

**Good Governance und
Demokratieförderung zwischen
Anspruch und Wirklichkeit –
Ein Diskussionspapier**

Eschborn 2004

AUTOREN UND KONTAKTE

IMPRESSUM

INHALTSVERZEICHNIS

Autoren: Prof. Roland Czada und Dr. Markus Weilenmann

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Postfach 51 80, 65726 Eschborn
Internet: <http://www.gtz.de>

Verantwortlich: Bernd Hoffmann

Autoren: Prof. Roland Czada und Dr. Markus Weilenmann

Prof. Roland Czada ist Professor für Politikwissenschaft/Staat und Innenpolitik an der Universität Osnabrück. Zuvor lehrte er Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft an der Fern-Universität Hagen. Zwischen 2001 und 2003 war er außerdem Gastprofessor an der Graduate School in Humanities (Willy-Brandt-Lehrstuhl für Transformationsforschung) der Universität Kapstadt und am Institut für Sozialwissenschaften der Universität Tokio. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Politik der deutschen Vereinigung, die politische Ökonomie entwickelter Industriegesellschaften, politische Konfliktregelung und Interessenvermittlung sowie Staatstheorie und Verwaltungsforschung.

Sektorvorhaben: Mitgestaltung politischer Rahmenbedingungen, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit
Im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Fotos: Rainer F. Steußloff, Corbis, Uwe Rau

Layout: Eva Hoffmann und Tobias Sier, Frankfurt am Main

Druck und Vertrieb: Druckerei Lembeck, Frankfurt am Main

Dr. Markus Weilenmann ist Leiter des Büros für Konfliktforschung in Entwicklungsländern und arbeitet seit 1993 als Gutachter für die GTZ. Seine Forschungsschwerpunkte sind Fragen der Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sowie der Krisenprävention in Subsahara Afrika. Zur Zeit wirkt er in Zusammenarbeit mit dem Max-Planck-Institut für Sozialanthropologie (D-Halle) an einer Publikation zu „Projekt-recht: Normative Ordnungen der bilateralen EZ und sozialer Wandel am Beispiel der Deutschen GTZ“ mit.

Kontakte in der GTZ:

Martha Gutiérrez

Projektleiterin des Sektorvorhabens „Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“
Telefon: ++49-(0)6196-79-1664
Mail: martha.gutierrez@gtz.de

Einführung: Politische Ordnung und gesellschaftliche Wirklichkeit	6
I Der Anspruch: „Good Governance“ und Institutionenentwicklung	7
Das Problem: Die Leistungsfähigkeit von Institutionen	7
Politische Rahmenbedingungen und wirtschaftliche Entwicklung	9
Der Ansatz: Institutionelle Einbettung des Regierungshandelns	10
Das Ziel für die deutsche TZ	11
Die Umsetzung	12
Intervention durch Politikberatung	12
Fazit	15
II Die Wirklichkeit: „Good Governance“ und sozio-kulturelle Entwicklung	16
Das Problem	16
Der Ansatz	17
Das Ziel	18
Umsetzung	19
Kulturelles Erbe	20
... und herrschaftspolitische Altlasten	23
III Literatur	26
IV Abkürzungsverzeichnis	29

Einführung: Politische Ordnung und gesellschaftliche Wirklichkeit

Prof. Roland Czada

I Der Anspruch: „Good Governance“ und Institutionenentwicklung

Wie sieht eine politische Ordnung aus, die den Bürgern Gerechtigkeit, Beteiligung und Wohlstand garantieren kann? In den vergangenen Jahrzehnten hat die Frage nach den Voraussetzungen und Kennzeichen einer guten politischen Ordnung zahlreiche Wissenschaftler und Praktiker beschäftigt. Im Kern geht es darum, wie die Institutionen des Staates beschaffen sein müssen, damit sie den Bürgern zu Wohlstand verhelfen und ihr Bedürfnis erfüllen, in nachvollziehbarer, moralisch verantwortlicher Weise und zugleich pro-bienläsungsorientiert regiert zu werden.

häfts im Spannungsfeld sozio-kultureller Faktoren. Beide bieten dabei interessante Erkenntnisse hinsichtlich der Ziele und der Umsetzung von Unterstützungsmaßnahmen seitens der TZ. Diese Darstellungsweise sowie das darauf aufbauende Fortbildungsmodul¹ sollen den Leser/-innen Argumente für die Auseinandersetzung mit den Themen Governance und Demokratie liefern. Dadurch kann sichergestellt werden, dass diese Themen nicht als starre Konzepte betrachtet werden, sondern vielmehr als Rahmen für eine lebendige Debatte über wünschenswerte Gesellschaftsentwürfe genutzt werden.

Was ist hier mit dem Staat gemeint? Die politikwissenschaftliche Diskussion definiert den modernen Staat durch sein Monopol der physischen Gewalt und der Fähigkeit zur Wahrung des Rechtsfriedens und der Gerechtigkeit. Hinzu kommt die Existenz einer Staatsverwaltung, die zur Lösung gesellschaftlicher Probleme beiträgt. Aus der Erfüllung dieser Aufgaben bezieht der Staat seine Rechtfertigung. Die Praxis lehrt jedoch, dass nicht jede Legalordnung auch eine legitime Ordnung und nicht jede Staatsverwaltung eine leistungsfähige Verwaltung ist: Um als Staat anerkannt zu sein, bedarf es des Legitimitäts glaubens der seiner Rechtsordnung und Administration unterworfenen Staatsbürger. Damit stellt sich die Frage, wie ein Staat Legitimität – also die Anerkennung und Unterstützung in der Bevölkerung – gewinnen kann. In modernen Gesellschaften geschieht dies durch demokratische Beteiligung (Input-Legitimität) und effektives Regieren (Output-Legitimität). In traditionellen Gesellschaften rechtfertigen sich Herrschaftsbeziehungen vornehmlich durch angestammte (patrimoniale) Rechte, Tradition und Religion.

Das BMZ-Referat 211 hat das Sektorvorhaben Mitgestaltung politischer Rahmenbedingungen damit beauftragt, Konzepte und Instrumente für eine wirkungsvolle Stärkung von „Good Governance“ durch die TZ zu entwickeln. Denn „Good Governance“ und die Erfüllung der fünf BMZ-Kriterien in Kooperationsländern gelten inzwischen als grundlegende und unverzichtbare Voraussetzungen erfolgreicher Entwicklungszusammenarbeit.

Mit diesem Beitrag hoffe ich, die Diskussion über geeignete Strategien zur Förderung von „Good Governance“ und Demokratie anzuregen.

Ich wünsche Ihnen eine spannende Lektüre.

Martha Gutiérrez

Leiterin des GTZ-Sektorvorhabens
Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Diese Schrift versucht eine Reflektion zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Förderung von Good Governance und Demokratie anzuregen. Aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive wird zunächst das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft im Kontext der formalen Staatsordnung dargestellt. Eine rechtsethnologische Sicht betrachtet dann dieses Ver-

DAS PROBLEM: DIE LEISTUNGSFÄHIGKEIT VON INSTITUTIONEN

Für die Entwicklung und Wohlfahrt eines Staates haben leistungsfähige politisch-institutionelle Koordinations- und Steuerungsstrukturen entscheidende Bedeutung. Ohne entsprechende Institutionen, die überprüfbare Verfahren und ein berechenbares Zusammenspiel gesellschaftlicher Akteure gewährleisten, steht jede Politik und jede entwicklungspolitische Maßnahme auf wackeligen Füßen.

Leistungsfähige Koordinations- und Steuerungsstrukturen kann der Staat nur zur Verfügung stellen, wenn er in seinem gesamten Territorium über das Gewaltmonopol verfügt. Gewaltmonopol bedeutet das alleinige Recht des Staates zur legitimen Ausübung physischer Gewalt. Wichtig ist hier das Adjektiv „legitim“. Es bedeutet, dass die alleinige Befugnis des Staates zur Gewaltausübung in der Bevölkerung anerkannt sein muss. Bei konkurrierenden Ansprüchen gesellschaftlicher Gruppen auf das Recht der Gewaltausübung ist eine friedliche Entwicklung kaum möglich. In einem solchen Fall besteht eine ständige – latente oder manifeste – Gefahr von Bürgerkriegen. Ohne staatliches Gewaltmonopol entsteht Unsicherheit, welches Recht gültig ist. Das staatliche Gewaltmonopol ist immer auch ein Monopol zur einheitlichen Rechtssetzung und -sprechung. Bestehen auf einem Staatsgebiet verschiedene Jurisdiktionen, erschüttert dies die Grundlage der Berechenbarkeit der Folgen des eigenen Handelns. Für die Wirtschaft ist dies fatal, weil z. B. nicht voraussehbar ist, ob und vor welcher Instanz erzwungen werden kann, Verträge einzuhalten. Daher ist die Wirtschaft zumeist mehr an stabilen, berechenbaren politischen Verhältnissen als an demokratischen Strukturen interessiert.

Die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols scheitert in Entwicklungsgesellschaften häufig an tradierten Rechtspositionen. Oftmals gibt es hier provinciale Rechtskreise, in denen z. B. ungeschriebenes Stammesrecht die gesellschaftlichen Beziehungen auf

freiwilliger Basis regelt. Solche Regelsysteme werden aufgrund ihrer Tradition anerkannt. Nicht selten sind es aber auch Patrimonialrechte privilegierter Familien, deren Einhaltung mit offener oder verdeckter sozialer oder physischer Gewalt erzwungen wird. Unter solchen Bedingungen kann sich ein moderner, demokratischer Rechtsstaat nur schwer entwickeln. Ein Ausweg könnte darin bestehen, tradiertes Provinzialrecht im Rahmen der Verfassung zu verankern und damit kontrollierbar zu machen. Dies ist z. B. in der südafrikanischen Verfassung der Fall. Angestammte Rechte werden den Zulu-Königen in der Provinz Kwa-Zulu-Natal zugestanden, sofern sie mit den Prinzipien der Verfassung vereinbar sind.

Überlappende Rechtskreise sind indessen kein ausschließliches Präzedenz auf europäischer Geschichte. Die europäische Geschichte kennt vom Mittelalter bis ins vergangene Jahrhundert sich überschneidende und sich widersprechende Jurisdiktionen. Die Strafrechtsordnung des Mittelalters litt unter dem westfälischen Ferngericht, das über die Rekrutierung von mehr als 1.000.000 Ferngehörigen seine Zuständigkeit über ganz Mitteleuropa ausweiten konnte. Es bedurfte erheblicher politischer Anstrengungen, dieses mit zahlreichen Fehlurteilen verbundene System abzuschaffen und dagegen ein Rechtsmonopol der entstehenden Territorialstaaten zu errichten. Selbst im 18. Jahrhundert blieb Mitteleuropa noch einem rechtlichen Flickenteppich. Als nach dem Wiener Kongress das Rheinland mit Preußen vereinigt wurde, galt dort neben dem preußischen Allgemeinen Landrecht noch sehr lange sowohl westfälisches Provinzialrecht als auch napoleonisches Recht. Die Herstellung von Rechtseinheit war auch in Europa lange Zeit mehr Ziel als Wirklichkeit, und sie ist bis heute nicht vollendet, wenn man über den Nationalstaat hinaus an die Europäische Union denkt.

Ein handlungsfähiger Staat und eine autonome Gesellschaft bedingen sich wechselseitig. Individuen können sich in einer Gesellschaft nur frei entfalten, wenn

¹) GTZ - Liszy, Karstin: Mitgestaltung politischer Rahmenbedingungen in der Technischen Zusammenarbeit : Ein Fortbildungskonzept, Eschborn, 2004

grundlegende Funktionen der Friedenssicherung und Rechtssicherheit wahrgenommen werden. Die Vorstellung, ein starker Staat bedeute die Schwächung der Gesellschaft und umgekehrt, eine starke gesellschaftliche Aktivität führe zur Schwächung des Staates, ist abwegig. Es gibt keine auf individuelle Freiheitsrechte gründende zivilgesellschaftliche Entwicklung ohne liberale Staatlichkeit und es gibt keinen liberalen Staat ohne eine sich selbst organisierende Bürgergesellschaft.

Es stellt sich die Frage, in welchem Umfang eine politische Verfassung und formale Regierungsinstitutionen im Sinne einer Staatsordnung nötig sind, um einen Zustand friedlicher Konfliktregelung und erfolgreicher kollektiver Problembearbeitung zu erreichen und in welchem Verhältnis eine solche Ordnung zur freien Vergesellschaftung der Individuen steht. Gesellschaft soll sich möglichst unbeeinträchtigt von staatlicher Bevormundung frei entwickeln können; der Staat schafft idealerweise nur die Voraussetzungen. Diese bestehen in einem funktionierenden und anerkannten System der Satzung und allgemeinen Durchsetzung von Regeln des friedlichen Zusammenlebens, der verbindlichen Streitschlichtung und der Komposition benachteiligter Gruppen, den Governance-Institutionen.

Dieser Entfaltungstraum der Zivilgesellschaft wird durch Regelungs- und Leistungsstrukturen gestaltet. Regelungsstruktur bezeichnet die politisch-institutionelle, insbesondere rechtliche Konstitution von gesellschaftlichen Handlungsfeldern. Der Begriff Leistungsstruktur bezieht sich auf außerstaatliche, sozio-kulturelle und ökonomische Governance-Institutionen (z. B. die soziale Einbettung von Austauschstrukturen, Marktstrukturen, etc.).

Die Legitimation von sozio-kulturellen und die sozio-ökonomische Leistungsstruktur betreffenden Governance-Institutionen erscheint unproblematisch. Diese Institutionen legitimieren sich durch die Art ihrer

sozial-evolutionären Herausbildung und Tradierung oder – als ökonomische Governance-Institutionen – durch Austauschregeln bzw. Marktdynamiken von selbst. Gesellschaftliche Tauschbeziehungen legitimieren sich durch den Tauschakt (Leistung und Gegenleistung), während regulative Politik immer ein Maß der Folgebereitschaft und einen Apparat zur Überwachung und Erzwingung der Regelinhaltung benötigt. Eine Zwischenstellung nehmen hier Verbände mit freiwilliger Mitgliedschaft ein: Die Exit-Option ihrer Mitglieder begrenzt ihre Handlungsspielräume, steigert aber zugleich ihre Legitimität.

Die intermediären Institutionen der Interessenvermittlung und verbandlichen Dienstleistungsproduktion sind an den Schnittstellen zwischen Regelungs- und Leistungsstruktur angesiedelt. Kammern, Innungen, Gewerkschaften, Interessenverbände und sektorale Dienstleistungsverbände haben eine Scharnierfunktion zwischen Staat und Gesellschaft. Sie bilden die Organisationsgesellschaft. Die Selbstorganisation der Zivilgesellschaft hat sich in vielen vergleichenden Länderstudien als Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung herausgestellt. Sie kann hinsichtlich ihrer Ordnungsfunktionen als gesellschaftliches Pendant zum liberalen Verfassungsstaat betrachtet werden.

Gesellschaftliche Interessen- und Dienstleistungsverbände wirken auf die staatliche Politikentwicklung ein – sei es auf dem Wege korporativer Beteiligung oder in Form von pressure politics. Verbände sind aber auch Brückenköpfe staatlicher Intervention in die Gesellschaft. Staatliche Einwirkung auf die Bildung gesellschaftlicher Verbände, wie sie idealtypisch im Kammerwesen verwirklicht wurde, ist ein Instrument indirekter Kontextsteuerung. Ein Großteil staatlicher Politik wird in den Industrienationen unter Einbeziehung von gesellschaftlichen Verbänden formuliert und implementiert. Zahlreiche öffentliche Aufgaben werden teilweise oder ganz von außerstaatlichen Dienstleistungsverbänden wahrgenommen. Dies gilt traditionell für das mitteleuropäische Politikmodell und den so genannten rheinischen Kapitalismus.

POLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN UND WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

Die Gestaltung und Funktionsweise von Institutionen sind besonders für den wirtschaftlichen Erfolg eines Landes entscheidend. Die Struktur von Eigentums- und Verfügungsrechten, die Regulierung von Märkten zur Gewährleistung von Transparenz und Wettbewerb zwischen den Marktteilnehmern und die administrative Kapazität von Regierungen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen erwiesen sich sowohl aus theoretischer als auch aus empirisch vergleichender Sicht als die entscheidenden Faktoren, von denen die Wohlfahrt eines Landes abhängt.

Im Zentrum stehen die Begriffe Austausch und Kontrolle. Austauschverhältnisse sind stets von der Gefahr wechselseitiger Übervorteilung bedroht. Die Gegenleistung zu einer Leistung kann aus opportunistischen Gründen verweigert werden: Ein Gut wird nicht bezahlt, eine vereinbarte Arbeitsleistung wird nicht erbracht oder nicht entlohnt. Verträge werden nicht eingehalten. Solche Übervorteilungen werden durch Intransparenz, unzureichend definierte Eigentums- und Verfügungsrechte, fehlende oder unzureichende Regelwerke, Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten begünstigt. Kurz: Ohne geeignete institutionelle Einbettung funktioniert der gesellschaftliche und ökonomische Austausch zwischen einander fremden Individuen nicht oder nur unzureichend, das heißt unter Inkaufnahme hoher Transaktionskosten. Diese Kosten bestehen aus Informationskosten, Verhandlungskosten, Vertragskosten, Erzwingungskosten. Ohne institutionelle Einbettung müsste jede Transaktion bilateral gegen Übervorteilung abgesichert werden; die Transaktions- und Erzwingungskosten würden ins Unermessliche steigen.

So wird es nachvollziehbar, dass in entwickelten Gesellschaften die Rolle des Staates vor allem darin besteht, Transaktionskosten zu senken, die im gesellschaftlichen Verkehr zwischen den Individuen anfallen. Der Staat agiert dabei vor allem als dritte Partei, die

als Garant gegen Übervorteilung auftritt. Die Transaktionskostenökonomik weist auch darauf hin, dass rigide, bürokratische Institutionen zur Erhöhung von Transaktionskosten beitragen können. Es kommt also nicht darauf an, irgendwelche Koordinationsinstitutionen zu haben. Wesentlich ist die Schaffung von Institutionen, die tatsächlich den Austausch zwischen den gesellschaftlichen Akteuren reibungsloser gestalten. Ihr Nutzen liegt vor allem darin, dass sie die Akteure binden (z. B. an Gesetze, Regeln, Konventionen) und damit Erwartungssicherheit schaffen. Damit gewährleisten sie auch die Reibungslosigkeit des Verkehrs in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.

Zur Senkung gesellschaftlicher Transaktionskosten tragen Indessen nicht nur staatliche Institutionen bei. Auch gesellschaftliches Sozialkapital in Form von Assoziationen, Kooperationsnetzwerken, Familienstrukturen etc. kann den Verkehr der gesellschaftlichen Individuen reibungsloser gestalten und insofern wohlfahrtssteigernd wirken.

Der Begriff des Sozialkapitals bezieht sich auf die Fähigkeit sozialer Gruppen, ihre Probleme durch kollektives Handeln selbst zu lösen. Voraussetzung sind Solidarmodelle, d. h. Formen der Kooperation zur Erreichung gemeinsamer Ziele und die Fähigkeit, Kooperationserträge nach allgemein anerkannten Regeln zu verteilen. Solche Solidarmodelle sind: Verbände, Familien, Nachbarschaftsnetze, Kammern, NRO, Sozialversicherungen, Bildungssysteme etc.. Im Allgemeinen kann von sozialen Netzwerken gesprochen werden, die sich durch Reziprozitätsregeln und wechselseitiges Vertrauen stabilisieren. Formen von Sozialkapital sind auch die institutionellen Vorkehrungen zur sozialen Nutzung von Common Pool Ressourcen (Common Pool Ressourcen sind Ressourcensysteme, die kollektiv bewirtschaftet aber individuell genutzt werden, wie z. B. Infrastruktur-einrichtungen, Verkehrswege, Wasserversorgungen, Schulen).

DER ANSATZ: INSTITUTIONELLE EINGEBETTUNG DES REGIERUNGSHANDELS

Als „Governance“ bezeichnet man die institutionelle Koordination von politischen und ökonomischen Beziehungen, die sich in spezifischen Politikfeldern oder um Klassen von Gütern oder Dienstleistungen, also in Wirtschaftssektoren, herausbilden. In der relevanten Form handelt es sich um folgende Koordinationsmechanismen bzw. Ordnungsformen: Hierarchien (Staat, Unternehmen, organisierte Kirchen), Märkte (Güter- oder Wählermärkte), Assoziationen (Verbände, locker organisierte Glaubensgemeinschaften) und soziale Netzwerke (Clans, Stämme, Familien, unorganisierte Glaubensgemeinschaften). Die Wirklichkeit kennt indessen zahlreiche Mischformen, hybride Governance-Strukturen, in denen zum Beispiel staatliche und private Hierarchien – Behörden und Unternehmen – oder Verbände zusammenwirken.

Während die neoklassische Theorie des Marktes Koordination als spontanes Ergebnis von Wahlhandlungen betrachtet, die von dem Ziel unmittelbarer Nutzenmaximierung geleitet sind, betont der Governance-Ansatz das Interesse der Akteure an der Verlässlichkeit und Berechenbarkeit von Austauschbeziehungen. Dieses Interesse resultiert aus der mangelnden kognitiven Fähigkeit zur Kalkulation von Handlungsfolgen, aus dem Risiko der Täuschung und Übervorteilung durch andere Akteure und aus Machtungleichgewichten und Gewaltpotenzialen, denen sich die Akteure ausgesetzt sehen.

Zur Governance eines Landes gehören auch die „Schnittstellen“ des politisch-administrativen Systems mit den gesellschaftlichen Teilsystemen, insbesondere der Ökonomie. Weiterhin gehören dazu die symbolischen Deutungen der Wirklichkeit, die sich kollektive Akteure zu Eigen machen, die Relevanzkriterien, die sie an politische Probleme herantragen, und ihre Vorstellung über den möglichen Spielraum an Handlungsalternativen. Entwicklung ist in diesem Rahmen in hohem Maße „pfadabhängig“, das heißt, die kollektiven

Akteure bewegen sich historisch innerhalb eines Entwicklungspfad, dessen Spielräume in einem beträchtlichen Maße durch die in der Vergangenheit ausgebildeten Strukturen, überlieferten Situationsdeutungen und eingeübten strategischen Muster bestimmt sind.

„Good Governance“ als aus der Governance-Diskussion abgeleitetes normativ gestütztes Konzept bezeichnet einen optimalen, institutionell abgesicherten Entfaltungsraum für gesellschaftliche Individuen. Der Begriff bezieht sich somit nicht auf politische Führung, sondern auf die institutionelle Einbettung des Regierungshandelns. Allenfalls kann von der Führung politischer Akteure im Rahmen guter, d. h. effektiver Regieren ermöglichter Institutionen gesprochen werden. Es handelt sich um institutionelle, auf Dauer gestellte, wechselseitige Verlässlichkeit gewährleistende Konfliktregelungsmechanismen.

Institutionen, die als legitim und allgemein verbindlich anerkannt werden, lassen sich allerdings nicht einfach von einem Land auf ein anderes übertragen. Dennoch ist der unter dem Begriff „Good Governance“ diskutierte Ansatz einer einmaligen republikanischen, liberal-demokratischen Ordnungsform, universalistisch. Damit gerät er leicht in den Verdacht einer neuen Kolonisierung der Entwicklungsländer, die nun zu bestimmten Regierungs- und Verwaltungsstrukturen angehalten, wenn nicht gar gezwungen werden.

Eine zentrale Prämisse des Governance-Ansatzes besagt jedoch, dass die liberal-demokratische, rechtsstaatliche politische Verfassung ihrer Idee nach für eine Pluralität kultureller Traditionen und individueller Lebensweisen offen ist, sofern diese nicht auf die Zerstörung der Grundlagen dieser Ordnung hinauslaufen. Diese Grundlagen sind: Unverletzlichkeit und freie Entfaltung der Person, Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Religionsfreiheit, Gleichheit vor dem Recht, Unverletzlichkeit der Wohnung etc. Dies sind Garantien, die in den Grundrechtskatalogen politischer Verfassungen festgelegt

sind. Ob sie festgeschrieben und eingehalten werden, ist eine Frage von „Good Governance“. Das Konzept birgt keine Gefahr für die kulturelle Autonomie unterschiedlichster Entwicklungsgesellschaften. „Good Governance“ ist – im Gegenteil – eine Voraussetzung für die freie kulturelle und individuelle Entfaltung.

Die Garantie der Menschenrechte kann sich nicht auf Versprechen einer Regierung stützen, sondern muss – wie der Begriff Menschenrechte besagt – auf Rechtsgarantien gegründet werden. Sie werden durch Rechte des Individuums gegenüber dem Staat (staatsgerichtete Abwehrrechte), durch die Gleichheit vor dem Recht (Gleichheitsgebot), durch einen verfassungsmäßigen Minderheitenschutz und durch die staatliche Ordnung insgesamt (Strafgesetze, Eigentumsordnung etc.) gewährleistet. Moderne Verfassungen – wie sie freilich in den wenigsten Ländern der Erde existieren – basieren auf weitgehenden Grundrechtsgarantien und konstituieren dazu gegenmajoritäre Kontrollinstanzen wie ein Verfassungsgericht oder föderative Strukturen, die eine effektive Kontrolle der politischen Exekutive und damit auch staatsgerichtete Abwehrrechte (Bürger und Menschenrechte) und den Schutz von Minderheiten gewährleisten. Es muss staatliche Organe geben, die von der Verfassung ermächtigt sind, die Regierung zu kontrollieren oder zu bremsen.

Dennoch muss berücksichtigt werden, dass Institutionen, namentlich sozio-kulturell eingebettete gesellschaftliche Institutionen, nicht beliebig geschaffen werden können. Sie bilden sich vielmehr evolutiv in einem staatlich-verfassten und kulturell vorgeformten gesellschaftlichen Kontext heraus. Solche Prozesse der Institutionenbildung sind von komplexer Eigen-dynamik gekennzeichnet und politischer Intervention kaum zugänglich.

Die bewusste Schaffung von im Idealfall politisch demokratischen und ökonomisch effizienten Governance-Strukturen ist demnach äußerst schwierig und kann nur als Projekt schrittweiser, inkrementeller Ver-

änderung gelingen. Die in einem Lande oft in einem erheblichen Maße kulturell verankerten Strukturen institutioneller Koordination lassen sich nur unzureichend, zumindest aber nicht rasch durch gezielte Intervention herstellen. Intervention erfordert in jedem Fall genaueste Kenntnisse bereits vorhandener Gegebenheiten, an die bei der Entwicklung besserer Strukturen anzuknüpfen wäre.

Dennoch sind politische Institutionen durch ihre formale Verfasstheit und daher Gestaltbarkeit von soziokulturellen Institutionen wie Sprache, Bräuche, gesellschaftliche Konventionen zu unterscheiden und bieten einen der wenigen Ansatzpunkte zur Unterstützung entwicklungsorientierter Rahmenbedingungen.

DAS ZIEL FÜR DIE DEUTSCHE EZ

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit trägt der Bedeutung von „Good Governance“ Rechnung. Dies wird schon aus den BMZ-Leitlinien deutlich, die zwei für die gegenwärtige EZ bedeutende Sachverhalte zeigen:

- Die Geberländer verfolgen nicht mehr nur ökonomische und soziale Entwicklungsziele, sondern auch politische und administrative. Dies ist eine Neuerung. Die frühere EZ versuchte ökonomische Entwicklungsziele mit bestimmten technischen Mitteln zu erreichen. Die Politik des Empfängerlandes interessierte dabei nur aus der Perspektive der zwischenstaatlichen, internationalen Beziehungen. Die innerstaatliche Perspektive, Fragen der inneren Verfassung der Empfängerstaaten hatten – abgesehen von der Zuordnung zum kapitalistischen oder sozialistischen Lager – dagegen geringere Bedeutung. Dies hätte vor dem Hintergrund des Kalten Krieges in erster Linie (aber nicht nur) machtpolitische Gründe. Das völkerrechtliche Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten zog hier enge Grenzen.

■ Die vergleichsweise abstrakten Prinzipien guter Regierungspraxis sind von unmittelbarer praktischer Relevanz für die Entwicklungszusammenarbeit. Dies zeigt sich in zahlreichen Projekten, die eigens

dafür eingerichtet wurden, und in dem Bemühen, die gesamte Entwicklungszusammenarbeit auf die fünf Kriterien der deutschen EZ auszurichten. Das heißt: Wir haben es hier mit einer Querschnittsaufgabe zu tun, die alle organisatorischen Teilbereiche und funktionalen Aspekte der beteiligten Organisationen und ihrer Aufgabenerfüllung gleichermaßen betrifft. Das Ziel entwicklungsförderlicher politischer Rahmenbedingungen kann aber nicht allein im Querschnitt aller Projekte der Entwicklungszusammenarbeit erreicht werden. Hinzu treten spezifische Projekte z. B. der Verwaltungs- und Justizreform. Die Nachhaltigkeit solcher Reformen kann aber nur gesichert werden, wenn auch auf der Ebene der politischen Verfassung und der Regierungsorganisation Vorkehrungen zur Sicherung von demokratischer Beteiligung und zur Stärkung des Vertrauens in das politische System getroffen werden.

- leicht abzuleiten, dass „Good Governance“ in der internationalen Zusammenarbeit auf unterschiedlichste Weise unterstützt wird.
- So umfasst beispielsweise die Umsetzung der BMZ-Kriterien drei Schwerpunkte bzw. Praxisfelder:
1. Berücksichtigung der BMZ-Kriterien in allen Projekten als entwicklungs- und organisationspolitische Querschnittsaufgabe
 2. Direkte Förderung politisch-administrativer Rahmenbedingungen in bestimmten Sektoren wie Justiz, Bildung, Fachverwaltungen (z. B. Wasserverschaffungsverwaltung, Medienaufsicht, Straßenbauämter etc.)
 3. Gestaltung der verfassungspolitischen und sozialorganisatorischen Rahmenbedingungen (Verfassungs- und Regierungsreform, Beratung zivilgesellschaftlicher und halbstaatlicher Dienstleistungsverbände (z. B. Wohlfahrtsverbände, Kammern) und Organisationen der Interessenvermittlung (Parteien, Gewerkschaften etc.)

Der Governance-Ansatz verkörpert ein realitätsnahes, praktikables Konzept. Er besagt, dass politische Konflikte und Koordinationsprobleme auf ganz unterschiedliche Art und Weise bewältigt werden können.

Der Ansatz ist offen für vernetzte, lose gekoppelte oder hierarchische Regierungs- und Verwaltungsstrukturen. Er betont die Vorzüge offener Märkte, zeigt aber auch die Vorteile von regulierten oder von sozialen Netzwerken durchsetzten Märkten. „Good Governance“ steht insofern nicht für den „one best way“ (wie der Begriff vielleicht vermuten lässt), sondern gesteht eigenständige Wege zu. Jedes Land hat eigenständige politische, ökonomische und kulturelle Koordinationsinstitutionen entwickelt, die auch im Zeitalter der Globalisierung fortbestehen, beziehungsweise sich auch unter dem Druck neuer Herausforderungen pfadabhängig, an der eigenen Vergangenheit orientiert, weiterentwickeln.

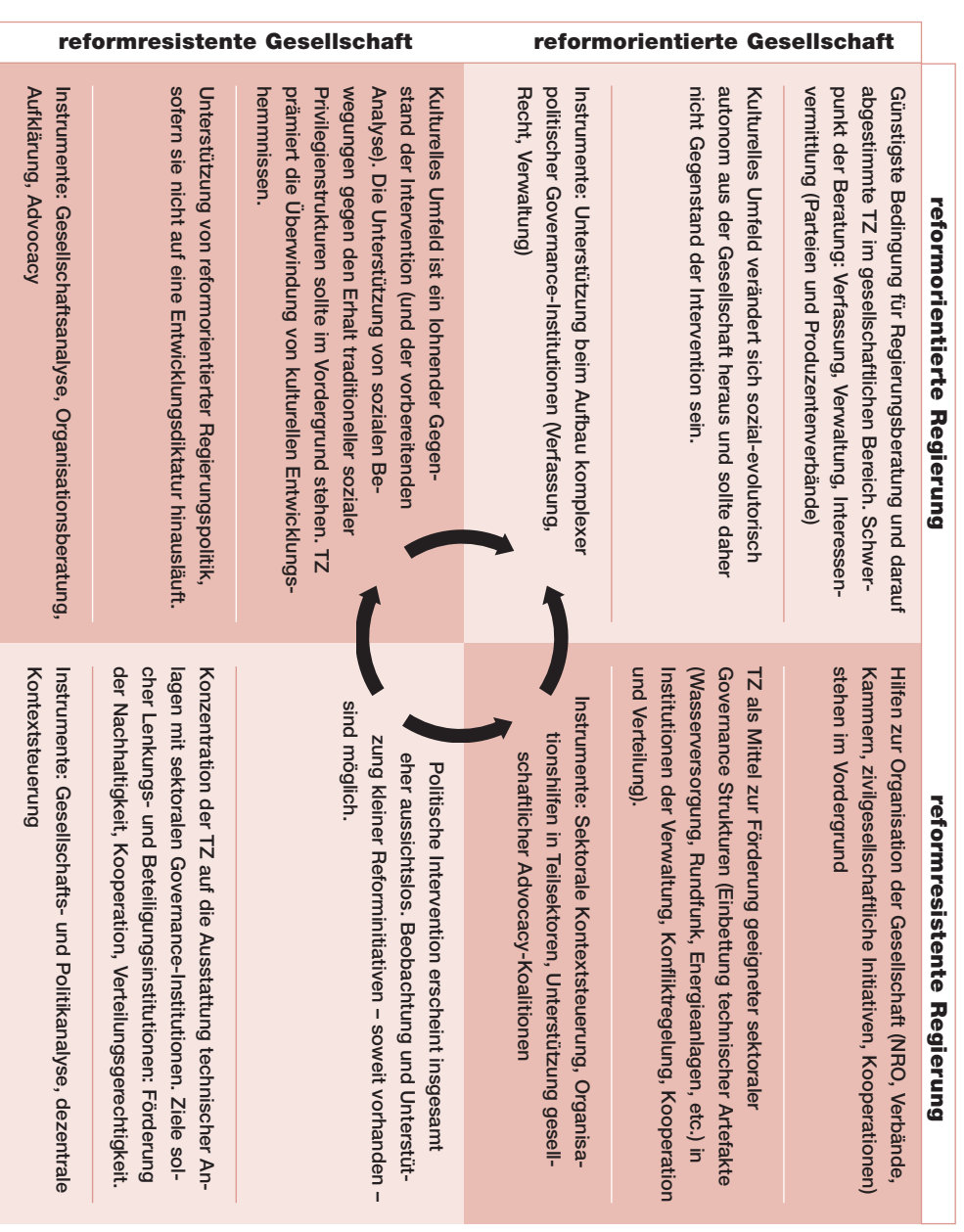
DIE UMSETZUNG

Aus der großen Bedeutung, die „Good Governance“ für den Entwicklungsprozess zugeschrieben wird, ist

INTERVENTION DURCH POLITIKBERATUNG
Während staatliche Gestaltungspotentiale gegenüber der Organisationsgesellschaft vergleichsweise ausgeprägt sind, erscheinen Interventionen in sozio-kulturelle Substrukturen problematisch. Einerseits sind Interventionen in eigendynamische, gesellschaftliche

Prozesse von unsicherer Erfolgsaussicht, weil hier komplexe nichtlineare Mikro-Makro-Prozesse ablaufen, die grundsätzlich nicht steuerbar sind. Neben Ergebnissen der Policy-Analyse untermauern Simulationsstudien aus der Entwicklungspolitik diesen Befund. In den meisten Fällen kommt bei solchen Interventionen das Gegenteil dessen heraus, was beabsichtigt war. Als einzige Möglichkeit kann die dezentrale Kontextsteuerung gesehen werden, bei der nicht direkt in die zu verändernden Zielsysteme interveniert wird. Stattdessen wird versucht, durch Kontextualisierung und die Beeinflussung von Systemumwelten bestimmte Zustandsänderungen zu erreichen.

Andererseits erscheinen Interventionen in eigendynamische, gesellschaftliche Prozesse aus normativer Sicht des bürgerlichen Rechtsstaates als fragwürdig. Der liberale Rechtsstaat verspricht, die Autonomie der gesellschaftlichen Subjekte zu schützen, also gerade nicht als Kulturstaat aufzutreten, der in die Denk- und Lebensweisen der Bürger eingreift. Es wäre widersinnig, den liberalen Rechtsstaat zu propagieren und zugleich sozio-kulturelle Transformationsprozesse bis ins Einzelne steuern zu wollen. Gleichwohl sind Regierungen und Staatsverwaltungen bestrebt, das Verhalten der Bürger zu beeinflussen und oft auch zu kontrollieren – gerade wenn es darum geht, die gesellschaftliche und ökonomische Entwicklung in eine



bestimmte Richtung zu lenken, also Entwicklungs- politik zu betreiben. Der in seiner Gewalt gezähmte moderne Rechtsstaat greift meist nicht direkt in das Leben seiner Bürger ein, sondern bedient sich der Kooperation zivilgesellschaftlicher Verbände. Die Legitimität und Effizienz solcher indirekten „sanfter“ Eingriffe sind zumeist höher, als wenn der Staat seine Maßnahmen von oben herab, direkt, autoritär und zentralistisch verfügt.

Ob die europäische Rechtsstaatsidee in außereuro- päischen Kulturkreisen die erwünschten Entwicklungs- effekte auslöst, wurde lange angezweifelt. Inzwischen dürfte zumindest geklärt sein, dass die Rechtsstaats- idee mit den verschiedensten Kulturen vereinbar ist. Japan, Südafrika und die USA haben eine liberal- demokratische Verfassungsordnung und zugleich un- terschiedlichste sozio-kulturelle Strukturen und Tradi- tionen. Das heißt allerdings nicht, dass eine liberal- demokratische Ordnung auf jeder kulturellen Grund- lage gedeihen kann. Eine spezifische Arbeits-, Er- werbs- und Fortschrittsethik spielt ebenfalls eine Rolle.

Mit der modernen Gesellschafts- und Staatenbildung wurden auch in Europa traditionale Lebensweisen zurückgedrängt. Interessanterweise ist dieser Prozess in den europäischen Staaten von ganz unterschied- lichen Reformkoalitionen getragen worden. Aus der Entwicklung des liberalen Rechtsstaates in Europa und Nordamerika können Lehren für eine unter dem Signum von „Good Governance“ stehenden Entwick- lungszusammenarbeit gezogen werden. Unter der Annahme, Reformkräfte würden sich jeweils im Staat oder in der Gesellschaft oder in beiden Sphären konzentrieren, ergibt sich eine Vierfeldertafel, aus der weitere Aufschlüsse für eine Strategie und Ansatz- punkte der Politikberatung im Sinne des „Good- Governance-Konzeptes“ gewonnen werden können:

Die „Regierbarkeit“ und das „Gemeinwohl“ eines Lan- des hängen nicht allein davon ab, ob eine Regierung angemessene Problemlösungen nach Rezeptwissen

parat hat, sondern vor allem davon, ob sie in einem von der Bevölkerung anerkannten, in der Gesellschaft verwurzelten Institutionensystem operieren kann, das es erlaubt, die Problemlösungen als legitime Politik zu formulieren und möglichst zielgenau umzusetzen. Die Organisation der Gesellschaft ist ein für den Erfolg politischer Maßnahmen oftmals entscheidendes Moment.

Damit einhergehend müssen die Dezentralisierung von Verantwortungsstrukturen, der Finanzen und/oder der Zuteilung öffentlicher Güter und Dienstleistungen auf lokaler Ebene umgesetzt werden. Dies erfordert starke rechtsstaatliche Kontrollstrukturen. Demokratie reicht zur Kontrolle nicht aus, weil niemals die Ge- samtheit des Volkes wenige Herrschende – auch wenn sie gewählt sind – kontrollieren kann. Ohne ein aus- gebautes System der Interorganikontrolle, d. h. der wechselseitigen Kontrolle von Regierungsorganen ergänzt durch die Watchdog-Funktion starker gesell- schaftlicher Verbände, können Demokratie und eine leistungsfähige Wirtschaft nicht gedeihen. Hier wäre auszuloten, wie die oftmals vorhandenen Traditionen zentralistischer Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen geschwächt werden können. Zugleich darf sich EZ nicht ausschließlich den wirtschaftlichen Fragen zuwenden. Also ist es wichtig, dass ökonomische Interessengruppen in anderen, nichtökonomischen gesellschaftlichen Organisationen – Parteien, Bürgerini- tiativen, Kirchen – ein Korrektiv vorfinden und zugleich die internationale Staatengemeinschaft auf die Ein- haltung von demokratischen Beteiligungsformen und der Menschenrechte einwirkt.

Aus der Sicht der deutschen EZ sollte ein staatliches Gewaltmonopol überdies nur dann Chancen auf An- erkennung haben, wenn es an liberal-demokratische Basisinstitutionen gebunden ist und damit die BMZ- Kriterien erfüllt. Ist dies nicht der Fall, so haben die Bürger der liberalen politischen Theorie zufolge ein Widerstandsrecht gegen die Regierung. Dies nutzt ihnen freilich wenig, wenn sie dabei ihr Leben gefähr-

den. Daher sind zwei Aspekte wichtig, welche die Voraussetzungen legitimer Staatlichkeit verbessern: zivilgesellschaftliche Organisationen im Inneren eines Landes und die von außen initiierte Ächtung von Diktaturen durch die internationale Staaten- gemeinschaft.

FAZIT

Zum Verhältnis von Politik, Staat und Gesellschaft und den Voraussetzungen gesellschaftlicher Entwicklung lassen sich sechs Thesen aufstellen:

1. Das liberale Rechtsstaatskonzept beansprucht universelle Gültigkeit. Ideengeschichtlich basiert es auf der Forderung individueller Freiheitsrechte und kultureller Autonomie. Der Rechtsstaat ist seinem Selbstverständnis nach kulturunspezifisch.
2. Zu den grundlegenden Voraussetzungen des libe- ralen Rechtsstaates zählen unabhängige Grund- rechte aller Menschen. Zu diesen Grundrechten zählen: Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Religionsfreiheit, etc.
3. Individuelle und gesellschaftliche Freiheitsrechte können nur staatlich verbürgt werden. Nur das Gewaltmonopol des Staates kann die Menschen- rechte und politischen Grundrechte schützen und jene bestrafen, die diese Rechte missachten oder des eigenen Vorteils wegen abschaffen möchten.
4. Nur effektive staatliche Konfliktregelungsinsti- tutionen können der Gesellschaft und ihrer Wirt- schaft Freiräume und Erwartungssicherheit verschaffen, die den Austausch zwischen den Individuen erleichtern. Diese Institutionen senken ökonomische Transaktionskosten und tragen in- sofern zur Wohlfahrtssteigerung bei.
5. Die Organisation von Staatlichkeit ist ein höchst voraussetzungsvoller, entwicklungsgeschichtlicher Zustand, der nicht nach einem „master plan“ her- gestellt oder kopiert werden kann, sondern orga- nisch in seinem jeweiligen gesellschaftlichen und kulturellen Kontext wachsen muss.
6. Die Entwicklung von „Good Governance“, d. h. von gesellschaftlichen Ordnungs- und Koordinations-

strukturen erfordert behutsame Interventionen. Allzu leicht wird durch unbedachte Intervention sozio-kulturelles Sozialkapital (soziale Netzwerke und traditionelle Governance-Strukturen) zerstört, wie die Geschichte der Entwicklungspolitik zeigt. Das Problem besteht bei der Umsetzung des libe- ralen Rechtsstaates darin, bestehendes, mit diesen Kriterien kompatibles Sozialkapital zu erhalten. Zugleich muss aber klar sein, dass jede kulturelle Äußerung, die sich als feindlich gegenüber der Rechtsstaatsidee herausstellt, als menschenver- achtend entlarvt und im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten kritisiert und bekämpft wird.

Aus diesen Erkenntnissen lässt sich folgern, dass EZ, die zur Demokratisierung des politischen Prozesses und/oder zur konstruktiven Beeinflussung der politi- schen Rahmenbedingungen von Entwicklung beitragen möchte, folgende Anforderungen berücksichtigen muss:

- Das gesellschaftliche Gefüge und das politisch institutionelle System sind möglichst genau zu analysieren, bevor an eine irgendwie geartete Inter- vention gedacht werden kann.
- EZ-Interventionen müssen sich so gut wie möglich den existierenden Institutionen anpassen und diese zugleich in ihrem Reformprozess begleiten und unterstützen.
- Die Legitimität staatlicher Entscheidungen ist dennoch stets kritisch zu hinterfragen. Ist diese anzuzweifeln oder fehlt sie gar, sollte das in der EZ auch sichtbar gemacht werden.
- Es kommt insbesondere im Rahmen der Politikbe- ratung darauf an, reformorientierte Kräfte in Staat und Gesellschaft zu identifizieren und an deren individuellen Umstände angepasst zu stärken.

II Die Wirklichkeit: „Good Governance“ und sozio-kulturelle Entwicklung

DAS PROBLEM

Mit dem vom BMZ verabschiedeten Leitbild der globalen nachhaltigen Entwicklung² (1996), das in allen Ländern des Südens auf politische Reformen in Richtung Demokratisierung der politischen Strukturen abzielt, tritt ein zentrales Umsetzungsproblem in den Vordergrund. In allen Entwicklungsländern steht der geforderten Demokratisierung eine äußerst problematische Geschichte der politischen Herrschaftssicherung gegenüber, die als politisches Erbe je nach Land und Kontinent tief in die feudale Vergangenheit hineinrechen kann. Für alle nicht-europäischen³ Länder gilt zudem, dass die wirtschaftliche Entwicklung der ländlichen Bevölkerungsmehrheiten mit der nun geforderten Demokratisierung kaum Schritt zu halten vermag. Die Ursachen liegen erstens in der problematischen Staatsgeschichte vieler Entwicklungsländer: Die von den Kolonialmächten eingeführten Rechts- und Staatsordnungen beziehen sich auf die bürokratische Verwaltungslogik, bewegen sich auf einem relativ abstrakten Niveau, setzen ein stark funktionalisiertes Handeln voraus und sind kulturell und/oder gesellschaftlich oft nur schwach integriert. Zweitens überlagert der moderne Verwaltungsstaat ein koloniales Herrschaftsmodell feudaler Provenienz, das besonders in den armen und ländlichen Räumen Lateinamerikas das kulturelle Erbe fast vollständig überwölbt und sich über eine beachtliche gesellschaftliche Persistenz ausweist. Und drittens schließlich besteht eine eklatante Diskrepanz zwischen den vorindustriellen Erwerbsformen der Bauern und den Führungskonzepten westlich orientierter Staatsbürokraten. Müller et al. (1990:1) heben z. B. hervor, dass in allen Ländern des Südens „ein Grossteil der Bevölkerung weiterhin – direkt oder indirekt – von traditionellen Produktionssystemen (wie Schwendbau, nomadische Viehwirtschaft, Regenfeldbau, lokale Bewässerungswirtschaft etc.) abhängt und sich auch darum weiterhin an überlieferten ver-wandtschaftlichen und politischen Beziehungsmustern orientiert (...). Damit gewinnt die Selbstorganisationskapazität der Bevölkerung in den Entwicklungsländern zunehmend – auch theoretisch – an Bedeutung. Die in

wachsender Zahl auf sich selbst zurückgeworfenen Bevölkerungssegmente greifen auf das zurück, worüber sie noch verfügen; und die von den externen Donatoren nicht mehr bedingungslos getragenen Staatsklassen sehen sich vermehrt zu immergerichteteren Legitimationsstrategien gezwungen, die angesichts fehlender Entwicklungsschritte auf eine Reaktivierung traditioneller Identitätsmechanismen gerichtet sind.“

Im Enderfekt wird damit das kulturelle Erbe nicht nur für die dortigen Machteiten, sondern auch für eine staatliche EZ, die sich in das verminte Feld politischer Entscheidungsabläufe begibt, zunehmend entscheidungsrelevant. Denn entwicklungspolitische Forderungen wie etwa die nach Umsetzung des BMZ-Leitbildes der globalen nachhaltigen Entwicklung bekommen es in solchen gesellschaftlichen Kontexten zwingend mit Fragen der Beschaffenheit des sozio-kulturellen Baugrundes zu tun, der sich unter dem brüchigen Modernisierungspflaster aufbaut.

Nun prallen aber gerade an der „kulturellen Frage“ die unterschiedlichen Ansätze, die die Debatte über „Demokraterförderung“ und „Gesaltung politischer Rahmenbedingungen“ prägen, mit unverminderter Heftigkeit aufeinander. Gewarnt wird seitens der Demokratiehelfer/innen etwa vor „Kulturrelativismus“ oder davor, dass „Unschärfe“ des „Kultur- und Traditionsarguments“ „völkischen Tendenzen“ Tür und Tor öffne (vgl. G. Erdmann, 1998: 23f.; W. Heinz, 1999: 13f.; R. Knieper, 1998: 358ff.). Ihre Frage ist, wie einerseits den in den internationalen Menschenrechtsdeklarationen verankerten politischen und

² Seine Eckwerte sind: Beachtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, politische Beteiligung, Marktwirtschaft und Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns.

³ Aus konzeptionellen Gründen löst das vorliegende Papier die Geschichte Lateinamerikas von den übrigen, nicht-europäischen Entwicklungsländern Afrikas und Asiens ab. Spielt in allen nicht-europäischen Ländern das kulturelle Erbe auf ethnischer Grundlage eine zentrale Rolle für Entwicklung, so ist in Lateinamerika die Kreolisierung zu weit voran geschritten, als dass sich aus sozio-kultureller Sicht die dortigen Entwicklungen zusammen mit den übrigen, nicht-europäischen Entwicklungsländern diskutieren liesse. Für das Verständnis der sozio-kulturellen Problematik Lateinamerikas sind distinkte, stärker an der Kolonialgeschichte orientierte soziologische Kategorien gefragt.

sozialen Freiheitsrechten und andererseits der Forderung nach sozio-kultureller Angepasstheit entsprechen werden kann, wenn elementare Grundsätze der menschlichen Würde den lokalen Mustern teils fundamental widersprechen – und umgekehrt. Engagiert weisen sie auch auf die Instrumentalisierungsgefahr des sozio-kulturellen Arguments hin, das von den unterschiedlichsten Interessengruppen in Form ethnischer Kampfideologien wiederkehrt oder gegen die internationalen Menschenrechtsdeklarationen gewendet werden kann (nationalistische Ethnizität, Islam, China). Den konventionellen Modernisierungsansätzen verpflichtet plädieren sie deshalb dafür, Fragen nach der Beschaffenheit des sozio-kulturellen Baugrundes höchstens in Ausnahmefällen zuzulassen. „Demokratie“ – so ihr Tenor – sei wie „Rechtsstaatlichkeit“ ein universelles Modell von Governance und lasse sich überall umsetzen.

Vorliegende Schritt distanzieren sich von solchen Ansätzen. Sie versteht sich als Plädoyer für ein strategisch differenziertes Vorgehen, das sich an der kulturellen Heterogenität der Partnerländer orientiert. Dem Hinweis auf allfällige Instrumentalisierungsgefahren – wiewohl richtig und in einigen Ländern wie Rwanda, Burundi, Indonesien oder China auch berechtigt – ist entgegen zu halten, dass er ein prinzipiell ubiquitäres Problem anspricht: Kein Ansatz ist gegen nicht intendierte Instrumentalisierungen gefeit – auch der modernistische Governanceansatz nicht⁴. Wichtig ist vielmehr die Frage, wie solche Prozesse als Teil der lokalen und/oder nationalen Machtstrategien frühzeitig erkannt, bearbeitet und dechiffriert werden können. Auch bemisst sich die Tauglichkeit von politischen (Universa-)Modellen an der gesellschaftspolitischen Praxis, nicht an ihrer logischen und theoretischen Konsistenz und auch nicht an Fragen der theoretisch möglichen Umsetzbarkeit. Eines der Kernprobleme in den Ländern des Südens ist jedoch die politische und gesellschaftliche „Pradabhängigkeit“ von Entwicklung. Es wäre deshalb ein fataler Fehler, mit Hilfe des „völkischen“ Arguments die Berücksichtigung des

sozio-kulturellen Baugrundes auszuschlagen. Um richtig verstanden zu werden:

■ Die Berücksichtigung des sozio-kulturellen Baugrundes dient hier nicht dazu, Aspekte der traditionellen Identität (oder was man dafür hält) mit grundlegenden Aufgaben der Entwicklung, etwa dem Aufbau generalisierter Gesetze und bürokratischer Organisationen verschmelzen zu wollen. Davon abgesehen, dass eine solche Verschmelzung sich höchstens ausnahmsweise realisieren ließe, weil sie eine über die eigene Verwandtschaftsgruppe hinausreichende Solidarität voraussetze, bestünde auch die Gefahr, einem irgendwie geearteten, meist idealisierten Traditionsbild aufzusitzen. Die Berücksichtigung dieses Baugrundes ist vielmehr notwendig, um nicht völlig abgehobene TZ-Programme zu entwickeln, die ohne wirklichen Bezug zu den sozialen Gegebenheiten eines Landes und dessen Entwicklungsstand im besten Fall nichts als Artefakte schaffen – im schlimmsten Fall gar politische Dynamiken in Gang setzen, die jenseits des Wünschbaren von TZ liegen.

DER ANSATZ

Hier wird versucht, das sozio-kulturelle Argument mit dem strukturellen politischen zu verknüpfen. Diese Verknüpfung ist notwendig, um die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen eines Projektes überhaupt analysieren zu können. Denn eine politische TZ muss sich im gesamten gesellschaftlichen Netz positionieren, nicht nur innerhalb der formalstaatlichen Strukturen; auch beschränken sich die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen nicht nur auf die formalen Aspekte (Regierungserklärungen, Staatsverfassungen, Gesetzesbestimmungen etc.) einer Staatsordnung. Sie werden auch durch eine Vielzahl so genannter „informeller“ Kategorien bestimmt, die stärker an die bäuer-

⁴ So kann z. B. auch der universelle Charakter der Menschenrechtsdeklarationen zum Nachteil von politischer Entwicklung gewendet werden, etwa wenn der universelle Charakter den Machteiten und die sie beratenden Entwicklungsgremien dazu dienen, sich gegenüber den äußerst kleinteiligen aber typischen strukturellen Diskrepanzen in den Ländern des Südens regelrecht abzuschotten. Das ist ein häufig zu beobachtender Prozess, der die gesellschaftspolitische Isolation ehemals kolonialer Staatsbürokraten weiter vorantreibt und im Resultat die angestrebte gesellschaftliche Integration von Staatlichkeit schwächt – mit teils gravierenden Konsequenzen.

lichen Lebenswelten, deren Wirtschaftsformen, Zuordnungssysteme, Entwicklungsvoraussetzungen und die jeweilige Dynamik gebunden bleiben, die sich stets zwischen der Geschichte der (kolonial-)staatlichen Suprastruktur, der Geschichte der Slums und jener der ländlich-feudalen Räume entfaltet (hat).

Eine Verkrüpfung von sozio-kulturellen und strukturellen Argumenten ist möglich, wenn sowohl zu konventionell ethnologischen Ansätzen Aequidistanz gehalten wird. Werden in ethnologischen Einzelfallstudien ethnische und lokale Gegebenheiten untersucht – sehr häufig ohne daran zu denken, dem nationalen Rahmen oder der Repräsentabilität der Untersuchungsseinheiten Rechnung zu tragen – so richten entwicklungssoziologische Arbeiten zwar ihren Blick auf die wirtschaftliche und politische Dynamik nationaler Einheiten, bringen jedoch sehr oft das Patchwork regionaler, feudaler und/oder ethnischer Traditionen zum Verschwinden. Die Aequidistanz kann aufgebaut werden, wenn die unter Ethnologen verbreitete Tendenz, jede Generalisierung mit dem Verweis auf eine Ausnahme zu blockieren⁵ abgelegt und das Gewicht

■ auf Resultate der kulturvergleichenden Forschung gelegt und nach dem proportionalen Bevölkerungsanteil der lokalen und/oder regionalen kulturellen Eigenheiten gefragt wird. Dieser Ansatz geht erstens von der Hypothese aus, dass vor allem jene kulturellen Eigenheiten, die für einen Großteil der nationalen Bevölkerungen prägend sind, die politische und gesellschaftliche Art der „Pfadabhängigkeit“ in den fraglichen Ländern bestimmen⁶ und zweitens, dass besonders der Kulturvergleich es ermöglicht, die weltweit relevanten Kategorien der kulturellen Pfadabhängigkeit herauszuschälen. Besonders Informationen, die sich auf einen solchen Datensatz stützen, sind für eine TZ, die weltweit zur Mitgestaltung politischer Rahmenbedingungen übergehen will, von Bedeutung – sie reichen aber nicht aus. Denn für sich genommen sagen Kulturindikatoren, die qua Bevölkerungszahlen pro

ethnischer Einheit auf demographische Anteile einzelner Nationen umgerechnet werden, noch nichts über die häufig entscheidenden Prozesse der Machtbildung und der Macht Sicherung aus. Deshalb ist der kulturvergleichende Ansatz

■ mit einem herrschafts-soziologischen zu verschränken und mit Blick auf die vorliegende Aufgabe von TZ, nämlich dem „Leitbild globaler Entwicklung“ nachzuleben, das Augenmerk vor allem auf Voraussetzungen der Staatsbildung und politische Delegitimierungsprozesse zu richten. Damit werden die für entwicklungssoziologische Analysen so typischen Aussagen zur wirtschaftlichen und politischen Dynamik nationaler Einheiten auch wieder in die politische Geschichte zurückgebunden, die solche Dynamiken oft ursächlich erzeugt.

DAS ZIEL

Eine TZ, die zur (Mit-)Gestaltung politisch-institutioneller Rahmenbedingungen übergehen will, bedarf eines differenzierten, auf die spezifischen Problemlagen der einzelnen Partnerländer abgestimmten Beratungsansatzes. Die Entwicklung einer „politischen Nationaldiagnose“ als Teil der künftigen Länderprofile, welche Kernkonflikte des nationalen Zusammenhalts aufgreift und politische Ziele formuliert, die in Zusammenarbeit mit dem Partner auch wirklich zu erreichen sind; die strategische Auswahl von geeigneten Projekttypen, die nicht eine neue Kette schaffen, sondern nach dem oder den gebrochenern Glied(ern) in der bestehenden

Kette suchen, das dann mit Hilfe einer kompetenten Beratung wieder in Stand gesetzt werden kann; die Abstimmung und Einbindung bereits laufender Sektorvorhaben in übergeordnete Politik-Ziele und die Hebung des TZ-typischen Synergiepotentials pro Land; das alles und vieles andere mehr ist nur möglich, wenn ein kultur- und geschichtssensibler Beratungsansatz gewählt wird. Das ist nicht möglich mit einem Beratungsansatz, der bloß am gesetzten Ziel „Demokratie“ Maß nimmt und sich lediglich auf die Beachtung geltender Menschenrechte konzentriert. Nicht, dass die Beachtung geltender Menschenrechte unwichtig wäre – im Gegenteil, aber leider lässt sich ein derart universalistischer Ansatz allzu sehr von humanitären Gesichtspunkten leiten. Er verführt dazu, die ganze Welt über einen Leisten zu schlagen, etwa indem in „reformunwillige, archaische Länder“, „Transitions-“ und „Posttransitionsstaaten“ unterschieden und für jeden Typ, egal wann, egal wo, ein spezifisches Maßnahmenpaket ausgeklügelt wird!⁷ Die mangelhafte Durchsetzung der Menschenrechte und das Nichtvorhandensein demokratischer Strukturen sind jedoch keine rein äußerlichen Phänomene, denen mit den einst obligatorischen Sensibilisierungs- und Aufklärungskampagnen der 70er Jahre, der Finanzierung von „runden Tischen“, und/oder einem nur sektorbezogenen, strukturalistischen Herumbasteln beizukommen ist.

„Demokratie“ ist eine Staatsform, die den Aufbau gesellschaftspolitisch komplexer Beziehungsmuster (u. a. über die eigene Verwandtschaftsgruppe hinausgehende Solidarbeziehungen, einen gesellschaftlich gut integrierten Geld- und Markt komplex, ein generell akzeptiertes universalistisches Normenverständnis) und vor allem eine gute gesellschaftliche Integration von Staatlichkeit voraussetzt. Eine TZ, die sich dazu aufmacht, auf die gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen einzuwirken, um politische Prozesse in Richtung Demokratisierung der politischen Strukturen in Gang zu setzen, muss sich deshalb „first and foremost“ von der konventionellen Teilung in „formelle“ (i. e. formalisierte, staatliche) und „informelle“ (i. e.

nichtformalisierte, kulturelle) Strukturen⁸ lösen und Projektprofile entwickeln, die vertikal gesehen von der gesellschaftlichen Mitte ausgehen. Methodisch ist damit ein themen- und akteursbezogenes Arbeiten unter Vernetzung der verschiedenen Interventionsebenen gefordert, das sich durch eine an den gesellschaftlichen Strukturen orientierte Prozesshaftigkeit auszeichnet, thematisch eine Zuwendung zu Fragen des kulturellen Erbes und zu Strukturproblemen der herrschaftspolitischen Altlasten.

UMSETZUNG

Zu einem wesentlichen Teil stützen sich die folgenden Ausführungen auf eine Studie, die das BMZ Ende der 80er Jahre in Auftrag gegeben hat. Sie trägt den nüchternen Titel „Kulturelles Erbe und Entwicklung: Indikatoren zur Bewertung des sozio-kulturellen Entwicklungsstandes“ (H.-P. Müller et al., 1990) und wurde vom Ethnologischen Seminar der Universität Zürich innerhalb eines größeren Forschungsvorhabens realisiert, das nun zur erstmaligen Publikation eines umfassenden Kartenwerkes über das kulturelle Erbe vor-kolonialer Gesellschaften in heutigen Staaten geführt hat⁹. Besonders diese Studie, aber auch der kürzlich publizierte „Atlas vorkolonialer Gesellschaften“ ist in doppelter Hinsicht relevant: Einmal versuchen die Autoren nicht-europäische Entwicklungsländer nach traditionellen sozio-kulturellen Kriterien zu charakterisieren. Damit kann die Diskussion zur Forderung des

⁷ Stefan Mair gliedert Maßnahmen in zwei Hauptkategorien:

- Unterstützung demokratischer Institutionen wie Verfassungen und die den politischen Prozess regelnden Gesetze, Wahlen, Legislative, Exekutive und Judikative, die Verwaltung, Militär und Sicherheitskräfte sowie Dezentralisierung;
- Unterstützung der Formierung und Anreicherung eines demokratisch-politischen Raumes, durch politische Bildung gilt es zur Etablierung einer demokratischen politischen Kultur beizutragen und durch praxistahe Forschung politische Handlungsalternativen zu entwickeln. Zum anderen dient Demokratiehilfe hier der Stärkung und Mehrung nichtstaatlicher Akteure und Gruppen, die zentrale Rollen im Demokratisierungsprozess spielen (Medien, sogenannte advocacy groups, Selbsthilfegruppen, Interessengruppen und Gewerkschaften sowie politische Parteien). SWP, Eberhausen, 2000, S. 4

⁸ Gegenüber formalen Ordnungssystemen, die sich am (staatlichen) Gesetz orientieren, werden informelle Kategorien oft als zwischenglied, verhandelbar unter Umständen gar als „Sportanbildungen“ bezeichnet (z. B. „les viles spontanées“ als Synonym für chaotische Slums). Dann eingeschlossen sind jedoch auch alle nichtformalisierten aber auch nicht verhandelbaren Teile des kulturellen Erbes.

⁹ Vgl. Müller, H.-P.; Kock Marti, C.; Seiler Schieff, E.; Arpagaus B.: „Atlas vorkolonialer Gesellschaften, Sozialstrukturen und Kulturelles Erbe der Staaten Afrikas, Asiens und Indonesien“. Berlin: Dietrich Reimer, 1996

⁵ So etwa: „Bei den Bongo-Bongo ist es anders“. In der sozialwissenschaftlichen Debatte ist der „Bongo-bongotismus“ zu einem Synonym für Theoriefeindlichkeit im Kulturvergleich geworden. Hier kann er die Debatte aufgrund aufgeblähter und überdehnter Einzelfallstudien gefährden.

Genade sie geben dem „Kulturrelativismusargument“ Auftrieb und eignen sich ausgesprochen schlecht zur Entwicklung relevanter Strategien für eine weltweit tätige, politisch orientierte TZ. Denn der Kulturrelativismus isoliert und idealisiert gesellschaftlich funktionale Zusammenhänge. Lewellen, Tad C.: Political Anthropology: An Introduction. New York, 1983

⁶ Der auf den Kulturvergleich spezialisierte Prof. Dr. Müller (Zürich) unterstreicht indessen, dass dies nicht bedeutet, „dass von einem perfekt defizitären Entwicklungsmodell ausgegangen werden kann, etwa indem in einer gegebenen Gesellschaft ein Zustand im Bereich A (z. B. Wirtschaftsform) mit nur einem Zustand im Bereich B (z. B. Heiratstform) verträglich wäre oder dergleichen (...) Es überwiegen vielmehr probabilistische Gesetze, d. h. Tendenzen ohne eindeutige Wenn-Dann-Beziehungen. In gewissen Bereichen – wir (bezeichnen) sie als „Kernkultur“ – sind die Beziehungen enger, die Freiheitsgrade geringer als in anderen Bereichen“. Müller, Hans-Peter J.; Kock, Claudia; Dittfurth, Anna von: „Kulturelles Erbe und Entwicklung“. München: Weltforum, 1990, S.29

BMZ nach kultureller Anpasstheit („Schlüsselaktorenansatz“) auch im Rahmen der „(Mit-) Gestaltung politischer Rahmenbedingungen“ fortgeführt werden (entwicklungspolitische Kohärenz!). Müller et al. arbeiten mit einem für die einzelnen Kulturen gleich bleiben, für vergleichende Zwecke konstruierten Datensatz, der die sachliche Auseinandersetzung zum Einfluss des kulturellen Erbes auf politische Konstellationen soweit generalisiert, dass sich daraus handhabbare, für die entwicklungspolitische Praxis brauchbare Kategorien ableiten lassen. Interessant ist dabei besonders ihr Versuch, die heutigen Staaten nach ihrem sozio-kulturellen Erbe, das sie in die Unabhängigkeit einbrachten, zu charakterisieren. Weiter treten beide Publikationen gegen den besonders unter Modernisierungstheoretikern verbreiteten Mythos der staatlichen Integration vorkolonialer Gesellschaften an und vermögen das kulturelle Erbe sowie die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Projektplanung anhand zahlreicher Grafiken und Karten überzeugend zu visualisieren¹⁰.

Ergänzt durch komplementäre Literatur zu einigen herrschaftssoziologischen Themenfeldern wie Staatsbildung, Rechtspluralismus und Zivilgesellschaft werden in einem ersten Schritt einige der zentralen Merkpunkte in summarischer Abfolge zusammengefasst, die für die Entwicklung einer kulturell angepassten und gesellschaftspolitisch innovativen Politikstrategie von TZ relevant sind. Sie erhellen die Bruchlinie zwischen bürokratischem Verwaltungsstaat und kulturellem Erbe und verweisen auf die politisch so prekäre Dynamik zwischen formeller „Vorderbühne“ und informeller „Hinterbühne“. Der speziellen Rolle Lateinamerikas wird in den herrschaftssoziologischen Aussagen besonders Rechnung getragen. Sodann folgen in einem zweiten Schritt einige methodische Angaben für das Erkennen, Ausloten und Entwickeln geeigneter Politik-Optionen. In einem abschließenden dritten Schritt werden sodann einige Überlegungen zur strategisch-konzeptionellen Ausrichtung einzelner Projekte, Projektypen und Länderprofile vorgestellt.

KULTURELLES ERBE.....

Auch wenn jedes Land seine eigene Charakteristik des kulturellen Erbes hat, so lassen sich dennoch einige allgemein gültige Merkpunkte formulieren, die für die (Mit)Gestaltung der politischen Rahmenbedingungen wichtig sind:

MERKPUNKT 1: Traditionelle politische Systeme stehen in einem funktionalen Zusammenhang zu den technologischen, sozialen und normativen Strukturen einer Gesellschaft.

Die kulturvergleichenden Untersuchungen von Müller et al. (1990, 1999) zeigen, dass der traditionelle sozio-kulturelle Entwicklungsstand (sozio-kulturelle Komplexität) eines nicht-europäischen Landes¹¹ auf sechs Hauptgrößen reduziert werden kann, die miteinander interferieren, nämlich auf

1. die Art der Subsistenzproduktion (Anteil der Landwirtschaft und der Viehzucht an der Subsistenzproduktion; Art der Anbauprodukte wie Knollen, Baumfrüchte, Getreide; Tierhaltungstyp: Hühner, Schafe, Schweine, Großtiere);
2. den Stand der Technologie (Existenz von Pflug und Zugtieren, Existenz von Bewässerungssystemen; eigene Schrift; Kenntnis der Metall- und Lederverarbeitung; Töpferlei);
3. die Art der Religion (Animismus, Monotheismus (Hochgott), Weltreligionen);
4. die Demographie (Größe der ethnischen Gruppen

¹⁰ Das Material eignet sich für Präsentationen während der Fortbildung. Da sämtliche Karten auf CD-Rom zur Verfügung stehen, kann auf bestimmte, u. U. erst während der Fortbildung auftauchende Problemstellungen aufgebildet und das sozio-kulturelle Erbe (gemäß den Kategorien „Politik“, „intergenerationaler Werteanstieg“ [er ist für Fragen des Erbrechts, des Landrechts, der Erfolge von politischen Ämtern und dgl. mehr von Bedeutung], „Sprachfamilien“, „Subsistenz“ [l. e. Wirtschaftsformen], „Hierats- und Verwandtschaftsregeln“), in jedem einzelnen Land, auf Wunsch auch in präzise ausgewählten Regionen diskutiert und auf einzele, noch auszuwählende Projekte abgelehndet werden. Die Karten können dem vorliegenden Lauftext aus technischen Gründen leider nicht beigelegt werden.

¹¹ Anhand von „19 Indikatoren aus den Bereichen Wirtschaft (v. a. Substanztechnologie), Gesellschaft (v. a. sozio-politische Differenzierung) und geistige Kultur (Schrift, Religion)“ haben Müller et al. jedem Entwicklungsland „einen Wert für jeden Indikator“ zugeschrieben (...). Diese Werte (wurdenn) dann auf drei Hauptdimensionen reduziert. Die erste Dimension erfasst die traditionelle sozio-politische Komplexität, die zwei anderen Dimensionen messen die traditionell vorherrschenden Subsistenztechnologien: Landwirtschaft und Viehzucht“ (...). Die verschiedenen Indikatoren wurden sodann „mit der Bevölkerungsgröße der (jeweiligen) Ethnie“ gekreuzt. So ließen sich „die verschiedenen Aspekte auf nationaler Ebene aggregieren.“ (1990:3).

- gibt Hinweis auf Ausdehnung eines bestimmten Typs des kulturellen Erbes);
5. die Siedlungsweise (Art: nomadisch bis sesshaft; Siedlungsgröße);
 6. die Art der sozialen Differenzierung (Besteht eine politische Integration, die über die Lokalgruppe hinausgeht? Klassenunterschiede? Kasten? Sklaverei?).

Für Lateinamerika hingegen, wo die Kreolisierung sehr weit fortgeschritten und das vorkoloniale kulturelle Erbe weitgehend durchdrungen hat, prägen andere, stärker soziologisch orientierte Kriterien wie der ausgeprägte Stadt/Land-Gegensatz, die Bildung sozialer Klassen und Berufsgruppenunterscheidungen die entwicklungspolitische Pradabhängigkeit. Auf dem Lande bleibt auch nach der Unabhängigkeit die von der katholischen Kirche und der spanischen Krone etablierte Feudalstruktur (tributärer Despotismus, Klientelismus, präindustrieller Kapitalismus) die bestimmende Herrschaftsordnung, die als soziale Differenzierung ebenfalls in einem engen, funktionalen Zusammenhang zu den technologischen, sozialen und normativen Strukturen der ländlichen Gesellschaft steht (Nadig, 1987; Waldmann, 2000).

MERKPUNKT 2: In traditionellen Gesellschaften hängt der Komplexitätsgrad politischer Systeme mit der landwirtschaftlichen Entwicklung zusammen.

Anhand einer Clusteranalyse zur politischen und landwirtschaftlichen Strukturierung mehrerer tausend ethnischer Gruppierungen in insgesamt 112 Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas können Müller et al. (1990:70f.) zeigen, dass zwischen landwirtschaftlicher Entwicklung und traditioneller sozial-politischer Struktur ein wichtiger Zusammenhang besteht: In Ländern, in denen eine Mehrheit der Bevölkerung

- nicht über die Organisation einer extensiven Landwirtschaft hinauskommt, ist die traditionelle sozio-politische Organisation durch intern wenig differenzierte Lokalgruppen und/oder lokale Häuptlingstümer geprägt;
- zumindest die extensive mit der intensiven Landwirtschaft kombinieren kann, ist das Vorhandensein einfacher Staaten mit traditioneller bis komplexer Klassenstruktur wahrscheinlich;
- nebst intensiver Landwirtschaft und ausgeprägter Viehzucht zumindest die Pflugkultur, besser noch: ein traditionelles Bewässerungssystem¹² betreibt, haben sich komplexe Staaten mit komplexer Klassenstruktur gebildet.

Will man diesen Sachverhalt auf einer Zeitachse bzw. evolutiv darstellen, kann von drei landwirtschaftlich geprägten Entwicklungssequenzen traditioneller politischer Systeme gesprochen werden. Geht man weiter davon aus, dass die Fähigkeit zur eigenständigen Mobilisierung nationaler Ressourcen in hohem Maße vom sozio-kulturellen Entwicklungsstand der autochthonen Bevölkerungsgruppen abhängt, dann sind aus kulturvergleichender Sicht Demokratieförderansätze besonders in jenen Staaten Erfolg versprechend, deren kulturelles Erbe sich der dritten Entwicklungssequenz zuordnen lässt. Denn nach Talcott Parsons¹³ erfolgt der Aufbau gesellschaftspolitisch komplexer Muster einer historisch festgelegten Entwicklungsssequenz:

„1a) zuerst eine zunehmende soziale Stratifizierung, unmittelbar gefolgt von 1b) der Entwicklung eines entsprechenden Legitimationssystems. Falls über die soziale Stratifizierung hinaus eine nächste ‚Stufe‘ folgt, handelt es sich universell um 2a) eine bürokratische Organisation und 2b) um einen Geld- und Marktkomplex. Eine eventuell weitere ‚Stufe‘ wäre schließlich charakterisierbar durch 3a) generalisierte universalistische Normen und 3b) demokratische Gesellschaftsstrukturen.“

Diese Abfolge kann statistisch erhärtet und anhand

¹² Ein Bewässerungssystem setzt verwandtschaftsübergreifende Solidarbeziehungen voraus und erfordert den Aufbau mehr oder weniger komplexer Verwaltungsstrukturen (Wasserverteilung).

¹³ Vgl. Parsons, Talcott: Evolutionary Universals in Society, New York: Free Press, 1964; zit. n. Müller et al., 1990, S.34

von thematischen Karten zu Afrika und Asien visualisiert werden.

Das kulturelle Erbe wirkt heute weiter als verhaltensbestimmende Prägung.

Eine früher existierende oder modifiziert weiter bestehende traditionale Gesellschaft wirkt heute weiter als verhaltensbestimmende Prägung, als kulturelles Erbe. Zu denken ist etwa an die sprachliche Prägung oder daran, dass Kleinkinder von Frauen erzogen werden, die oft in traditionellere Netzwerke eingebunden sind als Männer. Auch Produktionsweisen vergangener Gesellschaftsformationen, selbst wenn sie heute nicht mehr oder in veränderten Formen und Zusammenhängen weiter bestehen, bleiben an (teils ideologisch reaktivierte) Mentalitätsmuster – etwa das feudale Denken – gebunden, die als so genannte *survivals* den gesellschaftlichen Wandel prägen (vgl. Müller et al., 1990:24).

MERKPUNKT 4: In jeder Gesellschaft existieren sektoral unterschiedliche aber typische Reformgeschwindigkeiten.

Deshalb ist der gesamte gesellschaftliche Wandel im Blick zu behalten, nicht nur der politisch-formale Komplex.

Werden die verschiedenen sozio-kulturellen Bereiche auf ihre Wandlungsdynamik untersucht, fällt ihre unterschiedliche Wandlungsgeschwindigkeit auf. Stark vereinfacht können folgende Regeln formuliert werden:

- 1) politische Strukturen wandeln sich am schnellsten,
- 2) wirtschaftliche Strukturen am zweitschnellsten, 3) Glaubenssysteme langsamer und am langsamsten sind 4) die interpersonellen Beziehungen (Familie, Verwandtschaft, Geschlechterbeziehungen).

Aus Gründen der Nachhaltigkeit ist deshalb stets der gesamte gesellschaftliche Wandel im Auge zu behalten, nicht nur der politisch-juristische Komplex. Müller

et al. arbeiten hier mit dem Begriff der Sozialintegration – nicht in individueller, sondern in sozialstruktureller Hinsicht. Innen geht es um den Grad, in dem die verschiedenen gesellschaftlichen Institutionen funktional und normativ aufeinander abgestimmt sind, etwa die Wachstumsstrategien auf die Funktionsweise der staatlichen Bürokratien, die juristischen Normen auf die Moral von Schulbüchern und einfachen Leuten, die Symbole der Konsumwerbung auf die Lehre der Kirche, usw. (1990:16). Grundsätzlich gilt, dass sich das gesellschaftspolitische Sprengpotential stets in entsprechenden funktionalen, normativen oder moralischen Wertdiskrepanzen zeigt.

MERKPUNKT 5: Nicht in allen Ländern ist der Staat als ordnungspolitisches Konzept gesellschaftlich genügend integriert.

Themen wie Feudalismus, Klientelismus oder mangelhafte staatsbürgerliche Identifikation müssen aufgegriffen und mit dem Problem der mangelhaften staatlichen Durchsetzungsfähigkeit verknüpft werden.

Der bürokratische Verwaltungsstaat gehört sicher zu den markantesten Erbstücken der Kolonialzeit. Die lokalpolitischen Widersprüche, in die die Kolonialmächte bei seiner Errichtung verwickelt wurden, lassen sich indessen nicht allein auf machtpolitische Legitimationsprobleme reduzieren, denn die von den Kolonialmächten eingeführten Rechts- und Staatsordnungen bewegen sich auf einem relativ abstrakten Niveau, setzen ein stark funktionalisiertes Handeln voraus und sind je nach Entwicklungsstand der Referenzkultur gesellschaftlich oft nur schwach integriert. Der Versuch, den bürokratischen Verwaltungsstaat zu implantieren, führte in allen Ländern des Südens denn auch zu typischen kulturellen Integrationschwierigkeiten.

Praktisch in allen Ländern Afrikas und Melanesiens, in einigen Ländern des Vorderen Orients und Latein-

amerikas und selbst in mehreren Ländern Asiens verfügt der Staat über keine endogenen Voraussetzungen (vgl. Atlas vorkolonialer Gesellschaften, Länderdaten). Ethnische, feudalistische und klientelistischen Organisationsprinzipien sind in solchen Fällen noch für lange Zeit wenn nicht die einzigen, so doch die bestimmenden Organisationsformen, die zu sozialintegrativer Entwicklung in der Lage sind. Liegen indessen endogene Voraussetzungen über staatliche Integration vor, basieren sie auf höchst unterschiedlichen institutionellen Mustern: Verwandtschaftsbeziehungen (europäischer Adel) kommen dafür ebenso in Frage wie militärische Organisationsformen (Inkas), Technologie und Bürokratie (klassisches China), Ideologie (Islam), Handel (Nord- und Westafrika) oder arbeitsteilige Produktionssysteme (kapitalistische Industriegesellschaften). Stets ist der gesellschaftlich dominante Sektor, auf dem die jeweils weiträumigste Integration beruht ein anderer und entsprechend unterschiedlich und spannungsreich gestaltet sich auch das Zusammenspiel mit bürokratischen Verwaltungssystemen europäischer Provenienz.

Politische Programme, die nur am modernen, durch die Kolonialmächte errichteten Verwaltungsstat ansetzen, gehen in den meisten Fällen von falschen Voraussetzungen aus. Wo keine endogenen Voraussetzungen zur staatlichen Integration bestehen, leiden bürokratische Verwaltungsapparate am Problem der sozio-kulturellen Distanz (Kernproblem) und wo endogene Voraussetzungen bestehen, weisen die Reibungsflächen ein für zukünftige Entwicklung bestimmendes Konfliktprofil auf. Gefragt sind deshalb politische Projekte, die sich in der gesellschaftlichen Mitte positionieren, die strukturelle Führungsprobleme allen Akteuren zugänglich und bewusst machen und Schnittstellenprobleme zuoberst auf die Agenda setzen.

...UND HERRSCHAFTSPOLITISCHE ALLTASTEN

Wo Staatsbildungsprozesse noch nicht abgeschlossen sind, dominieren Ohnmacht, Gewalt und Intermediarität den politischen All-

tag. Sündenbocktheorien und Umgehungsstrategien helfen hier nicht weiter – wohl aber eine TZ, die auf eine Erweiterung des staatlichen Legitimationsraumes hinarbeitet.

Wird der Gewaltaspekt des Staatsbildungsprozesses untersucht, stellt sich stets die Frage seiner Legitimation. Charles Tilly (1986) vergleicht den Staatsbildungsprozess mit einem der Mafia vergleichbaren kriminellen Akt, dem so genannten „racketeering“, in dem eine Gruppe von Menschen eine andere Gruppe erpresst und ihr gegen Dienstleistungen wie Zwangsarbeit, Militärdienst, Steuern oder andere Formen der Ressourcenabschöpfung „Schutz“ verspricht. Dieses Schutzversprechen kann allerdings nur eingelöst werden, wenn es den neuen Regenten gelingt, ihren Machtanspruch zu institutionalisieren und mittels einer neuen Rechtsordnung in Wert zu setzen. Denn da, wie der französische Kleriker, Politiker und Diplomat Charles Maurice Talleyrand-Périgord einst bemerkt hat, „man mit Bajonetten alles tun könne, nur nicht darauf sitzen“ (zit. n. Trotha von Trotha, 1988: 329), bedarf es nebst der militärischen vor allem einer ordnungspolitischen Durchsetzungsmacht, um die jeweiligen Vorstellungen von Wahrheit und Gerechtigkeit zu „veralltäglichen“. Recht ist deshalb die zivile Ordnungsmacht schlechthin. Solange sich jedoch die neue Ordnung über einen bloßen Kraftakt legitimiert, ist es ungewiss, ob das Schutzversprechen je eingelöst werden kann. Denn das Schutzversprechen steht „prinzipiell und unaufhebbar unter Verdacht, weil es an den Vorgang der Entmachtung gebunden ist, der Bedrohung und Belastung ist (...) Es ist ungewiss, ob das Versprechen überhaupt ein Versprechen ist. Es kommt als Befehl.“ Einem Befehl aber folgt der Ungehorsam auf dem Fuße und es droht ein „Zirkel des Scheiterns an Gewalt“ einzusetzen, der „Ohnmacht und Intermediarität enthält“ (T. von Trotha 1988:333).

Ohnmacht, Gewalt und Intermediarität kennzeichnen denn auch in hohem Maße die Herrschaftsschwierigkeiten heutiger Militärdiktaturen, Kommandostaten und Staatsbürokratien kolonialen Zuschnitts. Sie kämpfen und kämpfen mit dem Problem der gesellschaftlichen Anerkennung und suchen den Ausweg in der Personalisierung der politischen Macht. In kulturell heterogenen Gesellschaften kann gesellschaftliche Anerkennung jedoch nicht durch einseitige Parteinahme

erreicht werden, sondern nur, wenn das gesamtgesellschaftliche Ordnungsproblem auf die Agenda gesetzt und zwischen den verschiedenen Herrschaftsansprüchen und Ordnungsvorstellungen einen Ausgleich gesucht, die politische Integrationsfähigkeit gestärkt und tragfähige Brücken geschlagen werden.

MERKPUNKT 7: Nicht nur die

Geschichte des Nationalstaates, auch die Geschichte der Zivilgesellschaft reicht i. d. R. in die Kolonialzeit zurück. Die TZ muss deshalb lernen, dass das staatliche Legitimationsdefizit nicht zwingend impliziert, es gäbe zivilgesellschaftliche Träger, die über höhere gesellschaftliche Legitimationen verfügten.

Die Geschichte der Gestaltung des öffentlichen Raumes, die für politische Projekte von großer Bedeutung ist, ist engstens mit den verschiedenen Traditionen von „Zivilgesellschaft“ verklammert. Während in der französisch-republikanischen Tradition „Zivilgesellschaft“ dem klassischen Ideal der *cité* verpflichtet ist – Gary Winder hebt die Frage der politischen Teilhabe am Leben der *cité* hervor¹⁴, was zu einer sehr engen Beziehung von „civil and political society“, der Idee der demokratischen Selbstbestimmung sowie zur Frage des (französischen) Stimm- und Bürgerrechts führt – so hat das in der TZ verbreitete Konzept der „Zivilgesellschaft“ seine Wurzeln in der liberalen anglo-amerikanischen Tradition, die den Freiheitsbegriff eher in Kontrast zum „staatlichen Zwang“ auslegt und demzufolge stärker mit dem Gegensatzpaar Staat/nicht staatlicher Raum operiert. Einem neoliberalen Politikverständnis folgend, wird in der so genannten „Zivilgesellschaft“ heute generell eine Mittlerin zwischen Staat und Gesellschaft gesehen und eine schwache „Zivilgesellschaft“ oft mit einem totalitären, despotischen Staat und den damit zusammenhängenden Machtmissbräuchen in Verbindung gebracht. Als Indikator einer starken „Zivilgesellschaft“ gilt demgegenüber noch immer die Anzahl an Verbänden und Vereinen, eine Sicht, die nicht zuletzt in der englischen Herrschaftskonzeption

der Kolonien verwurzelt ist: Gemäß W. C. Bissell (1999:149) legte sie sich darauf fest, dass die „Eingeborenen“ sich in „zivilgesellschaftlichen, ethnischen Vereinen“ organisieren sollen, die dem europäischen Konzept von rassistischen Körperschaften entsprachen. Die gesamte englische Kolonialpolitik wurde über solche zivilgesellschaftliche Strukturen abgewickelt, die schließlich auch die innermediären Strukturen des kolonialen Hauptlingswesens hervorbrachten.

Große Gewinner dieser Restrukturierung waren neben den Kolonialmächten insbesondere die neotraditionalistischen Trägerschichten, von den Kolonialmächten eingesetzte lokale Mittler, die, obwohl noch stark in ihr autochtones Beziehungsgeflecht eingebunden, sich aus häufig pekuniären und/oder machtpolitischen Gründen der „zivilisatorischen Mission“ öffneten. Nun vertreten solche Trägerschichten nicht nur jene gesellschaftlichen Gruppen, die, wie keine anderen, unter wachsender kultureller Entfremdung und einem zunehmend brisanteren politischen Legitimationsdefizit litten, sehr oft sind sie auch die Vorfahren heutiger Regierungsbeamter und/oder die Ziehväter lokaler NRO, womit deutlich wird, wie das überaus problematische koloniale Konzept der „Zivilgesellschaft“ in die aktuelle Gegenwart hineinragt. Heute sind deshalb nicht nur staatliche, sondern auch zivilgesellschaftliche Träger kolonial belastet, weshalb das häufig beklagte Legitimationsproblem nicht einfach dadurch gelöst werden kann, dass der staatliche durch einen nichtstaatlichen Träger ersetzt wird.

MERKPUNKT 8: Rechtspluralismus und Parallelnormen untergraben laufend die Legitimation einmal erlassener staatlicher Rechtsnormen. In ihm verdichtet sich das Problem konkurrierender Ordnungsprinzipien, sodass er wie in einem Brennspiegel die grundlegenden Probleme des postkolonialen Verwaltungsstaates bündelt. Recht bietet

sich deshalb als optimales Interventionsfeld an, um die Lücke zwischen dem Anspruch der BMZ-Kriterien und der gesellschaftspolitischen Wirklichkeit zu schließen.

Macht- und Staatsbildungsprozesse führen nicht gleichsam handstreichartig zur Aufösung des bisher Gültigen, sie lösen vielmehr eine Art Umschichtung der vielfach ineinander verschachtelten Ordnungsprinzipien aus. In aller Regel führt dies zu einem gesellschaftlich tiefgehenden und sehr lange anhaltenden Rechtspluralismus. Nicht nur „draußen auf dem Lande“, sondern auch bis hinauf in die Führungsetagen der Staatsverwaltung schafft der Rechtspluralismus eine rechtliche Konkurrenzsituation und sorgt für entsprechende Konfusionen, denn die vorkolonialen Rechtsnormen, die keineswegs in sich homogen sind, sondern sich über eine sehr unterschiedliche Regeldichte und eine große normative und strukturelle Flexibilität ausweisen, beziehen sich auf das gleiche Territorium und haben den gleichen Gültigkeitsanspruch wie staatliche Normen, wenngleich auf anderer Legitimationsbasis. Rechtspluralismus und Parallelnormen können deshalb als eigentliche Brennspiegel bezeichnet werden, die die Kernprobleme des postkolonialen Verwaltungsstaates bündeln, die da sind:

- vielfach ineinander verschachtelte Legitimationsdefizite staatlicher Gewalt, die in alle Richtungen (räumlich, zeitlich, sozial) ausgreifen;
- strukturelle Heterogenität, die sich sowohl in räumlichen, sprachlichen, kulturellen, politischen als auch wirtschaftlichen Zusammenhängen zeigt;
- ausgeprägte Diskrepanz zwischen staatlichen und sozio-kulturell gültigen Rechtsempfindern;
- aufgeblähte Verwaltungsgebilde, die zum Teil subsistenzwirtschaftliche Züge annehmen, da sich der staatlich-bürokratische Herrschaftsanspruch gar nicht auf das gesamte nationalstaatliche Territorium erstreckt oder erstrecken kann;
- Ohnmacht und Intermediarität;
- beschränkter konstruktiver Gestaltungswille (z. B. schwache Normsetzungskapazitäten) der staat-

lichen Gewalt und geringe, in vielen Ländern Afrikas und Melanesiens nicht über die großen Städte und die von den Missionaren geschaffenen ländlichen „Zivilisationsinseln“ hinausreichende Durchsetzungs- und Gestaltungskraft;

- stark beeinträchtigte innergesellschaftliche und innerstaatliche Kohärenz.

Bedenkt man zudem, dass zwischen dem fehlenden Rechtsverbindlichkeitsgrad und der Ansprechbarkeit auf faschistische und/oder andere die Gewalt verherrlichende Ideologien ein innerer Zusammenhang besteht, wird klar, dass die politische Teilhabe der Bevölkerungsmehrheit mit dem jeweiligen Rechtsverbindlichkeitsgrad und dem Grad der gesellschaftlichen Integration von Recht zu verklammern ist. Deshalb: Soll die Lücke zwischen (normativem) Anspruch der BMZ-Kriterien und der gesellschaftspolitischen Wirklichkeit geschlossen werden, bietet sich Recht – sofern es als inklusive Arena bearbeitet wird – als optimales Interventionsfeld an.

¹⁴ Der Autor spricht von einer „community of citizens who ideally practiced civic virtue“ by participating in public life and devoting themselves to the common good“. Winder, Gary: In: Comaroff, John L. ; Comaroff, Jean (eds.): Civil Society and Political Imagination in Africa. Chicago : The University of Chicago Press, 1999, S.50

- BENDA-BECKMANN, FRANZ VON:**
- Some comparative generalizations about the differential use of state and folk institutions of dispute settlement. In: Allot and Woodman (eds.): *People's Law and State Law* : The Bellagio Papers. Dordrecht/Holland : Foris Publications, 1985, S. 187-205
 - Scapogot and Magic Charm : Law in Development Theory and Practice. In: *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 28, 1989, S. 129-148
- BIERSCHENK, THOMAS :**
- DE SARDAN, JEAN-PIERRE OLIVIER:**
- Dezentralisierung und lokale Demokratie : Macht und Politik im ländlichen Benin in den 1980er Jahren. In: von Trotha, Trutz ; Rösel, Jakob (Hrsg.): *Dezentralisierung, Demokratisierung und die lokale Repräsentation des Staates*. Köln : Rüdiger Köppe, 1999, S. 37-68
- BISSEL, WILLIAM C.:**
- Colonial Constructions : Historicizing Debates on Civil Society in Africa. In: Comaroff, John L. ; Comaroff, Jean (eds.): *Civil society and the Political Imagination in Africa* : Critical Perspectives. Chicago : The University of Chicago Press, 1999, S. 124-159
- COMAROFF, JOHN L. ; COMAROFF, JEAN:**
- Civil society and the Political Imagination in Africa : *Critical Perspectives*. Chicago : The University of Chicago Press, 1999
- DIABY-PENTZLIN, FRIEDRIKE:**
- Demokratieförderung in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) : Chancen für „Politik von unten“? In: Engel, U. ; Kappel, R. (Hrsg.): *Germany's Africa Policy Revisited*. Münster, 2002
- ERDMANN, GERO:**
- Demokratie, Kultur und Tradition : Zum Problem vorkolonialer Herrschaft in der afrikanischen Demokratiedebatte. Hamburg : Institut für Afrikakunde, 1998
- GTZ**
- Benda-Beckmann, Franz von ; Kirsch, Renate ; Freiberg-Strauss, Jörg: *The Capacity of Social Security Systems in Southern Africa* : Conditions, Constellations and Socio-Political Relevance. Eschborn : GTZ, Section 401, 1997
 - Heinrich, Wolfgang: *Support for Local and Regional Institutions and Mechanisms for Non-Violent Conflict Management*. Eschborn : GTZ, 2000 (Draft)
 - Lisy, Kerstin: *Mitgestaltung politischer Rahmenbedingungen in der Technischen Zusammenarbeit : Ein Fortbildungskonzept*. Eschborn : GTZ, 2004
 - Weilenmann, Markus: *Unterstützung armuts- und genderorientierter Rechtsberatung in städtischen Ballungszentren des Senegal* : Eine Bestandsaufnahme und eine Prae-Feasibility-Studie. Eschborn : GTZ, 1998 (Gutachten)
 - Weilenmann, Markus: *Vorbereitende GTZ-Projektfindungsmission zur rechts- und sozialpolitischen Beratung für Frauen in Kamerun*. Eschborn : GTZ, 1997 (Gutachten)
 - Weilenmann, Markus: *„Unser Projekt heisst Überleben!“ : Eine empirische Untersuchung zum Einfluss der durch politische, wirtschaftliche und militärische Krisen gekennzeichneten Rahmenbedingungen auf Projektdurchführung und Zielerreichung anhand einer Befragung öffentlicher Meinungsträger*. Projekt „Ländliche Entwicklung Kabare“. Eschborn : GTZ, Abt. 42, 1999 (Gutachten)
 - Weilenmann, Markus: *Zwischen Krisenprävention und Friedenssicherung : Ansätze zur Förderung struktureller Stabilität*. Aus dem Leistungsangebot der GTZ-Abteilung 42 für Subsahara-Afrika. Eschborn : GTZ, 2000 (Gutachten)
- HEINZ, WOLFGANG S.:**
- Entwicklungspolitik und Autoritäre Staaten. In: Frey, R. et al: *Entwicklungszusammenarbeit mit autoritären Regimen? : Die Entwicklungspolitik auf schmalen Grat*. Berlin : Veröffentlichung der Society for International Development (SID) – Berlin Chapter Gesellschaft für internationale Entwicklung e.V., 1999, (11-28)
- KNIEPER, ROLF:**
- Probleme der juristischen Zusammenarbeit in Transformations-Staaten. In: Heldrich, Andreas et al: *Festschrift für Helmut Heinrichs*. München : Bech'sche Verlagsbuchhandlung, 1998, S. 355-365
- LEWELLEN, TED C.:**
- *Political Anthropology : An Introduction*. New York, 1983
- MAIR, STEFAN:**
- Internationale Demokratisierungshilfe : Erfahrungen und Aufgaben. Ebenhausen : Stiftung Wissenschaft und Politik, 1998, (29)
- MOORE, SALLY FALK:**
- *Social Facts and Fabrications : „Customary“ law on Kilimanjaro 1880-1980*. Cambridge : Cambridge University Press, 1981
- MÜLLER, HANS-PETER:**
- Kulturelle Gliederung der Entwicklungsländer. In: Ders. (Hrsg.): *Weltsystem und kulturelles Erbe : Gliederung und Dynamik der Entwicklungsländer aus ethnologischer und soziologischer Sicht*. Berlin : Dietrich Reimer, 1996, S. 81-137
 - & Kock, Claudia ; Difturh, Anna von: *Kulturelles Erbe und Entwicklung : Indikatoren zur Bewertung des sozio-kulturellen Entwicklungsstandes*. München : Weltforum, 1990 (Bd. 98)
- & Kock-Marti, Claudia ; Seiler-Schiedt, Eva ; Arpagaus, Brigitte:** *Atlas vorkolonialer Gesellschaften : Sozialstrukturen und kulturelles Erbe der Staaten Afrikas, Asiens und Melanesiens*. Forschungsprojekt des Schweizerischen Nationalfonds, Berlin : Dietrich Reimer, 1996
- PARSONS, TALCOTT:**
- *Evolutionary Universals in Society*. New York : Free Press, 1964
- SPITTLER, GERD:**
- Passivität statt sozialer Bewegung : Familiäre Subsistenzwirtschaft als Basis für defensive Strategien der Bauern und Passivität der Verwaltung. In: Hanisch, Rolf (Hrsg.): *Soziale Bewegungen in Entwicklungsländern*. München : 1983, S. 45-73
- TILLY, CHARLES:**
- *War Making and State Making as Organized Crime*. In: Evans, P. B. ; Rueschmeyer, D. ; Skocpol, Th. (eds.): *Bringing the State Back In*. Cambridge : Cambridge University Press, 1986, S. 169-191
- TROTHA, TRUTZ VON:**
- Zur Entstehung von Recht : Deutsche Kolonialherrschaft und Recht im „Schutzgebiet Togo“ 1884-1914. In: *Rechtshistorisches Journal*, Nr. 7, 1988, S. 317-347
 - & Rösel, Jakob (Hrsg.): *Dezentralisierung, Demokratisierung und die lokale Repräsentation des Staates*. Köln : Rüdiger Köppe, 1999
- WALDMANN, PETER ; SAUTTER, HERRMANN:**
- *Rechtsunsicherheit und Normen-Pluralismus in Lateinamerika : Ursachen, Probleme und Konsequenzen*. Bonn : BMZ, 1998 (Arbeitspapier)

IV Abkürzungsverzeichnis

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
NRO	Nichtregierungsorganisationen
TZ	Technische Zusammenarbeit

WEILENMANN, MARKUS:

- Burundi: Konflikt und Rechtskonflikt : Eine rechts-ethnologische Studie zur Konfliktregelung der Gerichte. Frankfurt am Main : Brandes & Apsel, 1997

WILDER, GARY:

- Practicing Citizenship in Imperial Paris. In: Comaroff, John L. ; Comaroff, Jean (eds.): Civil society and the Political Imagination in Africa : Critical Perspectives. Chicago : The University of Chicago Press, 1999, S. 44-71

