

- Figueroa, Albino Víctor, Jaime García und Elia Serra. 1990. *Contradicciones en el Sector agrícola no estatal y expectativa de la expansión del cooperativismo*. UCLV, Mai.
- García Marrero, Agustín, Miguel Fernández, Niurka Pérez et al. 1991. *Análisis del nivel de atención a los trabajadores del sector azucarero de la provincia Habana*. MINAZ. Problema Ramal de Investigaciones de la Economía Agro-industrial azucarera, Forschungsbericht. Havanna, Juli.
- Hernández Eduardo, Angeles Diez. o.J. *Un nuevo modelo de desarrollo para Cuba: un modelo socialista desde la escasez*. (mimeo).
- Ministerio de la Agricultura. 1993. *Legislación sobre las Unidades Básicas de Producción Cooperativas atendidas por el Ministerio de la Agricultura*. Havanna, 1. Oktober.
- Ministerio de la Agricultura. 1996. *III Encuentro Nacional de UBPC*. Eröffnungs-Dokument. Holguín, Oktober.
- Ministerio del Azúcar-Rechtsabteilung. 1993. *Documentos sobre la creación y funcionamiento de las „Unidades Básicas de Producción Cooperativa“*. 28. September.
- Ministerio del Azúcar. 1995. *Categorización de las UBPC y Principales Problemas*. Februar.
- Ministerio del Azúcar. 1995. *Balance del Trabajo y la Situación de las UBPC*. November.
- Paneque Brizuelas, Antonio. 1997. „Los campesinos y la alimentación“. In: *Granma Internacional*. 13. Juni, 9.
- Pérez Rojas, Niurka und Miriam García Aguiar. 1993. *Participación y desarrollo cooperativo*. EER (Equipo de Estudios Rurales): Institut für Soziologie. Universität Havanna, April. (mimeo).
- Pérez Rojas, Niurka und Torres Vila Cary. 1996. „UBPC: Hacia un nuevo proyecto de participación“. In: Dilla, Haroldo. Ed. *La participación en Cuba y los retos del futuro*. CEA-Verlag. Februar, 167–182. In: *Desarrollo Rural y Participación*. Veröffentlichungen der Universität Havanna. April, 68–93.
- Pérez Rojas, Niurka, Miriam García Aguiar und Cary Torres Vila. 1994. *Autogestión y participación en las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC)*. EER. Institut für Soziologie: Universität Havanna, Mai. (mimeo).
- Pérez Rojas, Niurka, Agustín García Marrero, Miriam García et al. 1994. *Evaluación del nivel de atención a los trabajadores del CAI „Amistad con los Pueblos“ (Güines)*. Problema Ramal de Investigaciones de la Economía Agroindustrial. Juli. (mimeo).
- Pérez Rojas, Niurka, Ernel González, Cary Torres und Miriam García. 1996. *Cambios en el agro cubano: la experiencia de las UBPC cañeras en la agricultura cubana a través de estudios de caso*. EER: Universität Havanna, April. (mimeo).
- Sexto, Luis. 1995. „UBPC: Ser o no ser autónomas, esa es la cuestión. Para sentirse dueño, hay que serlo efectivamente“. In: *Bohemia*, 14/Jg. 87 (17. Juli 1995), 32–34.
- Torres Vila, Cary und Niurka Pérez Rojas. 1996. „La apertura de los mercados agropecuarios en Cuba: impacto y valoraciones“. In: *Desarrollo Rural y Participación*. Veröffentlichungen der Universität Havanna. April, 177–206.
- Torres Vila, Cary, Niurka Pérez Rojas, Miriam García Aguiar. 1996. *Mercados agropecuarios en localidades cubanas*. EER. Mai. (mimeo).

Niurka Pérez Rojas und Dayma Echevarría León, Universität Havanna
Departamento de Sociología, San Lázaro y L, Vedado, La Havanna, Kuba
e-mail: ffh@comuh.uh.cu

Aus dem kubanischen Spanisch übersetzt von Karin Mayer
Redaktionelle Bearbeitung: Christof Parnreiter

Journal für Entwicklungspolitik XIV/3, 1998, S. 259–276

Andreas Auprich

Aspekte einer demokratiefördernden Entwicklungs- zusammenarbeit mit dem Nichtstaatssektor in Uganda und Mosambik¹

1. Der entwicklungspolitische Rahmen

1.1 Mainstream „Demokratisierung“

Gegen Ende der 80er Jahre rückte die Suche nach den Gründen für die magere Bilanz der Strukturanpassungsprogramme die politischen Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Entwicklung in den Blickpunkt der Entwicklungsstrategen. Die Weltbank stellte fest, daß „gute Regierungsführung“ eine wesentliche Voraussetzung für eine strukturelle Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Entwicklungsländer sei (Mair 1996: 175f). Mittlerweile ist der Gedanke, daß Demokratie die entscheidende politische Rahmenbedingung für sozioökonomische Entwicklung bilde, längst zum entwicklungspolitischen Allgemeinut geworden.

Stark vereinfacht gelten Rechtsstaatlichkeit, ein Mehrparteiensystem und ein Regierungswechsel durch verfassungskonforme Mittel, sprich Wahlen, als essentielle strukturelle Marksteine der Demokratie (Erdmann 1996: 106). Auf einen kleinsten gemeinsamen Nenner gebracht, muß ein demokratisches System die Voraussetzung erfüllen, daß „das Volk“ die Verantwortlichkeit „der Regierenden“ fordern und überprüfen kann (Fowler 1993: 326).

Losgelöst von der Vorstellung demokratischer Verhältnisse, als Mittel und Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung, ist die Förderung von Demokratieentwicklung auch als Selbstzweck anzusehen, weil Mitbestimmung als Gegenpol zu Unterdrückung ein Grundelement jedes menschlichen Zusammenlebens ist.

1.2 Demokratisierung im afrikanischen Kontext

Ethnische und kulturelle Vielfalt, schleichender Verfall staatlicher Autorität und das Fehlen demokratischer Grundfesten in den Ländern südlich der Sahara führten zu einer Reihe von entwicklungspolitischen Fehlschlägen und ließen die Erkenntnis reifen, daß sich ein nach westlichem Muster konzipiertes demokratisches System nur bedingt in den afrikanischen Kontext übertragen lasse. Als Beispiel sei die nunmehr gedämpfte Euphorie über die „zweite Befreiung“ genannt, die nach 1989 durch politische Konditionalität der Geber die Zahl der Mehrparteiensysteme in Afrika südlich der Sahara in kurzer Zeit von fünf auf fast

vierzig Staaten anwachsen ließ. In vielen Ländern aber haben die Wahlergebnisse gezeigt, daß nicht die politische Orientierung oder Programmatik einer Partei für die Wahlentscheidung maßgebend war, sondern die ethnische bzw. regionale Loyalität zum jeweiligen Parteiführer (Mair 1996: 179). Als Folge deckt sich das Wahlergebnis mit der Verteilung der jeweiligen Stammeszugehörigkeit, und der Mehrparteienansatz scheint gerade jene ethnische Polarisierung zu verschärfen, die die erste Generation der afrikanischen Führer nach der Unabhängigkeit mit allen Mitteln zu dämpfen suchte.

Mittlerweile ist klar, daß Demokratie und wirtschaftliche Entwicklung nicht ausschließlich „von oben“ implementiert werden können, sondern „von unten“ gedeihen müssen. Eine vitale Zivilgesellschaft wird als wichtiger demokratisierender Faktor im Sinne des *bottom up approaches* angesehen. Die Entwicklungszusammenarbeit zur Förderung demokratischer Strukturen konzentriert sich daher nicht mehr ausschließlich auf den Staats- sondern auch auf den Nichtstaatssektor.

Von staatlicher Seite aus wird versucht, durch Dezentralisierung der Regierungsgewalt eine stärkere demokratische Teilhabe des Volkes zu ermöglichen. Gemeindeselbstverwaltungen sollen hier die Schnittstelle für eine „Mitbestimmung der Basis“ bilden. Innovative aber uneuropäische Verwaltungsstrukturen, wie das System der *Local Councils* im Kein-Parteien-System Ugandas, werden hinsichtlich ihrer Demokratiefähigkeit in Zweifel gezogen. Völlig anders bietet sich die Lage in Mosambik dar, wo nach jahrzehntelanger Paralyse versucht wird, im Widerstreit zwischen modernem Staatsverständnis und traditioneller Gesellschaft, lokale Selbstverwaltungen aufzubauen.

1.3 Die Rolle des Nichtstaatssektors

Als Hoffnungsträger für einen Aufbau demokratischer Werte und Strukturen „von unten“ gelten die Institutionen des Nichtstaatssektors. Dazu werden sowohl gesellschaftliche als auch zivilgesellschaftliche Gruppen gezählt. Als Merkmal der Zivilgesellschaft wird angeführt, daß ihre Aktivitäten auf eine Interaktion und Mitgestaltung der staatlichen Politik gerichtet sind und ihre Institutionen in einem konstruktiven Spannungsverhältnis zum Staat stehen. Von rein gesellschaftlichen Gruppen dagegen, wie Graswurzelinitiativen oder Selbsthilfegruppen, wird der Staat als Partner und Kontrahent kaum wahrgenommen und spielt für diese höchstens als Rahmenbedingung, Störfaktor oder Geldquelle eine Rolle (Mair 1996: 183). Das Kriterium dieser Unterscheidung stellt auf eine interaktive Funktion zwischen Staat und Gesellschaft ab und degradiert „gesellschaftliche“ Gruppen begrifflich zu Statisten. Das Postulat der „Entwicklung von unten“ impliziert aber gerade, daß neben der Förderung „zivilgesellschaftlicher Gruppen“ Entwicklung von der Basis ausgehen muß und die Basis besteht im Einzelnen eben aus Organisationsformen, die für den gesellschaftlichen Entwicklungsprozeß insgesamt eher marginal sind.

Wenn das Ziel, die afrikanische Zivilgesellschaft zu stärken, neben einer Förderung bereits aktiver NROs auch darin besteht, indigene Organisationsformen der Basis zu einer konstruktiven Mitarbeit am Entwicklungsprozeß anzuregen, dann stellt sich als erstes die Frage, ob und welche traditionellen Strukturen es an der Basis gibt, die über ein vielversprechendes Potential zu einer Entwicklung „von unten“ verfügen.

2. Ausgewählte Fragen in Uganda und Mosambik

2.1 Die Entfaltung des Nichtstaatssektors in Mosambik

Zwei Aspekte des gegenwärtigen verfassungspolitischen Prozesses in Mosambik sind besonders hervorzuheben: das Auftreten und Wachstum des sog. *associative movement* und die Frage der Stellung der *traditional leaders* (Lundin 1994) in der Debatte um die Dezentralisierung.

2.1.1 Die NGO-Szene im Wachsen

Seit dem Friedensabkommen von 1992, beginnt sich das *associative movement*, wie das Phänomen der sich entwickelnden NRO-Szene in Mosambik auch genannt wird, neben dem Staat und den Internationalen Organisationen langsam aber sicher als zu berücksichtigender Faktor im Entwicklungsprozeß zu etablieren.²

Die Entwicklungs-NROs verstehen sich dabei als neutrale Serviceeinrichtungen im sozialen Sektor, der ursprünglich ausschließlich vom Staat geleitet wurde. Gegenwärtig scheint in Ansätzen ein Prozeß der graduellen Übernahme von sozialen Aufgaben durch NROs in Gang zu kommen.

Als wichtigste Aufgabe einer NRO in der Praxis wird es angesehen, vor Ort auf die Bedürfnisse der Menschen einzugehen. Erst wenn es gelungen ist, eine dauerhafte Interaktion mit den Menschen zu knüpfen, kann die Organisation als reif und konsolidiert betrachtet werden. Dazu bedarf es an qualifiziertem Personal, das Partizipation nicht bloß zu vermitteln sucht, sondern zu einem Bestandteil jeder Aktivität macht.

Das Verhältnis zwischen den politischen Parteien und den NROs ist vor allem dort gut, wo Organisationen als potentielle Sponsoren in Frage kommen. Im Allgemeinen werden NROs aber von der Regierung, wie auch in anderen afrikanischen Ländern, mißtrauisch beobachtet. Der Grund mag einerseits darin liegen, daß viele einflußreiche NROs aus dem Ausland kommen, andererseits, weil die Aktivitäten einheimischer NROs durch *empowerment* und *participation* auch politische Auswirkungen erwarten lassen.³

In Mosambik besteht zwischen NROs und der Regierung dennoch ein relativ gutes Einvernehmen auf Provinzebene, wo die lokale Verwaltung oft auf den

guten Willen den NROs angewiesen ist und sich in einigen Distrikten bereits lokale NRO-Foren bilden konnten.

Gegenwärtig sind die Bestrebungen darauf gerichtet, die NRO-Bewegung selbst zu stärken und ein Netzwerk mit anderen gleichartigen NROs aufzubauen.⁴ Dabei bildet *capacity building* innerhalb der NROs und nach außen ein Hauptaugenmerk, um die Effizienz und Effektivität zu steigern.

Training für NRO Personal erfordert *capacity building* hinsichtlich Projektplanung, Implementierung und sonstiger verwaltungstechnischer Aufgaben. Letztendlich verantwortet sich eine NRO nicht nur gegenüber den Betroffenen, sondern auch gegenüber den Gebern. Eine für den Aufbau der indigenen NRO-Szene vitale Finanzierung lokaler NROs unterbleibt daher häufig mangels geeigneter Projektpartner, sprich qualifizierten Führungskräften vor Ort, die für eine sach- und kostengerechte Durchführung eines Projektes vor Ort garantieren können.

Neben *capacity building* auf dem Gebiet der internen Management Prozesse wird als Voraussetzung für eine Beteiligung und Einflußnahme von NROs auf nationales *policy making* gefordert, daß diese in der Lage sein müssen, einen Dialog zu den verantwortlichen Regierungstellen zu knüpfen. *Capacity building* muß daher auch die Ausbildung von Fähigkeiten zu externem Management beinhalten (Bratton 1994: 52ff).

Gleichzeitig sollte sich das Verständnis einer NRO nicht darauf beschränken, als „Projektmaschine“ vor Ort, Entwicklungsprojekte verantwortlich und effizient durchzuführen, sondern die Begünstigten zu eigenverantwortlicher Mitarbeit am Projekt anzuregen. Dies soll verhindern, ein temporäres Abhängigkeitsverhältnis zu den Begünstigten zu schaffen, das nach Projektende und Versiegen der Geldquellen nichts an Strukturen zurückläßt. Freiwillige Mitarbeit, die in Mosambik gang und gäbe gewesen sein soll, ist heute völlig verdrängt, weil jede Tätigkeit im Zusammenhang mit ausländischen Personen und Organisationen in erster Linie eine Einnahmequelle darstellt. Eine eigenverantwortliche Mitarbeit der Begünstigten bei der Durchführung von Entwicklungsprojekten zu fördern, bildet deshalb eine der wesentlichen Herausforderungen für Entwicklungsorganisationen (Liuzzi 1996: 11).

Der Erfolg jeder NRO hängt wesentlich auch von den Fähigkeiten und der Ausbildung des Personals und der Mitglieder ab. Training muß ein Schlüsselement jeder NRO Aktivität sein, nicht nur innerhalb der personellen Struktur einer NRO, sondern auch für die Begünstigten, deren Verständnis und Mitsprache angestrebt wird (Liuzzi 1996: 12).

Ein anschauliches Bild der praktischen Probleme liefert die landwirtschaftliche Kooperativenbewegung. Sie erfährt von Seiten der Regierung nur wenig Unterstützung und die Zusammenarbeit beschränkt sich auf einen losen Dialog. Die Festsetzung der Preise für landwirtschaftliche Produkte etwa, gestaltet sich durch das Fehlen von Marketing-Verantwortlichen schwierig. Die Bauern erfahren von den staatlich festgesetzten Preisen meist zu spät und sind dann auf die von Handelsvertretern illegal festgesetzten Preise angewiesen.

Eines der größten Probleme der Bauern ist die Landfrage. Häufig werden von der öffentlichen Verwaltung Bebauungsflächen willkürlich entzogen und wieder vergeben.

Um dem Abhilfe zu schaffen, wurde gefordert, einen permanenten Dialog mit der Regierung einzurichten, in dessen Rahmen nach Ideen zur Lösung von Problemen der Kooperativen gesucht wird (Singh 1996: 3ff).

Eine Vernetzung der NROs untereinander und die Gründung von NRO-Foren in den Provinzen als aktive Kräfte der Gesellschaft zwischen Regierung, politischen Parteien und religiösen Körperschaften stecken noch in den Kinderschuhen (Liuzzi 1996: 3f). Um diesen Prozeß zu fördern sind entsprechendes Training der NRO-Funktionäre, ebenso wie Maßnahmen zur Stärkung der Bewegung insgesamt, notwendig.

2.1.2 Traditionelle Autoritäten zwischen Modernisierung und kulturellem Erbe

Eines der bestimmenden Ziele der Dezentralisierung in Mosambik ist die Annäherung zwischen der lokalen öffentlichen Verwaltung und dem Volk.⁵ Im Zuge der Dezentralisierungsüberlegungen der mosambikanischen Regierung scheinen die traditionellen Chiefs als die große Unbekannte auf. In Mosambik ist eine intensive Diskussion darüber im Gange, ob den *chiefs* bei der Devolution von Kompetenzen eine Rolle zukommen soll oder nicht. Die *regulos* sind Träger traditioneller gesellschaftlicher Werte und Repräsentanten traditioneller Strukturen, über deren Bedeutung im Dezentralisierungsprozeß sich die Geister spalten. Nach einer Anschauung sind die von der FRELIMO-Regierung aus dem Regierungsprozeß ausgeschlossenen traditionellen Autoritäten nunmehr zu reintegrieren. Nach einer anderen Meinung seien traditionelle Führer für den Aufbau eines modernen Staatswesens jedenfalls ein Störfaktor. Außerdem habe sich die Gesellschaft, ebenso wie die Rolle und Funktion der *regulos*, nach dreißig Jahren Bürgerkrieg so tiefgreifend verändert, daß das Ende der traditionellen Autoritäten unausweichlich bevorstehe.

Derzeit sind die *regulos* aber aufgrund der Rivalität zwischen FRELIMO und RENAMO noch ein mitbestimmendes Element im politischen Umfeld des Dezentralisierungs- und Demokratisierungsprozesses. Wie auch in anderen afrikanischen Staaten besteht in Mosambik ein Spannungsverhältnis zwischen dem Druck der Modernisierung und der Bewahrung gesellschaftlicher und kultureller Besonderheiten des eigenen Volkes (Nhluane 1996: 6).

Es sind aber ebenso praktische Probleme, welche die Diskussion um die *regulos* erschweren. Seinerzeit hatte die portugiesische Kolonialregierung versucht, die *regulos* zu gewinnen, indem diese mit Exekutivfunktionen ausgestattet und als „Organe“ der Kolonialherren eingesetzt wurden (Kulipossa 1996: 20). In vielen Fällen war dies auch tatsächlich gelungen, sodaß bereits vor der Unabhängigkeit zwischen „echten“ und „abtrünnigen“ *chiefs* zu unterscheiden war. Heute geht es vor allem darum, die authentischen bzw. legitimen Vertreter unter

den oft vorgeblichen traditionellen Autoritäten zu identifizieren. Es ist zu erwarten, daß ein konstruktiver Dialog zwischen Regierung und traditionellen Führern nicht kurzfristig zu einem Erfolg führen wird. Vielmehr wären die Vertreter der Regierung in einer gezielten Ausbildung für die Fragestellungen erst zu sensibilisieren und auch die *regulos* durch spezielle Seminare darauf vorzubereiten.⁶

2.2 Demokratisierung à l'Afrique im Kein-Parteiensystem Ugandas

Nach der Befreiung Ugandas durch das *National Resistance Movement* wurde die Betätigung der politischen Parteien verboten und ein einheitliches System von *Resistance Councils* auf das ganze Land ausgedehnt. Die *RCs* wurden kürzliche in *Local Councils* umbenannt. Sie reichen vom Parlament als höchstem Organ bis zur kleinsten Verwaltungseinheit auf Dorfebene. Jeder Staatsbürger über achtzehn ist Mitglied des jeweiligen *LC*, das heißt, dem *LC I* gehören automatisch alle Volljährigen des Dorfes an. Aus deren Mitte wird das *Local Committee* als Exekutivorgan gewählt. Es besteht aus neun Mitgliedern. Alle Mitglieder der *Local Committees I* bilden wiederum den *Local Council II* der nächsthöheren Verwaltungsebene und so fort.

Das System der *LCs* wird in Uganda als politische und partizipatorische *grass-roots* Struktur zur Gestaltung der sozio-ökonomischen Angelegenheiten des Landes verstanden (Mwesigye 1996: 2f). Es sollte ein politisches und soziales Umfeld schaffen, das ein Entfalten der Fähigkeiten und Kapazitäten der Menschen ermöglicht.

Dies führte vielfach zu der Annahme, die *LCs* seien selbst Institutionen der Zivilgesellschaft. Es darf dabei aber nicht übersehen werden, daß die *LCs* vom Staat strukturiert wurden und auch als Teil des Staatsapparates funktionieren.

Eine Umfrage in den Distrikten *Kisoro* und *Rukungiri* hat ergeben, daß den *Local Councils* eine wichtige Rolle im Entwicklungsprozeß zukommt (Nuwagaba 1996: 5). Die *LCs* bereichern das demokratische Verständnis durch periodisch abgehaltene Wahlen, wobei die Wähler theoretisch auch über die Möglichkeit verfügen, Führungskräfte, die ihr Vertrauen verloren haben, wieder abzusetzen. Die Struktur der *LCs* soll Kapazitäten frei setzen, um unabhängig vom Staat eigene Initiativen zu entfalten und der *grassroots*-Ebene die Möglichkeit zu bieten, ihren Bedürfnissen Prioritäten zu setzen. Obwohl die *LCs* vom Staat ins Leben gerufen wurden, wollen sie den Menschen ein unkompliziertes Rahmenwerk zur freien Entfaltung ihrer demokratischen Rechte bieten. In diesem Zusammenhang wurde vermerkt, daß die *LCs* sehr wohl, wenn auch in bescheidenem Maße, die Möglichkeit haben, Druck zur Durchsetzung ihrer Anliegen „nach oben“ auszuüben (Mwesigye 1996: 4).

Gerade im Westen wurde das Kein-Parteiensystem skeptisch beäugt. Dabei darf aber nicht übersehen werden, daß das seit seiner Unabhängigkeit zerrissene Land weitgehend befriedet werden konnte und die ethnischen und religiösen Spannungen gedämpft wurden.

Trotzdem ist das Funktionieren der *LCs* als Schnittstelle zwischen Staat und Volk in der Praxis mit vielen Problemen behaftet und in besonderem Maße auf die Partnerschaft mit den Institutionen der Zivilgesellschaft auf der *grass-roots* Ebene angewiesen.

2.2.1 Probleme der Dezentralisierung in Uganda

Dezentralisierung in Uganda wurde aufgefaßt als Stärkung der *grass-roots*, um den Menschen die Teilnahme am Regierungs- und Entwicklungsprozeß zu ermöglichen.⁷ Diese steckt in Uganda noch in den Kinderschuhen und nur wenige Kompetenzen wurden bisher tatsächlich an die Distrikte abgegeben. In manchen Bereichen konnte die Devolution von Kompetenzen zwar Verbesserungen bringen, hat aber auch negative Auswirkungen gezeitigt und einige bestehende Problemlagen sogar verschärft:

Der Mangel an qualifizierten Führungskräften tritt auf Distriktsebene noch schärfer hervor und nicht überall reichen finanzielle und personelle Kapazitäten aus, um den erhofften Erfolg einer demokratischen Dezentralisierung auf Distriktsebene auch nur in Ansätzen realisieren zu können. Zu bemängeln ist auch weiterhin die zu geringe Devolution von Kompetenzen, sodaß noch immer breiter Raum für politische und administrative Einmischung der Zentralregierung in Distriktsangelegenheiten gegeben ist.

Generell ist der Bevölkerung zwar weithin bekannt, daß *LCs* regelmäßige Versammlungen abhalten und es wird allgemein zugestanden, daß die Entscheidungen dort von Vertretern des Volkes demokratisch getroffen werden. Im Allgemeinen ist die Akzeptanz der *LCs* auf unterster Ebene als hoch einzuschätzen (Nuwagaba 1996: 21). Gleichzeitig ist die Möglichkeit der Mitbestimmung an Aktivitäten der *LCs* auf höherer Ebene gering, da die *LC II, III, IV* und *V* ja aus den *executive officials* der jeweils niedrigeren Ebene bestehen. Obwohl die Dezentralisierungsmaßnahmen die Partizipation der Menschen auf der *grass-roots*-Ebene insgesamt erleichtert hat, kann man feststellen, daß Demokratie nur auf der untersten Ebene der *Local Council*-Struktur sichtbar wird (Kiguli 1996: 7).

Vordringliche Probleme treten durch die Kompetenzunklarheiten zwischen den *LCs* und der Justiz auf. In Ausübung ihrer justiziellen Aufgaben schießen die *LCs* häufig über ihre Funktion als Konfliktlösungsforum hinaus und treten mit den ordentlichen Gerichten in Konkurrenz. Eine klärende Interpretation des Statuts der *LCs* könnte hier Abhilfe schaffen (Nuwagaba 1996: 14).

Ein Manko ist, daß die Mitglieder der *LCs* auf unterster Ebene über eine sehr geringe Ausbildung verfügen. Dieser Mangel wird besonders virulent, wenn die Organe innerhalb ihrer Kompetenzen judizielle Funktionen ausüben. Bemängelt wurde auch, daß die Mitglieder der *Local Committees* nur ehrenamtlich tätig sind, weil dies gerade in Fällen der lokalen Streiterledigung der Korruption Vorschub leistet (Mwesigye 1996: 4). Außerdem werden die Aktivitäten der *LCs*

für viele Menschen der Graswurzelebene noch immer als nur einer Elite zugänglich verstanden.

Verglichen mit den Zeiten vor der Unabhängigkeit schuf die Dezentralisierung in Form der *LCs* zweifellos eine größere Partizipationsmöglichkeit der Menschen auf der *grassroots*-Ebene und vielfach wird betont, daß nicht länger ein *top-down-approach* praktiziert wird, sondern zumindest in Ansätzen ein *bottom-up-Prozeß* im Gange ist (Kiguli 1996: 9).

Im Allgemeinen werde die Dezentralisierung von den Menschen als Fortschritt betrachtet und von der Hoffnung getragen, daß sie sich nach Überwindung der Unzulänglichkeiten als nützliches Instrument von Entwicklung an der *grass roots*-Ebene erweisen wird.

Local Councils spielen eine wichtige Rolle in der Förderung von *popular participation, civic competence, democratic governance* und *sustainable development*. Sie verfügen über die Möglichkeit die dringendsten Bedürfnisse der Gemeinschaft zu fokussieren, weil sie als *peoples institutions* von den Betroffenen selbst getragen werden. In der Praxis bedarf ihre Kapazität aber einer weiteren Förderung und Stärkung.

Zudem scheint der rechtliche Rahmen, in dem die *Local Councils* funktionieren überarbeitungsbedürftig (Mwesigye 1996: 7). Dies betrifft vor allem die mit Exekutivfunktionen ausgestatteten *Local Committees*, deren Kompetenzen im Detail einer Überarbeitung und Verfeinerung bedürfen, aber auch die Regelung der Gewaltenteilung. In der Verfassung werden die *Local Councils* auf unterster Ebene nicht ausdrücklich erwähnt. Der Grund mag darin liegen, daß die *Local Councils I* und *II* von vornherein als Institutionen der Zivilgesellschaft funktionieren sollten und nicht als in der Verfassung verankerte staatliche Strukturen.

Nicht zuletzt wurde gefordert, die Struktur der Dezentralisierung überhaupt zu reformieren, um den Erwartungen und Bedürfnissen der Menschen besser gerecht zu werden. Ein Schwerpunkt sollte auf die Entwicklung von lokalen Dienstleistungen gesetzt werden, um die Abhängigkeit von der zentralen Versorgung zu mindern (Kiguli 1996: 16).

2.2.2 *Community-based Organizations als Hoffnungsträger demokratischer Entwicklung?*

Daß Nichtregierungsorganisationen im Demokratisierungsprozeß eine wichtige Rolle spielen ist weitgehend anerkannt. Letztendlich lag es aber doch an den Menschen auf der *grassroots*-Ebene, sich mit unvorhergesehenen Knappheiten auseinanderzusetzen. Aus diesen Lagen entstanden und entstehen Selbsthilfegruppen zur gegenseitigen Unterstützung. Von einer solchen *Community-based organization (CBO)* kann gesprochen werden, sobald sich Mitglieder von verschiedenen Haushalten in gemeinsamen Aktivitäten engagieren, um diverse Bedarfslagen gemeinsam zu bewältigen.

Die *CBOs* bieten die Möglichkeit spezielle Probleme innerhalb der Gemeinschaft kollektiv zu besprechen und zu artikulieren.

Die Aktivitäten können temporär oder länger andauernd sein, einige Organisationen werden von den *grassroots people* selbst initiiert, andere wiederum durch Unterstützung von außen, gewöhnlich von NROs, angeregt. Innerhalb der Zivilgesellschaft expandiert der Sektor der *CBOs* am stärksten. Sie werden örtlich begründet und operieren unter sehr bescheidenen Verhältnissen. *CBOs* sind auf informeller Basis organisiert und haben wenig Erfahrung im Umgang mit Ressourcen. Sie unterliegen aber nicht wie NROs einer Registrierungspflicht und haben allgemein einen größeren rechtlichen Freiraum.

Ihre Aktivitäten verteilen sich hauptsächlich auf Frauenfragen, Ausbildung von handwerklichen Fähigkeiten zum Einkommenserwerb, Kapitalanlagen und Familien/Haushaltsfragen. Die bereits erwähnte Feldstudie ergab, daß gut die Hälfte der Erwachsenen in einer oder mehreren Selbsthilfegruppen verantwortlich involviert sind. Obwohl die *CBOs* überwiegend nur sehr eingeschränkte Aktivitäten entfalten, wird ihnen ein hoher Stellenwert hinsichtlich ihrer Funktion als Entwicklungsfaktor der Gesellschaft beigemessen.

Die Zusammenarbeit unter verschiedenen *CBOs* ist zum Teil vernetzt, einerseits durch gegenseitige finanzielle Unterstützung und durch die Tatsache, daß Individuen gleichzeitig mehreren *CBOs* angehören und an deren Ideen und Aktivitäten teilhaben.

Die Rolle der *CBOs* als Organisationsform der *grass-roots* Ebene zur Selbsthilfe umfaßt auch Ausbildung und Erziehung, was die Selbstsicherheit stärkt und das Risiko gemeinsamer Unternehmungen mindert.

Eine in den Distrikten *Kisoro* und *Rukungiri* im Südwesten Ugandas vorgenommene Feldstudie ergab eine deutlich stärkere Zuwendung der Bevölkerung zu *CBOs* als zu den *Local Councils*.⁸

In ihrer vitalen Funktion als Vehikel sozio-ökonomischer Entwicklung im ländlichen Raum sehen sich *CBOs* mit einer Reihe von Problemen konfrontiert:

Aufgrund der Tendenzen der *CBOs*, ihre Aufgaben auf wirtschaftliche Bereiche auszudehnen, wird der Mangel an Ausbildung und von „Managerfähigkeiten“ v.a. im Kleinhandel manifest. Durch inkompetente Führungskräfte innerhalb einer *CBO* steigt das wirtschaftliche Risiko und führt nach Fehlschlägen meist zur Disintegration der Gruppe. Mangelnde Ausbildung und Erfahrung im Umgang mit neuen Aufgaben führen häufig zum gleichen Ziel. Angesichts dieser Risiken ist es zunehmend schwieriger eine Dauerhaftigkeit der *CBOs* zu erreichen, deren Effektivität durch mangelnde Fonds, durch mangelnde Kooperation mit anderen Gruppen und durch den Bedarf an besser ausgebildeten Führungskräften behindert wird.

Verlangt man eine nachhaltige Wirkung bestehender Formen der Zivilgesellschaft als Motor zur Mobilisierung von menschlichen Ressourcen, so ist erforderlich, daß diese Institutionen über eine dauerhafte soziale Basis und Verankerung verfügen. Die Grundsteine der afrikanischen Zivilgesellschaft bestehen aber gerade in traditionellen Wertvorstellungen, denen ein „westlicher“ Betrachter nicht ohne weiteres zugänglich ist. Nicht zuletzt deswegen werden afrikanische traditionelle und kulturelle Werte von Gebern oft geringgeschätzt und

ignoriert. Es stellt sich daher die Frage nach diesen Werten, wodurch sie bestimmt werden und nicht zuletzt, ob sie unter Umständen zu überdenken sind (Tindifa 1996: 5)?

Eine Betrachtung der historischen Entwicklung der Zivilgesellschaft in Uganda enthüllt, daß viele traditionelle Institutionen selten an politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen Anteil genommen haben (Tindifa 1996: 6). Moderne Institutionen der Zivilgesellschaft basieren heute überwiegend auf westlichen Modellen, was im Widerspruch zu der Tatsache steht, daß jedwede organisatorische Struktur in Uganda auf dem Prinzip der Stammeszugehörigkeit beruht.

Wenn also westliche Modelle in Afrika nicht implementiert werden können, müssen Alternativen gefunden werden, um diese Lücke zu füllen. Alternative Modelle müssen aufgebaut sein auf Anschauungen und Werten welche in Afrika Impulse für eine Stärkung der Zivilgesellschaft und effektive Partizipation ausstrahlen können.

Im Westen Ugandas sind die Clans und die sogenannten *Bataka Kwezika* weit verbreitet. Bei letzteren handelt es sich um Bestattungsorganisationen, die im Falle des Ablebens eines Mitglieds der Dorfgemeinschaft vielfältige soziale, zeremonielle und finanzielle Aufgaben wahrnehmen.

Nun wurde ein steigender Trend beobachtet, daß derartige Institutionen ihre traditionellen Aufgabenbereiche auf bisher nicht umfaßte Aufgaben, wie die Mobilisierung von Ressourcen für Arbeit, Produktionsprozesse etc., ausdehnen. Das heißt, daß Gruppen, die aus dem sozio-kulturellen Kontext entstanden sind, sich zunehmend in *developmental groups*⁹ transformieren. Dies ist insbesondere bei den *burial groups* der Fall, die seit jeher auch über eine Spar- und Darlehenskomponente verfügten (Busingye 1996: 3).

Bisher fehlt traditionellen Institutionen weitgehend die Eigenschaft politischer Ausrichtung. Ihre Kapazität ist zu lokal fokussiert. Andererseits sichert ihnen gerade diese Tatsache (noch) weitgehende Freiheit vor dem Würgegriff staatlicher Kontrolle und damit wohl auch ihr Überdauern. Im Zuge eines inneren Wertewandels und einer Änderung der Anschauungen gegenüber den CBOs, könnten diese eine wichtige Rolle im Entwicklungsprozeß einnehmen.

Die Partizipation von Gruppen realisiert sich in einer größeren Einbeziehung der direkt Betroffenen und ihrer Bedürfnisse. *Self reliance* wird gefördert und letztendlich auf das Ziel ausgerichtet, die Menschen, insbesondere die Armen, als Teil des gesamten Entwicklungsprozesses zu verstehen und in diesen Prozeß miteinzubeziehen. Ansätze zur Selbstorganisation, zur Identifikation und Artikulierung der vordringlichsten Bedürfnisse der Betroffenen sind in Form der CBOs zahlreich vorhanden.

CBOs haben sich selbst organisiert, können sich angesichts der neuen Herausforderungen und Aufgaben aber kaum selbst erhalten. Spezifisches Training könnte hier von NROs bereitgestellt werden.

Dem Staat obliegt es nun, dafür zu sorgen, daß innerhalb der Zivilgesellschaft die Verteilung von raren Ressourcen nicht völlig von Machtverhältnissen innerhalb lokaler Gemeinschaften getragen wird und den Partizipationsprozeß

aus dem Gleichgewicht bringt. Nach wie vor ist die Regierung gefordert, die schwachen Mitglieder der Zivilgesellschaft durch legislative Maßnahmen nicht zu behindern, sondern ein förderliches Umfeld für ihren Beitrag zur gesellschaftlichen Entwicklung zu schaffen (Mwesigye 1996: 5f).

3. Implikationen für eine demokratiefördernde Entwicklungszusammenarbeit

3.1 Capacity Building

Die „ideologische“ Basis der modernen Entwicklungstheorie gründet in der Erkenntnis, daß jede Entwicklung von der gesellschaftlichen Basis mitgetragen werden muß, um zumindest den Anspruch auf Dauerhaftigkeit erheben zu können. In besonderem Maße gilt dies für die für Demokratieaufbau wesentlichen Strukturen, wobei in Entwicklungsländern die jeweiligen verfassungspolitisch relevanten kulturellen und sozialen Gegebenheiten zu berücksichtigen sind.

Dabei liegt es nahe, auf möglichst kleine gemeinsame Nenner von Demokratie-Modellen zurückzugreifen. Im Kern bedeutet Demokratie Teilhabe und Mitbestimmung, die dann realisiert werden kann, wenn die betroffenen Menschen die Möglichkeit haben das Entwicklungsgeschehen aktiv mitzugestalten. Die Voraussetzungen dafür sind prinzipiell auf zwei Ebenen zu finden. Einerseits auf der verfassungspolitischen Ebene, die rechtliche und institutionelle Strukturen bereitstellt, also gleichsam ein förderliches Umfeld schafft, in dem eine Teilnahme der betroffenen Menschen prinzipiell ermöglicht wird.

Andererseits liegen die Voraussetzungen für Partizipation und Demokratisierung „von unten“ auf der komplexen Ebene der Förderung von *human capacities* und der Stärkung der Zivilgesellschaft.

Die Bedeutung der Förderung des Nichtstaatssektors läßt sich aus der einfachen Tatsache konstruieren, daß dieser gegenüber der Förderung des Staates bisher eher vernachlässigt worden ist. Dies bedeutet nicht, daß – trotz aller Fehlschläge und Hindernisse – die Entwicklung der staatlichen Verfassungsordnung in den Hintergrund tritt. Beide sind wichtig und bleiben ohne den Gegenpart bloße Makulatur. Demokratieförderung als personelle und institutionelle Infrastrukturentwicklung muß daher sowohl bei der Förderung von Organisationsformen des Nichtstaatssektors ansetzen, als auch Maßnahmen zur Entwicklung von partizipatorischen Verwaltungsstrukturen unterstützen.

Unter den verschiedenen Voraussetzungen und in den verschiedenen Formen, in denen Dezentalisierungsmaßnahmen vorgenommen werden, läßt sich ein gemeinsames Problem erkennen: Die im Zuge der Dezentralisierung nach „unten“ verlagerten Kompetenzen überfordern weitgehend jene, die damit ausgestattet werden. In Uganda beispielsweise, wäre die Autorität und Rolle der *Local Committees* gestärkt, wenn deren Organe hinreichend ausgebildet und für ihre Aufgaben sensibilisiert wären.

An der Schnittstelle zwischen Staats- und Nichtstaatssektor kommt es darauf an, daß beide Komponenten möglichst „kompatibel“ werden und in einen Dialog treten können. Information und Training der ländlichen Bevölkerung über ihre Möglichkeiten und Rechte dienen dazu, die Kluft zwischen Stadt und Land, Volk und Regierung zu verkleinern.

Zur Bewältigung dieser umfassenden Aufgabe der Entwicklungs-NROs bedarf es einer Bildungs- und Trainingsarbeit, mit welcher die Entwicklungs-NROs ein Selbstverständnis gewinnen, in dem sie in ihrem Selbstbewußtsein gestärkt der Regierung gegenüberzutreten und zu einem Klima gegenseitigen Verstehens beitragen können.

Indigene NROs scheinen vor allem Bedarf an *managerial capacities* zu haben. Wie konkrete Ausbildungsprogramme strukturiert sein sollen, um den jeweiligen Anforderungen zu entsprechen, muß Gegenstand einer spezifischen Studie sein, welche die jeweiligen Anforderungslagen einer Zielgruppe analysiert und dabei die lokalen, kulturellen und sozialen Gegebenheiten berücksichtigt. Ansatzpunkte für *capacity building* müssen jedenfalls auch jene indigenen Formen der Selbstorganisation der Gesellschaft sein, die in Zukunft die tragenden Elemente einer afrikanischen Zivilgesellschaft bilden könnten.

3.2 Gender Participation und Political Transition

In der traditionellen Gesellschaft Mosambiks sind Frauen in vieler Hinsicht benachteiligt. Sowohl in patriarchalischen als auch in matriarchalischen Systemen spielt die Frau in vielen Belangen eine dem Mann untergeordnete Rolle (Baquete 1996: 17). Die meisten Frauenorganisationen sind als CBOs organisiert und entfalten Aktivitäten zu wirtschaftlichen, sozialen, vor allem aber auch traditionell-kulturellen Zwecken. Dieser Umstand wird bei einer Förderung von Grass-roots Initiativen schon deswegen zu berücksichtigen sein, weil in den CBOs vorwiegend Frauen organisiert sind (Nuwagaba 1996: 20).

An den Versammlungen der *Local Councils* in Uganda nehmen hauptsächlich Männer teil und die wenigen Frauen scheinen geringen Einfluß auf die Verfahren und Entscheidungen zu haben.

Während des Befreiungskrieges des *National Resistance Movements* in Uganda nahmen Frauen als Kämpferinnen, Informantinnen und in der Versorgung teil. Nach der Befreiung 1989 wurden Frauen selbstverständlich in die Struktur der *Resistance Councils* miteinbezogen, wo ein eigener Frauenrat geschaffen wurde. Dennoch sind auf Ebene der *LC I* neben der Frauenbeauftragten die weiteren acht Funktionen des Exekutivkomitees in der Regel von Männern besetzt.

In Uganda zum Beispiel, ist der Gleichheitsgrundsatz zwischen Mann und Frau durch die Verfassung zwar formell hergestellt, zwischen Theorie und Praxis bestehen aber, vor allem in ländlichen Gebieten, nach wie vor deutliche Unterschiede. Frauenorganisationen ist es daher ein Anliegen, die Stellung der

Frauen zu stärken um die ihnen zustehende Rechtsposition auch einzufordern und auszufüllen. Neben einer Stärkung des Selbstbewußtseins und des Selbstverständnisses der Frauen wurde aber auch gefordert, die Frauen nicht als besonders verwundbare Gruppe zu behandeln, sondern sie in strukturelle Reformen miteinzubeziehen, indem ihnen mehr Mitsprache, Aufgaben und Führungsrollen zugestanden werden (Kiguli 1996: 10).

Um die Rolle und Bedeutung der Frau im Demokratisierungsprozeß zur Geltung zu bringen, wurde vorgeschlagen, eine eigene Organisation zu gründen, die sich ausschließlich mit der Entwicklung und Entfaltung der Frauen im Nichtstaatssektor befaßt (Baquete 1996: 10). Tatsächlich ist der Einfluß der Frauen auf der grass-roots Ebene häufig stärker (Mwesigye 1998: 5) als man gemeinhin annehmen könnte, die Teilhabe an Entscheidungsprozessen auf höheren Ebenen nimmt aber pyramidenförmig ab. Je nach Ausgangslage könnte es daher sinnvoller erscheinen, die Repräsentation von Frauen im mainstream der Entscheidungsprozesse zu fördern, als eine Frauenorganisation als Parallelstruktur aufzubauen.

3.3 Selbst- und fremdgesteuerte Entwicklung

Im Zusammenhang mit der Frage nach Selbst- und fremdgesteuerter Entwicklung stellt sich das Problem, inwieweit vom Westen geförderte Projekte traditionelle Werte und Strukturen ignorieren, diese überlagern oder in sie eingreifen. So mag es vorkommen, daß westliche Organisationen die Bildung einheimischer NROs initiieren und aufrechterhalten, ohne daß sich diese in der lokalen Gesellschaft verwurzeln und auf Dauer allein lebensfähig sind.

Bei der Umsetzung entwicklungspolitischer Anliegen auf der Mikroebene ist im Sinne der Förderung einer eigenverantwortlichen Entwicklung Rückhalt in einer afrikanischen Identität zu suchen.

Die Suche nach nachhaltigen Formen sozialer Organisation erfordert gleichzeitig die Bereitschaft, die eigene Geschichte und Tradition zu überdenken und einen neuen Umgang mit traditionellen Werten zu suchen, ohne freilich jene Grundlagen zu verwerfen, welche die Geschichte und Tradition der Menschen widerspiegeln (Tindifa 1996: 1).

Nun wurde die Tendenz beobachtet, daß bestimmte traditionelle Institutionen ihre Aktivitäten nicht mehr auf sozio-kulturelle Aufgaben beschränken, sondern zunehmend auf entwicklungspolitisch relevante Bereiche ausdehnen. Es wurde vorgeschlagen, diesen Trend zu nützen und verbreitete, in der Bevölkerung verwurzelte Organisationsformen, als Träger entwicklungspolitischer Aufgaben zu heranzuziehen (Tindifa 1996: 10).

Generell jedenfalls werden die „Erfolgchancen“ entwicklungspolitischer Maßnahmen von einer genauen Kenntnis und Achtung des jeweiligen kulturellen Kontextes der Menschen abhängen.¹⁰ Bisherige Untersuchungen konnten die *Bataka Kwezika* als potentielle Träger einer indigenen Entwicklung „von unten“

identifizieren. Weitere Forschung ist notwendig, um deren Kapazität tiefgreifender ausloten zu können.

3.4 Bedeutung der NROs und Selbsthilfeorganisationen für die Förderung des Demokratisierungsprozesses

Während Konditionalität und außenpolitischer Druck gegenüber autoritären Regimen vorwiegend, wenn überhaupt, temporäre Auswirkungen einer Demokratisierung zeitigen konnte, ist zu erwarten, daß nur eine starke Zivilgesellschaft, die in der Lage ist, mit der Regierung einen konstruktiven Dialog anzubahnen, einen dauerhaften Demokratisierungsprozeß aufrecht erhalten kann (Fowler 1991: 53).

Die Kosten und Risiken von an sozialer Nachhaltigkeit orientierten Maßnahmen, die auf eine Veränderung der Gesellschaft abzielen, werden dabei freilich nicht kleiner, sondern größer, weil sich Erfolge der Förderung partizipativer Strukturen als schwer faßbare Funktion von sozio-politischen Faktoren darstellt, deren Auswirkungen sich, vor allem kurzfristig, schwer evaluieren lassen.

Freilich muß es als Illusion angesehen werden, die breite Masse zur Teilnahme am Entwicklungsgeschehen zu bewegen. Vielmehr aber gilt es, jene Aktivisten der *grass-roots* Ebene, die sich aufgrund bestimmter Bedarfslagen in traditionellen oder neuen Formen selbst organisiert haben, zu selektieren und zu fördern.

Die Effektivität nachhaltigen entwicklungspolitischen Handelns wird künftig entscheidend davon abhängen, innerhalb der heterogenen Gruppen der Zivilgesellschaft jene Institutionen als Partner auszuwählen, die über das Potential zur Verfolgung eines bestimmten Entwicklungszieles verfügen. Dies wird in besonderem Maße von nationalen Entwicklungs-NRO erwartet, die als Mitträger einer Demokratisierung „von unten“ fungieren sollen:

Erstens im Bereich der Gestaltung von neuen Regierungsstrukturen, die zwischen Volk und Staat vermitteln sollen und den Bürgern eine Kontrolle über die Verantwortlichkeit der Regierenden ermöglichen. Zweitens, durch Stärkung der Institutionen des Nichtstaatssektors, damit diese einen glaubhaften Dialog mit der Regierung anknüpfen können. Drittens, durch die Bildung von neuen politischen Institutionen, die traditionelle soziale Strukturen anerkennen und mit einbeziehen (Fowler 1993: 329).

Durch *empowerment* und Maßnahmen zur Förderung von Partizipation sind über kurz oder lang Impulse zu erwarten, die sich auf politischer Ebene auswirken. Politische Machthaber werden daher bestrebt sein, den potentiellen politischen Einfluß von NROs zu minimieren. Tatsächlich hat das Wachstum des Nichtstaatssektors längst zu einer unübersichtlichen Zahl von in- und ausländischen NROs geführt, deren Aktivitäten und Ziele für den Gaststaat nicht immer ausreichend transparent sind. Im Bereich der Institutionen des Nichtstaatssektors ist so ein rechtliches Vakuum entstanden und es ist zu befürchten, daß diese

Lücke durch eine restriktive NRO-Gesetzgebung ausgefüllt wird. Der Erfolg von entwicklungspolitischen Strategien zur Stärkung von Teilhabe und Selbstverantwortung im Entwicklungsprozeß wird deshalb auch davon abhängen, wie „förderlich“ das rechtliche Umfeld zur Umsetzung dieser Strategien und zur Entfaltung der Zivilgesellschaft überhaupt ausgestaltet ist.

Zur Stärkung der in Afrika schwach ausgeprägten Zivilgesellschaft werden große Hoffnungen in Selbsthilfegruppen in ländlichen Gebieten gesetzt. Sie gewährleisten ein Minimum an Gesundheits- und Bildungsversorgung und die Aufrechterhaltung einer elementaren Infrastruktur. Obwohl diese Aktivitäten weit von einem zivilgesellschaftlichen Engagement entfernt sind, könnte sich dies dann ändern, wenn sich Selbsthilfegruppen angesichts eines schwachen Staates genötigt sehen, sich mit anderen Gruppen politisch zu arrangieren (Mair 1996: 183).

In Ansätzen scheint diese Entwicklung bereits im Gange zu sein, wo traditionelle Strukturen ihre Aktivitäten auf entwicklungsfördernde Bereiche ausdehnen. Wenn es hier gelingt, interne demokratische Strukturen aufzubauen und in der Interaktion mit anderen Gruppen zur Geltung zu bringen, können auch Selbsthilfegruppen zu einem demokratischen Aufbau „von unten“ beitragen.

Abstracts

The developmental paradigm of the promotion of democracy is focusing on the building of sustainable democratic structures, growing and sustained from the grass-roots level. The article shows some problems of the promotion of democracy in Uganda and Mozambique at the crossroads of the state and the non-state sector. The promotion of interaction between the state and its people, the conciliation of the tension between decentralization and traditional values, but above all the indigenous NGOs, call for personal and institutional development in all sectors. Besides the establishment of local administrations in traditional societies, Community-Based-Organizations could play a vital role in the mediation of democratic values.

Das entwicklungspolitische Leitbild der Demokratieförderung setzt auf den Aufbau dauerhafter demokratischer Strukturen, die von der Basis her wachsen und mitgetragen werden müssen. In dem Artikel werden einige Problemlagen der Demokratieentwicklung in Uganda und Mosambik aufgezeigt, die sich an der Schnittstelle zwischen dem Staats- und dem Nichtstaatssektor kristallisieren. Die Förderung der Interaktion zwischen Staat und Volk, der Ausgleich des Spannungsverhältnisses zwischen Dezentralisierung und traditionellen Werten, vor allem aber der einheimische NGO-Sektor, verlangen nach personeller und institutioneller Infrastrukturentwicklung. Neben der Einrichtung lokaler Verwaltungen in traditionellen Gesellschaften könnten Community-Based-Organizations bei der Vermittlung demokratischer Werte eine wichtige Rolle spielen.

Anmerkungen

- 1 Der Beitrag reflektiert einige Diskussionsbeiträge des im Rahmen eines Forschungsprojektes abgehaltenen Dritten Multilateralen Workshops „The Right to Development and Capacity Building for Sustainable Development and Democratic Governance“ vom 9.–11. Dezember 1996 in Maputo/Mosambik.
- 2 Gab es 1991 etwa ein Dutzend NGOs in Mosambik, so wird die Zahl für 1996 mit 200 bis 300 angegeben. Nach Roque, Movimento associativo e desenvolvimento participativo em Moçambique: 4.
- 3 Tatsache ist, daß in manchen afrikanischen Ländern „NRO-Angelegenheiten“ aus ihrem traditionellen Bereich „Kultur, Soziales und Entwicklung“ in das Ressort „Innere Sicherheit“ verlagert wurden. Siehe Hydén 1991: 144.
- 4 Ein Konzept für eine starke NGO-Dachorganisation hängt vom jeweiligen organisatorischen Kontext ab, in dem die NGO-Konsortien operieren. NGOs sehen sich zwar überall mit ähnlichen Problemen und Dilemmata konfrontiert, die aber – wie Anheier nachgewiesen hat – je nach dem organisatorischen Umfeld verschiedene Ausdrucksformen annehmen. Siehe Anheier 1994: 140f und 166.
- 5 „... a aproximação entre a administração pública local e as comunidades.“ Siehe Nhluane 1996: 1.
- 6 Ein ähnlicher Vorschlag wurde bereits von den Kolonialherren gemacht. Zacarias Ivala, der Vorstand des pädagogischen Instituts von Beira sieht aber darin kein Hindernis mehr, diesen Gedanken einer spezifischen Ausbildung für *regulos* wieder aufzugreifen. Siehe Ivala 1996: 6.
- 7 Zum Konzept und zur Geschichte der Dezentralisierung in Uganda siehe Kiguli 1996: 2ff.
- 8 Die LCs werden nach der Umfrage zwar als Einrichtungen zur Mobilisierung von Ressourcen als Teil des Entwicklungsprozesses verstanden, aber dennoch als Institutionen „external to the people“ angesehen. Siehe Tindifa 1996: 10.
- 9 Die *developmental groups* umfassen Bereiche der landwirtschaftlichen Produktion, des Handwerks, betätigen sich in dem Bereich des Sparens, der Darlehensvergabe und auf dem Gebiet der *community service provision*, z.B. dem Bau von Straßen und deren Erhaltung, dem Bau von Schulen und Gesundheitseinrichtungen etc.
- 10 Bernd Weimer weist u.a. darauf hin, daß jedes entwicklungspolitische Engagement eines hohen Grades an „kultureller Kompetenz“ bedarf, um in der Realität der jeweiligen lokalen Verhältnisse konstruktiv agieren zu können. Siehe Weimer 1996: 3.

Literatur

- Anheier, Helmut K. 1994. „Non-Governmental Organizations and Institutional Development in Africa: A Comparative Analysis“. In: Sandberg, Eve. Ed. *The Changing Politics of Non-Governmental Organizations and African States*. Westport et al.
- Baquete, Dulcinea Sara. 1996. *Género em Moçambique*. Paper presented at the third multilateral workshop on the right to development and capacity building for sustainable development and democratic governance, Maputo, 9–11 Dezember 1996.
- Bratton, Michael. 1994. „Non-Governmental Organizations in Africa: Can They influence Public Policy?“ In: Sandberg, Eve. Ed. *The Changing Politics of Non-Governmental Organizations and African States*. Westport et al.
- Busingye, Winifred. 1996. *Self Governance and Sustainable Development: The case of Community Based Organisations*. Paper presented at the third multilateral workshop on the right to development and capacity building for sustainable development and democratic governance, Maputo, 9–11 Dezember 1996.
- Erdmann, Gero. 1996. *Demokratie und Demokratieförderung in der Dritten Welt – Ein Literaturbericht und eine Erhebung der Konzepte und Instrumente*. Bonn.

- Fowler, Alan. 1993. „Non-Governmental Organizations as agents of democratization: an African perspective“. In: *Journal of International Development* 5, 3, 325–339.
- Fowler, Alan. 1991. „The Role of NGOs in Changing State-Society Relations: Perspectives from Eastern and Southern Africa“. In: *Development Policy Review* 6, 1, 53–84.
- Hydén, Göran. 1991. „The role of aid and research in the political restructuring of Africa“. In: Crook, Richard C., Alf Morten Jerve. Eds. *Government and Participation: Institutional Development, Decentralisation and Democracy in the Third World*. Bergen.
- Ivala, Zacarias. 1996. *Repensar o poder e a autoridade tradicionais em Moçambique*. Paper presented at the third multilateral workshop on the right to development and capacity building for sustainable development and democratic governance, Maputo, 9–11 Dezember 1996.
- Kiguli, Juliet. 1996. *An assessment of the role of Local Councils and decentralisation in the development process in Uganda*. Paper presented at the third multilateral workshop on the right to development and capacity building for sustainable development and democratic governance, Maputo, 9–11 Dezember 1996.
- Kulipossa, Fidél Pius. 1996. *Civil Society, NGOs and Good Governance in the process of reshaping state-society relations in Mozambique: a theoretical, conceptual and empirical framework for debate*. Paper prepared for the third multilateral workshop on the right to development and capacity building for sustainable development and democratic governance, Maputo, 9–11 Dezember 1996.
- Liuzzi, Domenico. 1996. *Associative Movement in Mozambique: Training within the NGOs*. Paper presented at the third multilateral workshop on the right to development and capacity building for sustainable development and democratic governance, Maputo, 9–11 Dezember 1996.
- Lundin, Iraé Baptista. 1994. „Cultural Diversity and the Role of Traditional Authority in Mozambique“. In: Rothchild Donald. Ed. *Strengthening African Local Initiative: Local Self-Governance, Decentralisation and Accountability*. Hamburg.
- Mair, Stefan. 1996. „Afrika zwischen Strukturanpassung, Demokratisierung und Staatszerfall“. In: *Außenpolitik* 47, 2, 175–185.
- Mwesigye, Hope. 1996. *Civil Society in the constitutional context: The case of Resistance Councils and Committees in Uganda*. Paper presented at the third multilateral workshop on the right to development and capacity building for sustainable development and democratic governance, Maputo, 9–11 Dezember 1996.
- Mwesigye, Hope. 1998. *The Gender Issue: Its place and developmental potential in the context of legal pluralism: the case of Uganda*. Paper presented at the fourth multilateral workshop on the right to development and capacity building for sustainable development and democratic governance, Kampala, 16–18 Februar 1998.
- Nhluane, Alberto. 1996. *Democratização e municipalização*. Paper presented at the third multilateral workshop on the right to development and capacity building for sustainable development and democratic governance, Maputo, 9–11 Dezember 1996.
- Nuwagaba, Augustus. 1996. *Community participation and sustainable development in Uganda: the role of civic institutions*. Paper presented at the third multilateral workshop on the right to development and capacity building for sustainable development and democratic governance, Maputo, 9–11 Dezember 1996.
- Roque, Carlos. 1996. *Movimento associativo e desenvolvimento participativo em Moçambique*. Paper presented at the third multilateral workshop on the right to development and capacity building for sustainable development and democratic governance, Maputo, 9–11 Dezember 1996.

Singh, Khumar. 1996. *The Co-operative movement in Mozambique*. Paper presented at the third multilateral workshop on the right to development and capacity building for sustainable development and democratic governance, Maputo, 9–11 Dezember 1996.

Tindifa, Samuel B. 1996. *Empowerment of Civil Society through traditional institutions*. Paper presented at the third multilateral workshop on the right to development and capacity building for sustainable development and democratic governance, Maputo, 9–11 Dezember 1996.

Weimer, Bernhard. 1996. *Participation, Decentralization and Local Government for Sustainable Development and Good Governance – Some Focal Issues and Strategy for Further Research*. Paper presented at the third multilateral workshop on the right to development and capacity building for sustainable development and democratic governance, Maputo, 9–11 Dezember 1996.

Andreas Auprich, Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen,
Universitätsstraße 15/A4, 8010 Graz,
e-mail: andreas.auprich@kfunigraz.ac.at

Journal für Entwicklungspolitik XIV/3, 1998, S. 277–294

Günther Schönleitner

Poverty and Inequality in Brazil: obstacles to economic development and democratic consolidation?¹

1. Introduction

The impact of economic crises and adjustment during the "lost decade" and the early 1990s has drawn much attention to the plight of the poor and vulnerable who have suffered substantial and increased hardship in Brazil (and elsewhere). A series of studies has shown that both income inequality and poverty increased, confirming the suspicion that the burden of economic adjustment (as well as the cost of non- or late adjustment) was not borne equally by all social groups: the poor became poorer and the rich richer. This tendency was not a novelty in Brazil's history. Poverty and extreme inequality have a long tradition. The fruits of decades of sustained growth have reached the poor only in a selective, dividing and overall meagre way. The efforts during the 1990s to resume growth under a new economic model and within a democratic political system, have triggered interesting debates about the relationship between poverty and inequality on the one hand and economic development and democracy on the other. Some argue that growth alone can bring about a reduction in poverty. Others question, whether growth-alone policies are compatible with democracy, and advocate redistribution in order to let the poor share the fruits of growth, and to make democracy work. Finally, it has been argued that growth itself is constrained by high levels of inequality. This leads us to the question, whether Brazil's high levels of poverty and inequality are likely to pose obstacles to both economic development and democratic consolidation.

I intend to address this question by looking first at the impact of the 1980s on poverty and inequality and by reviewing the dimensions and magnitude of the problem. Then I will discuss the underlying determinants and deep-rootedness of poverty and inequality by highlighting three aspects of Brazil's inequity in more detail. In the second section I shall discuss the relationship between social inequity and the diverse economic models adopted in Brazil's history, focusing on their underlying theoretical approaches with regard to inequality and poverty. In the third part I will propose an institutional explanation and analysis of the persistence of inequity and the lack of redistribution even under democratic conditions, drawing on the "new institutionalism" and the work of Kurt Weyland. This framework is then applied to assess the impact of inequity on democracy in the forth section. Finally, I will review recent research on the relationship between inequality and growth, and discuss the arguments being put forward with focus on Brazil.