

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK (JEP)

Gefördert durch das Bundeskanzleramt
Sektion (VI) für Entwicklungszusammenarbeit

Herausgeber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den Österreichischen Universitäten

Redaktion: Franz Kolland (Vors.), Herwig Palme, Kunibert Raffer, Walter Sauer, Andreas Schedler, Anselm Skuhra

Redaktions-
adresse: Journal für Entwicklungspolitik, Weyrgasse 5, A-1030 Wien,
Tel.: (0222) 713 35 94

Medieninhaber
(Verleger): Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den Österreichischen Universitäten, Weyrgasse 5, A-1030 Wien

Preise: Einzelheft öS 70,—/DM 10,—/sfr 8,— zuzügl. Porto
Jahresabonnement (4 Hefte) öS 250,—/DM 40,—/sfr 30,—
zuzügl. Porto
Für Studenten mit Inskriptionsnachweis öS 200,—/
DM 30,—/sfr 25,— zuzügl. Porto
Abonnement für Mitglieder des Mattersburger Kreises:
Ordentliche Mitglieder (inkl. Jahresbeitrag) öS 300,—;
Studentische Mitglieder (inkl. Jahresbeitrag) öS 200,—

Bestellung
bitte an: Journal für Entwicklungspolitik, Weyrgasse 5, A-1030 Wien
Tel.: (0222) 713 35 94
Postsparkasse, Konto-Nr. 1731.165

Alle Rechte vorbehalten. Auch Übersetzung und fotomechanische Vervielfältigung (Fotokopie, Mikrokopie, Microfiche) von Beiträgen oder Teilen daraus bedürfen der vorherigen schriftlichen Zustimmung des Verlegers.

Abstracts der Artikel werden publiziert in: Sociological Abstracts (SA), Social Planning, Policy & Development (SOPODA).

Offenlegung nach § 25 Mediengesetz: Medieninhaber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den österreichischen Universitäten, Weyrgasse 5, A-1030 Wien. Grundlegende Richtung des JEP: Wissenschaftliche Analysen und Diskussionen von entwicklungspolitischen Fragestellungen und Berichte über entwicklungspolitische Praxis. Verantwortlich für Inhalt und Korrekturen sind die Autoren bzw. die Redaktion. Verlags- und Herstellungsort: Wien.

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK, VII. Jg., Heft 2, 1991

Board of Editors:

John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhans (Konstanz), Jacques Forster (Genève), John Friedmann (Los Angeles), Peter Jankowitsch (Wien), Friedrich Katz (Chicago), Helmut Konrad (Graz), C. T. Kurien (Madras), Ulrich Menzel (Frankfurt/M.), Jean-Philippe Platteau (Namur), Dieter Rothermund (Heidelberg), Heribert Steinbauer (Wien), Paul Streeten (Boston), Osvaldo Sunkel (Santiago de Chile)

ARTIKEL

Bernhard Perchinig:

"Der Fremde und der Nationalstaat" 3

Meine Pieter van Dijk:

Structural Adjustment Alternatives for Jordan, Given the Roots of the
Economic Recession 15

Jean-Pierre Gern:

How Far Can International Trade Contribute to Growth in Non-Industrialised Countries? Reconsidering the Foundations 33

Andreas Obser:

Planungsprobleme in Entwicklungsagenturen. Entscheidungsorientiertes Management als Vorbedingung für ein kritisches Planen . . . 55

Joachim Nemella:

Höhlt steter Tropfen einen heißen Stein? Ländliche Dorfentwicklung in Kenia 77

BERICHT

Heribert Maier:

Die Rolle des International Labour Office (ILO) im Nord-Süd-Konflikt 89

REZENSION

Kunibert Raffer:

Antonis N. Malagardis, Ein "Konkursrecht" für Staaten? 97

Autorennotizen 101

Bernhard Perchinig

„DER FREMDE UND DER NATIONALSTAAT“

Abstract

The article shows the development of the status of an alien beginning from the ambiguous attitude to the stranger in antique Greece, where the stranger was both seen as a guest and as a potential enemy. This ambiguity changed in the middle ages with the beginning of biologically argumented racial antisemitism in Spain. The law of the "limpieza di sangre", the "purity of blood", introduced for the first time in history a biological argument to stigmatize a certain group. Biologically argued racism held out to be the cornerstone of discrimination in colonialism, while the idea of nationalism was constructing the stranger within a territory as a member of a minority. After World War Two both the ideas of biological distinctiveness and nationalism were discredited in the sphere of discourse. The alien nowadays is an alien by law, a person not sharing the same possibilities to participate in political action and on the labour market. Only a discussion of the implicit nationalism of the concept of the welfare state can open a way out of the discrimination of the alien by law.

1. Der Fremde als Feind, der Fremde als Gast

Der Fremde ist keine Erfindung des Nationalstaates. Unsere Geschichte kennt mannigfaltige Formen der Bestimmung des Eigenen und des Fremden, die hier nicht in extenso dargestellt werden können. Neu an der Bestimmung des Fremden heute ist sicherlich seine Allgegenwärtigkeit. Die historische Erfahrung kennt den Fremden lange Zeit zumeist als einzelnen, massiert in Kriegen als das fremde Heer oder als fremde Flüchtlinge. Selbst in die Fremde zu gehen, zu verreisen, war bis in die Mitte unseres Jahrhunderts Angelegenheit handverlesen Weniger, die Reise diente der Bildung der Oberschichten und nicht der Erholung. Es ist eine Ironie der Geschichte, daß der Nationalsozialismus die ersten Vorformen des Massentourismus hervorbrachte, ähnlich organisiert wie die Armee, als Kriegsreise ohne Waffen zur Körperertüchtigung. Das Dorf, die Stadt, die Umgebung von ein oder zwei Tagesmärschen war sonst das Umfeld, an dem das Leben sich orientierte. In den fünfziger Jahren besaß in Österreich erst knapp ein Viertel der Bevölkerung einen Reisepaß — das Land zu verlassen war schwer finanzierbar und auch noch nicht Bild des Glücks. Das Fremde gegenwärtig zu haben, wenn auch in medialer Form, sich ins Fremde begeben zu können und Fremde täglich zu sehen, ist eine junge Alltagserfahrung.

In Subsistenzgesellschaften ist der Fremde vorerst der Feind. Er trägt auch selten den Namen des Menschen, „der Mensch“ ist häufig die Selbstbezeichnung nur der eigenen Gruppe, der andere gehört nicht zum gültigen Universum. Die Gesellschaften der Antike bieten uns ein ambivalentes Bild: Die Kultur- und Machtzentren der

antiken Welt schauten alle mehr oder minder auf ihre Umgebung herab, die „Barbaren“ — die „Grobsprachigen“, die man nicht verstand — wurden vor allem im antiken Griechenland nicht nur verachtet, sondern auch versklavt, wobei die Begründung häufig naturalistisch verlief: Die Barbaren seien von Natur aus zur Sklavenexistenz bestimmt, mithin aus dem Bereich des Menschlichen ausgeschlossen, Sachen (vgl. Kristeva 1990, S. 59ff.).

Der Begriff „Barbar“ kristallisiert sich im Zuge der Persischen und des Peloponnesischen Krieges heraus. Während der erste die griechischen Städte mit Persien konfrontiert, so richtet der zweite die Aufmerksamkeit auf den, der aus einer anderen Stadt des gleichen Landes kommt. Die „koinonia“, die Athener Gemeinschaft der Bürger aufgrund politischer Gleichheit — aus ihr waren die Sklaven ausgeschlossen —, bekommt einen ethnischen Unterton — gemäß dem Gesetz von Perikles 451 v.Chr. müssen beide Elternteile aus Athen stammen, damit das Kind die Bürgerschaft erhält (a.a.O.; S. 60). Der Barbar wird in der Folge zur Bezeichnung der Nichtgriechen schlechthin, zum Wort für jene, die aufgrund ihrer Abstammung nicht der Welt des in der griechischen Philosophie ausgedrückten logos angehören und in ihrem Land nicht an den Vorteilen der Demokratie teilhaben, daher auch politische und gesellschaftliche Gegner sind. Zweifel an der Dichotomie Bürger — Barbaren werden v.a. von den Sophisten geäußert, Plato und Aristoteles verteidigen sie (vgl. Geiss 1988, S. 54).

Der Hellenismus lockert die quasi-natürliche Bestimmung. Für Sokrates bedeutet „Griechen“ den Namen der Kultur, „und man nennt Griechen eher die Menschen, die an unserer Erziehung teilhaben, als die, die gleicher Herkunft sind wie wir.“ (zit. nach Kristeva 1990, S. 62). An der Politik teilhaben, ihrem Eigenen zum Durchbruch verhelfen, können sie als Barbaren dennoch nicht: Die Menschwerdung erfolgt zum Preis der Anpassung.

Gleichzeitig kennt die Antike aber auch den Fremden als Schutzsuchenden. Für ihn wird eine eigene Institution geschaffen: Der Proxenos, der Schirmherr des Fremden ist der Vermittler zwischen dem aus einer anderen Gemeinschaft Kommenden und der Gemeinschaft der Bürger der Stadt. Reisen bleibt dennoch ein seltenes Abenteuer, die Reisenden werden eher mit Mißtrauen beäugt. Anerkannt aber wird der Fremde, der sich niederläßt, der Metöke, der in Athen ab dem 5. Jahrhundert den Prostates als Beschützer erhält, meist einen einflußreichen Beamten oder Politiker (vgl. Kristeva 1990, S. 65f.).

Der Metöke ist jener, „der den Wohnsitz gewechselt hat“, zahlt eine Art Aufenthaltssteuer, steht in der Hierarchie unter dem Bürger, ohne jedoch Sklave zu sein. Beruflich meist Handwerker, verdanken die Metöken ihr Aufenthaltsrecht dem ökonomischen Nutzen für die Stadt, in der sie leben. Der Stolzismus wird schließlich das erstemal in der Philosophie kosmopolitische Gedanken entwickeln und das Konzept der polis mit ihrer Gleichheit der Bürger — und Ungleichheit der Sklaven — auf die Welt ausdehnen. Ausgrenzungskriterium ist nicht mehr die Herkunft, sondern die Fähigkeit zur Vernunft: Der Fremde verdankt seine Fremdheit nicht mehr der Abstammung, sondern der eigenen Unfähigkeit zur Teilhabe am naturrechtlich-gemeinschaftlich gedachten Vernünftigen. Das Konzept bleibt Utopie, wenngleich keine unbedenkliche: Wer die Vernunft definiert, bleibt offen.

Zu betonen ist, daß die Dichotomie Barbar — Bürger, wie sie auch in vielen antiken Kulturen zu finden war und die bis in den Manichäismus Zarathustras reicht,

in der der Iran die gute Welt, der Turan die drohende, böse Welt der Nomaden war, nur selten rassistisch argumentiert wird. Schwarze sind z.B. im Mittelmeerraum nicht nur Sklaven, sondern auch Handelspartner, vor allem im alten Ägypten hatten sie häufig auch hohe Positionen inne. Der Fremde ist politisch-kulturell bestimmt, als Nichtteilhaber an der Vernunft. Ein auf die Hautfarbe abstellender Rassismus wird erst das Produkt europäischen Denkens sein, währenddessen Antijudaismus bereits in der Antike zu finden ist (vgl. Geiss 1988).

2. Antisemitismus

Gestatten Sie mir einen weiten historischen Sprung von der Antike ins 15. Jahrhundert und einen geographischen von Ägypten nach Spanien. Gestatten Sie, daß ich ein wenig Vorgeschichte der jüdischen Diaspora voraussetze, vor allem das Wissen um die wiederkehrenden Pogrome, denen die Juden überall in verschiedener Intensität ausgesetzt waren. Spanien ist hier keine Ausnahme, wenngleich die Position der spanischen Juden besser ist als anderswo. In der kriegerischen Reconquista-Gesellschaft stellen sie den Großteil der „bürgerlichen“ Berufe, sind Handwerker, Kaufleute, Ärzte, Finanzbeamte, Steuereintreiber etc. Ihre einflußreiche Position am Hof ist auch Ursache für die erneuten Pogrome zu Ende des 14. Jahrhunderts. Dabei entsteht ein Paradoxon: Sie sind für die Ökonomie überlebenswichtig, und so wird in Toledo als Ausweg zum Exil die Alternative der Zwangstaufe geschaffen. Diese Conversos, Neuchristen, finden jedoch wenig Vertrauen: Im Untergrund, so heißt es, blieben sie weiter Juden. Dazu kommt, daß nun, nachdem die ehemals gültigen Beschränkungen für Juden gefallen sind, ein rascher Aufstieg in der spanischen Gesellschaft möglich wird. In dieser Situation provoziert eine königliche Sondersteuer, die von jüdischen Finanzbeamten eingetrieben wird, einen Steueraufstand, der sich zum Pogrom gegen die Conversos steigert. Der Kommandant des Alcazar von Toledo, Pedro Samiento, erläßt hierauf das Statut über die „limpieza di sangre“, die Reinheit des Blutes. Von nun an ist von öffentlichen Ämtern ausgeschlossen, wer bis zur dritten Generation auch nur einen jüdischen Vorfahren hatte. Eine neue Form des Fremden war entstanden: der rassistisch Fremde, „von Natur“ gefangen in seiner Fremdheit. Die „Blutreinheit“ wird in der Folge zum Organisationsprinzip der spanischen Rassen — Kasten — Gesellschaft in den Kolonien, im Mutterland wird sie nach mehreren Abschwächungen formell erst im Lauf des 19. Jahrhunderts aufgehoben (vgl. Mosse 1990). Die Naturalisierung eines Unterschiedes wird in Zukunft alle Formen des Rassismus kennzeichnen, im Unterschied zum „kulturell Fremden“ der Xenophobie gibt es hier keinen — wie immer auch fragwürdigen — „Ausweg“ der Assimilation.

3. Der Fremde der Kolonien

Ebenso wie das frühe Griechenland ist das europäische Mittelalter eine Welt mit nur wenig Kontakten nach außen. Die Nachrichten von außerhalb sind spärlich, der Kontakt nach außen intensiviert sich erst mit dem Kolonialismus. Spanien ist als

Ausgangspunkt grundlegend für die weitere Entwicklung in den nationalen Hauptzentren des zur Weltherrschaft drängenden europäischen Machtzentrums, Portugal, England, Frankreich und Holland erweitern später das Konzert der Kolonialmächte. Für die spanischen Kolonien wird ein Konzept typisch: „Reinblütige“ Spanier bzw. ihre Nachfahren bekleiden die öffentlichen Ämter — die Indios leisten Zwangsarbeit auf den Feldern, schwarze importierte Sklaven Zwangsarbeit in den Bergwerken. Damit entstand eine neue Gleichsetzung: Der Schwarze wurde gleich dem Sklaven, und er existierte nur in dieser Rolle. Diese Überlagerung von physischen Merkmalen mit sozialem Status war der Boden für die rassistische Interpretation: Die weiße Herrenrasse stand „von Natur aus“ über der minderwertigen Rasse der Schwarzen. Die Sklaverei war also Geburtshelferin des Rassismus, auch daran ablesbar, daß an den Küsten Schwarzafrikas, wo die schwarze Bevölkerung ihr eigenes Territorium selbst kontrollierte, sie weiter geachteter Handelspartner blieb (vgl. Geiss 1989, S. 124, Memi 1990). Das spanische Modell wurde Vorbild für die anderen Kolonialreiche. Das Sklavensystem in den Vereinigten Staaten, bei dem die Sklaven bis ins 19. Jahrhundert in der Verfassung Sachen gleichgestellt waren, hat eine besonders interessante Komponente: Während das englische Recht den Status des Kindes vom Vater herleitet, galt ab 1660 bei Sklaven der Status der Mutter. Mithin wurden die in der Sklaverei geborenen farbigen Kinder wieder zu Sklaven — ein Beispiel für die Verquickung von ökonomischem Interesse und Rechtssetzung (vgl. Geiss 1989, S. 130).

In Europa sind die neu entdeckten Völker Thema der in den gehobenen Schichten beliebten Reiseliteratur. Im 17. Jahrhundert erfolgt ihre Darstellung noch häufig entlang der biblischen Geschichte, sie sind entweder Symbole der Genesis oder werden den verlorenen Stämmen Israels gleichgesetzt (vgl. Mosse 1990, S. 35). Diese anfängliche Faszination und Idealisierung macht jedoch bald der Ablehnung und Verachtung Platz, die primitive Seele wurde zum Gegenstück der Vernunft. Der Aufschwung der Naturwissenschaften kann die Fremden nicht dem Roman überlassen: Die Aufklärung verlangte nach Systematisierung des neuen Wissens. Dabei knüpften die frühen Aufklärer im Zuge ihrer naturwissenschaftlichen Klassifizierungen an früheren Ideen des Deismus an, der die Welt in einer wohlgeordneten Hierarchie von der Natur bis zu den Menschen und zu Gott sah. Dieser Glaube an eine Ordnung der Welt, an die „scala naturae“, in der jedes Ding und Lebewesen einen hierarchischen Bezug zum nächsten habe und das höchste Lebewesen, der Mensch, zu Gott, begründete auch die Suche nach einem Zwischenstück zwischen dem höchsten Tier und dem niedersten Mensch, die viele Wissenschaftler des 18. Jahrhunderts beschäftigte. Als das höchste Tier wurde üblicherweise der Affe angesehen, nun häuften sich die Theorien, die die Schwarzen als Kreuzung von Affe und Mensch darstellten und in ihnen das langgesuchte Zwischenstück sahen. Die Schwarzen waren nun nicht mehr die „edlen Wilden“, die verlorengegangenen Stämme Israels, sondern wurden unter den Status des Menschen gerückt. Die frühe Anthropologie ist voll von scheinwissenschaftlichen Belegen, Schädelvergleichen etwa. Diese Idee der Existenz einer „rassischen Minderwertigkeit“ wurde in der Entwicklung der naturwissenschaftlichen Anthropologie im 18. und 19. Jahrhundert zunehmend mit dem Äußeren verknüpft, zur Phrenologie trat die Messung der Gesichtswinkel — der Gesichtswinkel der griechischen Statuen war das Ideal —, die

Physiognomik behauptet die Verbindung von Kriminalität und Gesichtsausdruck. Physische und biologische Merkmale bildeten die Konturen des Rassebegriffs, der die Bestimmung des Menschen leisten wollte, defacto der Legitimation von Hierarchien im Kolonialismus diente. Selbst so honorierte Gestalten wie Carl von Linné oder Johann Friedrich Blumenbach hielten an der Idee der Hierarchie der Rassen fest. Die heute durch die moderne Medizintechnik aktuelle Frage der Gentechnologie hat hier einen Vorläufer, denn das 19. Jahrhundert kennt keine wesentliche Ideologie, die nicht eugenisch durchgezogen ist. Der völkische Nationalismus wollte das höherstehende, gesündere Volk, die Bevölkerungs- und Gesundheitspolitik der Arbeiterbewegung kokettierte allzuoft mit der Idee der biologischen Überlegenheit der Arbeiterklasse. Sozialreformer wie Julius Tandler argumentierten ihr Engagement mit eugenischem Unterton, Otto Bauer's „Kulturtheorie“ verbindet deutschnationale Interessen und Klassenkampf mittels sozialdarwinistischer Argumentationsfiguren (vgl. Byer 1986).

Mit der Feststellung einer Hierarchie biologisch definierter Gruppen und dem Vergleich der Schwarzen mit Tieren tritt der Diskurs über den Fremden aber auch in ein neues Stadium: Ist der Fremde nicht mehr der Wilde, sondern auf die Stufe tierischer Existenz gerückt, so wird es gefährlich, sich mit ihm zu vermischen: Spätere Erscheinungsformen des Rassismus werden alle in einer oder anderer Form die Furcht vor der Degeneration in sich tragen, werden die Vorschrift formulieren: Bleibt unter Euch! Die Idee der „Reinheit der Rasse“, das erstmalig in der „limpieza de sangre“ formuliert, wird in der Verbindung mit der Hierarchie der Rassen zur Aufforderung, den Fremden zu vernichten: Gobineaus „Essai sur l'inégalité des races humaines“ ist nur der Vorläufer der Thesen Chamberlains, die die Weltgeschichte in einen rassistischen Kampf zwischen Gut und Böse umdefinieren: Die Arier vertreten das Gute, die Juden das Böse, letztere müssen daher vernichtet werden. Chamberlain wurde im ausgehenden 19. Jahrhundert nicht nur in Deutschland begeistert rezipiert — der Holocaust hatte in ihm einen „wissenschaftlichen“ Begründer.

4. Der Nationalstaat

Der industrielle take-off Europas, Kolonialismus und Imperialismus veränderten auch das Verhältnis zwischen Ober- und Unterschichten in Europa selbst. Zwei große Erfahrungen sind hier zu nennen: Industrialisierung und Verstädterung. Beide Prozesse sind Voraussetzung für die Entwicklung einer neuen politischen Organisationsform, des Nationalstaates und die Entstehung der Nation als politische Kategorie.¹ Welche Änderungen durchlaufen die Gesellschaften in den Zentren Europas im Prozeß der Industrialisierung?

Agrarische Kulturen — defacto die „Normalität“ vor der Industrialisierung weisen eine scharfe Scheidung zwischen der in lokalen communities lebenden agrarischen Bevölkerung und spezialisierten Oberschichten auf, die die Rechtsprechung, die Administration, die Religion verwalten. Diese Schichten sind kulturell abgesondert von der übrigen Bevölkerung, beherrschen die Schrift und zentralisieren so Macht und Kultur (vgl. im folgenden Gellner 1983). Die agrarische Bevölkerung hat nur einen geringen Kommunikationshorizont, es gibt daher wenig Grund für kulturelle Homogenität: Dialekte zwischen den verschiedenen Talschaften müssen nicht kompatibel

sein, wenn kaum einmal jemand Fremder vorbeikommt; ja selbst die Uhrzeit bleibt bis zur Einführung der Eisenbahn lokal unterschiedlich (vgl. Schivelbusch 1978). Politische Herrschaft und kulturelle Grenzen hängen kaum zusammen: Herrschaft wird nicht über Partizipation legitimiert, sondern religiös, der Herr ist an seinen Untertanen nur soweit interessiert, als sie den Zehent abliefern. Die Welt der spezialisierten Oberschichten und die Welt des Volkes haben wenig gemein, in beiden gelten unterschiedliche Regeln und Gesetze: *Quod licet iovi, non licet bovi* — die Adelsgerichtsbarkeit wird erst mit der französischen Revolution fallen, Vorrechte wie z.B. das *ius primae noctis* werden in manchen Regionen *defacto* bis ins beginnende 20. Jahrhundert weiterwirken (vgl. Larcher 1989). Es ist auch nicht möglich, die Welt, in die man geboren wurde, zu verlassen: Gruppenzugehörigkeit ist unabänderliches Schicksal, und auch die Vorstellung von der Welt ist in Kategorien der Ewigkeit formuliert. Geschichte ist ein geschlossener Ring und folgt dem göttlichen Gebot, die Dinge in der Welt hängen alle zusammen und können nicht einzeln analysiert werden. Bildung existiert nur in den dafür spezialisierten Schichten, diese unterliegen strengen Reproduktionskontrollen, z.B. Heiratsverboten.

Diese Struktur kann kein Wachstum produzieren: Wo die Welt so ist, wie sie ist, weil sie immer schon so war und es Gottes Wille ist, daß sie so bleibt, ist Veränderung nicht denkbar. Die naturwissenschaftlichen Entdeckungen, die Erfindung neuer Kraftquellen und der gesellschaftliche Umbruch bei der Durchsetzung der Industriearbeit im 17., 18. und frühen 19. Jahrhundert können mit dieser Wahrnehmungsstruktur immer weniger leben. Es ist nicht göttlicher Wille, daß Wasser nur abwärts fließt, Naturgesetze sind dafür verantwortlich und die Dampfmaschine kann es nach oben pumpen. Der Kaiser steht Gott nicht näher als jeder andere, in seinen neuen Kleidern ist er nackt. Und wer sagt, daß der Adel einem anderen Gericht unterstehen soll als Bauern und Bürger?

Diese neuen Ideen werden zuerst in den Städten diskutiert, wandern jedoch bald über das Land. Sie haben ein neues Medium: Das Buch. Und sie haben eine neue Sprache, sind nicht mehr in Latein, Griechisch oder Hebräisch verfaßt, in der der Gottesdienst abgehalten wurde, auch nicht in der Sprache des Adels. Die Lutherbibel hat die Karriere des Buches in der Volkssprache eröffnet, die Zunahme der gedruckten Texte machte einen lokalen Dialekt immer mehr zur Referenzform, verdrängte andere. Doch in der Frühaufklärung blieb das Lesen noch immer auf wenige beschränkt. Erst durch die Heftchenliteratur der Aufklärungs- und das Aufkommen der Zeitungen hält der gedruckte Text ein neues Gewicht: Es ist eine andere Welt denkbar, andere Menschen können erreicht werden, ohne sie persönlich zu sehen. Was ich heute lese, kann zur selben Zeit von anderen gelesen werden, es gibt ein „Jetzt“, das sich von der zyklischen Zeit der göttlichen Vorsehung unterscheidet (vgl. Anderson 1988). Das Hantieren mit Bedeutungen, in agrarischen Gesellschaften Aufgabe einer schmalen Oberschicht, dringt in den Alltag ein: Auch der einfache Mann kann sich über die Welt äußern, es sind nicht mehr nur die „heiligen“ Sprachen, die des Studiums wert sind und niedergeschrieben werden. Ein neues Interesse an der Sprache entsteht, das Erstellen von Lexika und Wörterbüchern beschäftigt und fasziniert die Wissenschaftler.

Der Weg in die Industriegesellschaft verändert aber auch die Organisation des Wissens: War das Wissen eines Bauern, das er zum Überleben brauchte, stark auf

die lokalen Bedingungen spezialisiert, so verlangt die zunehmende Arbeitsteilung als Basis für spezialisiertes Wissen Grundkenntnisse für alle Beschäftigten: Grundkenntnisse im Lesen und Schreiben, in Mathematik, in Mechanik. Nicht mehr als Grundkenntnisse, denn Bildungszugang ist ein Machtmittel. Mit anderen Worten: formales Training wird zur Notwendigkeit für die Mehrheit der Bevölkerung, nicht wie in Agrargesellschaften für die Minderheit (vgl. Gellner 1986). Alle Industriegesellschaften bilden in ihrer Entwicklung mehr oder minder flächendeckende Schulsysteme aus, in denen die Bevölkerung in eine gemeinsame Kultur — Sprache, Schrift etc. eingeführt wird, denn eine präzise Kommunikation zwischen Fremden wird zur Voraussetzung zur Zusammenarbeit. Das zweite Vereinheitlichungsmittel des Nationalstaates ist das Heer: Dieses gewöhnt die Bevölkerung an Arbeitsdisziplin und Unterordnung. Kaum jemand hat die zentrale Bedeutung des Schulsystems für die Ausbildung des Nationalstaates besser erkannt als Ernest Gellner: „At the base of the modern social order stands no executioner, but the professor. Not the guillotine, but the (aptly named) doctorat d'etat is the main tool and symbol of the state power“ (a.a.O., S. 65). Dieses Schulsystem wird in Zukunft zentral an der Bestimmung des Fremden arbeiten: Es wird für die Einheit der Sprache sorgen, wird eine Einheit der Geschichte dort produzieren, wo viele konkurrierende Geschichten einander gegenüberstehen. Je nach politischer Herrschaftsform wird es Geschichte umschreiben und Erklärungen für sie erfinden. Die einzige Instanz, die imstande ist allgemeine Erziehung durchzusetzen, ist jedoch der Staat: Nur er kann durch sein Machtmonopol ein Erziehungsmonopol absichern, nur der Staat kann dessen territoriale Verbreitung und Funktion sichern.

Die Aufklärung räumt aber auch mit den bestehenden Machtverhältnissen auf. Der „dritte Stand“ klagt in der französischen Revolution seine Mitbestimmung ein, die Adels Herrschaft findet ein Ende. „Liberté, Fraternité, Egalité“ beseitigen die angeblich gottgewollte Ungleichheit. Mit der französischen Revolution betritt ein neuer politischer Akteur die Szene: Das Volk. Als Negation des Adels gedacht führt es die zuvor von der politischen Partizipation Ausgeschlossenen in die Politik. Die Souveränität ist nicht mehr gottgewollt, sondern die Auswirkung politisch handelnder Bürger. Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 definiert Menschenrechte so auch als allgemeine Rechte und den Bürger als Mensch:

Art. 1: Die Menschen sind und bleiben von Geburt frei und gleich an Rechten. Soziale Unterschiede dürfen nur im gemeinen Nutzen begründet sein.

Art. 2: Der Endzweck aller politischen Vereinigungen ist die Erhaltung der natürlichen und unveräußerlichen Menschenrechte. Diese Rechte sind Freiheit, Eigentum, Sicherheit und Widerstand gegen Unterdrückung.

Art. 3: Der Ursprung aller Souveränität ruht in seinem Wesen nach in der Nation. Keine Körperschaft, kein Individuum kann eine Autorität ausüben, die nicht ausdrücklich von ihr ausgeht.

Die Definition des Menschen als Bürger und des Bürgers als politischen Menschen eröffnet die Geschichte als gestaltbar, definiert aber auch *ex negativo* den Nichtbürger als Nichtmenschen: Der Fremde wird zum fremden Bürger, der anderen Gesetzen unterliegt. Dieser Fremde ist ein politischer Fremder, d.h., es sind Mechanismen denkbar, die ihn in die Nation integrieren.

Auch innerhalb des Staates sind ein Großteil der Bewohner keine Bürger: Zwar unterstehen nun alle demselben Recht — der Code Napoleon ist als Vorläufer des

Bürgerlichen Gesetzbuches bekannt, der Adel ist nicht mehr Herr der Gerichtsbarkeit, das Willkürrecht des Feudalherren ist abgeschafft. Bürger sind die, die dem gleichen Recht unterstehen, Bürger mit dem politischen Recht zur Mitbestimmung sind aber in den meisten Ländern nur die, die Geld oder Bildung besitzen: Die Ausweitung des Wahlrechts zum allgemeinen wird bis ins frühe 20. Jahrhundert dauern und auch da noch ein Männerwahlrecht bleiben und so eine neue Kategorie der minderen Bürger schaffen, die der Frauen.

In den Ländern, in denen die bürgerliche Revolution ausbleibt, entsteht ein anderer Begriff vom Volk: Nicht das Politische, sondern das Ethnische steht im Vordergrund, das Volk ist nicht politisch, sondern kulturelle Gemeinschaft. Steht Montesquieu für einen politischen Nationsbegriff, der den „Gemeingeist“ als Basis des Nationalstaates setzt, so vertritt Herder den im romantischen Nationalismus entstandenen völkischen Begriff der Nation. Für diesen Zugang steht das Volk als durch die Geschichte wandelnde Einheit, der „Volksgeist“ als unveränderte Identität. Grundlegendes Element ist die gemeinsame Sprache, durch Sprache und Kultur unterscheiden sich auch die Nationen voneinander. Diese Vorstellung eröffnet den Weg zur Verknüpfung von Rassismus mit Nationalismus: Das Volk als Naturbegriff, dessen Wesen in Sprache und Brauchtum gefaßt ist und dessen „Volksgeist“ unabänderlich bleibt, eröffnet den Weg hin zur Hierarchisierung unveränderlich gedachter Entitäten. Unter dem Einfluß der romantischen Verehrung Indiens formuliert Friedrich Schlegel die Affinität zwischen indischer und germanischer Sprache. Sprachen aus indischem Ursprung seien „organische Sprachen“, solche, die sich aus dem Chinesischen herleiten — wie seiner Ansicht nach auch die slawischen Sprachen — entbehren der Tiefe (vgl. Mosse 1990, S. 66). Sobald Sprache grundlegendes Element des Volkes ist, heißt dies aber auch: Die Germanen und die Inder bilden eine „organische Gemeinschaft“, die anderen nicht. Die neu entstehende Sprachwissenschaft wird vor allem am Kontinent dazu beitragen, die Ideologie der arischen Vorherrschaft „wissenschaftlich“ zu begründen: Wenn Sprache, wie es die Überzeugung der Romantik war, den Menschen formt, dann formen die „organischen Sprachen“ auch höherwertige Menschen. Rassismus und romantischer Nationalismus konnten sich so zunehmend verschränken und fanden in den völkischen Theorien schließlich zusammen. Diese formulieren auch einen realen Kern des Ideologischen, der ihre Verbreitung über die Schicht der Gebildeten sichern soll: Der Volksgenosse hat als erster vor anderen Anspruch auf materielle Absicherung, zum Preis seiner Unterordnung in eine hierarchisch-ständisch entworfene Gesellschaft. Das Wachstum wird vom Raum als ökonomischer Einheit abhängig gemacht — ein bäuerlicher Gedanke — und wenn dieser von „niedereren Völkern“ bewohnt ist, wird es legitim, diese zu vernichten, um dem eigenen Volk ein besseres Leben zu versprechen. Die verschiedenen Faschismen werden alle ihre Legitimation in die imaginierte Gemeinschaft Volk legen und ihre Verbrechen damit begründen, Raum für dieses zu benötigen.

5. Der innere Fremde

Die Idee eines kulturell homogenen Nationalstaates wurde im ausgehenden 19. Jahrhundert zur Legitimationsideologie einer Neustrukturierung der Welt. Vor allem

in den Vielvölkerstaaten, zumal in der Donaumonarchie, sind Machtverhältnisse auch solche zwischen den Sprachgruppen. In ihrem deutschsprachigen Teil hat die Säkularisierung und das neue Interesse des Staates an der Homogenisierung seiner Untertanen via Schule zum Reichsvolksschulgesetz geführt, das Kirche und Schule trennt. Die Schulsprache wird hier nun zu einem zentralen politischen Konfliktfeld, in das mit der schrittweisen Ausweitung des Wahlrechtes auch immer mehr Menschen politisch involviert sind. Sprachliche Zuordnung wird damit auch zu einem wesentlichen Kriterium der Entwicklung politischer Parteien, die Nation und die Klasse sind die Kristallisationskerne politischer Gruppierungen.

Der politische Kern des Nationalismus des 19. Jahrhunderts ist die Forderung nach einer Kongruenz staatlicher und ethnischer Grenzen. Wo die Zuordnung der Bevölkerung noch vorwiegend lokal ist, schafft ihre Integration in das neue politische Geschehen neue nationale Zuordnungen: „Ich bin einer von hier“ reicht nun nicht mehr zur Selbstbestimmung, in zweisprachigen Gebieten kämpfen nationale Parteien um die Zuordnung jedes einzelnen. Vor allem in der Donaumonarchie ist die Situation noch um vieles komplexer: Die slawische Bevölkerung an der Peripherie ist vielfach noch nicht in den Markt integriert, lebt in lokalen Zusammenhängen und ist der Kirche untertan. Kaiser, Adel und Kirche sind in ihrer Vorherrschaft im Staat durch das liberale Bürgertum bedroht, dieses hat sich vor allem in den deutschsprachigen Industriezentren durchgesetzt. Die Habsburger spielen eine Doppelstrategie: In den Kronländern unterstützen sie die slawische Bevölkerung, da deren Konservatismus ihnen zur Herrschaftsabsicherung nützt, erhalten jedoch die peripheragrarische Struktur durch eine zentralistische Industriepolitik aufrecht. Somit entsteht eine weitere Überlagerung: Die Industriearbeiterschaft orientiert sich vor allem am Deutschen, Fortschritt bedeutet ebenso Deutschum. Der peripheren slawischen Bevölkerung bleibt nur eine Wahl: Entweder führt ihre Integration in den politischen Prozeß zu einer verstärkten nationalkonservativen Selbstdefinition oder sie entscheidet sich für die deutschsprachige Sozialdemokratie: So oder so, die Ausweitung der Partizipation macht eine nationale Selbstdefinition unumgänglich.

Die Habsburgermonarchie zerbricht an ihren inneren Widersprüchen, eine Reihe von Nachfolgestaaten entsteht. Die Idee des Nationalismus, daß ethnische Grenzen mit den staatlichen übereinstimmen sollten, wird angesichts der Realität absurd: In manchen Regionen, die erst jetzt in den politischen Prozeß eintreten, ist die Identität vor allem lokal bestimmt, in anderen religiös. Ein großer Teil der Territorien ist kulturell nicht homogen besiedelt.

Die entstehenden Nationalismen und der erste Weltkrieg haben aber auch deutlich gemacht, daß ein Ausschluß eines großen Teils der Bevölkerung aus dem politischen Prozeß für die Stabilität eines Staates gefährlich wird. Wilsons „Selbstbestimmungsrecht der Nationen“ gibt dem neuen Bewußtsein Ausdruck, die Friedensverträge von 1919 und 1920 versprechen die Ausdehnung des Prinzips auf alle europäischen Staaten. Die gleichzeitige Aufrechterhaltung der Idee des Nationalstaates schuf aber auch einen beständigen Widerspruch: Die Idee der Homogenität einer Bevölkerung in einem Staat war v.a. für Mittel- und Osteuropa, wo anders als im Westen keine Staatsbildung der Nationsbildung vorausgegangen war, eine Fiktion, ein konsequentes Nachdenken hätte die Verabschiedung der Idee des Nationalstaates verlangt. Statt dessen entstand der Fremde im Inneren, die — vom Nationalstaat als solche

erkannte und definierte — Minderheit. Eigene Rechtsstrukturen sollten ihre Existenz sichern, damit war ein Paradoxon ersten Ranges eröffnet: Die Logik nationalstaatlicher Bürokratie setzt auf Vereinheitlichung, auf Assimilation, Diversität kostet Verwaltungsaufwand und Geld. Kein sich nationalstaatlich definierender Staatsapparat hat bisher mehr als schöne Worte für Minderheiten übrig gehabt. Wie die österreichische Minderheiten- und Südtirolpolitik zeigt, fällt der Einsatz für die Minderheit im Ausland offensichtlich um vieles leichter als im eigenen Land. Von dem vom Bundeskanzleramt aus verwalteten „Reptilienfonds“, aus dem der österreichischen Politik positiv gegenüberstehende Südtiroler Journalisten Zuwendungen erhalten, könnten mehrere Zeitungen der österreichischen Minderheiten leben.

Der Umgang mit Minderheiten war in der Praxis nicht vom Minderheitenrecht geprägt, der völkische Nationalismus setzte sich durch. Mit dem Holocaust erreichte diese Denkfigur ihre praktische Umsetzung: Der Fremde wurde zum Toten. Erst diese Realisierung einer schon lange vorbereiteten Denkfigur diskreditierte Rassismus und romantischen Nationalismus. Nicht diskreditiert wurde jedoch die Idee des Nationalstaates, der nun aber in eine neue Phase trat, in der der Nationalismus als Ideologie abgedankt hatte, in der Praxis jedoch massiver festgeschrieben wurde als je zuvor.

6. Der verrechtlichte Fremde

Nach 1945 verabschiedet sich Europa allgemein vom liberalen Nachwachstumsstaat. Die Massenarbeitslosigkeit am Vorabend des Zweiten Weltkrieges und die Abdankung des völkischen Nationalismus eröffneten den Weg zu einer Neukonzeption der gesellschaftlichen Integration. Verschiedene Formen der sozialen Absicherung entstehen, Arbeitslosenversicherung, Pensionsversicherung, Unfallversicherung. Im Gegensatz zu ihren Anfängen, als diese Absicherungsformen genossenschaftlich organisiert waren, übernimmt nun der Staat die Trägerschaft. Der Staat beginnt auch, aktiv den Arbeitsmarkt zu regulieren. Ausländische Arbeitskräfte brauchen gesonderte Genehmigungen, ihre Quote wird korporatistisch bestimmt. Wir können in Europa zwei Formen des Zugangs zum Sozialstaat entdecken: Jenen des Versicherungsschutzes, bei dem ein Leistungsbezug von einer vorherigen Einzahlung abhängig ist und das System des Staatsbürgerschutzes, das keine Vorleistungen verlangt. In der Fachliteratur wird das Versicherungsprinzip konservativen Sozialstaaten zugeordnet, das Bürgersicherungsprinzip fortschrittlichen. Schweden und Großbritannien sind in den 60er und 70er Jahren typisch für das Prinzip der Bürgersicherung, Deutschland, Frankreich, Österreich für das konservative Versicherungsprinzip. Österreich kennt Mischformen, bei längerer Arbeitslosigkeit wird auch hier die Frage der Staatsbürgerschaft prominent.

Mit der Entwicklung staatlich verwalteter sozialer Sicherheit taucht schnell ein Problem auf: Wer hat Zugang? Staatsbürgerschaft — der englische Ausdruck „Citizenship“ ist hier besser — umfaßt zunehmend mehr als nur den Besitz des Reisepasses. T. H. Marshall (1973) hat in einer klassischen Arbeit die Entwicklung der citizenship von der Teilnahme an zivilen Rechten — Gleichheit vor dem Gesetz (französische Revolution) — über die Teilnahme an politischen Rechten (gleiches Wahlrecht), zur Teilnahme an Sozialrechten (social rights) beschrieben. Für uns

wichtig ist, daß die inhaltliche Auffüllung der citizenship eine neue Konfliktlinie eröffnen wird, zwischen denen drinnen und denen draußen. Denn der Fremde ist nun primär über die Differenz an Rechten definiert: Zwar unterliegt er der gleichen Rechtsprechung — Österreich versucht hier immer wieder einmal, wie z.B. durch die Einführung von Schnellrichtern für Durchreisende, hinter die Errungenschaften der französischen Revolution zurückzugehen —, hat aber kein Wahlrecht und kann sich dann am Arbeitsmarkt nicht frei bewegen, ist nur teilintegriert in das soziale Sicherungssystem.

Der Fremde heute ist also vor allem der verrechtlichte Fremde: Was im 18. Jahrhundert als Menschenrecht definiert wurde, hat seine Realisierung im Staatsbürgerrecht des Sozialstaates gefunden. Wo die völkische Ideologie den Volksgenossen privilegierten Zugang zu Ressourcen versprach, übernimmt der nationalstaatlich verfaßte Sozialstaat die gleiche Funktion ohne jene veraltete Legitimationsideologie. Diese Form des Ausschlusses von grundlegenden Rechten hat nämlich einen großen Vorteil gegenüber früheren Rechtsausschlüssen, z.B. dem Zensuswahlrecht oder der Klassenjustiz: Sie erscheint auf den ersten Blick als natürlich, denn die Geschichte des Nationalstaates hat uns gelehrt, diesen als quasi-natürliche Existenzform des Menschen anzusehen. In unserem Denken bilden Völker noch immer die quasi-natürlichen Einheiten der Geschichte, die Völker den Souverän. Der Fremde ist eben aus jener Gemeinschaft ausgeschlossen, die den Souverän bildet. Im Gegensatz zu diesem Denken hat die Internationalisierung der Ökonomie jedoch die bisherigen sozialen und ökonomischen Voraussetzungen für homogenen Nationalismus obsolet gemacht und die nie besonders sympathische Idee eines geschlossenen Handelsstaates endgültig ins Reich des Irrealen verwiesen. Gleichzeitig ermöglichen auch die Massenverkehrsmittel, daß die verelendete Bevölkerung der Dritten Welt in unseren Alltag eintritt und es uns nicht mehr so leicht möglich ist, Europa als Insel der Seligen zu denken.

Gerade wegen dieser Spannung erleben wir heute einerseits ein Brüchigwerden nationalstaatlicher Legitimation, andererseits aber auch eine Reideologisierung ethnischer Homogenität in einem neuen kulturalistischen Diskurs: Die Migration aus dem Süden wird als bedrohlich erlebt, niemand kann mehr die Augen vor den skandalösen Unterschieden in den Lebenschancen hier und dort verschließen. Gleichzeitig sind die Fremden bei uns von Rechten ausgeschlossen, die wir selbstverständlich haben, dies widerspricht der Idee der Gleichheit, der wir uns rühmen. Diese Diskrepanz zu ertragen fällt leichter, wenn sie in die Kultur der Fremden verlegt wird: Sie wohnen anders, weil sie andere Familienstrukturen haben; nicht wegen der Situation am Wohnungsmarkt. Ihre Schulbildung ist anders, weil sie andere Bildungsaspirationen aufweisen, nicht wegen der Mängel im Schulsystem, sie besetzen niederrangige Arbeitsplätze, weil sie eine andere Arbeitsmoral haben, nicht aufgrund der ethnischen Arbeitsteilung etc.

Dieser Diskurs führt in eine Sackgasse: Der kulturelle Fremde verdeckt den Kern der Fremdheit im nationalstaatlich organisierten Sozialstaat, die rechtliche Ungleichheit als Ausdruck der Ungleichheit im Weltmaßstab. Erst ihre Beseitigung wird einen Diskurs über Kultur ermöglichen, der nicht der Camouflage dient, der über den Nationalstaat und die immanenten Beschränkungen des Menschenrechts hinausweist. Dieser Diskurs wird sich verstärkt den Gründen der Migration widmen und

damit ein Diskurs über das Verhältnis von Nord und Süd sein müssen. Und somit wird er sich vor allem auch mit uns, den Inländern der Industriestaaten, befassen müssen, um produktiv zu werden.

ANMERKUNG

¹ Vor allem in Staaten, die vor dem industriellen take-off keine Verwaltungszentralisierung durchmachten, werden sich nationalistische Ideologien gegen die Verstädterung wenden. Die unterschiedlichen Muster bei der Entstehung von Nationalstaaten können hier nicht behandelt werden, vgl. dazu aber Seton-Watson 1977.

LITERATUR

- Anderson, Benedict 1988: Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzeptes. Frankfurt/Main.
- Byer, Doris 1985: Nation und Evolution. Aspekte einer politischen Anthropologie im Austromarxismus. In: Ehalt, Hubert Ch. (Hg.): Zwischen Natur und Kultur. Zur Kritik biologistischer Ansätze. Wien.
- Geiss, Immanuel, 1988: Geschichte des Rassismus. Frankfurt/Main.
- Gellner, Ernest 1983: Nations and Nationalism. Oxford.
- Kristeva, Julia, 1990: Fremde sind wir uns selbst. Frankfurt/Main.
- Larcher, Dietmar 1989: Zur Sozialgeschichte der Urangst. In: Boeckmann, K. B. u.a. (Hrsg.): Zweisprachigkeit und Identität. Klagenfurt/Celovec.
- Marshall, Timothy H. 1973: Citizenship and social class. In: Marshall, T. H.: Class, Citizenship and social development. Westport/Connecticut.
- Meml, Albert 1990: Rassismus. Berlin.
- Mosse, George 1990: Geschichte des Rassismus in Europa. Frankfurt/Main.
- Schivelbusch, Wolfgang 1978: Geschichte der Eisenbahnreise. Frankfurt/Main.
- Seton-Watson, Hughes 1977: Nations and States, Boulder.

Bernhard Perching, A-1040 Wien, Favoritenstraße 37/2/14

Meine Pieter van Dijk STRUCTURAL ADJUSTMENT ALTERNATIVES FOR JORDAN, GIVEN THE ROOTS OF THE ECONOMIC RECESSION

Abstract

The boom of the Jordanian economy after 1973 lasted till 1982. Then unemployment increased sharply, while imported labour had replaced Jordanian labour, because Jordanians preferred to work in the Gulf countries. The article analyzes the factors underlying the economic crisis after 1982. The budget deficits, the saving gaps and the balance of payments deficits are analyzed over a period of 25 years to gain insight in the development of the crisis. Subsequently alternative adjustment policies are recommended to avoid unemployment and the well known social costs of structural adjustment.

Introduction

Jordan has a narrow productive base. Its only natural resources are phosphate, potash and limestone. Less than five percent of its agricultural land is arable and water is a scarce resource. The services sector accounts for nearly 60 percent of GDP, while the industrial sector is only contributing 15 percent. The Government has pursued liberal policies in trade, labour migration and foreign exchange transfers and stimulated the private sector. The public sector is still big however and its productivity is low, just like in the services sector in general in Jordan. The current per capita GNP in 1987 was 1560 US dollars.

In a sense Jordan is an oil country without oil being exploited in the country. The Jordanian economy is highly linked to the economy of its oil producing neighbors and fluctuates strongly with fluctuations of the oil price. The relations are of three types, which will be discussed when the short and medium term effects of structural adjustment on employment will be analyzed:

1. The Gulf countries provide many employment opportunities for Jordanians, particularly for skilled labour. Remittances from these foreign workers are very important for the Jordanian economy.
2. The Gulf countries are an important export market for Jordanian industrial enterprises and agricultural producers.
3. Jordan receives a lot of aid from the oil producing Arab countries, particularly as a frontline state with Israel.

Economic recession: increasing unemployment

The economy boomed between 1973 (the first oil crisis) and 1983 (the year after the worst year of a worldwide economic recession). The economy grew over 10