

- (18) Elsenhans, Hartmut: Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft. Versuch über den Staat in der Dritten Welt, Campus, Frankfurt 1981. Elsenhans, Hartmut: Le développement autocentré contradictoire, in: Les Cahiers du CREA, Nr. 3, Juli - Okt. 1984, S. 19 - 28.
- (19) Frieden, Jeff: Third World Indebted Industrialization: International Finance and State Capitalism in Mexico, Brazil, Algeria and South Korea, in: International Organization, (35-3), Sommer 1981, S. 407 - 432.
- (20) Abgesehen von den sehr wichtigen weltwirtschaftlichen Faktoren wie Zinsanstieg, westlicher Protektionismus, sinkende Rohstoffpreise, geringes Wachstum im Westen.
- (21) Als Beispiel: Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C.: Community, Market, State-, and Asociations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order, in: European Sociological Review, 1, 1985, S. 119 - 138.
- (22) Liabes, Djilali: Structuration économique, émergence des classes sociales et constitutions de l'Etat-Nation: La nécessité d'une mise en relation, in: Les Cahiers du CREA, Nr. 3, Juli - Okt. 1984, S. 49 - 60.
- (23) Polanyi, Karl: The Great Transformation. Politische Ursprünge von Gesellschafts- und Wirtschaftssystem. Europa Verlag, Wien 1977, S. 76.

Hartmut Elsenhans
 Universität Konstanz
 FG Politikwissenschaft
 Universitätsstraße 10
 D-7750 Konstanz

Rainer Tetzlaff

DER POSTKOLONIALE STAAT IN LÄNDERN DER DRITTEN WELT: MOTOR ODER HEMMNIS VON ENTWICKLUNG? - EINE ALTE KONTROVERSE IM LICHT JUNGERER ERFAHRUNGEN IN AFRIKA

1. Einleitung: "Entstaatlichung" als Ausweg aus der Entwicklungskrise?

Seitdem Entwicklungspolitik betrieben wird, gibt es auch eine akademische Kontroverse um die Rolle des "peripheren Staates" im Entwicklungsprozeß. Während die einen behaupten, nachholende Entwicklung (i.S. der Modernisierung vorindustrieller Gesellschaften) sei nur mittels gezielter staatlicher Intervention möglich, behaupten die anderen, die Regierungen mit ihren aufgeblähten Beamtenapparaten hätten sich als die schwerstwiegenden Hindernisse für eine gesunde Entwicklung der Gesellschaften der Dritten Welt entpuppt. Für beide Positionen gibt es in hinreichendem Maße empirische Belege, mit anderen Worten, jede der beiden apodiktischen Feststellungen ist leicht falsifizierbar. Läßt sich - so muß man aber immer wieder fragen - eine Haupttendenz feststellen? Vertreter der Pro-Fraktion können auf die relativ erfolgreichen Beispiele staatlich gelenkter nachholender Industrialisierung in Asien hinweisen - auf die "Schwellenländer" Taiwan und Südkorea ebenso wie auf den Stadtstaat Singapur und auf die sozialistische Volksrepublik China. Andererseits betonen die Vertreter der Contra-Position das Versagen staatlicher Politiker in vielen Ländern Schwarzafrikas, Asiens und Lateinamerikas, die diese bis an die Schwelle der Unregierbarkeit gebraucht haben. Im Jahre 1985/86 wurde die Weltöffentlichkeit z.B. Zeuge des Niedergangs des Marcos-Regimes auf den Philippinen - eines bis dahin "starken Staates". Kurz zuvor war das Numeiri-Regime im Sudan in die Knie gegangen: der seit 16 Jahren regierende Alleinherrscher war mit seinem Latein am Ende, gefangen in den Fallstricken der Verschuldung. Sichtbarster Ausdruck solcher Regierbarkeitskrisen sind die immensen Verschuldungsprobleme zahlreicher Staaten der Dritten Welt, die aufgrund der finanziellen Abhängigkeit vom Ausland jeglichen autonomen Handlungsspielraum für die Verwirklichung eigener Entwicklungsziele zu verlieren Gefahr laufen. Es gehört zu den düstersten Perspektiven für die Zukunft der Dritten Welt, daß die hart errungene politische Freiheit (bei Erlangung der völkerrechtlichen Souveränität) nun, als Folge der mit geliehenem Fremdkapital finanzierten

Entwicklungsversuche, vielerorts zu einer bloßen Erinnerung an eine enttäuschte Hoffnung zu verblassen droht. Dieses Phänomen gilt vor allem für Afrika südlich der Sahara, auf das sich die folgende Argumentation hauptsächlich bezieht.

Es hat den Anschein, daß jedes Experiment mit der Freiheit im postkolonialen Afrika zu einer Einbuße an staatlicher Souveränität führte, wenn es sich zu weit von einem "middle of the road"-Kurs entfernte. Ghana unter Nkrumah und Guinea unter Sekou Touré mußten für die "Linksabweichungen" ihrer Führer hart bezahlen, ebenso wie Uganda unter seinem Peiniger Idi Amin oder der Sudan unter Oberst Numeiri für den eher "rechten" politischen Extremismus ihrer Führer zu leiden hatten und haben. Andererseits kann man seine Augen nicht vor der Tatsache verschließen, daß die drei Länder Afrikas mit eindeutig "neo-kolonialistischem" Kurs (wenn darunter eine Wirtschafts- und Entwicklungspolitik verstanden werden soll, die nicht gegen die Interessen der kolonialen Mutterländer wirtschaftliches Wachstum erzielen will, sondern mit deren Hilfe - allerdings zum Preis ihrer politischen Anpassung und ideologischen Unterwerfung), relativ günstige Entwicklungserfolge erzielt haben. In der Elfenbeinküste, in Kenia und Malawi ist die Situation der Grundbedürfnisbefriedigung der Massen, basierend auf einer staatlich zwar gelenkten, aber dabei relativ liberalen Marktwirtschaft besser als in den jeweiligen Nachbarstaaten. Stehen Freiheit nach außen und nationale Entwicklung in einem Widerspruchsverhältnis zueinander?

Im folgenden gehe ich von der Prämisse aus, daß gesellschaftliche Entwicklung in Ländern der Dritten Welt ohne den Staat oder quasi am Staat vorbei, um seinen bürokratischen oder parasitären Auswüchsen zu entrinnen, nicht möglich ist. Damit soll nicht gesagt werden, daß nicht in vielen Ländern eine Reform an Haupt und Gliedern staatlicher Organisation dringend geboten ist. Hingegen scheint sich im Zuge der gegenwärtigen entwicklungspolitischen Diskussion über einen wünschenswerten "Politikdialog" zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern eine Tendenz auszubreiten - vor allem in den drei konservativen OECD-Staaten USA, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland -, die Krise der Entwicklungspolitik allein wieder auf interne ("hausgemachte") Faktoren zurückzuführen. Dabei werden die sich seit einigen Jahren verschlechternden internationalen Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Dritten Welt ebenso ausgeblendet wie die kollektiven Fehler, die die internationale Gemeinschaft der Entwicklungsberater, -helfer und Entwicklungsfinanziers begangen

hat, teils aus borniertem Eigeninteresse, teils aus Mangel an hinreichender Erfahrung.

Der Staatsapparat in Entwicklungsländern (EL) wird nun als Hauptbösewicht und Hauptschuldiger ausgemacht. Dabei kann man den "peripheren Staat" (wie der Staat in EL oftmals in häßlichem Wissenschaftsdeutsch genannt wird) unter drei Aspekten betrachten:

- Staat im Sinne der personellen Führung eines Volkes, einer als Nation oder Nationalstaat organisierten Bevölkerung;
- Staat im Sinne der kollektiven Führung eines Volkes durch eine privilegierte, staatsnahe Gruppe oder Kaste ("Staatsklasse");
- Staat in der Erscheinungsform des staatlichen und halbstaatlichen Wirtschaftssektors im Unterschied und in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Wirtschafts-Organisationsformen.

Zusammengefaßt kann man sagen: der demokratisch nicht legitimierte Führer (entweder in Zivil oder in Uniform), die parasitäre Staatsklasse und das überbürokratische interventionistische staatseigene Unternehmen sind die drei "Buhmänner", die heute in der Staats- und Entwicklungsdiskussion angeklagt werden. Unter dem Stichwort "Entstaatlichung" wird ihre weitgehende Selbstabschaffung empfohlen. Eröffnet sich damit ein Ausweg aus der gegenwärtigen Sackgasse der Entwicklungskrise in Afrika und anderswo?

Sozialwissenschaftler aus der Bundesrepublik Deutschland, aber zunehmend auch solche aus den Entwicklungsländern selber, beschäftigen sich seit Jahren mit den Spezifika des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft, Politik und Wirtschaft, Staatsführern und Staatsvolk. Dabei ist es nicht so recht gelungen, exklusive Besonderheiten bei den Funktionen des peripheren Staates zu finden. Ob sich als Staat organisierte Herrschaft in einem kapitalistisch-entwickelten oder in einem abhängig-kapitalistischen Milieu entfalten und bewähren muß, scheint nicht von grundsätzlich unterschiedlicher Art zu sein (vgl. Hanisch/Tetzlaff 1981/1986). Die jüngste Staatsdiskussion hat sich auf das Verhalten der Staatsführer und der Staatsklassen konzentriert und deren entwicklungspolitisch hemmende Folgen.

Drei Ansätze sollen im folgenden kritisch diskutiert werden: Gerhard Haucks These vom "Pfründenkapitalismus", Erich Weedes These der "Rent-Seeking Society" und Yoweri K. Musevenis These von der Unfähigkeit und dem moralischen Versagen von Afrikas Staatsführern.

2. Der starke Staat und die Allgegenwart des Politischen

Die Frage nach den Leistungen oder Fehlleistungen von Staatseliten der Dritten Welt hat durch die Verschuldungsproblematik eine neue politische Aktualität gewonnen: den Gläubigern im Westen kann es nicht egal sein, welche Wirtschafts-, Sozial- oder Sicherheitspolitik ein Land treibt, wenn davon dessen Fähigkeit zur Schuldenbedienung und damit seine internationale Kreditwürdigkeit bestimmt wird. Ob postkoloniale Staaten von Tyrannen wie Idi Amin (in Uganda), von Clans wie den Duvaliers in Haiti oder von politischen Dilettanten wie etwa "Kaiser" Bokassa (von der Zentralafrikanischen Republik) oder aber von verantwortungsvollen Staatslenkern wie etwa Mugabe von Simbabwe regiert werden, ist deshalb für die Metropolen des internationalen Systems wichtig, weil diese Regime auch im schlimmsten Fall eines können: sie vermögen die politischen Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Investitionen, überhaupt für die gedeihliche Entwicklung des Marktes, zu beeinflussen, und zwar leichter negativ als positiv. Transnationale Unternehmen zu Investitionen im eigenen Land zu veranlassen, ist nur bei reichen Rohstoffländern relativ leicht, gewichtiger hingegen ist die potentielle Abschreckungsmacht afrikanischer Regierungen: sie können das politische Investitionsklima eines Landes so gestalten, daß nur noch unverbesserliche Entwicklungshelfer aus dem Ausland dort noch Unterstützung gewähren wollen.

Der nigerianische Sozialwissenschaftler Claude Ake hat einmal die These aufgestellt: "Wir sind berauscht von Politik; die Prämien auf politische Macht sind so hoch, daß wir bereit sind, selbst die extremsten Maßnahmen zu ergreifen; wir neigen dazu, all unsere Energie in den Kampf um die Macht fließen zu lassen - auf Kosten wirtschaftlich produktiver Anstrengungen; und wir suchen gewohnheitsmäßig für praktisch alle Probleme politische Lösungen." (zit. nach G. Hauk 1983, S. 100 f.) Politischer Wettbewerb als gnadenloser Kampf um Prämien ist ein Bild, das m.E. nicht nur nigerianische Verhältnisse zu illustrieren geeignet ist - es ist auch typisch für z.B. Mittelamerika, Indien, Pakistan, den Iran, Afghanistan etc. Natürlich gibt es für diesen Politikrausch mehrere Gründe. Eine wichtige Rolle spielt das spezifische Verhältnis zwischen Staat und Bürger - ein asymmetrisches, von Willkür und totalitären Elementen bedrohtes Zwangsverhältnis, wobei stets kulturell-räumliche Spezifika zu beachten sind. Im islamischen Kulturraum z.B. sind anti-individualistische Tendenzen stark ausgeprägt. Politische Gegner des jeweiligen "Monarchen" wurden in Syrien oder im Irak traditionsgemäß als Unmenschen behandelt und häufig massenhaft und ohne Gerichtsverfahren

umgebracht, so wie es heute im Iran des Ayatolla Khomeini an der Tagesordnung ist. Die erst in Ansätzen begriffene Trennung des Sakralen vom Politischen hat vor allem in der arabischen Welt die Kraft einer theologisch untermauerten Herrschaftsordnung noch nicht verdrängen können, v.a. in Saudi-Arabien, in Marokko, in den Golfstaaten.

Autonome Subsysteme der Gesellschaft, die der zu Willkür und Vermessenheit neigenden Staatsgewalt Mäßigung auferlegen können, konnten sich erst ansatzweise herausbilden. "Diese konstitutive Schwäche von Individuen, Gruppen, Parteien, Klassen und Berufsverbänden gegenüber dem allmächtigen Staat (oder der jeweils amtierenden Regierung) korreliert" - so hat H. C. F. Mansilla jüngst in einem geistreichen Buch angemerkt - "mit der weitverbreiteten und von sehr diversen politisch-ideologischen Richtungen geteilten Auffassung, daß sich der Staat als irdische Manifestation des göttlichen Willens im Diesseits keine Beschränkungen seiner Funktionen und Machtvollkommenheit gefallen lassen darf" (Mansilla 1986, S. 172).

Die Anerkennung von individuellen Menschenrechten durch staatliche Herrscher ist in einem solchen System nicht vorgesehen. Der Staat ist nicht etwa Diener der Gesellschaft, sondern umgekehrt - die Daseinsberechtigung des einzelnen entsteht erst durch dessen Unterordnung unter die Obrigkeit. Die Priorität des Staates vor der Wohlfahrt des einzelnen Bürgers verringert a priori den Stellenwert des Individuums, "dem eine niedrigere ontologische Dignität zusteht" (Mansilla 1986, S. 173). Es gibt keine Ausgrenzungsrechte, die der einzelne gegenüber seinem Staat in Anspruch nehmen könnte. Staatliche Herrschaft ist daher im Prinzip anti-pluralistisch und autoritär, dabei in der latenten Gefahr, bei Bedrohung in totalitäre Herrschaft umzuschlagen. Der politische wie kulturelle Verfall des Irans unter der Mullah-Herrschaft zeigt die Schwäche dieser traditionellen Herrschaftsform auf. Fatal ist zusätzlich, daß sich autoritäres, anti-demokratisches Selbstverständnis traditionaler Herrschaft mittels der modernen technischen Instrumente westlicher Gesellschaften künstlich aufrechterhalten läßt. Die politische Opposition in autoritären Regimen der Dritten Welt wird zunehmend mit Elektornik aufgespürt und überwacht (vgl. Nabudere 1984).

Bei allem Verständnis für andere Kulturen muß in diesem Mißverhältnis zwischen einem starken autoritären willkürlichen Staat und einer schwach organisierten, abhängigen und im Konfliktfall rechtlosen Gesellschaft eine zentrale Ursache für die Weiterentwicklung der Unterentwicklung nicht-demokratischer Entwicklungsgesellschaften gesehen werden. Zwei Gründe sind hier zu nennen:

Zum einen der Mangel an Selbstregulierung des politisch-sozialen Systems: jeder gravierende Fehler an der Systemspitze wird zur Katastrophe für die Gesellschaft mit lang andauernden Folgen; zum anderen die Exterritorialisierung gerade der ungefügigen, kreativen und beruflich besser qualifizierten Bürger. Diese ziehen ein Leben als Flüchtling, Asylant oder "Gastarbeiter" in einem fremden Rechtsstaat der von Unberechenbarkeit gekennzeichneten Situation im autoritär-repressiven Heimatland vor - ein schlimmer Aderlaß für Entwicklungsländer, die am meisten unter dem Mangel an qualifizierter eigener Manpower zu leiden haben.

Daraus ist die Schlußfolgerung zu ziehen: Nicht der "starke Staat" an sich ist ein zentrales Entwicklungshindernis, sondern die in Bezug auf konfliktfähige Interessengruppen nur schwach organisierte Erwerbsgesellschaft vis-à-vis eines Staates, der Zuständigkeit für alle Lebensbereiche beansprucht und als handelnder Staat keiner sozialen Kontrolle unterworfen ist.

"Staat" ist dabei oft nur ein politisch-militärischer Führer mit seiner Klientel.

3. Politische Stabilität als Entwicklungshindernis

Ein anderes beliebtes Argument zur Erhärtung der These vom Staat als zentralem Entwicklungshindernis ist der Hinweis auf die mangelnde politische Stabilität von Entwicklungsgesellschaften. Unter den "sechs Faktoren der Verarmung" (Verschuldung; "zweckentfremdeter, mißhandelter Ackerboden"; Bevölkerungswachstum; Verlust der eigenen Kultur, Spekulanten und Landräuber), die z.B. der "Schneider-Report" an den Club of Rome anführt, rangiert "politische Instabilität von längerer Dauer" als die Nummer eins ("Die Revolution der Barfüßigen" 1986, S. 46). In Afrika seien in den letzten 25 Jahren mehr als 70 Regierungschefs in 29 Ländern durch Attentate, Säuberungen und Putsche gestürzt worden und von 41 Ländern Schwarzafrikas lassen nur sechs Oppositionsparteien zu, 17 sind Einparteiensstaaten und 18 haben Militärregime (ebda., S. 46).

Das Stabilitäts-Argument als Erklärung für Unterentwicklung muß jedoch als unpassend und zu undifferenziert zurückgewiesen werden. Es gibt Fälle, in denen langanhaltende politische Stabilität - symbolisiert in der personellen Herrschaft eines erfolgreich etablierten Führers - ungünstige politische Rahmenbedingungen für eine gesunde gesellschaftliche Entwicklung abgibt. Nehmen wir zwei unterschiedliche Fälle:

1. Beispiel: Tanzania unter der 25jährigen politischen Führung eines

außergewöhnlich integeren und klugen Staats- und Parteiführers (Julius Nyerere) hat eines der stabilsten politischen Regime Afrikas hervorgebracht - gleichzeitig gehören dessen Entwicklungsergebnisse zu den kläglichsten des Kontinents. Hier liegt die Vermutung nahe, daß die hohe Verehrung des ehernen "Mwalimu" (des verehrten Lehrers) notwendige Kurskorrekturen des politischen Systems, vor allem bei der staatlichen Lenkung des Entwicklungsprozesses, eher erschwerte. Ein charismatischer Führer wie Julius Nyerere, der seine Legitimation für politische Herrschaft im umsichtig und erfolgreich organisierten kolonialen Befreiungskampf gewonnen hatte, wurde ungewollt, doch zwangsläufig zur Bremse der Entwicklung von kollektiver Lernfähigkeit der Volksgemeinschaft. Wer wollte gegen den Helden antreten, wenn dieser sich von den Erwartungen "seines" Volkes zu weit entfernt und sich zu lange in unrealistischen Gesellschaftsutopien - z.B. in Ujamaa-Kollektive auf dem Lande unter bürokratischer Kontrolle von ungeschickten oder parasitären Kadern der Einheitspartei - verstrickt hatte?

2. Beispiel: Der Sudan wurde 16 Jahre lang von einem Militäroffizier regiert bzw. in Ohnmacht gehalten, der zwar Kontinuität der Herrschaft seiner Person symbolisierte, der aber politische Stabilität der gesellschaftlichen Verhältnisse nicht garantieren konnte (im Unterschied zu Nyerere). Im Durchschnitt hatte Staatspräsident Numeiri jährlich einen Gegencoup unzufriedener Militärs oder einen Umsturzversuch oppositioneller Gruppen zu überstehen - Studentendemonstrationen und Streiks von Staatsbediensteten nicht eingerechnet. Für das westliche Ausland sowie für arabische Nachbarstaaten war zwar der politische Überlebenskünstler Numeiri ein Garant des Regimes (mit pro-kapitalistischer und anti-sowjetischer Orientierung seit 1971), aber niemand konnte dessen Dauer garantieren; denn ihm fehlte ein festes gesellschaftliches Fundament, d.h. es gab keine konfliktfähigen Gruppen, die ihre Interessen dauerhaft im Staatsapparat aufgehoben wußten und diesen beeinflussen konnten. Damit wurde es für längerfristige Investitionen unkalkulierbar, oder aber die zustandegewonnenen Geschäftsverbindungen waren mit einem hohen Risiko versehen. Daß das Numeiri-Regime trotz nachweislicher und sichtbarer Fehlleistungen als Katalysator für Entwicklung immerhin ca. 10 Mrd. US-\$ Schulden im Ausland machen konnte, ohne als Regime eines ressourcenarmen Staates der Vierten Welt dafür materielle Sicherheiten bieten zu können, muß als eine Gipfelleistung afrikanischer Staatskunst betrachtet werden (ihr steht freilich eine ebenso hochkarätige "Leistung" an Verantwortungslosigkeit seitens der ausländischen Gläubiger gegenüber).

Daß die im Ausland beschafften Staatsrevenueu entwicklungspolitisch wenig sinnvoll investiert wurden, vor allem in kostspielige Fabriken und überdimensionierte Infrastrukturprojekte, lag nicht allein an Fehlentscheidungen der politischen Führung mit ihren internationalen Entwicklungsberatern, sondern auch am Mangel an gesellschaftlichen Voraussetzungen für eine von unten getragene und politisch kontrollierte Entwicklung. In einer Entwicklungsdiktatur à la Numeiri können sich daher Fehlperzeptionen und Fehler an der Spitze ungebremsst multiplizieren und vergrößern. Unter solchen Bedingungen wird politische Stabilität zum Fluch: die Scheinstabilität des Regimes schafft das politisch richtige Investitionsklima als Voraussetzung für externe Unterstützung, die wiederum zur Hauptstütze für die Stabilisierung der Machtstellung eines (inkompetenten) Führers nach innen wird. Ein solchermaßen stabiles (stabilisiertes) Regime kann auf Legitimität von Herrschaft durch eigene Leistungen solange verzichten, wie der Führer genug "Beute" im In- und Ausland zur Verteilung an seine Klientel zu machen versteht. Doch wenn schließlich das Regime zusammenbricht, ist der finanzielle Schaden für das Volk größer, als wenn das Regime und sein Führer im Ausland als weniger kreditwürdig eingestuft worden wären. Die gescheiterten Diktatoren gehen mit gefülltem Beutel ins Exil, aber die Staatsschulden bleiben; sie lasten Generationen lang auf dem Buckel des Volkes.

Andererseits ist in Staaten mit vorzeigbaren Entwicklungserfolgen - Taiwan und VR China, Algerien und Tunesien, Indien und Singapur - relative politische Stabilität der Führung wenigstens als eine notwendige Voraussetzung für Entwicklung anzusehen. Stabilität muß dabei mit einem Mindestmaß an Wandlungs- und Anpassungsfähigkeit einhergehen, um ein politisches Regime vor Alterssklerose zu bewahren - das typische Schicksal von Mobilisierungsregimen mit anfangs erfolgreichen charismatischen Führern (Kemal Atta Türk; Tito in Jugoslawien; Nasser in Ägypten; Kaunda in Sambia; Bourgiba in Tunesien; Castro in Kuba etc.). Das wohl überzeugendste Beispiel für eine erfolgreiche Synthese der Kontinuität von personaler Herrschaft und Flexibilität bei der Anpassung von Herrschaftsinstitutionen an neue gesellschaftliche Anforderungen stellt die republikanische Dynastie der Nehru/Gandhis in Indien dar.

Die ansonsten häufig vorkommenden Unregierbarkeitskrisen der Gegenwart - so läßt sich abschließend eine Reihe von Beobachtungen als These formulieren - spiegeln einen notwendigen Lern- und Suchprozeß von Entwicklungsgesellschaften wider. Was ist die geeignetste Form politischer

Herrschaft, um mit den neuen postkolonialen Herausforderungen fertig zu werden? Welche Rolle spielen dabei noch die "Führer" - die energischen, manchmal visionären Persönlichkeiten -, die vor 20 oder 30 Jahren die Volksmassen zum Kampf gegen koloniale Herrschaft mobilisieren konnten? Es bleibt weiterer Forschung vorbehalten, herauszufinden, ob auch in Afrika und Asien ein Politikwandel in Richtung auf "Entmonarchisierung" stattfindet, d.h. ein Prozeß der Übertragung von Herrschaftsfunktionen von charismatischen Persönlichkeiten auf Verfassungsorgane, Staatsinstitutionen und Parteiapparate. Anzeichen von Rationalisierung und Bürokratisierung von Herrschaft im Max Weberschen Sinne sind in der Dritten Welt vorhanden und werden teilweise durch ihre zunehmende Einbindung in das moderne interdependente Weltsystem erzwungen. Z.B. wird jetzt weltweit eine wichtige Domäne staatlicher Politik rationalisiert und vereinheitlicht: die Aufnahme, Registration und Administration von Auslandskrediten. Dennoch deuten die Erfahrungen in der VR China (Deng Tsiao-ping), auf den Philippinen (nach dem Sturz des Diktators durch die neue Volksheldin Corazon Aquino an der Spitze einer breiten Oppositionsbewegung), im Sudan (mit Siddig el Mahdi als neugewähltem Premier) oder in Ghana (Oberst Rawlings) in die Richtung, daß zwar politische Führer nach wie vor eine überragende Rolle in Entwicklungsgesellschaften spielen werden, daß sich aber die Kriterien ihrer Rekrutierung und Legitimierung ändern: gefragt sind nicht mehr die charismatischen visionären Volkstribune vom Typ Nkrumah oder Kaunda, sondern pragmatische, sparsame und vor allem glaubwürdige Staatslenker, die etwas von Verwaltung, Verkehrswesen, Finanzen und Wirtschaft verstehen.

4. Haben Afrikas politische Führer moralisch versagt?

Die These, daß allein oder hauptsächlich externe Faktoren (der Imperialismus oder Neo-Kolonialismus, wie als einer der ersten Kwame Nkrumah behauptete) für die afrikanische Krise verantwortlich seien, scheint auch in Afrika an Überzeugungskraft zu verlieren. Auch Staaten mit "anti-imperialistischen" Regimen (wie das sozialistische Mozambik unter der Frelimo-Führung oder das dezidiert anti-neokolonialistische Guinea unter dem Alleinherrscher Sekou Touré) gehören nämlich an vorderster Stelle in die Kategorie der Enttäuschungen.

Eine neue Generation von Führern setzt sich heute in Positur und hält mit Kritik an ihren Vorgängern nicht zurück. Fast alle Staatslenker der ersten Unabhängigkeitsgenerationen sind gestürzt, exiliert oder umgebracht worden,

oder müssen sich harte Kritik gefallen lassen. Yoweri Kaguta Museveni, seit Ende Januar 1986 Präsident Ugandas und erster Staatschef Afrikas, der nicht durch einen Militärputsch oder eine Palastrevolte, sondern durch einen gewonnenen Guerillakampf an die Macht gekommen ist, vertritt öffentlich die Meinung, "die Hauptschuld für das Scheitern des unabhängigen Afrika (liegt) bei den afrikanischen Führern selbst. Es wäre Eskapismus, nur die ehemaligen Kolonialmächte oder die USA dafür verantwortlich zu machen ... Hätten die afrikanischen Führer nur gewollt, so hätten sie ihre Unabhängigkeit ausüben können. Viele von ihnen waren der Aufgabe jedoch nicht gewachsen, nicht intellektuell, nicht ideologisch, nicht politisch und ganz bestimmt nicht moralisch. In ihren Augen war die Unabhängigkeit ein Freifahrtsschein in die Selbstbereicherung mit allen Mitteln ..." (1986, S. 86).

Erstaunlicherweise werden bei dieser Problemsicht internationale Rahmenbedingungen für Entwicklung ausgeblendet - nach dem Muster "Hätten Afrikas Führer nur gewollt ...". Da sie nichts für ihr ihnen anvertrautes Volk tun wollen, sind sie Egoisten und Verräter. Demgemäß kategorisiert Museveni seine Kollegen wie folgt: "Seit seiner Unabhängigkeit wurde Afrika hin- und hergezerrt zwischen einerseits dümmlichen Quislingen, bloßen Karikaturen der schlimmsten Erscheinungsformen der europäischen Mittelschicht und andererseits 'revolutionären' Pfuschern fabischer Provenienz, gewöhnlichen Mördern und assortierten Opportunisten. Ihre Zeit verbringen sie damit, Menschen in Sicherheitsverwahrung zu nehmen, wenn sie sie nicht gar ermorden, und politische Strategien und Papiere auszuspucken, die meilenweit von der wirklichen Situation entfernt sind und ungeeignet sind, die Probleme des Kontinents zu lösen. Das ist es, weswegen das unabhängige Afrika in Verruf geraten ist." (1986, S. 87)

Sicherlich sind diese Vorwürfe nicht ganz unberechtigt: Staatslenker verwandelten sich von Freiheitshelfen und Hoffnungsträgern zu Peinigern ihres Volkes: Arap Moi von Kenia, Milton Obote von Uganda, Gaafar Numeiri im Sudan, Siad Barre in Somalia, Sekou Touré in Guinea, Kwame Nkrumah von Ghana etc. Nicht das Wohlergehen der Bevölkerung war Zweck ihrer Staatstätigkeit, sondern - und zwar je länger sie regierten - die Erhaltung der eigenen politischen Macht seitens der Führer - die Voraussetzung für persönlichen Reichtum und Ruhm. Aber dennoch wird hier das Kind mit dem Bade ausgeschüttet. Politik wird nicht nur von einigen Männern gemacht, sondern Politiker operieren im Rahmen von gewachsenen Strukturen und können höchstens einmal günstige Machtkonstellationen zum eigenen Vorteil

nützen. Was aber - wenn die objektiven politischen Handlungsspielräume immer enger werden?

5. Die These von der "Rent-Seeking Society": eine Erklärung für Armut?

Die theoriebildende Phantasie der Sozialwissenschaftler ist vom scheinbar bizarren Verhalten politischer Führer in Afrika häufig angeregt worden. Offensichtlich Macht und Privilegien zu haben, ohne entsprechende Leistungen zu erbringen, ist zwar in allen Herrschaftsgesellschaften ein bekanntes Phänomen, gilt aber in armen EL als besonderer Frevel. So ist in jüngster Zeit die sozialwissenschaftliche Argumentation über die Missetaten und Schwächen des "peripheren Staates" durch die Kontroverse um die "Rent-Seeking-Society" erweitert und vertieft worden. Der Kölner Politologe Eriche Weede sieht in der Jagd der Eliten nach Renten das Hauptübel in der Dritten Welt. Dieses Verhalten sei für die Perpetuierung der Armut und der Unterentwicklung verantwortlich, und nicht etwa die internationalen Beziehungsmuster, wie die Dependenz-Theoretiker seit Jahren behaupten. In Anlehnung an die US-amerikanischen Autoren James Buchanan und Robert D. Tollison definiert Weede "Renten" als "Zahlungen an die Besitzer von Ressourcen, die über dem liegen, was der Ressourcenbesitzer auf einem Wettbewerbsmarkt erreichen könnte". "Rent-Seeking" sei dann der Versuch, überhöhte Erträge zu erzielen, indem Preise verzerrt und sie dem Wettbewerb entzogen werden. Der Staat erscheint in diesem Interpretationsansatz als Interventionsstaat, der die Marktgesetze außer Kraft setzt und Alternativen, d.h. politischen Verteilungsprioritäten folgt (Weede 1985, S. 273 - 275).

Nun kann man ja nicht ausschließen, daß auch in Ländern der Dritten Welt Regierungen als gute "Gesamtkapitalisten" (oder gar "Gesamtsozialisten") im gezielten Interesse der Unter- und Mittelschicht intervenieren. Sind nicht die sozialstaatlich beeinflussten Regierungsstrategien eines Präsidenten Allende von Chile oder eines Premierministers Manley von Jamaika in diesem Sinne zu interpretieren (selbst wenn sie letztlich scheiterten)? Nach Weede jedoch gibt es "keinen Grund anzunehmen, daß die einkommensschwachen Schichten Verteilungskämpfe regelmäßig gewinnen, daß also 'Rent-Seeking' einen egalisierenden Einfluß auf die Einkommensverteilung hat" (Weede 1985, S. 275). Hierin kann man Weede zustimmen, doch was besagt dieses Argument letztlich? In welchem Land der Welt gewinnen Unterschichten Verteilungskämpfe? Soziale Revolutionen sind sie Ausnahme in der Geschichte der Menschheit! Aber wie z.B. sollen Landreformen durchgeführt werden,

wenn nicht durch gezielte staatliche Eingriffe von oben, die dem sozialen Veränderungsdruck von unten komplementär entsprechen?

Gegen Weede hat daher Georg Simonis zu Recht eingewandt, daß dieser sich als Anhänger des neoliberalen Wirtschaftsmodells an einem Konkurrenzmodell orientiere, das "in den Entwicklungsländern niemals auch nur annähernd bestanden hat" (Simonis 1986, S. 102). Einer historisch-genetischen Betrachtungsweise verpflichtet, mahnt Simonis die Einbeziehung der Analyse von Herrschafts- und Gesellschaftsverhältnissen an: danach fehlten in den meisten EL die sozialen Voraussetzungen für das Funktionieren von ökonomisch aufgeklärtem politischen Handeln im Sinne des Neoliberalismus.

Der zweite Aspekt der Kritik Weedes an staatlichem Handeln in der Dritten Welt - die Tendenz der maßlosen und kostspieligen Privilegierung der staatsnahen Klientel - scheint mir zutreffender zu sein. Dies ist eine Variante der Elsenhansschen These der "Selbst-Privilegierung der Staatsklasse" oder eine argumentative Fortführung der Beobachtungen Haucks über den "Pfründenkapitalismus" in Nigeria (s.u.). Nach Weede bevorzugt der politisierte Staat - weil alle Politiker vom Primat der eigenen Machterhaltung aus denken und handeln - nur jene Klientelgruppen, die für die eigene Herrschaftssicherung notwendig und nützlich seien. Dabei entstünden exzessive Kosten, die der Mehrheit der Bevölkerung verschleiert würden - das zweite Hauptübel der Rent-Seeking-Society. Weede hat "immer dasselbe Grundmuster" beobachtet: "Politiker gewinnen Unterstützung vor allem auch dadurch, daß sie relativ kleinen Gruppen deutlich sichtbare Vorteile versprechen, daß sie die Kosten verschleiern und der Allgemeinheit aufbürden. Die kleine Gruppe wird die sichtbaren Vorteile dankbar bemerken, die große Gruppe, etwa der ländlichen Produzenten in der Dritten Welt, bemerkt den Schaden nicht so leicht" (Weede 1986, S. 112).

Die Weltbank z.B. hat zahlreiche Beispiele parat, die solches Verhalten von Eliten bestätigen. Hier ist dann auch der Ansatzpunkt für "Politikdialoge" zwischen Gläubiger- und Schuldnerstaaten: letzteren soll im Dialog Kostenbewußtsein beigebracht werden. Wer wollte ernsthaft bestreiten, daß ein solches Instrument entwicklungspolitisch sinnvoll eingesetzt werden könnte - vorausgesetzt, es gäbe realistische Entwicklungsperspektiven, für die es sich lohnte, Opfer zu bringen? Fehlen diese aber, kann "rent-seeking" als individuell rationales Verhalten überlebensorientierter Eliten interpretiert und verstanden werden. Wo die Hoffnung auf Entwicklung schwindet, blühen Zynismus und Selbstbereicherung.

6. Reprivatisierung als entwicklungspolitische Antwort auf staatlichen "Pfründenkapitalismus"?

Häufig und zu Recht ist darauf hingewiesen worden, daß es Politiker und Staatsfunktionäre in Entwicklungsgesellschaften leichter als in Industriestaaten haben, sich auf Kosten der Allgemeinheit und zum Schaden von produktiven Investitionen zu bereichern. Hartmut Elsenhans hat dieses Merkmal bürokratischer Gesellschaften in der Dritten Welt als "Selbstprivilegierung" einer bürokratischen Klasse an der Macht - "Staatsklasse" - bezeichnet, eine Verhaltensweise, die nur durch den "Zwang", die eigene Herrschaft, wie auch immer, zu legitimieren, in ihren exzessiven Ausmaßen begrenzt würde. Bezogen auf Nigeria, hat Gerhard Hauck die dortige Staatsklasse als korrupt, parasitär und einem "Pfründenkapitalismus" verpflichtet bezeichnet: zum Unterschied von den meisten von Max Weber behandelten Fällen von 'Pfründnern' handelt es sich im (damals von Petro-Dollars noch überfließenden) Ölstaat Nigeria nicht etwa um staatliche Amtsträger, die zur Erfüllung ihrer Amtspflichten vom staatlichen Geldeinkommen unabhängige Pfründe "bezogen", "sondern um private Kapitalisten, die einen Teil des staatlichen Geldeinkommens als Kapital zu privater Ausbeutung übertragen bekommen" (Hauck 1983, S. 105).

Was diesen Ansatz interessant macht - und in diesem Punkt auch der randunscharfen Universaltheorie von Elsenhans überlegen ist - ist die Tatsache, daß mit ihm die starre analytische Einteilung in "moderne" und "traditionelle", bürokratische oder unternehmerische Führer bzw. Funktionäre überwunden und neue politische Einflußkonstellationen erklärt werden können. Anhand der Entwicklung Nigerias zeigt Hauck, warum die traditionellen Herrscher - vor allem die Emire im Norden - ihre ererbten Vorsprünge an Macht und Reichtum behalten und ausbauen konnten. Als politisch-religiöse Führer, die über feste "vote banks" verfügen und damit gegenüber den Politikern Verweigerungsmacht zur Schau stellen können, "besitzen sie die idealen Voraussetzungen für die Übernahme der contractor-Rolle: sie haben politischen Einfluß und Beziehungen. Sie haben Geld, und sie haben fast immer Untertanen, die die technischen Fähigkeiten besitzen, die (zahlreichen von der Regierung in Auftrag gegebenen Entwicklungs-)Projekte als Sub-Contractors (mehr oder weniger gut) auszuführen". Daher sei es nur folgerichtig, wenn traditionelle Herrscher nicht nur in den modernen Institutionen des Verfassungssystems eine wichtige Rolle spielten, sondern auch vielfältige Beteiligungen an dem Wirtschaftsunternehmen des modernen Sektors besitzen (Hauck 1983, S. 108).

Bei den Führungspositionen in Nigeria scheint damit nicht eine soziale Differenzierung von Berufsrollen nach den Kriterien von Fachkompetenz und Leistung stattzufinden, sondern eher eine Konzentrierung und Häufung von gewinnträchtigen Aktivitäten in der Hand derer, die eine personelle Nähe zur Bürokratenhierarchie herstellen können. Der soziale Rang des einzelnen, auch von Minderheiten aller Art, ist - so meinte schon Homayoun Katouzian 1980 - "eine Funktion der relativen Abhängigkeit vom Staat" (zit. nach Hanisch/Tetzlaff 1981/1986, S. 297). Allerdings gilt auch die Umkehrung: bei der Erfüllung ihrer Amtsgeschäfte der Steuer- und Gebühreneinzahlung, der Strafverfolgung und der Aktivierung der Landbevölkerung für kommunale Gemeinschaftsarbeiten sind Staatsfunktionäre auf ihre gesellschaftlichen "counterparts" - die Repräsentanten von sozialer Autorität - angewiesen. In vielen Fällen kann man von einer zwar nicht konfliktfreien, aber doch funktionierenden Herrschaftssynthese sprechen. Das gemeinsame Ziel ist primär die persönliche Bereicherung und Herrschaftssicherung im Rahmen seiner Pfründen und Lizenzen, und erst in zweiter Linie - wenn überhaupt - die Entwicklung des Landes zum Wohle der Gemeinschaft.

Angesichts solcher Verhältnisse - und Nigeria ist bestimmt kein Einzelfall - scheint es wenig konsistent, wenn heute internationale Entwicklungsinstitutionen die stärkere Förderung privatwirtschaftlicher Aktivitäten propagieren. Als Begründung wird das Versagen des staatlichen Wirtschaftssektors angeführt. Von weittragender Bedeutung für Afrika wurde vor allem die generelle Verurteilung der staatlichen Entwicklungsbemühungen durch die Weltbank. Im sogen. "Berg-Report" von 1981 konstatierte sie, daß der öffentliche Sektor überdehnt sei, was angesichts der gegenwärtigen Knappheit an Finanzmitteln, Fachkräften und an Organisationskapazitäten eine Verschwendung darstelle. Das wirtschaftliche Wachstum hätte bei Anwendung marktwirtschaftlicher Methoden und weniger Staatsinterventionen höhere Erträge erzielen können - so lautete die Conclusio der Bank. In ähnlicher Weise hat der 1986 publizierte "Schneider"-Report an den "Club of Rome" (mit dem Titel "Die Revolution der Barfüßigen") die Rolle des Staates im Entwicklungsprozeß gegeißelt und ein "Scheitern der Entwicklungspolitik der letzten zwanzig Jahre" konstatiert, vor allem im Bereich der Großprojekte (Staudämme, Fabriken und andere "weiße Elephanten"). Drei Faktoren seien dafür vor allem verantwortlich:

"- Zu viele industrielle Großprojekte nach westlichem Vorbild, die völlig ungeeignet für die Bedürfnisse der dortigen Bevölkerung sind.

Viel investiertes Geld, aber zugunsten weniger.

- Eine Politik, die frontal mit den örtlichen und nationalen Strukturen und Kulturen zusammenprallte und eine Abwehrreaktion seitens der Bevölkerung auslöste, für deren Nutzen sie eigentlich bestimmt war." (S. 20)

Aus diesem kritischen Bericht an den Club of Rome wird aber auch deutlich, daß die ausschließliche Betrachtung der Leistungen oder Fehlleistungen des Staates - im Unterschied zu privaten Akteuren - zu kurz greift. Die aktuelle Diskussion scheint die Erkenntnisse wieder auszublenden, die die Dependenz-Diskussion der 70er Jahre gebracht hatte: Restriktive internationale Rahmenbedingungen beschränken nationale Handlungsspielräume für Entwicklung u.U. ganz massiv. So hat auch die gegenwärtige Krise der Entwicklungspolitik zweifellos mehrere Urheber. Bei den miserablen Resultaten in der dritten Entwicklungsdekade handelt es sich um die Paradigmakrise einer 30jährigen Epoche. Wenn es zutrifft - wie der Schneider-Report unter Hinweis auf Informationen seitens der Interamerikanischen Entwicklungsbank behauptet -, daß von 40 großen Staukraftwerken in der Welt 39 Mißerfolge waren (und nur der Konssou-Staudamm in der Elfenbeinküste als relativer Erfolg gewertet werden könnte), dann erscheint es beinahe zweitrangig, ob die Regierung dieses oder jenes Staates

- sparsam oder verschwenderisch plante;
- bürokratisch effizient oder durch Korruption gelähmt agierte;
- demokratisch legitimiert war oder ihre Macht mit Hilfe von Bajonetten ausübte.

In jedem Fall wurden auf der Grundlage von Plänen, Finanzen und Beratern aus dem In- und Ausland Projekte konzipiert, die der nationale Staat im Entwicklungsland initiiert hatte und die dann weit unterhalb der gesteckten Projektziele blieben.

Ist dieser generelle Befund - an dem es wenig zu zweifeln gibt - Grund genug für eine so weitgehende Ächtung des staatlichen Interventionismus in der Wirtschaft unterentwickelter Länder? Und ist die von der Weltbank und anderen Entwicklungsbehörden des Westens empfohlene Privatisierung ("Entstaatlichung" des Wirtschaftslebens) eine praktikable Alternative?

Ich glaube, daß hier vor übereiligen Kritiken gewarnt werden muß. Bei aller berechtigter Kritik an den Auswüchsen staatlich-bürokratischer Herrschaft in sich entwickelnden Gesellschaften ist nur dann Entstaatlichung als Strategie der besseren Ressourcenverwendung zu vertreten, wenn politische Handlungsträger als Alternative existieren.

"Wer Privatisierung propagiert, begibt sich in den Zugzwang, Wege aufzuzeigen, wie Privatisierung sozial verträglich und ohne entwicklungspolitisch verheerende Folgen zu bewerkstelligen ist. Eine überzeugende Antwort auf diese Frage fehlt bislang" - konstatierte 1986 eine Hamburger Gruppe von Dritte-Welt-Forschern (Körner et al. 1986, S. 12).

7. Zur notwendigen Schutzfunktion des Staates: die Rolle staatseigener Unternehmen

Der Grad der Verstaatlichung einer kapitalistischen Volkswirtschaft ist eine Funktion der politischen Reife ihrer Bevölkerung: je umfassender ein Staatsvolk in eigenen Interessenverbänden und "Parteien" organisiert ist und diese in politischen Entscheidungssystemen repräsentiert sind, desto eher steht zu erwarten, daß sich staatliche Intervention auf die Herstellung allgemeiner Rahmenbedingungen für die Entfaltung privatwirtschaftlicher Aktivitäten beschränkt. Staaten allerdings mit "nachholender" oder "überholender" Entwicklung als politischem Leitziel sind auf einen starken Interventionsstaat angewiesen: er muß zum einen als Katalysator und Organisator wirken, zum anderen kommt ihm eine zentrale Schutzfunktion beim Wettbewerb mit anderen Konkurrenten auf dem Weltmarkt, aber auch auf dem einheimischen Binnenmarkt zu. Die Katalysatorfunktion des Staates hat eine lange Tradition.

Zunächst einmal ist daran zu erinnern, daß der staatliche Wirtschaftssektor ein Produkt der europäischen Kolonialherrschaft ist. Auf direkter staatlicher Intervention in die Produktions- und Verteilungssysteme der einheimischen Bevölkerungen beruhte die Logik der kolonialen Ausbeutung. Marktwirtschaftliche Anreize allein hätten wohl niemals ausgereicht, um autonome Bauerngemeinschaften zur Selbstauflösung und Transformation in weltmarktabhängige und kapitalakkumulierende Agrarunternehmen zu veranlassen. Die ersten "staatseigenen Wirtschaftsunternehmen" (SEU) Asiens und Afrikas waren Kolonialunternehmen, wie Plantagenbetriebe, Bergwerksunternehmen und Vermarktungsgesellschaften.

Auch die zentralen Staatsapparate waren koloniale Ablegerstaaten der Mutterländer, d.h. bürokratisch-technokratische Anstalten zur Reglementierung der produktiven Erwerbsschichten mittels wenig Zuckerbrot und viel Peitsche. Was blieb den Führern der siegreichen Befreiungsbewegungen anderes übrig, als dieses fremdländische Herrschaftsgebäude auf ihrem entweihten Boden erst einmal zu besetzen und dann zu afrikanisieren? Die theoretische Alternative - "Zerschlagung" des

kolonialen Staatsapparates - war Utopie: eine mit viel Gewalt in Jahrzehnten umgeformte und nach außen orientierte Volkswirtschaft ließ sich nicht einfach per Dekret rückgängig machen oder gar in einen autonomen Zustand der Selbstversorgung rückverwandeln. Gab es schon keine Stunde Null für die postkolonialen Machtinhaber, so konnte der übernommene Staatsapparat jedoch durch Zuteilung neuer Aufgaben erweitert werden. Mangels einer einheimischen Bourgeoisie, die sich - befreit vom kolonialen Joch - neue Investitionsfelder erschlossen hätte, mußten die staatlichen Führungskader die Initiative ergreifen.

Staatseigenen Wirtschaftsunternehmen wurden seit der Unabhängigkeit folgende Funktionen übertragen:

1. Erlangung staatlicher (nationaler) Kontrolle über die Schlüsselbereiche der Wirtschaft, v.a. im Bergbausektor, um der "Souveränität" eine materielle Basis zu geben.
2. Schaffung von Infrastrukturen in den Verkehrs- und Energiesektoren zwecks Aufbau von Industriebetrieben;
3. Gründung neuer Wirtschaftszweige, z.B. Erdölförderung, Zementfabriken, Obst- und Gemüsekonserven-Industrie, Stahlwerke etc., für deren Finanzierung privates Risikokapital in ausreichender Menge nicht vorhanden war.
4. Schaffung und Ausweitung von Beschäftigungsmöglichkeiten für rasch wachsende und höher qualifizierte Erwerbsgruppen.
5. Gewährung von Beratung und Kreditmitteln an nationale Unternehmen, die nur mit Hilfe des Staates in die Lage versetzt wurden, etwas Neues zu probieren (z.B. Traktormechanisierung).
6. Aufbau von Schutz- und Anreizmechanismen, um Betriebe und Produkte der nationalen Arbeit gegen die übermächtige Auslandskonkurrenz zu schützen, z.B. in der Textilindustrie.

Wenn heute über die Fehlschläge mit SEU geklagt wird, dann muß daran erinnert werden, daß die unsere Epoche kennzeichnende Idee der staatlich gelenkten Entwicklung ganzer Gesellschaften die Gründung staatlicher Behörden zur Steuerung und Verteilung von Finanzmitteln (von oben nach unten und von außen nach innen) stimulieren mußte. Und nicht zuletzt waren es die Staaten der OECD und die Weltbank, die zur Schaffung von staatlichen Sonderbehörden mit speziellen Entwicklungsaufgaben ermutigten, um somit die als bürokratisch und korrupt geltenden Ministerien oder andere etablierte Staatsstellen zu umgehen. Oftmals entstanden auf diese Weise Parallelverwaltungen in ein und demselben staatlichen Aufgabengebiet

(Energieversorgung, Straßenbau), die sich wechselseitig eher lähmten als ergänzten; aber die Unverzichtbarkeit dieses Steuerungsinstruments war damit nicht in Frage gestellt. So lange es private Organisationen nicht gibt, die als Motor für Entwicklung fungieren, müssen staatseigene Unternehmen (z.B. nach chinesischem oder algerischem Muster) ihre Katalysatorfunktion behalten.

8. Fazit

Erstens: Nach einem Vierteljahrhundert Unabhängigkeit, in welchem Afrika (wie auch in anderen Regionen der Dritten Welt) verschiedene Verfassungs- und Diktaturexperimente durchgeführt worden sind, wissen wir um die Mängel der bestehenden Herrschaftsregime. Niemand aber kann präzise sagen, welche Form von politischer Herrschaft für Afrika situationsgemäß wäre - nachdem das parlamentarische Westminster-Modell im ersten Anlauf ebenso versagte, wie charismatische Führungsstile mit pseudo-konstitutionellen Institutionen oder Einparteiensysteme mit oder ohne innerparteilicher Demokratie. Die überragende Rolle der Massen mobilisierenden Führer scheint der Vergangenheit anzugehören. Mit steigender Auslandsverschuldung wächst die Nachfrage nach neuen pragmatisch-technokratischen Führungskollektiven.

Zweitens: Selbstbereicherung und Jagd nach Pfründen und Renten sind universell vorkommende Erscheinungen von Herrschaftseliten. Daß diese politischen Phänomene in Afrika zu einem Krebschaden werden konnten, hat zwei Ursachen: Zum einen bietet der staatliche Wandlungssektor für kreative unternehmerische Persönlichkeiten oftmals den einzig attraktiven Sektor. Vor allem entbehrt das wirtschaftliche Subsystem - sei es ein marktwirtschaftliches, sei es ein Subsistenzökonomisches - einer eigenen Autonomie und der Aussicht auf Erfolg und Selbstverwirklichung - ebenso wie das akademische Berufsfeld. Wer dennoch auf der Leiter der sozialen Mobilität aufsteigen will, findet außerhalb der politisch-administrativen Staatssphäre kaum stabile Betätigungschancen, d.h. die Gesellschaft ist unterentwickelt vis-à-vis einem bürokratisch überentwickelten Interventionsstaat. Die Konsequenz ist Überpolitisierung aller Lebensbereiche.

Zum anderen fehlt es den postkolonialen Staatsapparaten afrikanischer Gesellschaften an institutioneller Kontrolle von Herrschaft. In vorkolonialer Zeit waren Verantwortung und Legitimation von Herrschaft, sowie Begrenzung staatlicher Willkür traditionell-virtuell begründete

Selbstverständlichkeit. Afrika steht heute vor der Aufgabe, nach den Turbulenzen von Sklavenhandel und Kolonialismus situationsgemäße Formen staatlicher Praxis zu finden, die demokratische Partizipation zulassen. Afrika braucht die Institutionalisierung von Bürgerrechten, und daß es dabei aus den europäisch-amerikanischen Erfahrungen lernen kann, mag für manche bedrückend sein. Immerhin wäre aus ihnen auch zu lernen, daß Afrika im heutigen Zustand seiner Produktivkraftentwicklung ohne die Katalysator- und Schutzfunktionen des planenden Staates nicht auskommen kann. Es kann nicht darum gehen, den "peripheren Staat" funktional zu beschneiden und personell zu entmündigen; vielmehr müßten die internationalen Rahmenbedingungen für Entwicklung so umgestaltet werden, daß es sich für kreative Personen und selbstbestimmte Gruppen in Entwicklungsländern wieder lohnt, Energien auch außerhalb der staatlichen Arena einzusetzen. Nur eine arbeitsteilig-dynamisierte partizipatorische Gesellschaft bringt auch die Kraft auf, die notwendigen Kraftproben mit dem Staat um Abgrenzung der Rechte und Begrenzung der Herrschaftsprivilegien zu wagen.

Literatur

- Elsenhans, Hartmut: Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft. Versuch über den Staat in der Dritten Welt. Frankfurt und New York 1981.
- Hanisch, Rolf und Tetzlaff, Rainer: Der Staat in Entwicklungsländern als Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung, in: Hanisch/Tetzlaff (Hrsg.), Staat und Entwicklung, Frankfurt und New York 1981, S. 13 - 53 und in: Franz Nuscheler (Hrsg.), Politikwissenschaftliche Entwicklungsländerforschung, Darmstadt 1986 (Wissenschaftl. Buchgesellschaft, Wege der Forschung, Band 379), S. 276 - 316.
- Hauck, Gerhard: Pfründenkapitalismus in Nigeria, in: Eva-Maria Bruchhaus (Hrsg.), Afrikanische Eliten Zwanzig Jahre nach Erlangung der Unabhängigkeit, Hamburg 1983, S. 97 - 112.
- Hein, Wolfgang: Staatsklasse, Umverteilung und Überwindung der Unterentwicklung (Kritik an H. Elsenhans), in: Peripherie Nr. 18/19, April 1985, S. 172 - 186.
- Körner, Peter, Leffler, Ulrich und Siebold, Thomas: Staatswirtschaftliche Aktivitäten in Schwarzafrika: Motor oder Hemmnis von Entwicklung? (beantragtes Forschungsprojekt am Institut für Afrika-Kunde, Hamburg 1986)
- Mansilla, H. C. F.: Die Trugbilder der Entwicklung in der Dritten Welt. Elemente einer kritischen Theorie der Modernisierung, Paderborn 1986.
- Museveni, Yoweri Kaguta: Über Abhängigkeit und Unterdrückung. Externe und interne Ursachen der 'afrikanischen Krise', in: Vereinte Nationen (Bonn), 3/86, S. 85 - 89.
- Nabudere, Dan Wadada: Der Niedergang des neokolonialen Staates in Afrika, in: Vereinte Nationen (Bonn), 4/84, S. 124 - 128.
- Schneider, Bertrand: Die Revolution der Barfüßigen. Ein Bericht an den Club of Rome ("Schneider-Report"), Wien 1986.
- Simonis, Georg: Rent-Seeking - eine neue Theorie der Unterentwicklung?.

in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), März 1986, S. 100 - 108.

- Tetzlaff, Rainer: Gibt es in Afrika eine Staatsklasse?, in: Eva-Maria Bruchhaus (Hrsg.): Afrikanische Eliten Zwanzig Jahre nach Erlangung der Unabhängigkeit, Hamburg 1983, S. 28 - 57.
- Weede, Erich: Warum bleiben arme Leute arm? Rent-Seeking und Dependenz als Erklärungsansätze für die Armut in der Dritten Welt, in: PVS September 1985, S. 270 - 286.
- Weede, Erich: Die kapitalistische Marktwirtschaft als Entwicklungsmotor. Antwort an Simonis, in: PSV März 1986, S. 109 - 114.

Rainer Tetzlaff
Gründelhof 62
D-2000 Hamburg 13

Journal für Entwicklungspolitik 1986, 4, S. 57 - 81

T. V. Sathyamurthy

STATE POWER AND SOCIAL CONFLICT IN POST-COLONIAL AFRICA: THE CASE OF UGANDA (1)

The development of state power under conditions of underdevelopment and dependent development is a problematic of central importance to the study of Third World politics. Not all the countries of the Third World manifest, in the post-colonial era, a clear alignment of interests which can be defined as pertaining to a ruling class which inherits or takes control of state power from the colonial authorities at independence (2).

Post-colonial Africa offers a variety of patterns of change in the structuring of the state and the control of its power. The spectrum describing the modalities of the post-colonial state in Africa ranges between two poles:

1. At one end are the few cases of societies which have emerged as a consequence of national liberation struggles (more or less partial, or truncated in character) and offer examples of well-developed instruments of (more or less centralised) state power; these states are compelled, by the very nature of the social forces that brought them in to existence in the first place, to function in a general atmosphere of relatively well-developed political and ideological consciousness of different segments of the mass of the people (3).
2. At the opposite end are a relatively large number of societies in which the state has emerged as the instrument of a weak, fragmented (or divided) ruling class (which inherited power from the colonial government, not on the strength of a popular movement or political struggle rooted in a mass-based political organization, but rather as a result of power being handed over by the departing colonial authorities in the form of a 'negotiated settlement') in a condition of acute instability.

Between these two poles are societies in which political power is concentrated in state structure more or less responsive to pressures and cross-pressures generated by classes (or segments of classes) at different levels of political consciousness and activated by conflicting interests.

During the last three decades a number of independent African states have frequently experienced military coups which continually expose the