluß bzw. den Ausschluß in soziopolitischen Prozessen zur Verfügung stellt. Die Beliebigkeit und Brüchigkeit von Ethnizitätskonstrukten, auf die immer wieder hingewiesen wird, vermindert durchaus nicht ihre Wirksamkeit, denn wenn und soweit sie geglaubt werden und wenn und soweit dieser Glaube handlungsleitend wird, sind auch die bizarrsten Konstrukte soziale Tatsachen⁶.

Von Ethnizität kann deshalb Tetzlaff zufolge dann gesprochen werden, wenn sich Menschen als eine „Ethnie“ begreifen, also ein besonderes Bewußtsein von ihrer Eigenheit als Gruppe haben, wie realitätskonform auch immer ihre Definitionskriterien sein mögen⁷. Politisierte Ethnizität liegt vor, wenn ethnische Gruppenzugehörigkeit im Kontext soziopolitischer Prozesse als politische Ressource instrumentalisiert und als Mobilisierungsmittel in Macht- und Verteilungskämpfen eingesetzt wird. Entsprechend der unterschiedlichen Ausgangsbe-

3 Vgl. Frank-Olaf Radtke, Demokratische Diskriminierung. Exklusion als Bedürfnis oder nach Bedarf, in: *Mittelweg* 36, 4 (1995) 1, S. 33.

4 Vgl. Reinhart Köbler/Tilman Schiel, Ethnizität und Ethno-Nationalismus, in: *Widerspruch. Beiträge zur sozialistischen Politik*, 15 (1995) 30, S. 48 f.

5 Vgl. F.-O. Radtke (Anm. 3), S. 32.

6 Vgl. R. Köbler/T. Schiel (Anm. 4), S. 48 f.

7 Vgl. Rainer Tetzlaff, Staatswerdung im Sudan. Ein Bürgerkriegsstaat zwischen Demokratie, ethnischen Konflikten und Islamisierung, Münster – Hamburg 1993, S. 100.

1 Vgl. John Lonsdale, Staatsgewalt und moralische Ordnung. Die Erfindung des Tribalismus in Afrika, in: *Der Überblick*, 29 (1993) 3, S. 5.

2 Vgl. Carola Lentz, „Tribalismus“ und Ethnizität in Afrika – ein Forschungsüberblick, in: *Leviathan*, 23 (1995) 1, S. 119.

dingungen und Interessenlagen je unterschiedlicher Akteure, seien es politische Eliten, sozial entwurzelte Arbeitsmigranten, arme Bauern oder marginalisierte städtische Unterschichten, kann die Politisierung von Ethnizität vielfältige Bedeutungen und Funktionen erhalten.

In Afrika fanden in jüngster Zeit zahlreiche Konflikte statt, die ethnisch bedingt erschienen bzw. eine starke ethnische Komponente aufwiesen, so etwa in Liberia, Kenia, Ruanda und Zaire, um nur einige Beispiele zu nennen.

Im folgenden möchte ich der Frage nachgehen, welche spezifischen Bestimmungsfaktoren die zwar nicht singuläre, aber dennoch markante Politisierung von Ethnizität⁸ in Afrika historisch bewirkt haben und welche Funktionen der fortwährenden politischen Mobilisierung ethnischer Loyalitäten zukommen, die insbesondere seit Mitte der achtziger Jahre eine neue konfliktrichtige Dynamik erfahren hat. Mein Hauptaugenmerk gilt dabei dem Aspekt einer politischen Ethnizisierung ‚von oben‘. Die Komplexität des Phänomens legt es nahe, die allgemeinen Überlegungen anhand konkreter Fallbeispiele zu belegen und zu verdeutlichen.

Jenseits konkret unterschiedlicher Bestimmungsfaktoren in den einzelnen afrikanischen Staaten gibt es wesentliche historische und strukturelle Merkmale, die afrikanischen Ländern gemeinsam und relevant sind für ein theoretisches Verständnis politisierter Ethnizität. Dazu gehören die Unterwerfung Afrikas unter die Kolonialherrschaft, deren Bedeutung für die Konstruktion ethnischer Identitäten ich *als erstes* aufzeigen möchte⁹. Daran anschließend folgen *als zweites* einige Überlegungen zur Funktion politisierter Ethnizität im nachkolonialen Staat, insbesondere im Spannungsfeld von aktuellen sozioökonomischen Krisenentwicklungen, staatlichen Legitimationsproblemen und sich entfaltenden Demokratisierungsprozessen. *Als drittes* möchte ich einige der allgemeinen Überlegungen am Beispiel der neueren Entwicklungen in Liberia, Ruanda, Zaire und Kenia konkretisieren und die politischen Interessen aufzeigen, die in den dortigen, angeblich ethnisch motivierten Auseinandersetzungen ihren Ausdruck gefunden haben.

8 Vgl. Rainer Tetzlaff zs. mit Christian Peters und Regina Wegemund, Politisierte Ethnizität – eine unterschätzte Realität im nachkolonialen Afrika, in: Afrika Spectrum, 26 (1991) 1, S. 5.

9 Vgl. Okwudiba Nnoli, Tribalismus oder Ethnizität: Ideologie gegen Wissenschaft, in: Rüdiger Jestel (Hrsg.), Das Afrika der Afrikaner. Gesellschaft und Kultur Afrikas, Frankfurt a. M. 1982, S. 113.

II. Die Schaffung von Stämmen durch die Kolonialmächte

Wesentlich konstitutiv für die Politisierung von Ethnizität in Afrika war die Epoche des Kolonialismus. In der Literatur ist die Vorstellung verbreitet, der Kolonialismus habe insbesondere dadurch zu nachkolonialen ethnischen Konflikten beigetragen, daß er Grenzziehungen ungeachtet ethnischer Zugehörigkeiten geschaffen habe. Dieser Vorstellung liegt die Annahme zugrunde, ethnische Identitäten seien prioritäre Kriterien sozialer und politischer Organisation im vorkolonialen Afrika gewesen. Tatsächlich gehörten die Menschen im vorkolonialen Afrika jedoch vielfältigen sozialen Organisationen und Netzwerken an, wie beispielsweise Abstammungslinien, Alters- und Heiratsklassen, religiösen Kulturen, die ihnen mehrere Identitäten ermöglichten, von denen je nach Situation die eine oder die andere dominierte und die vielfach quer zu ethnischen Zugehörigkeiten verliefen. Keineswegs lag die Hauptbetonung auf der ethnischen Identität, denn das Territorium der staatlichen oder vorstaatlichen Gemeinschaften war selten klar abgegrenzt, und solange es keine Landkonflikte gab, bestand keine Veranlassung, sich spezifisch als ‚Stamm‘ oder ‚Volk‘ zu definieren. Die großen Staaten Afrikas im 19. Jahrhundert waren alle multiethnisch. Die Zugehörigkeit zu einem Staat bedeutete keine sprachliche, kulturelle oder ethnische Gemeinsamkeit, sondern eine politische, die Zuordnung zu einem Chief oder König¹⁰.

Heutige Ethnonyme¹¹ bezeichneten in vorkolonialer Zeit, wie Elwert betont, häufig sozioprofessionelle Gruppen, die symbiotisch aufeinander bezogen waren und bei denen Konversionen regelhaft möglich waren. Historiker wie Iliffe und Ranger haben an einer Fülle von Beispielen herausgearbeitet, daß sog. ‚Stämme‘ in erster Linie eine koloniale Erfindung und Schöpfung sind, die eine Übertragung europäischer Nationalstaatsideen auf afrikanische Verhältnisse darstellen und koloniale Herrschaftsinteressen widerspiegeln. Pointiert bemerkt Ranger: „Ost-

10 Vgl. Terence Ranger, Kolonialismus in Ost- und Zentralafrika. Von der traditionellen zur traditionellen Gesellschaft – Einsprüche und Widersprüche, in: Jan-Heeren Grevenmeyer (Hrsg.), Traditionale Gesellschaften und europäischer Kolonialismus, Frankfurt a. M. 1981, S. 26.

11 Ethnonym = Name einer Ethnie. Vgl. Georg Elwert, Nationalismus und Ethnizität. Über die Bildung von Wirgruppen, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 41 (1989), S. 443 f.

und Zentralafrika waren ... niemals so ‚tribal‘ wie im 20. Jahrhundert.“¹²

Im Interesse effektiver Verwaltungseinheiten und im Sinne einer umfassenden Kontrolle der Kolonialgebiete schufen die britischen Kolonialbeamten die ‚Stämme‘, deren als ‚traditionell‘ definierte Autoritäten im Rahmen der ‚indirekten Herrschaft‘ die von der Kolonialmacht zugewiesenen Aufgaben ausführen mußten. Dabei ging es beispielsweise um die Erhebung von Steuern, die Bereitstellung von Arbeitskräften für Plantagen und Minen sowie nicht zuletzt um koloniale Herrschaftssicherung durch Spaltung der Unterworfenen¹³. Bestimmte Segmente der afrikanischen Gesellschaft übernahmen ihrerseits die Erfindung von Traditionen und Stämmen in ihrem eigenen Interesse und wirkten tatkräftig mit an deren historisch-mythologischer Fundierung und Legitimation. Genauso wie die Kolonialbeamten effektive Verwaltungseinheiten anstrebten, bemühten sich die Afrikaner um effektive Aktionseinheiten. Da sie solche neu geschaffenen Einheiten selbst leiten und damit Macht und Einfluß erlangen konnten, beteiligten sie sich an deren Erschaffung. Iliffe notiert: „Die Europäer nahmen an, die Afrikaner gehörten zu Stämmen – und die Afrikaner taten das auch: sie bildeten welche.“¹⁴

III. Politisierung von Ethnizität als Herrschaftsinstrument im nachkolonialen Staat

Während also Ethnizität zunächst wesentlich im kolonialen Herrschaftsinteresse konstruiert und politisiert wurde, nahmen in den postkolonialen afrikanischen Staaten ethnisch akzentuierte Auseinandersetzungen zu. Die Führer der Unabhängigkeitsbewegungen sahen sich mit der Übernahme der Staatsmacht nicht nur mit weitreichenden soziopolitischen Erwartungen konfrontiert; sie erhielten auch Zugang zu ökonomischer Macht und beachtliche Chancen zur Selbstprivilegierung. Die im Rahmen der abhängigen Integration in den Weltmarkt ererbten und fortbestehenden Struktu-

ren der Unterentwicklung setzten gleichzeitig den Verteilungsspielräumen der nachkolonialen Staatsbürokratien enge Grenzen. Verbunden mit den weitreichenden regionalen und sozialen Disparitäten wurde hierdurch die Aufspaltung der politischen Eliten entlang ethnischer Linien gefördert. Im harten Verteilungskampf um Macht, Posten, Patronage oder um Entwicklungsprojekte für die jeweiligen Herkunftsgebiete, in denen sie ihre Wählerbasis hatten, instrumentalisieren die Führer der politischen Parteien ethnische Loyalitäten¹⁵ und machten ethnische Zugehörigkeiten zum bevorzugten Kriterium von Inklusion oder Exklusion¹⁶.

Die Phase der nachkolonialen Mehrparteiensysteme war nur von kurzer Dauer. Wenige Jahre nach der Unabhängigkeit gingen die meisten afrikanischen Staaten dazu über, im Namen von ‚nation-building‘ und Entwicklung de-facto oder auch formell Einparteiensysteme zu etablieren. Damit sollte erklärtermaßen eine Politisierung ethnischer Loyalitäten und eine die staatliche Einheit gefährdende Desintegration vermieden und die knappen Ressourcen auf den Entwicklungsprozeß konzentriert werden. Gleichzeitig diente die vorgeblich antiethnische Politik den regierenden Parteien als probates Mittel, ihr eigenes Machtmonopol, die Verfügung über die staatliche Ressourcenallokation und die damit verbundenen exklusiven Aneignungsmöglichkeiten¹⁷ dauerhaft zu sichern und politische Rivalen auszuschalten. Konkurrierenden Parteien wie auch zunehmend jeglicher politischen Opposition wurde mit dem Vorwurf des ‚Tribalismus‘ legitimatorisch der Boden entzogen. Betroffen davon waren nicht zuletzt soziale und politische Protestbewegungen aus benachteiligten Regionen fern vom Zentrum der Hauptstadt, die sich gegen entwicklungspolitische Vernachlässigung oder internen Kolonialismus richteten¹⁸. Den ‚Tribalismus‘-Vorwurf gegenüber Kritikern verband die Staatsklasse nicht selten mit einer Privilegierung der eigenen regionalen bzw. ethnischen Hausmacht¹⁹.

15 Vgl. Franz Nuscheler/Klaus Ziemer, Politische Herrschaft in Schwarzafrika, München 1980, S. 95.

16 Vgl. hierzu beispielsweise nigerianische Machtelite 1952–1966, für Nigeria: Segun Osoba, Von der nationalen Bewegung zu ihrer Etablierung: Die nigerianische Machtelite 1952–1966, in: R. Jestel (Anm. 9), S. 144.

17 Vgl. Reinhardt Köbller/Henning Melber, Chancen internationaler Zivilgesellschaft, Frankfurt a. M. 1993, S. 157.

18 Dies war beispielsweise im Süd-Sudan der Fall, dessen Ressourcen im wesentlichen dem Norden zugute kommen. Vgl. Uwe Hoering/Christa Wichterich, Kein Zustand dauert ewig. Afrika in den neunziger Jahren, Göttingen 1993, S. 43.

19 Vgl. beispielsweise Rolf Hofmeier, Kenya, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten

12 T. Ranger (Anm. 10), S. 32.

13 Vgl. ebd., S. 30f.

14 J. Iliffe zit. nach T. Ranger (Anm. 10), S. 24. Die afrikanischen Arbeiter bauten ihrerseits an den Stammes-Mythologien mit, etwa um günstige Positionen innerhalb der Arbeitshierarchie zu erreichen. Vgl. Renate Kreile, Zimbabwe. Von der Befreiungsbewegung zur Staatsmacht, Saarbrücken – Fort Lauderdale 1990, S. 148.

Insbesondere in Krisensituationen dient die Etikettierung sozialer und politischer Opposition als ‚ethnisch‘ oder ‚tribalistisch‘ auch dazu, vom entwicklungspolitischen Versagen der neuen Staatsklassen abzulenken, Sündenböcke zu präsentieren und durch die Beschwörung vertikaler Loyalitäten wachsende soziale Widersprüche zu verschleiern. Die Aggressionen unterprivilegierter oder relativ depravierter Schichten gegen die ‚Krokodile‘, ‚Baobabs‘ oder ‚Wa-benzis‘ (die Mercedes-Besitzer), wie der afrikanische Volksmund die sich selbst privilegierenden Eliten nennt²⁰, können umgelenkt werden auf die ethnische Minderheit oder die dieser zugeordnete Partei²¹. Den in ihren Entwicklungshoffnungen enttäuschten Bevölkerungsgruppen werden ethnisch-tribale Deutungsmuster für ihre Misere nahegebracht. Verantwortlich gemacht werden jeweils ‚die anderen‘, die angeblich bei der Verteilung des Kuchens bevorzugt werden oder sich besonders raffiniert selbst bedienen.

Unter massivem äußerem wie innerem Druck kam es seit Ende der achtziger Jahre in vielen afrikanischen Staaten zur Etablierung von Mehrparteiensystemen und zeitgleich zur Verschärfung ethnisch geprägter politischer Auseinandersetzungen. Beide Entwicklungen dürften wesentlich durch die tiefgreifende sozioökonomische Strukturkrise bestimmt sein, in die ein Großteil der afrikanischen Staaten geraten ist.

Zirka drei Viertel aller afrikanischen Länder stehen heute vor dem finanziellen Ruin – die Verschuldung hat gigantische Ausmaße angenommen. Nicht zuletzt aufgrund sich verschlechternder ‚terms of trade‘ für seine Exportgüter ist Afrika handelspolitisch wie finanziell in eine Sackgasse geraten. Die wenigsten Länder können ihre Importe noch durch ihre Exporteinnahmen finanzieren²². Für die meisten Menschen haben sich die Lebensbedingungen drastisch verschlechtert²³. Die vom Internationalen Währungsfonds und der Weltbank verordneten Strukturanpassungsprogramme, die als Weg aus der Abwärtsspirale

gepriesen wurden, verschärften die Notlage breiter Bevölkerungsschichten insbesondere in den Städten; das soziale Netz der ethnischen Solidargemeinschaft wird unter derartigen Umständen existenziell wichtiger denn je. Angesichts der fortschreitenden Krise gingen die Opfer der Strukturanpassung, die konfliktfähigen Gruppen der urbanen Mittelschichten – Studenten, Lehrer, Staatsbedienstete – sowie die städtischen Armutsgruppen auf die Straße, prangerten die exzessive Selbstbereicherungs- und Unterdrückungspolitik der verkrusteten Staatsklassen an und forderten Menschenrechte und demokratischen Wandel.

Angesichts der katastrophalen wirtschafts- und entwicklungspolitischen Bilanz der alteingesessenen Regime verlangten auch die westlichen Geberländer im Verein mit Weltbank und Internationalem Währungsfonds demokratische Reformen und die Einführung von Mehrparteiensystemen²⁴. Wie wenig die herrschenden Autokraten bereit waren, Macht und Pfründe zu teilen oder deren Verlust in Kauf zu nehmen, zeigte sich schnell. Der scheinbar kühne Schritt, der Legitimationskrise durch Zulassung von Oppositionsparteien zu begegnen, erwies sich als erfolgreicher Schachzug zur Herrschaftssicherung. Wo die Opposition sich nicht von sich aus zersplitterte, häufig entlang ethnischer Zugehörigkeiten, halfen die Machthaber oftmals kräftig nach, indem sie Gründungen neuer Parteien selbst initiierten oder diese unterwanderten. „Multi-Mobutismus“ wurde dieser Vorgang in Zaire genannt²⁵. Unter den Bedingungen der Krise und des Mangels und angesichts der wilden Entschlossenheit der alten Gardien, an ihrer selbststüchtigen ‚Politik des (vollen) Bauches‘²⁶ festzuhalten, wie Bayart anschaulich formuliert, beförderte die Einführung des Mehrparteiensystems die Entstehung ethnischer Konflikte. So gibt es beispielsweise deutliche Indizien, daß Kenias Präsident Daniel arap Moi seine Prophezeiung, politischer Pluralismus führe zu ethnischen Konflikten, selbst wahrmacht²⁷.

Wenn die Demokratisierungsbemühungen nicht zu einer brotlosen Abfindung für die Massen werden sollen, die nun, vermeintlich mitbestimmend, den

Welt, Bd. 5: Ostafrika und Südafrika: Unterentwicklung und Entwicklung, Hamburg 1982², S. 148.

20 Vgl. U. Hoering/C. Wichterich (Anm. 18), S. 235.

21 Vgl. R. Kreile (Anm. 14), S. 155 f.

22 Vgl. Rainer Tetzlaff, Demokratisierung von Herrschaft und gesellschaftlicher Wandel in Afrika: Perspektiven der 90er Jahre, (Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung), Bonn 1991, S. 4.

23 So sank bspw. das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen von 411 US-Dollar im Jahr 1980 auf rund 300 US-Dollar 1990. Vgl. Rainer Tetzlaff, Die „afrikanische Krise“: Afrika zwischen erzwungener Strukturanpassung und beabsichtigter Transformation, in: Jahrbuch Dritte Welt 1991, München 1990, S. 117.

24 Vgl. Wilhelm Hofmeister, Demokratie ist möglich. Kenia und die Parteienentwicklung in einer multikulturellen Gesellschaft, in: Das Parlament vom 8. März 1996, S. 23.

25 Vgl. U. Hoering/C. Wichterich (Anm. 18), S. 235.

26 Jean-François Bayart, L'État en Afrique. La politique du ventre, Paris 1989.

27 Vgl. Beat Sottas/Yvan Droz, Effekte der Globalisierung, Ethnizität und Versorgungssicherheit: Familiäre Zirkulation bei migrierenden Kikuyu in Kenya, in: Peripherie, 15 (1995) 59/60, S. 164.

Gürtel bereitwilliger enger schnallen sollen, ist eine Verbesserung der materiellen Lebensbedingungen unabdingbar. Nur so können längerfristig explosive ethnisch, religiös oder sonstwie maschierte Verteilungskämpfe verhindert werden²⁸. Bei einem Fortdauern der Krise bleibt die Gefahr virulent, daß die Staatsklassen Ethnizität zum sozialen und politischen Ausschlußkriterium machen, alle wichtigen Posten und Pfründe der eigenen ethnisch-regionalen Hausmacht zuschanzen und damit bestehende Balancen destabilisieren²⁹. Daß rivalisierende oder in ihrem Macht- und Aneignungsmonopol bedrohte politische Eliten unter Umständen nicht davor zurückschrecken, ethnische Minderheiten auch physisch zu vernichten, haben in jüngster Zeit etwa die Entwicklungen in Liberia, in Ruanda, in Zaire und in geringerem Ausmaß in Kenia gezeigt.

IV. Fallbeispiele

In *Liberia* tobt seit 1989 ein mit unvorstellbarer Grausamkeit geführter ethnisch gewandeter Bürgerkrieg, der zum Zusammenbruch jeglicher staatlichen Ordnung geführt hat³⁰. Bis Ende der siebziger Jahre hatte Liberia als relativ wohlhabend und stabil gegolten; das politische System wurde dominiert von einer afroamerikanischen Elite, den Abkömmlingen freigelassener amerikanischer Sklaven, die seit 1820 nach Westafrika zurückgekehrt waren und sich, ähnlich wie anderswo die europäischen Kolonisatoren, als den alteingesessenen Völkern des Hinterlandes, die sie als ‚Stammesbevölkerung‘ titulierte, kulturell überlegen betrachteten. Die Armee spielte als Repressionsinstrument eine Schlüsselrolle im Herrschaftssystem. Angesichts wachsender wirtschaftlicher und sozialer Probleme wurden etwa seit 1970 die unteren Ränge der Armee zunehmend mit arbeitslosen und entwurzelten Männern aus den städtischen Unterschichten besetzt. Aus diesem Armee-Segment heraus putschte sich 1980 Samuel Doe an die Macht, der die politische Maschinerie der alten Elite abschaffte, ein auf ethnischen Gefolgschaften basierendes Klientensystem errichtete, das hauptsächlich die Bevölkerungsgruppen der Krahn und Mandingo begünstigte, und eine hemmungslose Politik der Selbstbereicherung verfolgte. Zunehmende Rivalitäten zwischen Doe und einem seiner

Mitputschisten, der sich seinerseits eine alternative ethnische Basis verschaffte, übertrugen sich auf die Streitkräfte und führten zu einer zunehmenden Ethnisierung von Armee und Gesellschaft.

Im Zuge der sozioökonomischen Krisenentwicklung verschärften sich die ethnisch akzentuierten Verteilungskämpfe und wurden zunehmend militarisiert. Ellis stellt in diesem Zusammenhang fest: „Alle gegenwärtigen Fehden in Liberia begannen an der Spitze und breiteten sich nach unten hin in die Gesellschaft aus. Sie wurden zum größten Teil von machthungrigen Einzelnen heraufbeschworen.“³¹ Gestützt auf ihre jeweilige ethnisch-regionale Hausmacht kämpfen die rivalisierenden Milizenchefs um den Zugang zum Staat als Selbstbereicherungsinstrument. Dementsprechend bemerkt Bayart: „In Liberia geht es um den Panzerschrank, der die Benutzungsgebühren einer der größten Billigflagge-Handelsflotten, die Früchte der Drogengeldwäsche und die Einkünfte des Eisen- und Diamantensports enthält. Der Kampf zwischen Präsident Samuel Doe und dem Rebellen Charles Taylor im Jahr 1990 war kein ‚ethnischer‘, sondern ein mafioser.“³²

In *Ruanda* fielen 1994 mehr als eine halbe Million Menschen Massensoldaten zum Opfer, die in den Medien weithin als erneuter Ausbruch eines jahrhundertalten ‚Stammes-Krieges‘ zwischen den Bevölkerungsgruppen der Hutu und der Tutsi weniger erklärt als mystifiziert wurden. Tatsächlich erfüllen die beiden Hauptbevölkerungsgruppen Ruandas, die Hutu mit zirka 85 Prozent und die Tutsi mit rund 14 Prozent, kaum die allgemein gängigen ethnischen Zuordnungskriterien. Sie bewohnten seit vorkolonialer Zeit die gleiche Region, verfügen über die gleiche Sprache, eine gemeinsame Kultur und Religion und waren politisch geeint. In der traditionellen Gesellschaft waren die Hutu im wesentlichen Ackerbauern und die Tutsi Viehzüchter, die Reichtum und Macht monopolisierten. Die Zugehörigkeiten waren variabel und kennzeichneten eher soziale Schichten als ethnische Gruppen³³.

Durch Kolonialismus und Missionsgeschichtsschreibung wurden die Zugehörigkeiten verfestigt, instrumentalisiert und mittels einer rassistisch getönten mythologisierten Ethnohistorie unter-

28 Vgl. U. Hoering/C. Wichterich (Anm. 18), S. 226.

29 Vgl. R. Tetzlaff (Anm. 22), S. 49 f.

30 Vgl. Hans Christoph Buch, Passagiere auf einem sinkenden Schiff, in: *Die Zeit* vom 19. Juli 1996, S. 9–11.

31 Stephen Ellis, Wer zählt die Macht der Masken?, in: *Frankfurter Rundschau* vom 4. August 1995, S. 16.

32 Jean-François Bayart, Der Demokratie beraubt, in: *Die Tageszeitung* vom 10. Juni 1992, S. 10.

33 Vgl. Hildegard Schürings, Ethnien haben eine Geschichte, in: dies. (Hrsg.), *Ein Volk verläßt sein Land. Krieg und Völkermord in Ruanda*, Köln 1994, S. 140 ff.

mauert. Die Tutsi wurden als angebliches ‚Herrenvolk‘ von der belgischen Kolonialadministration gefördert, die auch einen ethnischen Zuordnungsvermerk im Ausweis zur Pflicht machte. Mangels kultureller Unterscheidungskriterien wurde als Tutsi definiert, wer mehr als zehn Kühe besaß.

Der Unabhängigkeit Ruandas 1962 war ein Aufstand der Hutu-Mehrheit gegen die herrschende Tutsi-Monarchie vorausgegangen, bei der Tausende von Tutsi ermordet und in die Nachbarstaaten vertrieben wurden. Seit den siebziger Jahren propagierte die Hutu-dominierte Regierung Habyarimana jedoch eine Politik der Versöhnung zwischen den Bevölkerungsgruppen. In den folgenden Jahren galt Ruanda als entwicklungspolitisches Musterland. Seit Mitte der achtziger Jahre kam es jedoch zu einer Akkumulation von Krisenfaktoren: Bevölkerungsdruck, Landknappheit, ökologische Probleme, Preisverfall bei den Hauptexportgütern Kaffee und Tee, eine hohe HIV-Infektionsrate, steigende Verschuldung sowie seit 1990 ein rigides Strukturanpassungsprogramm führten zu einer Spirale der Verzweiflung und Hoffnungslosigkeit bei breiten Bevölkerungsschichten. Parallel dazu wurde das Regime zunehmend repressiver, regionalistischer und korrupter³⁴.

Die unter äußerem wie innerem Druck erfolgende Öffnung zum Mehrparteiensystem verstärkte nur die Ethnisierung der Politik. Verschärft wurde die zunehmend anomische innenpolitische Situation dadurch, daß 1990 eine Armee von Exilruandern von Uganda aus in Ruanda einmarschierte. Diese sog. *Patriotische Front Ruandas* rekrutierte sich aus Nachkommen der Tutsi-Flüchtlinge von 1962 wie auch aus geflohenen Hutu-Oppositionellen, die nun ein Recht auf Rückkehr und eine Beteiligung an der Macht in Kigali forderten.

Die herrschende Elite Ruandas war zu einer Machtteilung keineswegs bereit. Die Armee wurde drastisch vergrößert, die äußere Bedrohung wie auch die innergesellschaftliche Misere wurden ‚den Tutsi‘ angelastet, auf Ausgleich und Kompromiß bedachte Hutu-Politiker wurden der Kollaboration mit dem Feind beschuldigt³⁵. Insbesondere der innere Machtzirkel des Regimes, die Angehörigen des Präsidentenclans, sahen Herrschaft und

Pfründe in Gefahr. Im April 1994 machten sie sich daran, ein für allemal die Teilhabeansprüche der Tutsi und der Oppositionsparteien zunichte zu machen³⁶. Gelenkt von staatlichen Amtsträgern ermordeten Militär und Milizen Hunderttausende von Tutsi und gemäßigten Hutu. Neben der Ausschaltung von Rivalen bot sich der herrschenden Clique mittels der Massaker auch die Möglichkeit, die sozialpolitische Unzufriedenheit und Gewaltbereitschaft der in der Krise verzweifelnden Bevölkerungsschichten umzulenken auf die ethnische Minderheit³⁷.

Im Herbst 1996 ist das östliche *Zaire* durch Krieg und katastrophales Flüchtlingselend in die Schlagzeilen geraten. Auch diesmal sind nicht althergebrachte ethnische Unverträglichkeiten der bestimmende Faktor in den Auseinandersetzungen zwischen zairischer Armee und den sog. Tutsi-Rebellen. Tatsächlich verbinden sich hier zairische und regionale Problemlagen zu einem explosiven Krisenherd. Angesichts des drohenden Staatszerfalls Zaires, das von einem der raffgierigsten Kleptokraten Afrikas jahrzehntelang ausgeplündert und ruiniert wurde, und angesichts des bevorstehenden Todes Mobutus versuchen Politiker und Militärs, aus der Konkursmasse des Landes für sich zu retten, was zu retten ist. Dabei schrecken sie auch vor dem skrupellosen Ausspielen der ‚ethnischen Karte‘ nicht zurück³⁸. Der Machthunger „unverantwortlicher Hasardeure“ stürze Hunderttausende von Menschen in unsägliches Elend, bemerkte zutreffend Entwicklungshilfeminister Spranger³⁹.

Manifest wurde die Tragödie in Zaire, als die Regierung im September per Gesetz die Bevölkerungsgruppe der Banyamulenge-Tutsi, die seit 200 Jahren in der Region ansässig ist, ausbürgerte und gewaltsam zu vertreiben begann, um sie so als Faktor des innenpolitischen Machtkampfes auszuschalten⁴⁰. Gebrodelt hatte es in der Ost-Region schon länger. Seit dem Sommer 1994 lebten hier Hunderttausende von Hutu-Flüchtlingen aus Ruanda, die ihre Heimat verlassen hatten, nachdem die Tutsi-dominierte Patriotische Front die Macht in Kigali erobert hatte. Unter den Flüchtlin-

36 Vgl. ebd., S. 169.

37 Vgl. René Lemarchand, Hintergründe des Völkermords in Ruanda, in: *Der Überblick*, 30 (1994) 3, 106 ff.

38 Vgl. ausführlich Bartholomäus Grill, Vor dem Diktator stirbt Zaire, in: *Die Zeit* vom 8. November 1996, S. 9 ff.

39 Zit. nach Thomas Burmeister, Der Krieg der „Unschuldslämmer“ stürzt Hunderttausende ins Elend, in: *Frankfurter Rundschau* vom 1. November 1996, S. 2.

40 Vgl. Peter Körner, Das Tabu des weißen Mannes, in: *Die Zeit* vom 8. November 1996, S. 11.

34 Vgl. Heike Behrend/Claude Meillassoux, Krieg in Ruanda. Der Diskurs über Ethnizität und die Explosion des Hasses, in: *Lettre International*, (1994) 26, S. 12.

35 Vgl. ausführlich Hartmut Dießenbacher, Warum Völkermord in Ruanda? Wie Bevölkerungswachstum und knappes Land die Massaker und den Bürgerkrieg begünstigt haben, in: *Leviathan*, 23 (1995) 2, S. 184.

gen befanden sich auch viele Angehörige der für die Massenmorde verantwortlichen ehemaligen politischen Führung und der fanatischen Hutu-Milizen, die die alten Machtstrukturen in den Lagern reetablierten, eine Rückeroberung Ruandas vorbereiteten und ihre Operationsbasis auf Gebiete jenseits der Flüchtlingslager ausdehnten. Nur zu bereitwillig gingen sie den zairischen Behörden bei den Pogromen gegen die Banyamulenge-Tutsi zur Hand, ebenso wie verarmte Teile der zairischen Zivilbevölkerung, die den Unmut über ihre desolate Lage nun nicht gegen die politisch Verantwortlichen, sondern gegen die relativ wohlhabende Tutsi-Minderheit richteten. Als die Übergriffe eskalierten und die Behörden – wie etwa in der Stadt Uvira – per Lautsprecherwagen zur Ermordung der ‚Tutsi‘ aufriefen und Straffreiheit versprachen⁴¹, setzten die bedrohten Banyamulenge-Tutsi sich bewaffnet zur Wehr. Unterstützt wurden sie von Truppen der Tutsi-dominierten Regierung Ruandas, für die die extremistischen Hutu-Milizen in den Flüchtlingslagern eine permanente Gefährdung darstellen und die deshalb an einer Pufferzone auf zairischem Territorium interessiert sein dürfte⁴². Hauptleidtragende des Krieges sind einmal mehr die zivilen Flüchtlinge, insbesondere Frauen, Kinder und alte Menschen.

Auch in *Kenia* nahmen in den letzten Jahren im Zuge von Krisenentwicklung und politischer Öffnung ethnisch akzentuierte politische Unruhen dramatisch zu⁴³. Opfer sind dabei insbesondere Angehörige der Kikuyu, die mehrheitlich in Opposition zur Regierungspartei KANU stehen, die seit der Machtübernahme von Präsident Moi 1978 von der Bevölkerungsgruppe der Kalenjin dominiert wird. So proklamierten etliche Minister Vorrechte der die Regierung unterstützenden Kalenjin und Maasai und versprachen ihren Anhängern Land, von dem die Kikuyu gewaltsam vertrieben wurden. Damit sollten in von Kikuyu ‚ethnisch gesäuberten‘ Gebieten klare Mehrheitsverhältnisse zugunsten der Regierungspartei geschaffen werden. Auch die von den internationalen Kreditge-

bern angemahnte Verkleinerung des Staatsapparates erfolgt überproportional durch den Ausschluß der unter Kenyatta staatstragenden Kikuyu, die so für ihre Sympathie mit der Opposition bestraft werden⁴⁴.

Allerdings übersetzten sich in Kenia, das sozialstrukturell relativ ausdifferenziert ist und eine vergleichsweise lebendige Zivilgesellschaft aufweist, die neuen pluralistischen politischen Strukturen bislang weniger dramatisch in ethnische Konflikte als in afrikanischen Ländern, in denen die sozioökonomische Differenzierung gering ist wie etwa in Ruanda. Ohne eine nennenswerte Differenzierung sozioökonomischer Interessenlagen dürfte eine wesentliche strukturelle Voraussetzung für die Herausbildung politisch-programmatisch konkurrierender Parteien fehlen, die vertikale ethnisch-regionalistische Mobilisierungsmuster übersteigen könnten. Wenngleich auch bei den Wahlen in Kenia 1992, von oben drastisch befördert, ein regionales Abstimmungsverhalten dominierte, wurden zumindest im Wirtschaftszentrum Nairobi die ethnisch-regionalistischen Loyalitätsmuster deutlich durchbrochen, und Präsident Moi wurde dort auch von seiner eigenen ethnisch-regionalen Basis nicht mehr eindeutig unterstützt⁴⁵.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Politisierung von Ethnizität im heutigen Afrika wesentlich im Kontext einer dramatischen Krisensituation zu sehen ist, in der der ethnische Faktor von unterschiedlichen Akteuren instrumentalisiert wird. Nicht zuletzt dient er reformunwilligen Segmenten der Staatsklassen als Ausschlußkriterium angesichts wachsender Ressourcenknappheit und zur Erhaltung ihres Machtmonopols. Die gefährlichsten Stammesgegensätze im heutigen krisengeschüttelten Afrika wurden in einem Hirtenbrief der kenianischen Bischöfe unmißverständlich beim Namen genannt. Es handelt sich dabei um die Gegensätze zwischen den „zwei wirtschaftlichen Stämmen, dem Stamm der Reichen, die ihren Wohlstand durch zweifelhafte Methoden angehäuft haben, und dem Stamm der Armen, die die Mehrheit unseres Volkes sind“⁴⁶.

41 Vgl. Wolfgang Kunath, Ohne zu wissen, wohin und warum, in: Frankfurter Rundschau vom 29. Oktober 1996, S. 3.

42 Vgl. B. Grill (Anm. 38), S. 10.

43 Vgl. Bettina Gaus, Kenia am Rande des Bürgerkrieges, in: Die Tageszeitung vom 4. Mai 1992, S. 8; Dominic Johnson, Ethnische Säuberungen bei Nacht und Nebel, in: Die Tageszeitung vom 7. Januar 1995, S. 9.

44 Vgl. B. Sottas/Y. Droz (Anm. 27), S. 164.

45 Vgl. Dieter Neubert, Westliche politische Ideen und deren Verwirklichung in Afrika. Demokratisierung und Menschenrechte in Kenia und Ruanda, in: Peripherie, 16 (1996) 61, S. 55 f.

46 U. Hoering/C. Wichterich (Anm. 18), S. 26.

Ein Volk bricht nicht auf – Entwicklungspolitische Überlegungen zur Zivilgesellschaft in Tanzania

I. Einleitung

Der Begriff „Zivilgesellschaft“ ist zu einem entwicklungspolitischen Modebegriff geworden. Mit ihm verbinden sich wieder neue Hoffnungen auf eine Demokratisierung von Transformations- und Entwicklungsgesellschaften im Süden und Osten. In Tanzania wie auch in anderen Ländern des südlichen Afrika haben sich in den letzten Jahren die Handlungsspielräume für gesellschaftliche Interessengruppen stark erweitert. Demokratische Grundregeln wie Meinungs-, Versammlungs- und Organisationsfreiheit werden formal eingehalten und von zahlreichen Gruppen genutzt. Seit Anfang der neunziger Jahre können Nichtregierungsorganisationen (NRO) legalen Status erhalten und sich registrieren lassen. Entstanden ist ein breites Spektrum von Dach- und Berufsverbänden, Wohlfahrts- und Dienstleistungsorganisationen, kleingewerblichen Zusammenschlüssen und lokalen Selbsthilfegruppen. Ihre Stereotypisierung verstellt jedoch den Blick auf ihren tatsächlichen Einfluß. Immer wieder wird Zivilgesellschaft als „catch all“-Begriff für organisierte Interessengruppen und Organisationen verwendet, die sich außerhalb und unabhängig vom Staat und seinen Institutionen artikulieren. Zum Konzept von Zivilgesellschaft gehört jedoch nicht nur die Existenz von nichtstaatlichen Akteuren außerhalb der administrativen und gesetzgebenden Institutionen des Staates, sondern auch die Verbindung und Interaktion zwischen ihnen und dem Staat. Der Begriff der Zivilgesellschaft ist als politische Arena oder als „regulierter Kampfplatz“ aufzufassen, d.h. als ein Ort, an dem gesellschaftliches Leben außerhalb staatlicher Dominanz stattfindet und soziale Interessenkonflikte ausgehandelt werden¹. Das besondere an der Zivilgesellschaft ist, daß diese nur durch Verhandlungen und Netzwerkstrukturen zwischen dem Staat und den gesellschaftlichen Gruppen funktioniert, die sich in einen Prozeß des Interessenausgleiches bege-

ben. Erst durch den Gestaltungsanspruch und Veränderungswillen von Organisationen können sich demokratische Gegenmachtstrukturen zum staatlichen Herrschaftsanspruch herausbilden, die es rechtfertigen, von Zivilgesellschaft zu sprechen².

Innerhalb der Entwicklungspolitik konzentriert sich die Diskussion über Zivilgesellschaft auf die verstärkte Pluralisierung der Gesellschaft sowie die Dezentralisierung politischer Entscheidungen und die gezielte Verlagerung politischer Entscheidungsfindung auf die Ebene nichtstaatlicher Akteure³. Der Entwicklungszusammenarbeit kommt die Aufgabe zu, „Raum für gesellschaftliche Auseinandersetzungen um Ziele und Methoden zu schaffen, um auf diese Weise die Entstehung einer solidarischen Zivilgesellschaft zu ermöglichen“⁴.

Mit der Förderung der Zivilgesellschaft wird nach Wegen der Stärkung demokratischer Machtbildung und gesellschaftlicher Steuerungskapazität außerhalb von staatlichen Institutionen gesucht. Erfahrungen zeigen, daß die gesellschaftliche Problemlösungskapazität in denjenigen Ländern größer ist, in denen die politische Steuerung nicht nur durch staatliche Bürokratien erfolgt, sondern ebenfalls Akteure aus nichtstaatlichen Sektoren an Problemlösungen beteiligt sind. Zu einflußreichen Akteuren können unterschiedliche Organisationen wie Gewerkschaften, Bauernorganisationen und Berufsvereinigungen, Wohlfahrtsorganisationen, Selbsthilfegruppen, private Entwicklungsgesellschaften und gesellschaftliche Interessengruppen zählen, die sich für die Verwirklichung der Menschenrechte, die Gleichstellung von Frauen oder für den Umweltschutz einsetzen. In der Entwicklungspolitik werden sie unter dem Begriff der NROs zusammengefaßt. Hinter diesem Begriff

2 Vgl. Eberhard Sandschneider, Transparency International, Berlin 1996; ders., Zivilgesellschaft. Eine Bestandsaufnahme, in: NG/FH, 42 (1995) 4.

3 Vgl. Bernd Knippers, Zum Begriff der Zivilgesellschaft und seiner Anwendung in der Analyse der politischen Entwicklung Afrikas, Duisburg 1994; E. Sandschneider, Transparency, ebd., S. 748.

4 Gilbert Zibura, in: Frankfurter Rundschau vom 22. 3. 1996.

1 Vgl. Gert Weisskirchen, Notizen zur Zivilgesellschaft, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte (NG/FH), 42 (1995) 4.

verbirgt sich ein heterogener, wertorientierter und gemeinnütziger Sektor, der nicht zum staatlichen und auch nicht zum privatwirtschaftlichen Bereich zählt. Aufgrund von einigen konstitutiven Merkmalen ordnet die aktuelle entwicklungspolitische Diskussion diese Organisationen vorzugsweise der Zivilgesellschaft zu. Zweifellos spielen sie eine herausragende Rolle in allen wirtschaftlichen und politischen Transformationsprozessen, weil sie wesentlich zur gesellschaftlichen Öffnung beigetragen haben. Der Übergang von einer autoritären zu einer demokratischen Gesellschaftsordnung ist ohne ihre aktive Beteiligung kaum denkbar. Doch wird ihr Einfluß und ihre Steuerungskapazität in vielen Fällen überschätzt.

Ein nüchterner Blick in die tanzanische Realität zeigt, daß der sprunghafte Zuwachs und die alleinige Existenz von NROs relativ wenig über den Zustand und die Perspektiven einer Zivilgesellschaft und den Einfluß organisierter Gruppeninteressen aussagt. Trotz politischer und wirtschaftlicher Liberalisierung sind zivilgesellschaftliche Strukturen in Tanzania bislang sehr schwach entwickelt. Auf der Grundlage von Erfahrungen in Tanzania wird in diesem Beitrag nach den Voraussetzungen gefragt, die es NROs ermöglichen, zu zivilgesellschaftlichen Akteuren heranzuwachsen und Prozesse zu beeinflussen. Damit verbindet sich die Frage nach den Bedingungen, unter denen eine unmittelbare Einflußnahme nicht stattfinden kann oder der Einfluß von NROs unbedeutend bleibt. Solange Funktionsweisen und Wirkungen von Organisationen ungeklärt sind, kann die Frage nicht sinnvoll beantwortet werden, wie die Beteiligungschancen von NROs im Demokratisierungsprozeß stärker genutzt und ausgebaut werden können.

II. „Feinde der Entwicklung“ nicht besiegt

Julius Nyereres visionäre Vorstellungen vom afrikanischen Sozialismus erhielten während der siebziger Jahre internationale Beachtung und Unterstützung. In der Arusha-Deklaration von 1967 legte die Partei „der Revolution“, Chama Cha Mapinduzi (CCM), die Grundlagen des tanzanischen Entwicklungsmodells und versprach den Menschen ein besseres Leben. CCM rief zu einer breiten Offensive gegen die drei großen „Feinde der Entwicklung“ (enemies of development) auf: Armut, Analphabetismus und Armutskrankheiten

sollten durch vereinte Entwicklungsanstrengungen beseitigt und die Grundlagen für eine sich selbsttragende und auf die eigenen Kräfte bauende Entwicklung geschaffen werden. Obwohl Tanzania von Bürgerkriegen, Dürren und anderen Katastrophen verschont geblieben ist, gehört es zu den Ländern mit den weltweit schlechtesten Entwicklungsindikatoren. Durch die Verschlechterung der sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist Massenarmut zum begleitenden Kennzeichen des Demokratisierungsprozesses geworden.

Der größte politische Erfolg der seit der politischen Unabhängigkeit regierenden CCM liegt in der inneren Stabilität, die weder durch die Markteinführung noch durch die ersten freien Wahlen erschüttert wurde. Denn trotz Aufbruch zu Demokratie und Marktwirtschaft ist das Leben für die Mehrheit der Bevölkerung nicht einfacher geworden. Durch die Folgen der Strukturanpassungsprogramme müssen die Menschen mehr Verantwortung für sich selbst übernehmen: Der Zugang zu Bildung und Gesundheit ist von Erwerbsarbeit abhängig, die für die Mehrheit der Menschen noch nicht einmal das Existenzminimum sichert. Über die Hälfte der Gesamtbevölkerung lebt in extremer Armut. Unter den vorherrschenden Bedingungen erreichen 20 Prozent der Kinder nicht das Alter von fünf Jahren und die, die es erreichen, haben eine Lebenserwartung von 51 Jahren; sie liegt damit 20 Jahre unter der in den westlichen Industrieländern. Weder wurden die von der Weltbank propagierten „safety nets“ für die Armutsbevölkerung geschaffen, noch existiert eine armutsorientierte Wirtschafts- und Sozialpolitik. Längst sind die Zeiten vorbei, als noch jede neu errichtete Schule oder jedes Krankenhaus als Fortschritt galt, unabhängig davon, ob Gehälter und laufende Kosten gezahlt werden oder die Familien die Gebühren aufbringen können. Angesichts von Schulklassen mit 100 Kindern, die sich dicht auf wenigen Bänken drängen oder den Platz auf dem Fußboden teilen, wo es kaum Schulbücher gibt und Lehrer aufgrund der Klassengröße nichts anderes als der „teachers talk“ übrigbleibt, Kinder keine Fragen stellen und auf Fragen nur im Chor geantwortet wird, angesichts solcher Verhältnisse nimmt nicht nur der Stellenwert der Schulbildung in der Bevölkerung ab; auch die gesellschaftlichen Langzeitwirkungen sind nicht abzusehen. In der Grundschule liegt die Abbrecherquote gegenwärtig bei 50 Prozent, und sie nimmt weiter zu, weil sich die Investitionen in die Schulbildung kaum lohnen. So überrascht es kaum, daß die Einschulungsrate sich innerhalb von einer Dekade

(1980–1990) um ein Drittel verringert hat⁵. Nach drei Entwicklungsdekaden haben sich erwünschte Erfolge nicht eingestellt. Ausbleibende Entwicklungsfortschritte sowie die verbreitete Korruption haben zu einer „aid fatigue“ gegenüber Tanzania geführt.

III. „Demokratie können wir nicht essen“

Der Übergang zu einem Mehrparteiensystem und wirtschaftspolitischen Reformen wurde in Tanzania von keiner Bürgerrechtsbewegung gefordert oder eingeklagt. Politische Protestbewegungen wie in Benin, Kamerun, Malawi, Südafrika, Sambia und anderen Ländern hat es nicht gegeben. Angesichts der Demokratisierungswelle in afrikanischen Nachbarstaaten, der zusammenbrechenden Einparteiensysteme in Osteuropa und der verstärkten Konditionalität der Geber in den Bereichen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft setzte eine von „oben“ gesteuerte Demokratisierung ein. In vorausschauender Weitsicht und politischer Klugheit hat die ehemalige Einheitspartei die politische Liberalisierung eingeleitet und im Rahmen der bestehenden Verfassung den Übergang zum Mehrparteiensystem legalisiert. Als größtes politisches Ereignis der neuen Ära wird eine Massendemonstration von über 30 000 Personen in Mwanza (1992) bewertet, zu der der Präsidentschaftskandidat der Oppositionspartei NCCR, Augustine Mrema, am Nyazasee aufgerufen hatte. Die Bevölkerungsmehrheit entschied sich bei den Wahlen nach der ihr vertrauten Lebensregel „Lieber den Teufel wählen, den wir kennen, als einen unbekanntem Engel“. Damit sicherten sie bei den ersten freien Wahlen im Oktober 1995 die Fortführung der Einparteiensystem. Im übrigen bewies die Bevölkerung durch den friedlichen Verlauf der Wahlen, der für sie wichtiger war als die Manipulationen am Wahltag in Dar es Salaam und auf Zanzibar, ihre Demokratiefähigkeit. Für die Commonwealth Beobachtergruppe waren die Umstände derart „chaotisch“ (verspätetes Öffnen der Wahllokale, fehlende Wahlunterlagen, verschwundene Wahlurnen), daß wegen der Unregelmäßigkeiten eine Wiederho-

lung der Wahlen in Dar es Salaam angeregt und drei Wochen später durchgeführt wurde.

„Demokratie können wir nicht essen“ – mit diesen Worten beschreibt die Arbeitsministerin und Vorsitzende des nationalen Frauenverbandes UWT (Union of Women in Tanzania), Anna Abdallah, die weitverbreitete Stimmung im Land. Die Sicherung des Überlebens läßt den Menschen wenig Zeit für Politik. Außerdem haben viele von ihnen das Vertrauen in staatliche Institutionen und die politischen Parteien verloren. Das politische Geschäft ist für sie die Jagd nach Vergünstigungen und Privilegien. Überall erleben sie, wie sich Politiker bereichern und Staatsangestellte nur gegen Zahlung entsprechender Bestechungsgelder bereit sind, ihre Arbeit zu verrichten, Lizenzen und Genehmigungen zu erteilen oder Vorgänge zu bearbeiten. Praktisch bleibt die Bevölkerungsmehrheit von der politischen Willensbildung und Beteiligung ausgeschlossen. Auch die neugegründeten Parteien NCCR-Mageuzi (National Convention for Constitutional Reform), Chadema Chama Cha Demokrasia-na Mandeleo, CUF (Civic United Front) und UDP (United Democratic Party) zeigen wenig Interesse an den realen und drängenden Problemen der Bevölkerung.

IV. „Dritter Arbeitsmarkt“ als Reservoir sozialer Mobilität

Die ausländische Hilfe sorgt seit Jahren für über 70 Prozent der Staatseinnahmen und für 50 Prozent des Bruttosozialproduktes (BSP). Gemessen am BSP ist sie den Leistungen des informellen Sektors vergleichbar. Externe Finanzmittel sind zentraler Faktor gesellschaftlicher Produktion und laufen allen Bestrebungen entgegen, auf die eigenen Kräfte zu vertrauen. Beispielsweise werden alle Investitionsleistungen des Staates ausschließlich aus externen Quellen finanziert. Die Gleichzeitigkeit von kreditfinanzierten Importen und eingeschränkter Zufuhr von ausländischen Kapitalinvestitionen belasten die Handelsbilanz und lassen – trotz partieller Erlasse – die Schuldenlast weiter wachsen. Interne Mittel reichen noch nicht einmal zur Finanzierung von Löhnen und Gehältern im staatlichen Sektor aus. Immer wieder kommt es vor, daß Gehaltszahlungen über Monate ausgesetzt werden wie im vergangenen Jahr bei den Universitätsangehörigen und den 13 000 Angestellten der Stadtverwaltung von Dar es Salaam. Ein ausländisches Expertenteam, das

5 Vgl. Nakasael Katunzi/Susan Ladbury, *The Influence of Gender and Educational Opportunities and performance in Tanzania*. The British Council, Overseas Development Administration, Dar es Salaam 1992.

Aspekte bilateraler Zusammenarbeit evaluierte, forderte rigoros eine „zweite Welle“ gesellschaftlicher Transformation – hin zu einem Regime mit signifikant geringerem internationalen Hilfevolumen und einer effizienteren Entwicklungsverwaltung⁶. Öffentliche Entwicklungsgelder übertreffen die Einnahmen der Zentralregierung um das 200-fache⁷. Damit sorgt die Auslandshilfe für einen „zweiten Staatshaushalt“, der die Bedeutung von Steuer- und Zolleinnahmen um ein Vielfaches übertrifft.

Neben den formellen und informellen Wirtschaftssektoren ist innerhalb der „donor economy“ ein „dritter“ Arbeitsmarkt für Mittelschichten entstanden. Die Anzahl der NROs hat sich seit den neunziger Jahren verdreifacht. Sie steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Hinwendung der Entwicklungspolitik zu den nichtstaatlichen Sektoren. Immer mehr internationale Organisationen (UNDP, Weltbank, Europäische Union) suchen für die Durchführung ihrer Vorhaben die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Stellen.

In der Regel ist der Verdienst in der „donor economy“ um ein Mehrfaches höher als im staatlichen Sektor. Zugleich stellt sie vor dem Hintergrund gleichbleibender Einkommensarmut und starker gesellschaftlicher Differenzierungsprozesse Möglichkeiten sozialer Mobilität und verbesserter wirtschaftlicher Existenzsicherung bereit. Hinzu kommt ein minimaler sozialer Schutz durch betriebliche Sozialleistungen wie gesetzliche Krankenversicherung und Altersversorgung, Familienleistungen, Wohn- und Fahrgeld. Zum Symbol des beruflichen Aufstiegs ist das Projektauto und seine private Nutzung geworden. In Tanzania wurde hierfür der Begriff „Pajero-Kultur“ geprägt – als Synonym für „conspicuous consumption“. Die Integration in die „donor economy“ ist für viele Menschen eine der wenigen Optionen, aus den bescheidenen Lebensverhältnissen mittlerer wie unterer Einkommenschichten herauszuwachsen und Zugang zu einem Reservoir von unterschiedlichen Berufskarrieren zu erhalten. Auch die Entlassungen aus dem öffentlichen Sektor haben die Gründung von privaten Entwicklungsorganisationen vorangetrieben, weil Betroffene die „donor economy“ der informellen Existenzsicherung vorziehen. Wegen des staatlich verordneten sehr früh-

zeitigen Ruhestandes (für Frauen liegt das Renteneintrittsalter bei 45 und für Männer bei 50 Jahren) drängen ebenfalls die Menschen in diesen Teil der Volkswirtschaft, um der Armut zu entkommen. Neben den knapper gewordenen Beschäftigungsmöglichkeiten im staatlichen Bereich und den geringfügigen Zuwachsraten in modernen Wirtschaftssektoren gewinnt der „dritte Arbeitsmarkt“ an Bedeutung. Zwar bestehen für die Bevölkerungsmehrheit unüberwindbare Eintrittsbarrieren, doch ist der Zugang zu ausländischen Fördermitteln über die NRO-Kooperation gegenüber der staatlichen Zusammenarbeit um ein Vielfaches leichter. An diesen Entwicklungen sind die „Ärmsten der Armen“ selten beteiligt, da sie weder über Kontakte noch das antragstechnische Know-how verfügen, um Anträge zu formulieren und Budgets zu erstellen⁸.

Problematisch an dieser Entwicklung ist die einseitige Durchsetzung von Erwerbs- zu Lasten von Entwicklungsinteressen. Obwohl die Träger privater Entwicklungsorganisationen einen Vertretungsanspruch gegenüber den „Armen“ erheben und sich als Mittler zwischen benachteiligten Bevölkerungsgruppen und potentiellen Geldgebern verstehen, haben sie wenig Kontakt zu ihren Zielgruppen oder instrumentalisieren sie für ihre eigenen Zwecke. Sie vertreten die Interessen „ihrer“ Zielgruppen nur insoweit, wie sie damit ihren eigenen Interessen dienen. Eine im Auftrag der Europäischen Union durchgeführte und repräsentativ angelegte Untersuchung über NROs in Tanzania zieht eine ernüchternde Bilanz: Die meisten NROs verfügen weder über zielgruppenorientierte Ansätze noch partizipative Arbeitsmethoden. Koordination und Netzwerkbildung zur Erhöhung des Wirkungsgrades und kollektiver Handlungsfähigkeit finden nur in Ausnahmefällen statt. Unmittelbare Folge dieser Umstände ist das schwache Verhandlungspotential gegenüber staatlichen Stellen. Dafür ist der Kontakt zu ausländischen Geberorganisationen sehr viel intensiver: „On a whole NGO don't seem to cooperate with each other, linkages exist mainly with outside organization.“⁹ Viele Organisationen sind in extremem Maß von ausländischen Geldern abhängig und kaum dazu in der Lage, ihre Arbeit unabhängig von ausländischen Fördermitteln aufrechtzuerhalten. Nur selten entrichten Mitglieder Beiträge,

6 Vgl. Gerald Helleiner u. a., Report of the Group of Independent Advisers on Development Cooperation Issues between Tanzania and its Aid Donors, June 1995, S. 8.

7 Vgl. Thomas Bierschenk/Gerog Elwert, Entwicklungshilfe und ihre Folgen: Ergebnisse empirischer Untersuchungen in Afrika, New York 1993, S. 13.

8 Vgl. Jessica Vivian, How Safe are „Social Safety Nets“?, in: The European Journal of Development Research: Adjustment and Social Sector Restructuring, 7 (1995) 1, S. 12.

9 Suzanne Vlakveld, European Union: Decentralized Cooperation Programme. Inventory and Assessment, Dar es Salaam 1996.

und wenn, dann ist ihr Charakter rein symbolisch. In der genannten Untersuchung werden die Zusammenschlüsse der Massai als eines der wenigen Beispiele funktionierender kollektiver Interessenvertretung hervorgehoben, die sich im Zuge der Landkonflikte gebildet haben. Seit der Privatisierung der Böden kämpfen die von der Rinderzucht lebenden Hirtennomaden für das Recht, ihre Viehherden auch weiterhin zu den Wasserstellen treiben zu können, auch dann, wenn der Boden in Privateigentum überführt wurde. Die entstandenen Selbsthilfeorganisationen bilden im tanzanischen Kontext offensichtlich eine Ausnahme, weil sie über eine Mitgliederbasis verfügen und das Selbsthilfepotential von außen ergänzt und nicht ersetzt wird.

Die Kenianerin Njoki Wainaina, die lange Zeit in Tanzania tätig war, hat besonders zu den lokalen Organisationen ein kritisches Verhältnis, die externe Mittel zur Förderung der Demokratie (z. B. civic and voters education) erhalten. Für sie haben viele dieser Aktivitäten wenig mit politischer Bewußtseinsbildung und emanzipatorischer Pädagogik zu tun. Mit den Worten „It is not a social movement at all, it is a trade“ kritisiert sie die Geschäftigkeit, die sich im Umfeld der staatsbürgerlichen Erziehung entfaltet. Wenn sich jemand in den Dienst der Demokratieförderung stellt, schließt dies für Njoki Wainaina die Bereitschaft des Betreffenden ein, auch etwas zu „geben“ und nicht nur seine Arbeitskraft möglichst teuer an ausländische Organisationen zu „verkaufen“. Keine Nachsicht hat sie mit Organisationen, die nach wenigen „Projekten“ bereits wieder scheitern und aus der NRO-Szene verschwinden. Wie von Schädlingen befallene Pflanzen gehen sie ein – kommentiert Njoki Wainaina, und mit leichter Ironie fährt sie fort, daß danach vielleicht gesündere Pflanzen nachwachsen werden.

V. „Ausländischer Projektbesitz“ und seine entwicklungspolitischen Folgen

Längst hat sich herausgestellt, daß „ausländischer Projektbesitz“ (ownership) und „eigene Projekte“ selten zu Nachhaltigkeit führen. Doch zeigt der Blick in die Praxis, daß diese Tendenz noch immer die Entwicklungszusammenarbeit prägt. Selten werden Probleme vor Ort partizipativ untersucht und Lösungen gemeinsam mit den Betroffenen entwickelt. Besonders im Fall von Tanzania gilt,

daß die gesamte Entwicklungspolitik „strongly donor driven“ ist¹⁰. Wichtige Grundlagen der Entwicklungszusammenarbeit wie Länderprogramme und Sektorkonzepte werden in der Regel ohne Beteiligung der „Partnerorganisationen“ und Zielgruppen erstellt. Ein Negativbeispiel ist in dieser Hinsicht die Weltbank, die wichtige Dokumente in Washington entwickelt und als „Entwürfe“ (z. B. Policy Framework Paper, Letters of Intent and Development) der tanzanischen Regierung zur Unterzeichnung vorlegt. Die Regierung akzeptiert Programme und Projekte, an deren Formulierung sie kaum beteiligt war, da Devisen zur Finanzierung von Schulden und Importen dringend benötigt werden. Insbesondere die „Civil Service Reform“ oder die erste Phase des „Integrated Road Program“ gelten als stark „donor driven“. Nach dem Zusammenbruch des öffentlichen Gesundheits- und Schulwesens sind diese Bereiche konzeptionelle Spielwiesen zahlreicher ausländischer Geber. Sie bestimmen maßgeblich die institutionelle Neuordnung der sozialen Sektoren. So stoßen auch die Programme zur Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Kirche und Staat bei tanzanischen Partnerorganisationen auf große Zurückhaltung. Über den Verwendungszweck der „zweiten“ Haushalte entscheiden eben immer noch weitgehend ausländische Regierungen und Organisationen¹¹.

Auch im Bereich der nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit tritt das Problem des „ausländischen Projektbesitzes“ auf; diese Projekte sind nicht weniger „gebergesteuert“. So stimmt man Projekten zu, an deren Konzeptionsentwicklung die „Partnerorganisationen“ nur in Form „nachholender“ Partizipation beteiligt waren. Ein entscheidender Vorteil gegenüber der staatlichen Zusammenarbeit besteht in der „freien“ Wahl von Organisationen für die Zusammenarbeit, die sich für die Umsetzung der eigenen entwicklungspolitischen Agenda oder „eigener“ Projekte als besonders geeignet erweisen. Aus diesen Verhältnissen heraus hat sich eine Marktlogik entwickelt, die NROs auf Märkte reagieren läßt. NROs sind daher vielfach Folge von „externen Faktoren“ und weniger das Ergebnis gewachsener Strukturen. Selten begegnet man lokalen Initiativen mit eigenen gesellschaftlichen Visionen. Bei den alltäglichen Problemen der Überlebenssicherung herrscht eine pragmatische Grundhaltung: Flexibel stellen sich die „Marktteilnehmer“ auf neue Schwer-

10 G. Helleiner u. a. (Anm. 6), S. 14.

11 Vgl. Peter Wolff, Statt Strukturanpassung: Sektorprogramme als Entwicklungsstrategie für die ärmsten Länder?, in: E+Z, 37 (1996), S. 4.

punktbereiche und Konzepte der Entwicklungspolitik ein und halten einen umfangreichen Zielkatalog bereit. Einen Rekord stellte eine Umweltorganisation mit insgesamt 28 „Unternehmenszielen“ auf, die sie je nach Bedarf mühelos in die Verhandlungen einbringen konnte. Solch eine Organisation ist problemlos in der Lage, einen „Konsens“ mit den unterschiedlichsten ausländischen Förderorganisationen zu erzielen. Oft werden gesellschaftliche Probleme für den Eintritt in die „donor economy“ vordergründig aufgegriffen, um die Agenda internationaler Entwicklungsorganisationen anzusprechen. Ein Sachverhalt, der die Legitimation von NROs im Hinblick auf den Vertretungsanspruch gegenüber Benachteiligten und auf demokratische Machtbildung in ihren Händen (empowerment) nachhaltig schwächt, da ihnen keiner jemals ein Mandat übertragen hat oder sie dieses durch den Kampf um die Sache erworben haben.

In Tanzania haben sich die NROs an die wechselnden Moden und Förderschwerpunkte der Geber gewöhnt und daran, daß Planung und Durchführungsverantwortung von Entwicklungsvorhaben in ausländischen Händen liegen. Eine Befragung unter Mitarbeitern der staatlichen Entwicklungsverwaltung ergab, daß der Umfang der Hilfe um ein Vielfaches geringer wäre, wenn Geberorganisationen die finanziellen Eigenleistungen der „Empfänger“ an Entwicklungsvorhaben tatsächlich einfordern würden¹². Diese Praxis steht im Widerspruch zu dem vielfach beschworenen Ownership-Prinzip. Es bleibt eine entwicklungspolitische Binsenwahrheit, daß ohne Identifikation und Eigenbeiträge nachhaltige Ergebnisse nicht möglich sind. Nur selten führt eine entwicklungspolitische „Abkürzung“ durch Einsparungen von Partizipation und Zeit oder die Übertragung von Lösungsmodellen zum Erfolg.

VI. „Magic bullet“ für den Aufbau einer Zivilgesellschaft

Seit Bertrand Schneider 1986 in seinem Bericht an den Club of Rome weltweit auf die „Revolution der Barfüßigen“ aufmerksam machte, zählen NROs zu den Hoffnungsträgern der Entwicklung.

12 Vgl. Elliot J. Berg, Rethinking technical Cooperation. Reforms for Capacity Building in Africa. Regional Bureau for Africa, United Nations Development Programme and Development Alternatives, New York 1993, S. 26.

Mit ihnen verbindet sich die entwicklungspolitische Sehnsucht nach einer magischen Kugel¹³, die Demokratisierung anstößt, Menschenrechten Geltung verschafft und allmählich eine Zivilgesellschaft hervorbringt, die in den meisten Ländern noch nicht oder nur schwach existiert. Nach dem Ende des staatlichen Entwicklungsmonopols werden NROs völlig neue Funktionen im Bereich der Wirtschafts- und Sozialentwicklung übertragen, die lange Zeit ausschließlich dem Zentralstaat und seinen Zwangsverbänden zugeschrieben wurden. Ihre Existenz wird mit hohen moralischen Ansprüchen im Hinblick auf die anwaltschaftliche Vertretung der Armen, ihre Problemlösungskapazität und den Aufbau von zivilgesellschaftlichen Strukturen belegt. Es wird davon ausgegangen, daß nichtstaatliche Organisationen in ihrer Entwicklung drei verschiedene Phasen durchlaufen: von der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen (welfare) über die Selbsthilfeförderung und Mobilisierung lokaler Ressourcen (development) hin zu einer Phase des „empowerment“, in der NROs der „dritten Generation“ Einfluß auf Staat und Gesellschaft nehmen.

Allgemein gilt die Zusammenarbeit mit ihnen als vorteilhaft, weil sie kollektive Interessen benachteiligter Gruppen vertreten, ihre Arbeitsstrukturen demokratisch, dezentral, kosteneffizient und unbürokratisch sind und weil sie über eine transparente Finanzverwaltung (accountability) verfügen. Darüber hinaus sichert die freiwillige Mitgliedschaft motivierte und engagierte Mitglieder, die aus dem Zustand der Sorge für sich selbst herausgetreten sind.

Ein Blick in die Praxis zeigt allerdings die überaus nüchterne Wirklichkeit, die untrennbar mit den Erfordernissen und Gesetzmäßigkeiten der „donor economy“ verbunden ist. Diese ist zu einem Teil des Problems geworden, weil sie zentraler Faktor der gesellschaftlichen Reproduktion ist und Zwängen unterliegt, die diese entwicklungsfeindlichen Strukturen miterzeugen. Der Zwang zum geordneten Mittelabfluß und zu schnellen Entwicklungserfolgen läßt wenig Raum für partizipative Diagnosen und Projektplanungen. Eine subsidiär begleitende Förderung findet nur in Ausnahmefällen statt. Damit werden nicht nur die Voraussetzungen für eine sich selbst tragende Entwicklung (self-reliance) untergraben, sondern gleichzeitig Strukturen erzeugt, die zu einer Entpolitisierung der NROs und der Gesellschaft beitragen. Da auf notwendige soziale Auseinandersetzungen verzich-

13 Vgl. Arturo Escobar, Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World, Princeton 1995.

tet wird, werden die Mechanismen geschwächt, die normalerweise zum Ausgleich der unterschiedlichen sozialen Interessen benötigt werden.

VII. „Handel“ mit Frauenarmut und sozialen Notlagen

In keinem anderen Bereich sind im letzten Jahrzehnt so viele neue Organisationen entstanden wie in dem Bereich der Armutsbekämpfung, des Ressourcen- und Umweltschutzes und der Förderung benachteiligter Bevölkerungsgruppen. Mit der wachsenden Anzahl von regierungsunabhängigen Frauenorganisationen sind neue Hoffnungen auf Verbesserung der gesellschaftlichen Stellung der Frau entstanden. Die Situation von Frauen ist hinreichend analysiert und bekannt: Kulturelle Traditionen weisen ihnen einen untergeordneten Platz in der Gesellschaft zu und bürden ihnen vielfache Arbeitslasten auf. In traditionellen Gesellschaften besitzen Frauen kein Eigentumsrecht, kein oder nur eingeschränktes Erbrecht und der Zugang zu Kredit, Ausbildung und Technologie ist ihnen erschwert. Darüber hinaus tragen Frauen die alleinige Verantwortung für ihre Kinder, da Väter ihre Familien verlassen oder nur sehr begrenzt als „christmas husbands“ ihren familiären Pflichten nachkommen. Auch sind Frauen die „stillen Opfer“ des Übergangs, weil ihnen die eingeleiteten Strukturanpassungsprozesse zusätzliche Belastungen aufbürden. Ihre produktive und reproduktive Arbeit wird weiter ausgedehnt, da der Abbau staatlicher Dienstleistungen auf ihrem Rücken ausgetragen wird. In der Politik bleiben sie unterrepräsentiert. In solch einer Situation ist jeder Zusammenschluß wichtig, der anwaltschaftlich Fraueninteressen verfolgt. Das Spektrum der Frauenorganisationen reicht von Selbsthilfeorganisationen, karitativen und kirchlichen Gruppen, Berufs- und Interessenverbänden, Dachverbänden bis hin zu regionalen Netzwerken. Doch trotz der Vielzahl von Frauenorganisationen entsteht gelegentlich der Eindruck, daß alles beim alten bleibt.

Und es bedarf keiner besonderen Scharfsichtigkeit, um festzustellen, daß bei einigen NROs die einseitige Erwerborientierung auf Kosten des gesellschaftlichen Steuerungspotentials nicht im Interesse der Frauen liegt. Organisationen dienen sich als Partner der Zusammenarbeit an, die mit Frauenarmut und sozialen Notlagen „handeln“. Vielen Organisationen gelingt es jedoch nicht, aus der Kategorie der sog. „one person-one typewri-

ter“-Organisationen herauszuwachsen. Hinter Gruppen verbergen sich oftmals „moderne“ Familienbetriebe, die abhängige Verwandte, Hauspersonal und sogar Verstorbene in „Selbsthilfegruppen“ zusammenschließen. Als private Entwicklungsunternehmen reagieren sie wie kommerzielle Unternehmen auf Marktchancen. Als eine Gruppe von zehn Mitgliedern 125 Millionen DM zur Bewirtschaftung von 10 Hektar Land beantragte, kommentierte eine lokale Mitarbeiterin der Friedrich-Ebert-Stiftung lakonisch: „They are aiming high.“ Professionalität kommt selten auf, dafür zahlreiche Varianten unrealistischer Projektplanung, eines zweifelhaften Paternalismus und autoritären Führungsverhaltens.

In der tanzanischen Presse wurde bereits mehrfach vor dem „Heer“ der selbsternannten freiwilligen „Helfer“ von AIDS-Kranken gewarnt, die nach HIV-Trägern wie „hot cakes“ Ausschau halten, um an Hilfsgelder zu gelangen. In der Praxis kümmern sie sich aber kaum um die Betreuung der Kranken, und auch Konzepte zum Aufbau von ambulanten sozialen Diensten interessieren sie nicht. AIDS hat sich inzwischen zu einem „money-spinning enterprise by fortune hunters“ entwickelt, das viele Kritiker auf den Plan gerufen hat. Auch andere Personengruppen wie alleinerziehende Mütter, Landfrauen, Kleingewerbetreibende und bedürftige Zielgruppen werden gegen „Projektmittel“ und Entwicklungsressourcen getauscht. Doch nur ein geringer Teil der Hilfe erreicht die Zielgruppen tatsächlich¹⁴.

Ein Verband von Frauen in Medienberufen nahm schriftlich gegen den „kolonialen“ Charakter der Finanzrichtlinien der Friedrich-Ebert-Stiftung Stellung, als es darum ging, ein Gesamtbudget auf die Finanzierung einzelner Maßnahmen zu verteilen: „We can not accept the breaking down of our programmes into little bureaucratic enclaves. We would like to draw your attention to the fact that we are an NGO and not a government body.“ Der NRO-Status wird als Qualitätsmerkmal gegen das Gebot von transparenter Finanzverwaltung, effizienter Mittelverwendung und Zielgruppenorientierung herangezogen. Als wenige Monate später ein kenianisches Gutachter-Team den Verband im Auftrag der zahlreichen ausländischen Förderorganisationen evaluierte, wurde ein starkes internes Demokratiedefizit festgestellt und die fehlende Verbindung zur sozialen Basis des Vereins kritisiert.

14 Vgl. Rodger Wegner, Nichtregierungsorganisationen und Entwicklungshilfe. Einführung und systematische Bibliographie, Hamburg 1993.

Gerade weil diese Erfahrungen keine Einzelfälle sind, muß kritisch gefragt werden, welche Organisationen gefördert werden, wer die Nutznießer der Förderung sind, was über die Wirkung von Maßnahmen bekannt ist, ob sich Maßnahmen auf der Handlungsebene niederschlagen, ob sie tatsächlich der Bewältigung von Problemen und Konflikten dienen und ob soziale Beziehungen zugunsten der Interessen von benachteiligten Bevölkerungsgruppen verändert werden. Auch die Gleichstellung der Geschlechter – als wesentlicher Bestandteil einer auf sozialer Gerechtigkeit aufbauenden Gesellschaft – gedeiht nur in einem Prozeß gesellschaftlicher Auseinandersetzung – mit allen Risiken und Rückschlägen und mit allen Kämpfen um die Sache, die diese Auseinandersetzung in sich birgt. Ohne die Formulierung von Forderungen (practical and strategic gender needs), die an den Staat und die Gesellschaft gerichtet werden, sind Verbesserungen der Lebens- und Arbeitsmöglichkeiten sowie eine Verschiebung der Machtverhältnisse zugunsten von Frauen nicht zu erreichen.

VIII. Die fehlende Machtperspektive – ein Volk bricht nicht auf

Mit wenigen Ausnahmen verfügen NROs in Tanzania weder über eine soziale Basis, noch sind sie Ausdruck von wachsenden Strukturen. Damit unterscheiden sie sich von zahlreichen Beispielen in Asien und Lateinamerika, die über eine sozial-reformerische und breite Mitgliederschaft verfügen. Der spezifische Entstehungskontext von NROs in Tanzania erweist sich als größtes Handicap für die Entstehung einer NRO-Szene der sog. dritten Generation. Die meisten haben weder die „dritte“ Phase erreicht, noch bewegen sie sich auf diese zu. Aufgrund des Zugangs zu ausländischen Ressourcen und Programmen wird die politische Arena erst gar nicht betreten. Unter diesen Umständen sind Auseinandersetzungen um die „Sache“ nicht nötig, und es kann auf berechnete Forderungen gegenüber Staat und Gesellschaft verzichtet werden. Es vollzieht sich eine Entpolitisierung der Gesellschaft, die sich widerspruchsfrei in die Auswirkung von drei Dekaden staatssozialistischer Bevormundung einfügt. Denn in dieser Zeit waren private Initiativen unerwünscht. Stark behindert wurde die Entwicklung einer politischen Streit- und Selbsthilfekultur, so daß sich eine politische Arena außerhalb des dominierenden Einparteiensystems niemals entwickeln konnte. Was aus Tanzania in Zukunft werden soll, wird nir-

gendwo öffentlich diskutiert. Es gibt keine explizite Vorstellung über gesellschaftliche Nah- oder Fernziele und Möglichkeiten ihrer Verwirklichung. Von verschiedenen Seiten werden nachdrücklich mehr Entwicklungsinvestitionen in die sozialen Sektoren gefordert. Aber wie sollen die sozialen Sektoren in Zukunft organisiert sein? Zentral oder dezentral? Und wenn soziale Dienste dezentralisiert werden, wer übernimmt die Koordinierung?

Erst allmählich ändert sich die Rolle der Intellektuellen, die lange Zeit im Dienste der Regierung standen und die Legitimationsgrundlagen für staatliches Handeln lieferten. Aufgrund der Finanzkrise der Universität besteht heute die Gefahr, daß Möglichkeiten einer eigenständigen und kritischen Wissenschaft wieder verpaßt werden. Der Wissenschaftsbetrieb ist nichts anderes als die Summe extern finanzierter Forschungsaufträge. Von einer unabhängigen und sozialverantwortlichen Wissenschaft kann kaum gesprochen werden. Zu spüren sind auch die engen Fesseln von Tradition und Religion, die einen freien Diskurs über die Gesellschaft und strategische Visionen erheblich einschränken: Weder das Christentum noch der Islam, noch die traditionellen Religionen haben in Afrika Reformatoren hervorgebracht. John Mbiti, renommierter Experte afrikanischer Religionen, kommt nach jahrelanger Forschung zum Ergebnis: „African religions have neither founders nor reformers.“¹⁵ Und in der tanzanischen Gesellschaft gibt es kaum unreligiöse Menschen. Stark verbreitet sind explizite Gottesvorstellungen von Gott als König und Herrscher, der alle menschlichen Geschicke lenkt: „Most African people accept or acknowledge God as the final guardian of law and order and of the moral and ethical codes.“¹⁶

Eine Gesellschaft, die versucht, allein über den Einsatz und die Verteilung internationaler Entwicklungsgelder strukturelle Armutsursachen zu bekämpfen, läßt wichtige Reformen und Umverteilungsmaßnahmen auf nationaler Ebene aus. Berechnete Forderungen an Staat und Gesellschaft werden erst gar nicht gestellt, weil ausländische Organisationen mit Fördermitteln und anderen Ressourcen in die Bresche springen. Dadurch wird der Status quo und nicht die dringend notwendigen Veränderungen gefördert. Wenn Leitbilder und die Orientierung an sozialem Wandel fehlen, bleibt der Einfluß auf die herrschenden Verhältnisse gering. Unter diesen Umständen sind

15 John Mbiti, *African Religions and Philosophy*, London 1990, S. 4.

16 Ebd., S. 201.

NROs nur in begrenztem Maße in der Lage, auf vorhandene Strukturen verändernd einzuwirken. Die Ausweitung dieses Sektors hat keine ideologische Grundlage, sondern dient der „unpolitischen“ Akkumulation einer vom Staat unabhängigen Klassenbildung¹⁷.

Ohne ideologische Grundlagen bleiben NROs private Entwicklungsfirmer und reine Durchführungsorganisationen, die unter günstigen Voraussetzungen auf der Mikroebene Verbesserungen für ausgewählte Personengruppen schaffen können. Die Konzentration auf externe Entwicklungsfinanzierung hat sich in den seltensten Fällen als nachhaltig erwiesen – insbesondere dann nicht, wenn auf die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für den dauerhaften Bestand von Maßnahmen verzichtet wird. NROs können dann die Entwicklung der Zivilgesellschaft fördern, wenn sie gesellschaftlichen Wandel und Entwicklung uneigennützig vorantreiben. Ohne den Aufbau von Dialogstrukturen ist dies aber kaum möglich. Auch die Verlagerung der Zusammenarbeit auf nichtstaatliche Akteure zieht noch keine Reformen automatisch nach sich.

IX. Von der Bevormundung zum Aufbau von Zivilgesellschaft

Prozesse zivilgesellschaftlicher Entwicklung sind an eine offene Gesellschaft gebunden, die wesentliche demokratische Rechte (Meinungs-, Presse- und Organisationsfreiheit, Rechtssicherheit und -staatlichkeit sowie gewerkschaftliche Rechte) gewährt. Erst aufgrund der Gewährleistung dieser Rechte können organisierte Interessengruppen die politische Arena betreten. In aktuellen Diskussionsbeiträgen kristallisiert sich ein Konsens über wichtige Merkmale von Zivilgesellschaften heraus. Einige davon sind

- die Einschränkung staatlicher Regelungsansprüche und erweiterte Partizipationsmöglichkeiten von gesellschaftlichen Gruppen,
- die Inanspruchnahme legitimer Rechte von Gruppen als Ausdruck aktiven Engagements und kollektiven Selbstbewußtseins,
- der Prozeß der permanenten Ausweitung von Partizipationsmöglichkeiten von gesellschaftlichen Gruppen als Gegenmacht gegenüber

staatlichen Institutionen und Regelungsansprüchen,

- die Bereitschaft aller Beteiligten wie Staat und gesellschaftliche Gruppen, Konflikte öffentlich und gewaltfrei auszutragen, sowie
- die Verhandlungsbeziehungen zwischen Staat und gesellschaftlichen Gruppen mit dem Ziel, den Interessenausgleich zu stärken.

Für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit sind Strategien gefordert, die den Aufbau von neuen Dialogstrukturen für die Mitgestaltung von Entwicklungsprozessen fördern. Die Strukturen der offenen Gesellschaft dürfen nicht lediglich zur Realisierung „eigener Projekte“ oder zur Durchsetzung partikularer Eigeninteressen genutzt werden. Langfristig geht es um die Etablierung einer neuen Rollenverteilung zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft im Hinblick auf die Steuerung gesellschaftlicher Prozesse. Vielen Akteuren fehlt es an fachlicher Kompetenz, um an diesen Prozessen qualifiziert und wirksam teilnehmen zu können. Eine der größten entwicklungspolitischen Herausforderungen bleibt jedoch die Einbeziehung der Bevölkerungsmehrheit, insbesondere der analphabetischen ländlichen Gesellschaft, die bislang von politischer Willensbildung und Entscheidungsprozessen ausgeschlossen ist. Diese Bevölkerung kann ihre Rechte kaum in Anspruch nehmen, weil sie diese nicht kennt und die Probleme der Überlebenssicherung wenig Spielraum für gesellschaftliches Engagement lassen.

1. Zivilgesellschaftliches „auditing“

Neben den konstitutiven Elementen von Zivilgesellschaft stellt sich die Frage nach der Legitimität und Repräsentativität von Organisationen als wichtige Voraussetzung für das zivilgesellschaftliche Steuerungspotential. Hierzu sind die organisationsinternen Strukturprinzipien einem „auditing“ zu unterwerfen, um die Rechenschaftspflicht nicht nur gegenüber den finanzierenden Institutionen, sondern auch gegenüber Mitgliedern und Zielgruppen zu prüfen. Bei Organisationen mit anwaltschaftlichem Charakter kann prinzipiell nicht auf die Kontrolle durch diejenigen verzichtet werden, denen sie dienen. Erst ein ständiger Prozeß der „checks and balances“ kann die Legitimität und Repräsentativität sichern helfen. Nur wenn ein wichtiger Grundkonsens über Ziele und Arbeitsweise herrscht, kann aus einer Organisation ein starker zivilgesellschaftlicher Akteur entstehen. Entscheidend sind daher nicht nur die Handlungsorientierung, sondern ebenfalls die Mittel und Wege zur Erreichung der Zielvorstellung

¹⁷ Vgl. B. Knippers (Anm. 3), S. 107.

gen. Das „zivilgesellschaftliche auditing“ integriert Aspekte der Umsetzung von Organisationszielen mit der Rolle von Organisationen als Akteuren in einer zivilen Gesellschaft, wie folgende Fragen veranschaulichen: Wie demokratisch organisiert und repräsentativ sind Gruppen und Verbände? Welche formalisierte Beteiligungsrechte bestehen für Mitglieder? Wird die Vernetzung von zivilgesellschaftlichen Akteuren zur Erweiterung der politischen Verhandlungsbasis angestrebt? Findet ein effizientes Management von Ressourcen bei der Durchführung von Vorhaben statt? Sind Organisationen bei der lokalen Bevölkerung akzeptiert? In der alltäglichen Praxis vor Ort geht es um die kritische Prüfung von Trägern und ihrer „Projekte“, da die Bedeutung von Organisationen stark davon abhängt, wie sie sich als soziale Akteure und Interessengruppen mit einem „Projekt“ konstituieren und in welchen Rahmen sie dieses stellen. Die Projekte können verschiedene Ziele verfolgen, wichtig ist, daß sie diese und ihr Verhältnis zum Staat und zur Gesellschaft klar definieren und entsprechend verhandeln: „Die Wachstumsfaktoren der aktiven, zivilen Gesellschaft verbessern sich nicht im Selbstlauf. Sie müssen autonom ‚von unten‘ generiert und ‚von oben‘ gesichert werden.“¹⁸

2. „Scaling up“ und „mainstreaming“

Wesentliche Voraussetzungen für die Entfaltung zivilgesellschaftlicher Potentiale liegen in der Bereitschaft und Kompetenz, die politische Arena zu betreten. Mit „scaling up“ und „mainstreaming“ sind zwei verschiedene Strategien angesprochen, die darauf zielen, die Kapazität von NROs zu erhöhen und nachhaltige Lösungsmodelle für soziale Probleme zu entwickeln. „Scaling up“ bezieht sich auf die Herausforderung, „kleine Lösungen“ der Mikroebene auf ein höheres Niveau zu übertragen. „Mainstreaming“ impliziert, die entwickelten Lösungen in den Hauptstrom der Entwicklung und damit in die „politische Arena“ einzubringen. Um höhere und nachhaltige „Erträge“ für die Betroffenen zu erzielen, sind verbesserte Rahmenbedingungen und die Absicherung der erreichten Ergebnisse notwendig. In Tanzania gibt es wenige Beispiele, wo gesellschaftliche Gruppen offen ihre Interessen formulieren, Widersprüche und Konflikte öffentlich aufgreifen, Kompromisse aushandeln und versuchen, ihre Forderungen als allgemein bedeutsame gegenüber dem Staat und seinen Institutionen durchzusetzen. Daß dieses dennoch

18 G. Weisskirchen (Anm. 1).

im tanzanischen Kontext möglich ist, dokumentiert das Beispiel der Task Force in Dar es Salaam, die sich „von unten“ gegründet hat und in der sich Vertreter der Straßenhändler, Kleingewerbetreibende und Essenverkäuferinnen zusammenschlossen haben, um mit der Stadtverwaltung über ihre Anliegen zu verhandeln. Die Task Force hat sich vorgenommen, städtische Politik mitzuformulieren, obwohl die Stadtverwaltung bislang kein Interesse an Bürgerbeteiligung und armutsorientierter Stadtpolitik gezeigt hat.

In Dar es Salaam säumen, statistisch gesehen, alle 200 Meter kleine Verkaufsstände, Näh- und Reparaturwerkstätten und Essenverkäuferinnen die Straßenränder. Über das Ausmaß der informellen Wirtschaftstätigkeit liegen keine exakten Daten vor: Einige Schätzungen gehen davon aus, daß ihre Wertschöpfung die des modernen Wirtschaftssektors um 100 Prozent übertrifft und 40 bis 50 Prozent des BSP in diesem Sektor erwirtschaftet werden. Insbesondere hat die Liberalisierung des Außenhandels zur Expansion informeller Handelstätigkeit geführt. Im Vergleich zu anderen wirtschaftlichen Tätigkeiten können im Handel hohe Gewinnspannen realisiert werden, weil Güter ohne offizielle Zölle eingeführt und ohne Steuerabgaben verkauft werden. Der Markt ist überschwemmt mit importierten Billigwaren von minderwertiger Qualität (Textilien, Medikamente, Nahrungsmittel). Der Vertrieb dieser Produkte hat sich am Straßenrand zu einem neuen Erwerbszweig entwickelt. In Dar es Salaam gibt es allein 350 000 Straßenhändler, die eine halbe Million Arbeitsplätze bereitstellen¹⁹. Da der Plan der Stadt keine Flächen oder Plätze für den Straßenhandel ausweist, haben 90 Prozent der Kleinhändler keinen sicheren Platz. Die Betroffenen kennen nur die Vokabel „harassment“ (Belästigung), wenn es um städtisches Verwaltungshandeln geht. Mit großer Regelmäßigkeit werden Bulldozer zur Zerstörung der informellen Infrastruktur eingesetzt, weil am Straßenrand keine festen Stände entstehen sollen. Nach Berechnungen von „Vibindo“, dem Verband der Kleinhändler, wurden allein 1995 bei Säuberungsaktionen 30 000 Stände und Hawker-Vermögen in Höhe von DM 1 250 000 zerstört.

Kollektiv und selbstbewußt fordern die Mitglieder der Task Force politische Beteiligungsrechte für die im informellen Sektor Beschäftigten. Mit

19 Vgl. SIDO-GTZ Project and VIBINDO, Security of Land Tenure for the Informal Sector. Choosing a Course of Action That is people-friendly, cost-effective, revenue-generating. A Joint Proposal, Dar es Salaam, June 1995.

selbst erhobenen Statistiken können sie belegen, daß der Straßenhandel ein wichtiger Bestandteil der urbanen Ökonomie ist. Zugleich trägt die städtische Armutsbevölkerung über den Mindestkonsum und die Entrichtung von indirekten Steuern zum öffentlichem Haushalt bei. Die Task Force fordert eine Stadtpolitik, die Rücksicht auf ihre Interessen nimmt. Sie hat daher eine Bestandsaufnahme städtischer Politik und ihrer Defizite gemacht, um mit konkreten Forderungen in den Dialog mit der Stadtverwaltung von Dar es Salaam einzutreten²⁰. Der von der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) unterstützte Verband „Vibindo“ hat in einem mehrmonatigen Prozeß partizipativer Analyse- und Planungsmethoden unterschiedliche Optionen zur Lösung seiner Probleme erarbeitet: Während die traditionell „von oben“ implementierten Lösungen die Bereitstellung von infrastrukturell erschlossenen Flächen mit Verkaufsständen und Werkstätten durch die Stadtverwaltung vorsehen, geht die alternative Option von der sozialen Kompetenz der Kleinhändler aus, gemeinsam Lösungen zu entwickeln und umzusetzen. Die erste Lösung ist für Planer zwar die einfachere, sie setzt aber hohe Kapitalinvestitionen und Managementkapazität voraus – beides Voraussetzungen, die von der Stadtverwaltung nicht erfüllt werden. Kernelement des von „Vibindo“ favorisierten Verhandlungsvorschlages bilden Gruppenverträge mit der Stadtverwaltung, die die Nutzung bestimmter Straßenabschnitte, Plätze und Marktflächen legalisieren sollen. Vorgesehen ist weiterhin die vertraglich abgesicherte Selbstverwaltung der Plätze. Dieser Option liegt der politische Wille zur Einbeziehung der Betroffenen in Planungs- und Entscheidungsprozesse zugrunde. Die Vorteile liegen in den geringen Kosten und der Minimierung der Managementanforderungen bei der Stadtverwaltung. Diese Option ist von der großzügigen Auslegung bestehender Gesetze und der Erteilung von Gruppenlizenzen abhängig.

X. „Reinventing government“ oder die Rückkehr der Politik zur Bevölkerung

An dem Beispiel der Task Force wird die Rolle des Staates deutlich, die nur eine übergeordnete

20 Vgl. Task Force, Jithada Zifanywazo na Wananchi Wenye Katika Kutafuta Usawa Mijini, Dar es Salaam, March 1996.

Instanz übernehmen kann: nämlich regulierend für die Interessen von benachteiligten Marktteilnehmern einzugreifen, neue Akteure bei der Regulierung gesellschaftlicher Konflikte einzubeziehen und einen Ausgleich zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Interessen herzustellen. In der vom Neoliberalismus beherrschten Staatsdiskussion gilt das Prinzip des „je weniger Staat, desto besser“. Unbestritten ist, daß sich die Staatstätigkeit in den Bereichen von Produktion und Vermarktung als völlig ineffizient erwiesen hat. Unbestritten ist weiterhin, daß öffentliche Sozialleistungen und Grunddienste bei dezentraler Organisation am besten funktionieren. Doch bleibt der Staat auch weiterhin für die gesellschaftliche Verteilung von Wohlfahrt, den Interessenausgleich und die Schaffung von unterstützenden gesetzlichen Rahmenbedingungen zuständig.

Im Unterschied zu bürokratischen „top down“-Lösungen ist die zivilgesellschaftliche Steuerung von Gesellschaft an die Mitsprache von „unten“ gebunden. Erst durch horizontale Koordinationsnetze, die staatliche Institutionen mit gesellschaftlichen Gruppen zwecks Regelung gesellschaftlicher Probleme verknüpfen, kann von einer funktionierenden Zivilgesellschaft gesprochen werden²¹. Hierbei geht es nicht primär um „weniger Staat“, sondern um einen anderen Staat, der gesellschaftliche Kräfte nicht verdrängt, sondern einbezieht und stärkt. Mit anderen Worten: Die Rückkehr der Bevölkerung in die Politik soll stattfinden. In der Aufforderung „re-inventing government“ wird die neue Rolle des Staates angesprochen und formuliert: „Die entscheidende Frage ist nicht, was der Staat macht . . . , sondern wie er seine Aufgabe erfüllt, im Monopol oder durch den Wettbewerb, im Geiste der Bürokratie oder als Katalysator unternehmerischer Kräfte, die er weckt und freisetzt, durch ein Kartell der Verbände oder im gesellschaftlichen Wettbewerb.“²² Für den Aufbau einer Zivilgesellschaft in Tanzania erscheint es unausweichlich, daß eigene Visionen für die Zukunft entwickelt werden. Noch ist die Bevölkerung nicht aufgebrochen, um die Entwicklung selbst in die Hand zu nehmen. Aber was wäre eine Zivilgesellschaft ohne eine Bevölkerung, die die ihnen verbürgten Rechte auch tatsächlich nutzt?

21 Vgl. Dirk Messner/Franz Nuscheler, Local Governance. Policy Paper 2. Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn 1996.

22 Warnfried Bettling, Solidarität neu denken. Über Grundlagen, Ziele + Methoden des Sozialstaats in einer verordneten Welt, Bonn 1996, S. 108.

Armut und Armutsbekämpfung in der Republik Südafrika

Wenn heute von Armut und Armutsbekämpfung in Südafrika gesprochen wird, dann handelt es sich in erster Linie darum, die wirtschaftlichen Folgen eines politischen und wirtschaftlichen Systems zu ändern, das dem größten Teil der Bevölkerung durch politische und wirtschaftliche Maßnahmen Chancengleichheit bei der Mitgestaltung des politischen und des wirtschaftlichen Lebens für eine lange Zeit versperrte. Armut in Südafrika ist bis 1994 in erster Linie, anders als in den Entwicklungsländern in Afrika südlich der Sahara, nicht eine Folge geringen wirtschaftlichen Wachstums oder ungünstiger weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Mit den allgemeinen ersten Wahlen in Südafrika im April 1994 ist die herkömmliche politische Ordnung überwunden. Gleichwohl zeigt sich, daß die Armut dadurch allein noch nicht beseitigt werden konnte. Vielmehr sind noch erhebliche wirtschaftliche Anstrengungen vonnöten, um für den größeren Teil der Bevölkerung in Südafrika die wirtschaftlichen Bedingungen zu schaffen, unter denen der einzelne für sich und seine Familie dauerhaft sorgen kann und nicht mehr auf die Hilfe Dritter angewiesen ist.

I. Armut in Südafrika: Arbeitslosigkeit als Ausgangspunkt und Meßgröße

Die Angaben über die Armut der Schwarzen in Südafrika sind ungenau und unvollständig. Lange Zeit waren es vor allem nichtstaatliche Einrichtungen in Südafrika und außerhalb des Landes, die Daten anhand kleiner Stichproben über die Armut vorlegten. Diese Beobachtungen zeigten, daß in

Der Text knüpft an eine Untersuchung an, die der Verfasser im Auftrag des Büros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Johannesburg durchführte. Die Studie ist unter dem Titel „Growth and Eradication of Poverty in South Africa. The Contribution of the Reconstruction and Development Programme – An Analysis of Adjustment and Social Change with Special Reference to the Social Market Economy“ in Johannesburg 1996 erschienen.

Südafrika vor allem unter den Schwarzen Armut herrschte, wenn auch die Lebensbedingungen – wie vielfach von der Regierung betont wurde – besser waren als in den schwarzafrikanischen Ländern. Um ein Bild von den Zuständen zu Beginn des Jahres 1994 und für die Zeit nach den Wahlen zu gewinnen, ist es hilfreich, sich zu vergegenwärtigen, daß nach Angaben des African National Congress (ANC) zu Beginn des Jahres 1994 rund 18 Millionen Menschen, etwa 45 Prozent der gesamten Bevölkerung Südafrikas, als arm eingestuft wurden. Dabei wurde Armut definiert als niedriges Einkommen, Arbeitslosigkeit, schlechte Wohnungs- und Lebensverhältnisse, Analphabetismus sowie unzureichende gesundheitliche Für- und Vorsorge. Auch die Zahlen für die Einkommensverteilung zeigen den deutlichen Unterschied zwischen Armen und Reichen sowie nach Bevölkerungsgruppen: 40 Prozent der ärmsten Haushalte – vorzugsweise Schwarze – erzielen weniger als sechs Prozent des Gesamteinkommens, zehn Prozent in der obersten Einkommensgruppe – in der überwältigenden Mehrheit Weiße – verfügen über 50 Prozent des gesamten Einkommens.

Die Arbeitslosigkeit der schwarzen Bevölkerung ist eine der wesentlichen Ursachen für ihre Verarmung. Die Gründe für die Arbeitslosigkeit waren bis 1994 eine Regulierung des Arbeitsmarktes zugunsten der Weißen durch

- Zugangsbeschränkungen, unterschiedliche Lohnstrukturen, eingeschränkte Gewerkschaftsrechte und Ausbildungsmöglichkeiten für Schwarze,
- Tätigkeitsbeschränkungen für Schwarze in den einzelnen Unternehmen,
- Begrenzung der Niederlassungsrechte für Schwarze,
- Verbot der Wohnungsnahme in für Weiße reservierten Regionen und
- Festsetzung von Quoten für die Einstellung von Weißen und Schwarzen.

Die Daten zeigen für die Zeit bis zu den Wahlen 1994 deutlich eine ungleiche Verteilung der Chan-

cen: Die weiße Bevölkerung hat die gehobenen Positionen inne, während die schwarze Bevölkerung in ihrer Mehrheit auf Tätigkeiten mit geringen Einkünften angewiesen ist. Wirtschaftliche Krisen in Südafrika haben bei den Schwarzen eher und nachhaltiger zu Einkommensverlusten als bei den Weißen geführt. Das reale Pro-Kopf-Einkommen der Schwarzen ist beispielsweise in dem Zeitraum von 1984 bis 1994 um zehn Prozent zurückgegangen, während der Vergleichswert für die weiße Bevölkerung 1,5 Prozent betrug. Dies hat sich auch nach den Wahlen noch nicht grundlegend geändert. Im Jahresdurchschnitt 1995 waren 4,1 Millionen Schwarze als arbeitslos registriert, und die Gründe für die Arbeitslosigkeit sind ähnlich denen in der Zeit vor den Wahlen, wie die Statistiken erkennen lassen. 89,1 Prozent dieser Arbeitslosen weisen keine abgeschlossene Grundschulausbildung auf; 97,7 Prozent haben keine berufliche Ausbildung erhalten, 75,6 Prozent haben keine berufliche Praxis und 67,8 Prozent sind Langzeitarbeitslose¹. Der Zusammenhang zwischen Beschäftigung einerseits und Ausbildung sowie anderen, die individuelle Arbeitsleistung beeinflussenden Faktoren andererseits wird auch durch weitere Beobachtungen unterstrichen: 53 Prozent der Weißen verfügen über eine abgeschlossene Hochschulbildung, jedoch nur zwei Prozent der schwarzen Bevölkerung². 53 Prozent der nichtweißen Bevölkerung in den Städten leben ständig in Wohnheimen oder Townships. 63 Prozent der schwarzen Bevölkerung teilen sich einen Wohn-, Schlafräum und Küche in einer Hütte. 50 Prozent der von Schwarzen bewohnten Gebäude haben keinen Stromanschluß und 25 Prozent keinen Wasseranschluß³. Extrem hoch ist der Anteil der schwarzen Jugendlichen ohne geregelte Arbeit. Fast jeder zweite Schwarze in dieser Altersgruppe sucht vergebens eine Anstellung. Die Arbeitslosigkeit ist gleichermaßen ein Problem in ländlichen wie in städtischen Gebieten.

Auch nach den Wahlen ist mit einer schnellen Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt und mit einem raschen Erfolg der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Schwarzen nicht zu rechnen. In dem Zeitraum Juni 1994 bis Juni 1995 wurden zusätzlich 44 335 neue Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft eingerichtet, das sind weniger als

ein Prozent der dort Beschäftigten⁴. Für 1996 wird der Zuwachs sogar nur auf insgesamt 0,6 Prozent aller Arbeitsplätze in der Industrie beziffert. Gleichzeitig drängen jährlich rund 770 000 Personen als Folge des Bevölkerungswachstums auf den ohnehin angespannten Arbeitsmarkt. Der Strukturwandel im Zuge der Stärkung der Marktkräfte und die ersten Schritte zur Öffnung des südafrikanischen Marktes für ausländische Lieferanten werden Arbeitskräfte, darunter auch Weiße, freisetzen und die Arbeitslosigkeit erhöhen. Es ist damit zu rechnen, daß die jetzige Arbeitslosenquote von 33 Prozent keinesfalls als Obergrenze angesehen werden kann.

Die Aussichten, Arbeitsplätze und bessere Lebensbedingungen durch wirtschaftliches Wachstum in kurzer Zeit zu schaffen und damit die Armut zu überwinden, werden insgesamt skeptisch beurteilt. Für 1996 wird eine Rate von nur drei Prozent erwartet. Prognosen für die Jahre 1996 bis 2000 waren von 4,2 ausgegangen und hatten für das Jahr 2000 sogar 6,1 Prozent unterstellt. Im Sommer dieses Jahres vorgelegte Prognosen vermindern diese Zahlen, so daß für 1997 zwei, für 1998 2,5, für 1999 2,9 und für das Jahr 2000 3,3 Prozent realistisch erscheinen⁵. Zu einer vorsichtigen Einschätzung der Wachstumsraten trägt insbesondere bei, daß für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes wichtige Sektoren wie der Bergbau keine Zuwachsraten erzielen. Das Verarbeitende Gewerbe weist sogar einen Produktionsrückgang aus. Die dadurch ausgelösten Wachstumseinbußen konnten 1996 durch eine Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion – bedingt in erster Linie durch günstige Witterung – bei weitem nicht ausgeglichen werden⁶.

Der Fortbestand der Armut in Südafrika zeigt, daß der wirtschaftliche Wandel sich nicht in der Weise vollzieht, wie es die schwarze Bevölkerung erhofft hatte. Gleichzeitig verdichtet sich der Eindruck, daß die sozialen Spannungen zunehmen. Weit ver-

4 Vgl. Axel J. Halbach, Südafrika zwei Jahre nach der politischen Wende. Probleme und Ängste überschatten positive Beschleunigungen, in: ifo Schnelldienst, 49 (1996) 15, S. 23 f.

5 Vgl. Growth and Distribution, A Macro-Economic Strategy, o. O. (1996), S. 4.

6 Vgl. Chris L. Stals, Governor's Address. Address by Dr. C. L. Strals, Governor of the South African Reserve Bank, at the Seventy-Sixth Ordinary General Meeting of Shareholders of the Bank on 27 August 1996, in: African Business, (1996) 14, S. 3, Beilage; South African Reserve Bank, Quarterly Bulletin, (1996) 201, S. 4; Industrial Development Co-operation of South Africa Limited, Manufacturing, Trading Conditions, (October 1996) 2, S. 13 ff.; Langsameres Wachstum in Südafrika, in: Neue Zürcher Zeitung vom 25. 8. 1996, S. 9; Fléchissement de la croissance économique, in: Marchés Tropicaux et Méditerranéens vom 4. 10. 1996, S. 2127 f.

1 Vgl. Karl Wohlmuth, Employment and Labour Policies in South Africa, Berichte aus dem weltwirtschaftlichen Colloquium der Universität Bremen, Nr. 40, Bremen 1996, S. 2.

2 Vgl. Ruth Motau, Early Delivery, in: Forbes. A Special Report, South Africa's Reconstruction and Development Programme, Pretoria 1995, S. 37.

3 Vgl. Wessel Ebersson, Tales of the Cities, in: Forbes, ebd., S. 67 ff.

breitet sind Bettelei in den Großstädten und Straßenhandel mit gebrauchten Waren. Der informelle Sektor breitet sich aus und zeigt Erscheinungsbilder, wie sie auch in den Entwicklungsländern in Afrika südlich der Sahara anzutreffen sind. In den gleichen Zusammenhang gehört die zunehmende Rechtlosigkeit, die ihren Ausdruck in der wachsenden Zahl von Diebstählen und Körperverletzungen bis hin zu Morden findet. Illegale Landbesetzungen können von der Regierung oder den örtlichen Behörden nicht mehr in der Weise korrigiert werden, wie es die Gesetzeslage und die Interessen von Anwohnern verlangen⁷.

Die Gründe für die aus der Sicht der Schwarzen enttäuschenden Ergebnisse bei der Überwindung der Armut lassen sich leicht erklären. Das Land befindet sich am Anfang eines durchgreifenden wirtschaftlichen Strukturwandels, der durch die Aufhebung des Boykotts und durch die Integration in die Weltwirtschaft notwendig geworden ist. Die lange Zeit übliche Kontrolle der Märkte und Preise hatte Verwerfungen geschaffen, die zu korrigieren im Zuge der Öffnung des Landes unausweichlich geworden ist. Bislang durch Importbehinderungen geschützte Unternehmen müssen sich dem Wettbewerb stellen. Große öffentliche und private Betriebe sehen sich damit konfrontiert, ihre Konkurrenzfähigkeit durch eine Modernisierung der Produktionsabläufe und durch eine Verminderung der Beschäftigung herzustellen⁸. In dieser Phase wirtschaftlichen Wandels werden zunächst Arbeitsplätze aufgegeben, ohne daß zugleich neue Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen. Die neuen Anforderungen an Unternehmen und Arbeitskräfte verlangen Anpassungen der Qualifikationen und der Entgelte auf dem Arbeitsmarkt, auf dem die Löhne nicht die Arbeitsproduktivität in den Preisen für die Arbeit widerspiegeln. So schmerzhaft dieser Prozeß der Anpassung mit Massenentlassungen (auch für Weiße) und für die betroffenen Betriebe auch sein mag, so ist nicht zu verkennen, daß durch die jetzt anstehenden wirtschaftlichen Reformen Marktunvollkommenheiten beseitigt werden, die in der Vergangenheit mit Ursachen für die Armut der schwarzen Bevölkerung waren. Dieser Vorteil erscheint verständlicherweise den Menschen abstrakt und

7 Vgl. South Africa. How wrong is it going?, in: The Economist vom 12. 10. 1996, S. 21 f.; Roger Matthews, Pains of Transition Begin to Show, in: Financial Times vom 3. 10. 1996, S. 1, Beilage.

8 Vgl. Karl Wolfgang Menck/Bernd Schnatz, Perspektiven der wirtschaftlichen Entwicklung Südafrikas. Chancen und Risiken für deutsche und europäische Unternehmen, Veröffentlichungen des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung-Hamburg, Band 9, Baden-Baden 1994, S. 77 ff.

wenig überzeugend, die sich bisher schon mit niedrigen Einkommen zufriedengeben mußten und die auch bislang schon die Wechselfälle wirtschaftlicher Entwicklung als erste durch Arbeitslosigkeit mitvollziehen mußten. Gerade diese Bevölkerungsgruppen sehen sich betrogen, wenn ihnen zunächst die wenigen Annehmlichkeiten entzogen werden, die die alte Wirtschaftsordnung gewährte. Es entsteht der subjektive Eindruck, zwischen zwei Broten – dem, das nicht mehr gebacken wird, und dem, das erst noch gebacken werden muß – zu verhungern⁹.

Stellt man zudem in Rechnung, daß im Zuge der politischen und wirtschaftlichen Veränderungen auch die Lebenschancen und die Beschäftigungsmöglichkeiten der weißen Bevölkerung mit geringer Ausbildung und ohne Vermögen sich rasch verschlechtern, so erscheint die Armut für die Schwarzen doppelt unerträglich. Sie müssen nämlich befürchten, in Konkurrenz zu den „neuen Armen“, die sich in einer weitaus günstigeren Ausgangslage hinsichtlich Ausbildung und gesundheitlicher Vor- und Fürsorge befinden, auf den Arbeitsmarkt zu treten.

Diese Einschätzungen der Stimmungslage und daraus abgeleitete Überlegungen begründen die in Südafrika weit verbreitete Forderung, die Armutsbekämpfung nicht beliebig hinauszuschieben oder halbherzig zu verfolgen. Bei einem solchen Vorgehen werden nur schwer einzudämmende Konflikte entstehen. Der politische Konsens, der sich in dem Ablauf der Wahlen und bei der anschließenden Regierungsbildung dokumentierte, scheint gefährdet, wenn sich unter den Armen weiter Mißmut ausbreitet und unverändert einem kleinen, sehr wohlhabenden, gut ausgebildeten und an dem Wirtschaftsgeschehen maßgeblich beteiligten Sektor eine große Zahl schlecht ausgebildeter, armer Schwarzer gegenübersteht. Das Vertrauen in wirtschaftliche Stabilität schwindet, wenn bei sinkenden Wachstumsraten die Arbeitslosigkeit und die dadurch bedingte Armut verschärft werden. Diese Gefahren sind nicht geringzuachten, werden doch davon die Entscheidungen in- und ausländischer Investoren nachhaltig beeinflusst. Ihr Urteil ist wichtig nicht nur für die Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums¹⁰. Zusätzliche Investitionen sollen bei der Modernisierung und der Umstrukturierung des Landes im Zuge der Stärkung

9 Vgl. Michael Dauderstädt, Ostmitteleuropas Demokratien im Spannungsfeld von Transformation und Integration, in: Integration, 19 (1996) 4, S. 208 ff.

10 Vgl. Wighardt Härdtl, Politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Südlichen Afrika, in: Internationales Afrikaforum, 31 (1995) 3, S. 287.

marktwirtschaftlicher Kräfte und der Öffnung für den Außenhandel das notwendige Kapital bereitstellen und die dringend benötigten Arbeitsplätze schaffen. Mehr Investitionen sind auch deshalb unausweichlich, weil das Land sich selbst ein anspruchsvolles Ziel gesetzt hatte: mit dem Ende der Apartheid sollte ein Wachstumsprozeß beginnen, der dieses Land nahe an die südostasiatischen Schwellenländer heranbringen würde. Damit will das Land neue Reputation gewinnen und die wirtschaftlichen Ressourcen schaffen, die für die Überwindung von Armut benötigt werden.

II. Die Politik zur Überwindung von Armut

Die südafrikanische Regierung hat diesen Handlungsbedarf hinsichtlich der Armutsüberwindung sehr wohl erkannt und ihr einen herausragenden Stellenwert in dem Weißbuch über Umbau und Entwicklung zugewiesen¹¹. Dies wird unter anderem daran deutlich, daß der Begriff Entwicklung synonym mit Armutsüberwindung verwendet wird, während der Begriff Umbau die Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums zum Ausdruck bringen soll.

Der Armutsbeseitigung wird in mehrfacher Weise in dem Weißbuch Rechnung getragen. Das Weißbuch formuliert als Ziel der Wirtschaftspolitik, Arbeit, Kapital und Rohstoffe in Südafrika in die beste Verwendung zu lenken, eine dauerhafte und umweltfreundliche Entwicklung zu gewährleisten und dadurch Freiheit, Wohlstand und soziale Stabilität zu schaffen. Das Konzept ist in dem Weißbuch auch im Sinne der Armutsbekämpfung dadurch gekennzeichnet, daß es die Mitwirkung der Menschen am wirtschaftlichen Wachstum anstrebt. Ausdrücklich wird gefordert, daß das Wachstum zu einer gerechten Verteilung der Einkommen führt.

Das Weißbuch setzt bei allen geplanten Maßnahmen deutliche Akzente bei der Armutsbekämpfung und der Verwirklichung der Grundbedürfnisse. Durch eine Umschichtung von öffentlichen Ausgaben müssen Mittel freigesetzt werden, die zur Finanzierung von Maßnahmen zur Überwindung von Armut verwendet werden sollen. Das

Weißbuch erhebt den Anspruch, auf diese Weise die Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu erfüllen, definiert als „Schaffung von Arbeitsplätzen, Landreform, Wohnungsbau, Dienstleistungen, Wasser und Abwasser, Energie, Telekommunikation, Transport, Umwelt, Ernährung, Gesundheitswesen, soziale Sicherheit und Sozialfürsorge“. Vorgesehen ist ferner, das Bildungswesen auf allen Stufen zu reformieren und dadurch die Beschäftigungsmöglichkeiten für Schwarze auch auf gehobenen Stellen in der öffentlichen Verwaltung und in den Unternehmen zu verbessern.

Daß die Vorstellungen der Regierung zur Armutsbekämpfung vorrangig auf mehr Arbeitsplätze konzentriert sind, wenn es darum geht, die Armut zu überwinden, wird an verschiedenen Stellen deutlich. Zum einen wird die bevorzugte Beschäftigung von Schwarzen in öffentlichen und privaten Unternehmen und in allen Fällen nicht nur auf untergeordneten Positionen gefordert. Als Alternative zu der Ausgrenzung bis 1994 wird eine bewußte Begünstigung der Schwarzen gefordert, unter Umständen auch durch Entlassung oder vorzeitigen Ruhestand von weißen Mitarbeitern (*Affirmative Action*). Zum anderen wird gefordert, durch eine staatliche Industriepolitik Impulse für die Beschäftigung zu vermitteln. Investitionen sollen – bei Bedarf mit öffentlicher Förderung – erhöht werden, der Einsatz von Technologie muß angehoben, die Absatzpolitik der Unternehmen im In- und Ausland sollte verbessert werden. Als Ergebnis der staatlichen Industriepolitik müssen vorzugsweise durch die Verarbeitung der im Land verfügbaren Rohstoffe Unternehmen entstehen, die neue Beschäftigung vor allem für die Schwarzen bereitstellen. Eine Steigerung der inländischen Nachfrage – auch mit Hilfe weiterer Beschränkungen der Einfuhren – soll in der Startphase die Unternehmen zu Investitionen und zur Bereitstellung von Arbeitsplätzen veranlassen. In einer zweiten Stufe ist vorgesehen, Wettbewerbsvorteile – die in der ersten Phase unter anderem mit staatlicher Unterstützung gewonnen werden sollen – gegenüber Anbietern aus anderen Ländern dazu zu nutzen, neue Märkte zu erschließen und weitere Beschäftigungsmöglichkeiten bereitzustellen. Vorgesehen ist die Förderung der Unternehmen mit Hilfe einer öffentlichen Unterstützung bei Innovationen durch die Ausbildung von Arbeitskräften, durch die Beseitigung von sozialen und politischen Konflikten in den Unternehmen, durch die Förderung des Wettbewerbs zwischen den Unternehmen sowie durch Gesetze zur Einschränkung von Marktmacht (*Anti-Trust-Gesetze*). Die Außenhandelspolitik wird aufgefordert, Branchen,

¹¹ Vgl. White Paper 1994, Ministry in the Office of the President, White Paper on Reconstruction and Development, Cape Town 1994 vom 15. November.

die zahlreiche Arbeitsplätze im Land bieten, in der Übergangsphase zum Export zu unterstützen.

Zur Bereitstellung zusätzlicher Arbeitsplätze gehört es auch, neu zu gründende Unternehmen – wenn sie vorzugsweise von Schwarzen gegründet werden und wenn sie neue Arbeitsplätze über die Selbstbeschäftigung hinaus erwarten lassen – durch Beratungs- und Finanzierungsprogramme, Marketinghilfen, Ausbildung und die Einführung neuer Technologien, den Ausbau der Infrastruktur und die Unterstützung bei der Vergabe von Unteraufträgen zu fördern¹².

Mit Blick auf die Ausweitung der Beschäftigung werden auch die in Aussicht gestellte Verbesserung und Vertiefung der beruflichen Bildung gerechtfertigt. Dem gleichen Ziel soll es dienen, wenn Löhne, Arbeitszeiten, Arbeitsbedingungen und Kündigungsschutz durch eine Lohnfindungskommission („wage board“) unter Beteiligung der Regierung, der Gewerkschaften und der Unternehmen festgesetzt werden. Vorgesehen ist darüber hinaus, Mindestlöhne neu zu bestimmen und eine Betriebsverfassung in Kraft zu setzen. Erwartet wird, daß die in Aussicht genommenen Maßnahmen zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums auch indirekt der Armutsbekämpfung dienen. Gelingt es – wie vorgesehen – die Inflationsrate niedrig zu halten, die öffentlichen Ausgaben für Investitionen zu verwenden und Steuern zu senken, so erscheinen diese Bedingungen für Investitionen günstig. Mit dem gleichen Ziel sollen Außenhandel und Kapitalverkehr stufenweise liberalisiert werden; Kontrollen von unternehmerischen Entscheidungen sollen in dem Umfang abgebaut werden, wie es die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Beseitigung der Ursachen von Armut erfordern. Die dann entstehenden Wachstumsgewinne sollen für Ausgaben verwendet werden, die die Ursachen der Armut beseitigen.

Das zentrale Instrument zur Finanzierung von Maßnahmen, die die Armut überwinden, ist der Fonds für Umbau und Entwicklung. Er wurde im Staatshaushalt für 1994/95 mit 2,5 Milliarden Rand und im Haushalt 1995/96 mit fünf Milliarden Rand aus dem Budget der Zentralregierung ausgestattet. Weil in den darauf folgenden Jahren alle Ausgaben der Ministerien danach überprüft werden, ob sie mit den Zielen der Armutsüberwindung übereinstimmen, und weil die Ausgaben nur dann genehmigt werden können, wenn dies positiv festgestellt werden kann, gilt der Fonds als eine

Maßnahme kurzfristiger Art mit dem Ziel, den Staatshaushalt schnell mit den Vorstellungen zur Überwindung der Armut in Einklang zu bringen.

Der Fonds wird Investitionen in den als vorrangig angesehenen Bereichen finanzieren („Presidential Lead Projects“). Dazu gehören Vorhaben, die die Armut in den besonders rückständigen Gebieten überwinden, wie Landreformen und -umverteilung, Haushaltsanalysen bei der armen Bevölkerung, die Förderung von Kleinst- und Kleinbauern, die Ausgabe von Nahrungsmitteln in Schulen, die Stadtsanierung und die Verbesserung der Lebensbedingungen in ländlichen Gebieten durch die Bereitstellung sauberen Wassers und von Gesundheitsdiensten, die Verbesserung des Schulwesens, freie gesundheitliche Versorgung, Schaffung von Arbeitsplätzen und die Verbesserung der Gemeindeverwaltungen¹³. Arbeitsplätze sollen durch das Programm zum Bau von Häusern und durch die Anwendung arbeitsintensiverer Produktionsverfahren in der Industrie und im Gewerbe geschaffen werden, die Durchführung der einzelnen Projekte soll Gegenstand einer auf zehn Jahre ausgelegten, laufend aktualisierten Planung sein, an der die Regierung, die Gebietskörperschaften, Unternehmen und Gewerkschaften beteiligt werden. Damit die als dringend angesehenen Programme nicht durch lange Planungs- und Entscheidungsabläufe verzögert werden, sind für als vorrangig angesehene Vorhaben beschleunigte Planungs- und Durchführungsverfahren („fast track“) beschlossen worden.

Vorgesehen ist, daß der Fonds und die nachfolgenden öffentlichen Ausgaben nicht nur durch Steuern, sondern auch durch Zuweisungen von Industrieländern innerhalb der öffentlichen finanziellen und technischen Entwicklungszusammenarbeit, aus dem Erlös beim Verkauf öffentlicher Unternehmen und aus Abschöpfungen der Gewinne von Glücksspiel und Lotterien finanziert werden. Einnahmen aus dem Fonds fließen nicht in den öffentlichen Haushalt ein.

Als im September 1996 die Regierung ein weiteres Programm unter dem Titel „Wachstum, Beschäftigung und Umverteilung – eine makroökonomische Strategie“ verabschiedete, war nicht zu erkennen, ob damit das Weißbuch als nicht mehr umsetzbar angesehen wurde oder ob die dort niedergelegten Vorstellungen noch gültig sind oder ergänzt werden sollen. Beide Deutungen sind gleichermaßen zulässig. Zum einen hatte das Weißbuch viel Kritik

12 Vgl. South Africa Yearbook 1995, Pretoria 1995, S. 12.

13 Vgl. Chris Liebenberg, Cutting the Cloth, in: Forbes (Anm. 3), S. 23 ff.

hervorgehoben, und nicht alle Vorstellungen konnten verwirklicht werden. Zum anderen ist das Programm des Jahres 1996 in zahlreichen Äußerungen ähnlich dem Weißbuch. Die im September 1996 verabschiedete Erklärung stellt erneut die Notwendigkeit von Maßnahmen heraus, die die Ursachen von Armut beseitigen, und gleichzeitig werden Hinweise auf die künftige Wachstumspolitik des Landes erkennbar. Zu der Armutsbekämpfung gehört es,

- die Ausgaben im Staatshaushalt stärker auf die Armutsbekämpfung zu konzentrieren,
- öffentliche Ausgaben für Personal, das zur Zeit im öffentlichen Dienst überwiegend noch Weiße umfaßt, zu vermindern und dadurch öffentliche Mittel freizusetzen für Investitionen zur Überwindung der Armut,
- die Inflationsrate nicht über 8,2 Prozent bis zum Jahr 2000 steigen zu lassen und damit die Kaufkraft vor allem der niedrigen Einkommen vor der Geldentwertung zu schützen,
- die Infrastrukturprogramme auszuweiten und dadurch das Leistungsangebot zu verbessern, vor allem in städtischen Slums und in ländlichen Gebieten.

Das neue Programm hält an der Strukturanpassung und an der Integration der südafrikanischen Wirtschaft in die Weltwirtschaft fest. Dies belegen Ankündigungen wie

- die Haushaltsdefizite (derzeit 5,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts) bis zum Jahr 2000 auf drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu senken, um das Budget von ausufernden Verpflichtungen für Zins- und Tilgungszahlungen freizuhalten und Mittel für öffentliche Investitionen zu mobilisieren;
- Zölle zu vermindern, auf diese Weise die Preise für Zulieferungen und Investitionsgüter aus dem Ausland zu senken und Wertverluste durch die Rand-Abwertungen auszugleichen;
- den grenzüberschreitenden Geld- und Kapitalverkehr wieder zu liberalisieren;
- öffentliche Unternehmen mit dem Ziel zu privatisieren, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und die Kosten unter anderem durch Abbau von nicht benötigten Arbeitskräften zu vermindern;
- das Lohnverhandlungssystem so zu ändern, daß Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften aus gleichen Ausgangspositionen verhandeln, und

die Tarifpolitik der Unternehmen und der Gewerkschaften zu flexibilisieren;

- auf Mäßigung bei Lohnabschlüssen und in Tarifverhandlungen hinzuwirken;
- neue Arbeitsplätze in wettbewerbsfähigen und arbeitsintensiven Projekten zu schaffen, insbesondere in denjenigen Regionen, in denen nur wenige Menschen eine Beschäftigung finden und in denen bislang auch öffentliche und private Investitionen ausblieben¹⁴.

III. Der Beitrag der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik zur Armutsbekämpfung in Südafrika: ein erfolgversprechender Ansatz?

Nach der weltweiten Aufmerksamkeit, die der politische Wandel in Südafrika fand, konnte es nicht ausbleiben, daß auch die Wirtschaftspolitik nach den Wahlen im April 1994 vielerorts mit besonderem Interesse verfolgt wurde. Dabei standen unterschiedliche Vorstellungen im Hintergrund. Diejenigen, die Zweifel an einem sanften Wechsel in Südafrika hegten, stellten in Frage, ob es gelingen könne, ähnlich wie bei dem insgesamt friedlichen Übergang auch die Anpassung der Wirtschaftspolitik ohne großen Streit zu vollziehen. Jene, die für eine durchgreifende Überwindung der Ursachen für die Armut eintraten, stellten die Frage, ob Südafrika sich tatsächlich einer Armutsbekämpfung verschreiben würde. Befürworter einer mehr marktwirtschaftlichen Politik, die gleichzeitig die Integration Südafrikas in die Weltwirtschaft erleichtern sollte, drängten darauf, daß der wirtschaftliche Wandel mit Marktöffnung und Außenhandelsliberalisierung als Ansatz für eine Armutsbekämpfung Zustimmung finden müsse.

Wenngleich es zu früh ist, ein abschließendes Urteil über die Armutsbekämpfung zu fällen, so kann doch schon festgestellt werden, daß weder die Pessimisten noch die Optimisten mit ihrer Einschätzung die Entwicklung richtig voraussagten. Tatsächlich ist es gelungen, bei der Verabschiedung der Maßnahmen für die Armutsbekämpfung einen Kompromiß zu finden, der sicherlich einige Fragen zuläßt. Im Vergleich mit den Fehlentwicklungen in Südafrika als Folge der Wirtschaftspoli-

¹⁴ Vgl. Growth, Employment and Redistribution, A Macro Economic Strategy, o. O., o. J., S. 7 ff.

tik bis zu den Wahlen ist der Kompromiß aber annehmbar. Auffällig ist, daß einzelne Unternehmer ihre Zustimmung zu dem wirtschaftspolitischen Konzept in dem Weißbuch und in der 1996 verabschiedeten Strategie zu erkennen gaben. Wenn auch nicht alle Formulierungen Zustimmung fanden, so galt dieses Konzept doch als Ausdruck für Kompromißbereitschaft und Anpassungsfähigkeit. Positiv erschien insbesondere der Gleichklang von Liberalisierung, Öffnung und Armutsbekämpfung, auch wenn zugegeben werden muß, daß diese Vorhaben nicht immer leicht auf einen Nenner zu bringen sind. Vor dem Hintergrund der Erblast der Geschichte des Landes haben einzelne Unternehmer die Reformansätze vorteilhaft beurteilt, weil sie politisch durchgesetzt werden konnten. Schließlich enthält die positive Bewertung der Armutsbekämpfung und der Wirtschaftspolitik auch Erwartungen, dadurch die wirtschaftliche Entwicklung in der Weise zu beeinflussen, wie sie sich die Unternehmer vorstellen. Die – wenn auch verhaltene – Zustimmung soll Optimismus und Vertrauen in die Zukunft erzeugen und auf diese Weise die Erwartungen der Unternehmen stabilisieren, Investitionen anregen und die Reformbereitschaft der Regierung verstärken. Auch die Unternehmer, die dem Weißbuch und der 1996 vereinbarten wirtschaftspolitischen Strategie positiv gegenüberstanden, haben nicht verschwiegen, daß beide Programme noch einer Klärung bedürfen, ehe eine abschließende Beurteilung der Wirkungen bei der Überwindung von Armut endgültig möglich ist.

Der Zusammenhang zwischen Armutsbekämpfung und den anderen anstehenden wirtschaftspolitischen Änderungen ist nicht hinlänglich geklärt. Dieser Mangel kann deutlich gemacht werden am Beispiel der unausweichlichen Konflikte zwischen Armutsbekämpfung und Liberalisierung der Einfuhren. Das erstere verlangt unter anderem den Schutz der inländischen Unternehmen und bürdet die Kosten für die Nichtteilnahme an den Vorteilen internationaler Arbeitsteilung dem Verbraucher durch im internationalen Vergleich hohe Preise auf. Die zweite Strategie verlangt die Aufgabe nicht mehr wettbewerbsfähiger privater und öffentlicher Unternehmen und schließt Entlassungen ein.

An anderen Stellen dokumentiert das Weißbuch das Bestreben, die marktwirtschaftlichen Reformen in Südafrika eher zögerlich anzugehen, wenn damit nicht die Arbeitslosigkeit überwunden werden kann. Bei Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen soll die Verträglichkeit mit der Armutsbekämpfung ein wichtiges Kriterium

sein. Es gibt zahlreiche Hinweise darauf, daß in Zweifelsfällen der Armutsbekämpfung Vorrang eingeräumt wird. Die vorgesehenen wirtschaftspolitischen Reformen sollen zurückgestellt werden, wenn befürchtet werden muß, daß dadurch die sozialen Spannungen verschärft werden. Es läßt sich leicht nachvollziehen, daß marktwirtschaftliche Reformen vor dem Hintergrund der äußerst schlechten Lebens- und Arbeitsbedingungen des überwiegenden Teils der Bevölkerung wenig populär sind, solange sie nicht unmittelbar zur Armutsbekämpfung beitragen. Nicht zu verkennen ist aber auch, daß staatliche Regelungen in der Vergangenheit einer stärkeren Beteiligung aller Schichten der Bevölkerung am Wirtschaftsleben im Wege standen. Monopole und damit verbundene Machtkonzentration – eine Ursache für die sozialen Spannungen – wurden dadurch begünstigt.

Eingewendet werden kann zudem, daß das Konzept zur Armutsüberwindung sich an traditionellen Leitbildern ausrichtet, die diese Aufgabe als Gegenstand staatlichen Handelns verstehen. Von den Bürgern getragene nichtstaatliche Einrichtungen oder private Maßnahmen werden bei einer derartigen Politik zur Armutsbekämpfung im schlimmsten Fall zurückgedrängt oder können ihre Wirksamkeit nicht entfalten. Unterschätzt werden die Vorteile nichtstaatlicher Organisationen bei der Bekämpfung von Armut wie deren Nähe zu den Betroffenen. Nicht ausgeschöpft werden die Fähigkeiten nichtstaatlicher Organisationen, Menschen und Kapital im informellen Sektor zu mobilisieren. Allerdings ist es durchaus nachvollziehbar, wenn die Armutsbekämpfung in Südafrika nicht ausschließlich den nichtstaatlichen Einrichtungen übertragen wird. Die nach den ersten allgemeinen Wahlen anstehenden Probleme in Südafrika verlangten schnelles Handeln. Solange Gewerkschaften, Provinz- und lokale Verwaltungen noch nicht organisiert waren und deren Fähigkeit begrenzt war, Vorhaben zur Armutsüberwindung zu planen und durchzuführen, fühlte sich der Staat in die Pflicht genommen, die Maßnahmen zur Armutsüberwindung in Gang zu setzen.

IV. Armutsbekämpfung in Südafrika: Wegweisendes Modell?

Wenn auch nicht alle Vorstellungen, die sich mit der Armutsbekämpfung verbanden, erfüllt werden konnten, so gibt es doch einige Hinweise darauf,

daß Fortschritte erzielt werden konnten. Rund fünf Milliarden Rand wurden im Rahmen des Fonds für Umbau und Entwicklung bis zum Sommer 1996 ausgegeben. Dadurch konnte für mehr als 5,4 Millionen Kinder an 15 000 Schulen ein Schulspeisungsprogramm landesweit eingerichtet werden, das zusätzlich 8 000 Arbeitsplätze schuf. 120 Unternehmen haben Aufträge aus einem Programm zur Erweiterung und Verbesserung der kommunalen Infrastruktur erhalten. 152 neue Kliniken sind errichtet worden; 90 Millionen Rand wurden ausgegeben, um den Standard von Kliniken in Slums und ländlichen Gebieten zu verbessern. 48 000 Menschen in zwölf Kommunen mit einer Million Einwohnern wurde die Versorgung mit sauberem Trinkwasser gewährleistet. Mehr als 15 000 Häuser sind an die Versorgung mit elektrischem Strom angeschlossen worden. 1,6 Milliarden Rand wurden für die bauliche Sanierung von Slums und in ländlichen Regionen bereitgestellt¹⁵.

In der Bilanz hebt die Regierung hervor, daß weit- aus mehr hätte getan werden können. Doch die seit den Wahlen neu zu schaffenden Provinz- und Kommunalverwaltungen benötigten Zeit, um die Kenntnisse für die Planung und Durchführung der aus dem Fonds vorgesehenen Projekte zu erwerben. Andere Beobachtungen lassen erkennen, daß die Verwaltung des Fonds und die Entscheidungsverfahren langsamer arbeiteten, als vorgesehen war. Um den Einfluß auf die Ausgaben des Fonds haben sich die die Regierung tragenden Parteien bereits nach dessen Gründung gestritten. Der für den Fonds zuständige Minister war nahe beim Ministerpräsidenten angesiedelt und hatte eine Machtfülle, die die Einwirkungsmöglichkeiten anderer Ressorts zu erdrücken drohte. Da für diesen Fall keine Regelungen vorgesehen waren, verstrich wertvolle Zeit, bis Maßnahmen verabschiedet wurden. Konflikte gibt es auch zwischen den Provinz- und den kommunalen Verwaltungen einerseits und der Regierung andererseits über die Rangordnung von Vorhaben, die der Fonds finanzieren sollte. Die Schlichtung verzögerte die Abwicklung ebenfalls.

Eine im Jahr 1996 veröffentlichte Auswertung der erfolgten Maßnahmen zögert nicht, diese Schwierigkeiten in der Anlaufphase zu benennen. Die

¹⁵ Vgl. Das Umbau- und Entwicklungsprogramm (RDP), Fortschritt der Projekte, o. O., o. J., S. 2 ff.

Bilanz – so heißt es in dem Bericht weiter – dürfe sich aber nicht allein auf die Statistik der Ausgaben beschränken. Ebenso wichtig sei es auch, daß es mit Hilfe des Fonds gelungen sei, den Selbsthilfewillen der südafrikanischen Bevölkerung zu stärken: „Gemeinden, die seit Jahrhunderten in Armut lebten, stellen jetzt fest, daß sie seit den Wahlen im Jahre 1994 die Mittel haben, sich zu rehabilitieren. Während sie in der Vergangenheit erwarteten, daß die Regierung alles geben würde, was sie brauchten, erkennen sie nun, daß sie selbst an der Verbesserung ihrer Situation mitarbeiten müssen.“¹⁶

Nicht außer acht gelassen werden darf bei einer Bewertung der Fortschritte bei der Armutsbekämpfung, daß der Republik Südafrika aus Anlaß der ersten allgemeinen Wahlen auch öffentliche Entwicklungshilfe zur Unterstützung bei der Armutsbekämpfung gewährt wurde. Im Oktober 1994 beliefen sich die Gesamtzusagen auf etwa fünf Milliarden US-Dollar. Diese Summe war dazu bestimmt, in erster Linie Maßnahmen zu fördern wie die Verbesserung der beruflichen Bildung und die Landverteilung, den Aufbau kommunaler und sozialer Selbsthilfeeinrichtungen, die Gründung kleiner und mittlerer Unternehmen und die Durchführung von Infrastrukturinvestitionen. Ausländische Unternehmen haben ihre Bereitschaft in Aussicht gestellt, zusätzliche Investitionen durchzuführen und damit neue Arbeitsplätze zu schaffen. Deutsche Unternehmen haben angekündigt, sich an der beruflichen Bildung in Südafrika zu beteiligen.

Vollends unbefriedigend ist jedoch der Beitrag der Industrieländer, Arbeitsplätze in Südafrika dadurch zu schaffen, daß den südafrikanischen Unternehmen durch die Beseitigung von Zöllen und anderen handelsbeschränkenden Maßnahmen der Zugang zu den Märkten in den Industrieländern geöffnet wird. Diesen Vorwurf muß sich auch die Europäische Union gefallen lassen, die trotz vielfältiger Ankündigungen zögert, die aus südafrikanischer Sicht gewünschte Freihandelszone mit der Europäischen Union zu vereinbaren¹⁷.

¹⁶ Ebd.

¹⁷ Vgl. Hans-Dieter Kuschel, Die zukünftigen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und Südafrika, in: Internationales Afrikaforum, 32 (1996) 3, S. 269 ff.

Hartmut Sangmeister: Ist Entwicklungshilfe noch zeitgemäß?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/97, S. 3–11

Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit mit der „Dritten Welt“ ist seit ihren bescheidenen Anfängen in den fünfziger Jahren zu einem dauerhaften Engagement geworden. In letzter Zeit ist die staatliche Entwicklungspolitik allerdings zunehmend in die Kritik geraten. Ein grundsätzlicher Einwand gegen staatliche Entwicklungshilfe lautet, daß sie nicht mehr sei als ein Reparaturbetrieb für die negativen Auswirkungen einer ungerechten Weltwirtschaftsordnung. Weiterhin wird eingewendet, daß viele Empfängerländer von Entwicklungshilfe inzwischen ein Pro-Kopf-Einkommen erreicht hätten, das ihnen Entwicklung aus eigener Kraft gestatten müßte. In Ländern, die schon seit längerem über das ökonomische Potential verfügen, um die absolute Armut zu überwinden, seien ernsthafte Eigenanstrengungen zur Beseitigung der strukturellen und institutionellen Verursachungsfaktoren von Armut wichtiger als Zuschüsse, Kredite und technische Beratung von außen.

Soll Entwicklungshilfe dazu beitragen, durch die Bereitstellung sachlicher, finanzieller und personeller Mittel *Change*-Prozesse selbsttragend zu machen, dann ist eine Fortführung der Entwicklungszusammenarbeit auch mit den Ländern, die bereits höhere Pro-Kopf-Einkommen erreicht haben, in denjenigen Bereichen sinnvoll, in denen besondere Engpässe bestehen. Dies sind vor allem die Bereiche Bildung, Umwelt- und Ressourcenschutz sowie Armutsbekämpfung. In jedem dieser drei Aufgabenbereiche können durch Entwicklungszusammenarbeit *zusätzliche* Ressourcen, Erfahrungen und *Know-how* zur Verfügung gestellt werden. Dies setzt allerdings voraus, daß die Entwicklungszusammenarbeit ihren herkömmlichen Projektansatz weitgehend aufgibt; statt punktueller, unverbundener Eingriffe auf der Mikroebene ist die Systemwirkung der Entwicklungszusammenarbeit auf der Meso- und Makroebene zu stärken, d. h., die Aktivitäten müssen sich zu einer zusammenhängenden Kette summieren oder zumindest komplementär zu sonstigen entwicklungsrelevanten Aktivitäten in dem Empfängerland sein. (Mit-)Entscheidend für die zukünftige Akzeptanz der Entwicklungspolitik dürfte letztlich sein, daß ihre Kooperationsangebote nicht nur als Instrumente (miß-)verstanden werden, der deutschen Wirtschaft den Weg in die Märkte der „Dritten Welt“ zu ebnen. Zukünftige Entwicklungspolitik wird sich daran messen lassen müssen, ob sie dazu beiträgt, Menschen zu entwickeln und nicht nur Dinge.

Renate Kreile: Politisierung von Ethnizität in Afrika

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/97, S. 12–18

Ethnische Identitäten, Zugehörigkeiten zu sog. ‚Stämmen‘, waren keine vorrangigen Kriterien für die soziale und politische Organisation im vorkolonialen Afrika, sondern wurden wesentlich im kolonialen Herrschaftsinteresse konstruiert und politisiert. In den nachkolonialen afrikanischen Staaten fungierte die fortdauernde politische Mobilisierung ethnischer Loyalitäten als Instrument im Verteilungskampf um Macht und knappe staatliche Ressourcen.

Seit Ende der achtziger Jahre haben ethnisch geprägte politische Konflikte deutlich zugenommen, hervorgerufen durch eine tiefgreifende sozioökonomische Strukturkrise, die zu einer drastischen Verengung staatlicher Verteilungsspielräume geführt hat. Unter innerem wie äußerem Druck sahen sich die alteingesessenen Regime zur Einführung von Mehrparteiensystemen gezwungen. Angesichts der Unwilligkeit der Staatsklassen, Macht und Ressourcen zu teilen, beförderte der politische Pluralismus jedoch weithin die Entstehung ethnischer Konflikte. Die Beispiele Liberia, Ruanda, Zaire und Kenia machen schlaglichtartig deutlich, wie reformunwillige politische Eliten in der Krise Ethnizität hemmungslos politisieren, um soziopolitische Unzufriedenheit in der Bevölkerung umzulenken auf ethnische Minderheiten und um ihr Monopol zur Selbstprivilegierung zu erhalten. Nicht ethnische, sondern dramatische soziale Gegensätze sind die zentralen Konfliktsachen im heutigen Afrika.

Ludgera Klemp: Ein Volk bricht nicht auf – Entwicklungspolitische Überlegungen zur Zivilgesellschaft in Tanzania

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/97, S. 19–29

Der Begriff der „Zivilgesellschaft“ ist in der Entwicklungspolitik zu einem Modebegriff avanciert, mit dem sich neue Hoffnung auf die Demokratisierung von Entwicklungsgesellschaften verbindet. Am Beispiel von Erfahrungen in Tanzania werden konstitutive Merkmale von Zivilgesellschaft diskutiert. Hierbei geht es vor allem um die Bedingungen, unter denen der Einfluß von Nichtregierungsorganisationen unbedeutend bleibt bzw. eine unmittelbare Einflußnahme nicht stattfinden kann. Wesentliche Voraussetzungen für die Entfaltung zivilgesellschaftlicher Potentiale liegen in der Bereitschaft und Kompetenz von Akteuren, die politische Arena zu betreten. Tanzania wird als eine Gesellschaft dargestellt, in der versucht wird, über Einsatz und Verteilung internationaler Entwicklungsgelder strukturelle Probleme zu lösen. Der zivilgesellschaftliche Aufbruch von Bevölkerungsgruppen steht noch aus.

Karl Wolfgang Menck: Armut und Armutsbekämpfung in der Republik Südafrika

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/97, S. 30–37

Wenn heute von Armut und Armutsbekämpfung in Südafrika gesprochen wird, dann handelt es sich in erster Linie darum, die wirtschaftlichen Folgen eines Systems zu ändern, das dem größten Teil der Bevölkerung durch politische und wirtschaftliche Maßnahmen Chancengleichheit bei der Mitgestaltung des täglichen Lebens für eine lange Zeit versperrte. Die Aussichten, Arbeitsplätze und bessere Lebensbedingungen durch wirtschaftliches Wachstum in kurzer Zeit zu schaffen und damit die Armut zu überwinden, werden insgesamt skeptisch beurteilt. Das Land befindet sich am Anfang eines tiefgreifenden wirtschaftlichen Strukturwandels. In dieser Zeit werden zunächst Arbeitsplätze aufgegeben, ohne daß zugleich neue Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen, und dies fördert die Armut.

Die südafrikanische Regierung hat den Handlungsbedarf hinsichtlich der Armutsüberwindung sehr wohl erkannt und ihr einen herausragenden Stellenwert in dem Weißbuch über Umbau und Entwicklung zugewiesen. Der Begriff Entwicklung wird synonym mit Armutsüberwindung verwendet. Die in Aussicht gestellten Maßnahmen umfassen die bevorrechtigte Bereitstellung von Arbeitsplätzen für die schwarze Bevölkerung, Landreformen, Wohnungsbau, den Ausbau der Infrastruktur, die Ausbildung und die gesundheitliche Vor- und Fürsorge. Das zentrale Instrument zur Finanzierung von Maßnahmen, die die Armut überwinden sollen, ist der Fonds für Umbau und Entwicklung.

Die Konzepte zur Armutsbekämpfung fanden ein geteiltes Echo. Positiv wurde vermerkt, daß es trotz zunächst tiefgreifender Meinungsverschiedenheiten in der neu gewählten Regierung zu einem Kompromiß über die Armutsbekämpfung und die Wirtschaftspolitik gekommen war. Wenn auch nicht alle Vorstellungen, die sich mit der Armutsbekämpfung verbanden, erfüllt wurden, so gibt es doch einige Hinweise darauf, daß Fortschritte erzielt werden konnten. Ebenso wichtig war es, daß es mit Hilfe des Fonds gelungen ist, den Selbsthilfewillen der südafrikanischen Bevölkerung zu stärken.