

HENNING ANDRESEN



STAATLICHKEIT IN AFRIKA



**MUSS ENTWICKLUNGSHILFE
SCHEITERN?**

BRANDES & APSEL

Henning Andresen
Staatlichkeit in Afrika



Häufig werden historische und wirtschaftliche Ausbeutung als Gründe der heutigen Fehlentwicklungen in Afrika südlich der Sahara genannt. Doch ist Afrika wirklich nur Opfer? In welchem wechselseitigen Verhältnis stehen der afrikanische Staat, die Soziokultur und die Entwicklungshilfe?

Der Autor analysiert, wie der Staat zu einem Instrument von Machterhalt und Selbstbereicherung verkommen ist und wie die schwache Staatlichkeit Entwicklung und erfolgreiche Auslandshilfe behindert. Und wie umgekehrt Entwicklungshilfe und andere ausländische Interventionen den afrikanischen Staat sogar noch weniger leistungsfähig gemacht haben.

Andresen liefert hier einen konstruktiven Beitrag zur kontroversen Debatte über Sinn und Zweck von Entwicklungspolitik.

Der Autor:

Henning Andresen, Dr., geb. 1943, promovierter Volkswirt, längere Berufstätigkeit in Afrika, dreißigjährige Arbeit im Afrikabereich der KfW Entwicklungsbank, Lehrtätigkeit an verschiedenen Universitäten.

Henning Andresen

STAATLICHKEIT IN AFRIKA

Muss Entwicklungshilfe scheitern?

Brandes & Apsel

Sie finden unser Gesamtverzeichnis mit aktuellen Informationen
im Internet unter: www.brandes-apsel-verlag.de
für E-Books und E-Journals: www.brandes-apsel.de
Wenn Sie unser Gesamtverzeichnis in gedruckter Form wünschen,
senden Sie uns eine E-Mail an: info@brandes-apsel.de
oder eine Postkarte an:
Brandes & Apsel Verlag, Scheidswaldstr. 22, 60385 Frankfurt a. M., Germany

1. Auflage 2012 (E-Book)

1. Auflage 2010 (gedrucktes Buch)

© Brandes & Apsel Verlag GmbH, Frankfurt a. M.

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und
Verbreitung sowie der Übersetzung, Mikroverfilmung, Einspeicherung und
Verarbeitung in elektronischen oder optischen Systemen, der öffentlichen
Wiedergabe durch Hörfunk-, Fernsehsendungen und Multimedia sowie der
Bereithaltung in einer Online-Datenbank oder im Internet zur Nutzung
durch Dritte.

Lektorat: Cornelia Wilß

Umschlag und DTP: Franziska Gumprecht, Brandes & Apsel Verlag Frankfurt a. M.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar

ISBN 978-3-86099-905-9 (E-Book)

ISBN 978-3-86099-671-3 (gedrucktes Buch)

Inhalt

Einleitung

| | |
|---|-----|
| I Der afrikanische Staat als Fremdkörper und Selbstbereicherungsinstrument | 13 |
| 1. Schwierige Ausgangsbedingungen | 16 |
| 2. Degeneration des ursprünglichen patrimonialen Systems | 18 |
| 3. Wie Vetternwirtschaft und Selbstbereicherung funktionieren | 30 |
| 4. Wie Eliten Reformforderungen unterlaufen | 39 |
| 5. Staatsverfall und Staatszerfall | 44 |
| 6. Wie die schwache Staatsführung Entwicklung behindert | 48 |
| 7. Afrikanische Bürgerkriege als Einkommensquellen | 52 |
| 8. Mitverantwortung von Industrieländern und internationalen Unternehmen | 62 |
| 9. Demokratisierung und die Folgen | 74 |
| 10. Zusammenfassung | 81 |
| II Die Rolle afrikanischer Soziokulturen | 85 |
| 1. Geheimnisvolle Soziokulturen | 87 |
| 2. Afrikanische Werte und Einstellungen | 89 |
| 3. Soziokulturen, Regierungsführung und Entwicklung | 102 |
| 4. Zusammenfassung | 110 |
| III Ein halbes Jahrhundert Entwicklungshilfe und kein Ende | 113 |
| 1. Wie Entwicklungshilfe organisiert ist | 116 |
| 2. Nützliche versus schädliche Hilfe | 119 |
| 3. Erfolgsgeschichten und neue Herausforderungen | 145 |

| | |
|---|---------|
| 4. Neuere gemeinsame Ansätze jenseits der »Projektitis« | 148 |
| 5. Eskalation der Eingriffe | 155 |
| 6 . Zusammenfassung | 170 |
| IV Wege aus der Sackgasse – wie Entwicklung in Afrika besser gelingen könnte | 175 |
| 1. Regierungsführung verbessern und Gewaltausbrüche verringern | 178 |
| 2. Braucht Afrika ein soziokulturelles Anpassungsprogramm? | 189 |
| 3. Entwicklungshilfe wirksamer gestalten | 191 |
| 4. Wie realistisch ist die Umsetzung der Vorschläge? | 203 |
| Quellenverzeichnis | 207 |

Einleitung

»Oh«, sagte die Leiterin der Evaluierungsabteilung einer großen deutschen Geberagentur zu mir, »mit diesem Hinweis machen Sie ein ganz großes Fass auf.« Sie hatte in einer entwicklungspolitischen Diskussion ausführlich dargestellt, wie ihre Abteilung mit immer ausgefeilteren Methoden die Ergebnisse von Hilfsprojekten bewertete, und dass auch nach der neuesten Untersuchung die meisten Vorhaben wieder erfolgreich gewesen seien. Ähnlich positive Einschätzungen waren zuvor bereits von anderen Hilfsorganisationen über deren eigene Maßnahmen zu hören gewesen. Ich jedoch hatte diese Erfolgsmeldungen mit den Resultaten von länderübergreifenden Studien konfrontiert, nach denen positive Wirkungen der Auslandshilfe auf die Empfängerländer nicht nachzuweisen sind. Erfolgsmeldungen für geförderte Vorhaben auf der einen Seite – Fehlanzeigen in der Gesamtbilanz – wie passt das zusammen? In meinem Buch geht es gerade darum, dieses große Fass aufzumachen, also den so genannten Mikro-Makro-Widerspruch aufzulösen.

Die Frage, warum die Entwicklung Afrikas jedenfalls lange Zeit sehr unbefriedigend war und welche Rolle die Entwicklungshilfe dabei spielte, beschäftigt mich seit vielen Jahren. Dies begann schon bald, nachdem ich Anfang der 1970er Jahre nach mehrjähriger Tätigkeit in Afrika in der Afrikaabteilung der KfW Entwicklungsbank zu arbeiten begann. Später setzte ich mich auch als Lehrbeauftragter an verschiedenen Universitäten mit diesem Thema auseinander. Im Laufe der Jahrzehnte wurden international diverse mögliche Gründe für die anhaltende Unterentwicklung Afrikas diskutiert: Etwa der Sklavenhandel, die europäische Kolonialisierung, die Apartheidpolitik im südlichen Afrika, die internationale Handelsordnung, die Verschlechterung der Weltmarktpreise afrikanischer Exportprodukte und die Schuldenlast. All dies spielte sicher eine Rolle, doch sehe ich die entscheidende Problematik woanders: Beim afrikanischen Staat, afrikanischen Soziokulturen und den wechselseitigen Beziehungen zwischen diesen und der Entwicklungshilfe.

Mir ist durchaus bewusst, dass Afrika sehr komplex und regional unterschiedlich ist. Das Gleiche gilt für seine Soziokulturen. Auch wenn hier mit Afrika nur die Region südlich der Sahara gemeint ist, handelt es sich um ein Gebiet von der 65-fachen Fläche Deutschlands. Dort leben in 48 Staaten rund 800 Millionen Menschen, etwa zehnmal so viele wie in Deutschland. Es gibt riesige Länder wie die Demokratische Republik Kongo oder Äthiopien und

winzige wie Swasiland oder Lesotho. Man findet sehr dicht und sehr dünn besiedelte Länder, Wüste, Steppe oder Urwald. Neben relativ entwicklungsorientierten Regierungen wie der von Ruanda gibt es hoch korrupte, beispielsweise in Kamerun. Auch die Wirtschaftsleistungen und die Pro-Kopf-Einkommen unterscheiden sich erheblich.

In Anerkennung der Unterschiede handelt dieses Buch gleichwohl im Wesentlichen von den Gemeinsamkeiten Afrikas, also den Gegebenheiten, die bei aller Vielseitigkeit in mehr oder weniger großem Ausmaß in zahlreichen Ländern zu finden sind. Das Gleiche gilt für die Entwicklungshilfe. Ohne Zweifel gibt es unterschiedliche Arten von Auslandshilfe und zahlreiche – viel zu zahlreiche – Geberorganisationen mit unterschiedlichen Interessen und Politikansätzen. Aber auch hier betrachte ich die Gemeinsamkeiten in dem oben genannten Sinn. Differenzierte Studien sind sicher für viele Zwecke erforderlich. Aber man braucht auch Untersuchungen auf übergeordneter Ebene, will man grundlegende Probleme und Lösungsansätze besser erkennen. Genau darum geht es in diesem Buch.

Zunächst zum afrikanischen Staat: Die verbreitete Korruption, für die viele afrikanische Politiker und Funktionäre zu Recht bekannt sind, sind nicht primär eine Folge des Egoismus von Einzelnen, sondern systembedingt. Auch die Schwäche des Staates ist mit dem politischen System zu erklären. Wie aber ist es zu dem verbreiteten entwicklungsschädlichen politischen System gekommen und wie funktioniert es? Warum behindern die politischen Verhältnisse nicht nur Entwicklung, sondern fördern auch gewaltsame und zerstörerische Auseinandersetzungen? Welche Mitverantwortung haben Industrieländer, Schwellenländer und internationale Konzerne? Und was haben die Demokratisierungsfortschritte seit 1989 wirklich gebracht? Kapitel I gibt Antworten auf diese Fragen.

Die politische Systemebene allein greift jedoch zu kurz. Wir müssen auch fragen: Inwieweit behindern soziokulturelle Ausprägungen, also Werte und Einstellungen, die in der Afrika verbreitet sind, Demokratisierung, gute Regierungsführung, Wirtschaftswachstum und Fortschritte bei der Verminderung der Armut? Um diese Themen geht es in Kapitel II.

Die Rolle von Soziokulturen wird ebenfalls in Kapitel III über die (öffentliche) Entwicklungshilfe analysiert – nämlich bei der Betrachtung der Frage, wie soziokulturelle Faktoren den Erfolg der Entwicklungshilfe behindern haben und nach wie vor behindern. Hier ist ferner zu klären, inwieweit der schwache Staat und weitere afrikaspezifische Faktoren den Erfolg der Auslandshilfe beeinträchtigen. Wir nähern uns schließlich den Gründen der erwähnten, zunächst paradox erscheinenden Tatsache, dass die Projektwirkungen überwiegend gut, die Gesamtwirkungen der Hilfe dagegen zweifelhaft sind. Es wird sich unter

anderem zeigen, dass nicht nur der schwache afrikanische Staat den Erfolg von Entwicklungshilfe behindert, sondern dass umgekehrt ausländische Hilfe den Staat oft noch weniger leistungsfähig gemacht hat. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Eigeninteressen der Geberländer und ihrer Entwicklungshilfeindustrie und deren teilweise perverse Anreizmechanismen einzugehen.

Die Entwicklungshilfeindustrie behauptet immer wieder, aus früheren Fehlern gelernt zu haben. Doch was ist von diesen Bekenntnissen zu halten? Ist die ausländische Hilfe inzwischen tatsächlich wirksamer geworden? Um dies zu klären, gehe ich auf einige Erfolgsgeschichten und neue Ansätze jenseits der Förderung einzelner Vorhaben, der so genannten »Projektitis«, ein. Ich setze mich kritisch mit der im Laufe der Zeit zunehmenden Eskalation der Eingriffe der Geber auseinander: Von der Finanzierung einzelner Projekte über Versuche, die Wirtschafts- und Ordnungspolitik durch Strukturanpassungsprogramme zu verbessern bis hin zu Bemühungen, gescheiterte Staaten wieder aufzubauen.

In Kapitel IV folgen Vorschläge, was Afrikaner, Geber und die übrige internationale Gemeinschaft tun sollten, damit Entwicklung in Afrika möglicherweise besser funktioniert.

Dieses Buch handelt davon, wie sich schwache Staatlichkeit, Ansichten und Gewohnheiten und Entwicklungshilfe auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Afrikas auswirken, inwieweit sie förderlich oder hemmend sind. Dagegen gehe ich nicht vertieft auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung während der letzten Jahrzehnte an sich ein. Da allerdings manche Beobachter inzwischen für Afrika schon Entwarnung geben wollen, möchte ich hierzu doch einige Worte sagen. Bis Mitte der 1990er Jahre hatten die afrikanischen Volkswirtschaften stagniert und die Armut hatte stark zugenommen. Seitdem war die Entwicklung bis zum Beginn der weltweiten Wirtschaftskrise 2008 in mancher Hinsicht besser. Beispielsweise legte das Wirtschaftswachstum deutlich zu. Der Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung ging zurück. Die Inflationsraten und die Budgetdefizite sanken erheblich. Das Verhältnis zwischen Aus- und Einfuhren verbesserte sich.

Es ist jedoch zu bezweifeln, dass dies für die Mehrzahl der afrikanischen Länder einen neuen Trend mit nachhaltigem Wachstum bedeutet. Zwar dürfte auch die etwas bessere Wirtschaftspolitik afrikanischer Regierungen zu der positiveren jüngeren Entwicklung beigetragen haben. Doch die Hauptgründe liegen bei der zunehmenden Weltmarktnachfrage nach Rohstoffen, die zu steigenden Preisen und höherer Erzeugung geführt hat. Die bessere ökonomische Entwicklung in den ressourcenreichen Ländern strahlte auf Nachbarstaaten aus. Wie sich die Rohstoffpreise nach dem kürzlichen Rückschlag in der weltweiten Krise langfristig entwickeln, ist jedoch unsicher. Die Rohstoffprodukti-

on lässt sich nicht unbegrenzt weiter steigern. Und bei Erschöpfung der Vorräte werden die heutigen afrikanischen Rohstoffländer viel schlechter dastehen als heute. Vor allem auch deshalb, weil es ihnen, wie auch den meisten anderen afrikanischen Staaten, nicht gelungen ist, ihre Volkswirtschaften zu diversifizieren, also auf eine breitere Basis zu stellen. Noch immer trägt die Industrie in Afrika im Durchschnitt nur ein Zehntel zur Wertschöpfung bei. Dabei können Entwicklungsländer nach weltweiten Erfahrungen ihre Entwicklung vor allem dann beschleunigen, wenn sie in der Industrie und im Dienstleistungsbereich erfolgreich sind. Auf beiden Gebieten ist Afrika international sehr schlecht aufgestellt. Auch die Modernisierung der Landwirtschaft, die unter dem Klimawandel zunehmend leidet, kam kaum voran.

Generell fehlt in den afrikanischen Volkswirtschaften eine deutliche Erhöhung der Investitionsquote, die für dauerhaft höheres Wirtschaftswachstum erforderlich wäre. Wegen unzureichender Investitionen gibt es praktisch keinen technischen Fortschritt, und über längere Zeit war die Produktivität von Arbeit, Boden und Kapital sogar zurückgegangen. Bei den meisten dieser kritischen Punkte unterscheidet sich Afrika sehr von erfolgreichen anderen Regionen. Unternehmen aus Ländern wie China und Indien machen afrikanischen Unternehmen deshalb das wirtschaftliche Überleben zunehmend schwer. Der internationale Wettbewerb dürfte sich weiter verschärfen und Afrika noch mehr unter Druck setzen. Aus diesen und weiteren Gründen besteht für die Region kein Anlass zur Entwarnung. Und die in diesem Buch behandelten Themen verlieren durch die teilweise bessere Entwicklung seit rund 15 Jahren nichts von ihrer Bedeutung (zur Entwicklung Afrikas vgl. auch Kappel/Müller 2007).

Ich wurde bei meiner Arbeit von Vielen unterstützt, die mir nützliche Kommentare zu meinen Entwürfen gaben. Bei meinem Dank möchte ich besonders hervorheben: Helmut Asche, Jörg Goldberg, Wilfried Hoffer, Hans Jessen, Stephan Klingebiel, Gerhard R. Koch, Hanns-Peter Neuhoff, Sabine Kruse, David Signer sowie Uwe Strangmann. Sabine Nordsiek danke ich für ihre – nach meiner Einschätzung – erfolgreiche journalistische Unterstützung, meiner Lektorin Cornelia Wilß für die stets unkomplizierte Zusammenarbeit. Claudia Pilnei hat sich flexibel und zuverlässig der umfangreichen Schreiarbeiten angenommen. Nach dem Prinzip der Steigerung zuletzt danke ich meiner Frau Rica. Sie hat es klaglos ertragen, dass ich mich jahrelang sehr auf mein Buchprojekt konzentrierte, und mich dabei noch motiviert. Sie hat mir auch dadurch geholfen, dass sie manche meiner Thesen hinterfragte und mir Entwicklungshilfe-Kauderwelsch nicht durchgehen ließ. Meine Erwähnung von »Unterstützern« bedeutet natürlich nicht, dass diese notwendigerweise mit meinen Thesen übereinstimmen. Die Verantwortung für Unzulänglichkeiten des Buches trage ich allein.

Mit der Veröffentlichung dessen, was ich herausgefunden habe, möchte ich dazu beitragen, dass Aspekte, die für die Entwicklung Afrikas wichtig sind, aber bisher nicht genügend beachtet werden, breiter diskutiert werden. Dabei will ich mit meinen Argumenten eine Lücke füllen zwischen der Gutmenschenrhetorik, die nur die bösen Industrieländer und Multis sieht und nur hier Änderungen fordert, und einer Position, die allein die Afrikaner für die Probleme verantwortlich macht und für Verbesserungen nur dort ansetzen will.

I. Kapitel

Der afrikanische Staat als Fremdkörper und Selbstbereicherungsinstrument

Der als hochkorrupt bekannte nigerianische Despot Sami Abacha starb 1998. Er starb keines natürlichen Todes, nein, wie es hieß hatte er eine Überdosis Viagra nicht verkräftet und war bei einem Schäferstündchen mit vier Prostituierten einem Herzinfarkt erlegen. Seine Frau wurde bei ihrem überstürzten Ausreiseversuch auf dem Flughafen von Lagos festgenommen – angeblich mit 43 Koffern, in denen sich eine Milliarde US-Dollar befand. Mögen diese Schilderungen, die auch durch die internationale Presse gingen, im Detail zutreffen oder nicht: Bezeichnend ist, dass sich die Menschen auf den Straßen von Lagos diese Geschichte erzählen und sie nicht mehr als ein Kopfschütteln bei ihnen auslöst. Sie sind nicht wütend oder überrascht, sondern sehen einmal mehr lediglich ihre Erwartungen bestätigt. Auch wenn es wahrscheinlich übertrieben ist, dass Frau Abacha eine Milliarde US-Dollar bei sich hatte: Bekannt ist, dass der größte Teil der von der Familie Abacha unterschlagenen öffentlichen Gelder bereits lange vor dem Tod des Staatspräsidenten routinemäßig ins Ausland geschleust worden war.

Ist Abacha ein Einzelfall oder inwieweit ist die Episode typisch für die Haltung der Regierungschefs vieler afrikanischer Länder? Abachas ausschweifendes Privatleben entspricht den in ganz Afrika verbreiteten Erwartungen der Menschen an ihren Präsidenten als einen allseits potenten *Big Man*. Wenn er sexuell so viel leisten kann, dann ist er auch der richtige Mann, um seine Anhänger zu schützen und zu unterstützen. Er hat es in diesem Fall nur halt leider übertrieben. Auch außerhalb Afrikas gibt es Korruption, aber hinsichtlich der Dimension der Veruntreuung ihm anvertrauter Gelder war Abacha selbst im Vergleich mit anderen afrikanischen Staatschefs ein Extremfall. Doch auch in vielen anderen afrikanischen Ländern praktizieren große Teile der politischen Eliten Selbstbereicherung in einem Ausmaß und auf eine Weise, die für die Entwicklung ihrer Länder katastrophale Auswirkungen haben.

Warum ist das so? Sicher ist: Selbstbereicherung und Veruntreuung öffentlicher Gelder sind kein Problem einzelner, skrupelloser Regierungschefs, sondern ein systemimmanentes. Ich will deshalb in diesem Kapitel analysieren,

mit welch schwierigen Ausgangsbedingungen die Regierungen der unabhängig gewordenen Länder konfrontiert waren, wie und warum das ursprüngliche patrimoniale System der Stammesgesellschaften im modernen afrikanischen Staat degenerierte und wie Vetternwirtschaft und Selbstbereicherung heute en detail funktionieren. Um zu einem vollständigen Bild zu gelangen, wird untersucht, wie Reformforderungen des Auslands von den politischen Eliten unterlaufen werden und wie die Mechanismen von Staatsverfall und Staatszerfall funktionieren. Es wird der Frage nachgegangen, wie die schwache Staatlichkeit bis heute Entwicklungsfortschritte behindert. Nicht zuletzt betrachten wir, welche Rolle afrikanische Bürgerkriege als Einkommensquellen spielen und welche Mitverantwortung Industrieländer, Schwellenländer und internationale Konzerne dabei haben, afrikanische Staaten zu destabilisieren. Schließlich schauen wir darauf, wie die Demokratisierung seit 1989 verlief und was sie für die Region gebracht hat.

1. SCHWIERIGE AUSGANGSBEDINGUNGEN

Die meisten afrikanischen Staaten waren bis Mitte der 1960er Jahre in die politische Unabhängigkeit entlassen worden, oftmals nach erbittertem antkolonialen Kampf. Die ersten Präsidenten waren nicht selten charismatische ehemalige Freiheitskämpfer. Die neuen politischen Führer sahen sich mit einer Reihe von Problemen konfrontiert, welche die Staatsbildung erschwerten. So waren die potenziellen Führungskräfte auf die Übernahme der Selbstverwaltung zu wenig vorbereitet worden, auch wenn hier je nach Kolonialmacht große Unterschiede bestanden. Da es zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit kaum Straßen gab, die das ganze Jahr über zu befahren waren, und das Fernmeldesystem wenig ausgebaut war und schlecht funktionierte, war der Einfluss der meisten Regierungen räumlich sehr begrenzt. Außerdem war die Verständigung aufgrund der vielen unterschiedlichen Sprachen und lokalen Dialekte äußerst schwierig und behinderte die Bildung von Nationen, wie wir sie kennen. In 34 afrikanischen Staaten wurden eine oder zwei Kolonialsprachen offizielle Amtssprache. Aber nur wenige Afrikaner beherrschten diese. Regierung und formeller Sektor einerseits und das Volk andererseits sprachen – im wahrsten Sinne des Wortes – unterschiedliche Sprachen. Die willkürlichen Grenzziehungen der Europäer zwischen Kolonien hatten Menschen in einen gemeinsamen Staat gezwungen, die nach ihrer Gruppenzugehörigkeit nicht zusammen gehörten. Sie hatten zugleich andere Gruppen getrennt, die zusammen gehörten. Die meisten

unabhängig gewordenen Staaten besaßen deshalb Bevölkerungen, die sich vielen unterschiedlichen Ethnien oder anderen Gruppen zugehörig fühlten, was die Politik erschwerte (vgl. auch Tetzlaff/Jakobeit 2005).

Das größte Problem war jedoch, wie der amerikanische Politikwissenschaftler Pierre Englebert feststellte, die geringe Legitimität der meisten unabhängig gewordenen Staaten. Nach seinen Untersuchungen lassen sich die unterschiedliche nachkoloniale wirtschaftliche Entwicklung in Afrika und anderen Weltregionen im Wesentlichen mit der unterschiedlichen Legitimität des Staates erklären (Englebert 2000). Zwar übernahmen auch in anderen Teilen der Welt neu ins Amt gekommene Regierungen den Staat von den abziehenden Kolonialherren. Doch gibt es in Afrika besonders viele Länder, in denen der Staat nicht oder kaum aus früheren Institutionen hervorging, die es schon vor der Kolonialzeit gab. Die staatliche Autorität stand deshalb hier meist in Konkurrenz mit traditionellen Autoritäten und im Konflikt mit Vorstellungen und Werten seiner Bürger.

Sehen wir uns hierzu einige Beispiele an. In Afrika spielten traditionell die Gemeinschaft, die Abstammung und die Familie für die Menschen eine wesentliche Rolle, während die Verfassungen der unabhängig gewordenen Länder den Vorrang des Individuums betonten. Wie schon in vorkolonialer Zeit richteten sich die meisten Afrikaner noch immer stark nach den Worten und Meinungen der traditionellen beziehungsweise der religiösen Führer. Auch die politischen Eliten des modernen Staats wendeten sich in Zeiten der Krise hilfesuchend an diese. Die meisten Verfassungen gaben der traditionellen Herrschaft aber keine große Verantwortung. Heutige Länder wie Mali, Guinea, Gambia, Mauretanien und die Elfenbeinküste waren schon vor Jahrhunderten Teile großer Reiche, deren Herrscher den Provinzen und ihren Oberhäuptern eigene Machtbefugnisse und Ressourcen und eigenen Besitz zusprachen. Im Gegensatz zu dieser traditionellen Dezentralisierung wiesen die afrikanischen Staaten nach dem Ende der Kolonialzeit eine starke Zentralisierung auf. Während in Afrika traditionell die Alten die Entscheidungen für die Gemeinschaft zu treffen hatten, sahen die Verfassungen ein Wahlrecht aller Erwachsenen vor. Seit vorkolonialer Zeit strebten Afrikaner an, Entscheidungen für die Angelegenheiten der Allgemeinheit einvernehmlich zu treffen. Typisch hierfür war das Palaver auf dem Dorfplatz. Damit in Konflikt standen die Regeln des aus dem Westen importierten Wahlsystems, nach denen es Sieger und Verlierer gab und der Sieger alles bekam (Sy 2010).

Aus diesen Gründen betrachteten Bürger und Politiker den damals neu geschaffenen afrikanischen Staat nicht als Ergebnis eines sozialen Kontraktes auf der Grundlage gemeinsamer Überzeugungen, sondern als eine ihnen fremde Institution. Sie akzeptierten ihn deshalb häufig nicht. Die Verpflichtung zu mo-

ralischem Verhalten gegenüber der Gesellschaft, die Afrikaner vor dem Eintreffen der Kolonialherren empfunden hatten, galt nicht für die Fremdschöpfung des modernen Staats (zu den Konflikten zwischen afrikanischen Soziokulturen und Staat vgl. auch Kapitel II). Afrikanische politische Eliten standen umso mehr vor Legitimationsdefiziten, als sich die Anerkennung, die sich viele politische Führer bei ihren Bevölkerungen im Befreiungskampf erworben hatten, rasch abnutzte. In dieser schwierigen Situation bemühten sich die Regierenden in erster Linie darum, ihre Macht zu erhalten. Zwar hätten ihnen auch Entwicklungserfolge Legitimität verschafft, aber eine erfolgreiche Entwicklungspolitik erfordert unter anderem ein gewisses Niveau gesellschaftlicher Loyalität, das in den meisten afrikanischen Ländern eben kaum vorhanden war. In dieser Situation erschien es den meisten Regierenden zweckmäßiger, ihre Macht durch ein entwicklungshemmendes neopatrimoniales System zu Gunsten einzelner Gruppen zu sichern, anstatt zu versuchen, eine entwicklungsfördernde Politik zu betreiben. Es war vermutlich eine zutreffende Einschätzung, dass sich die Macht so am besten aufrecht erhalten ließ. Hinzu kam, dass die neuen Eliten schnell merkten, dass der Neopatrimonialismus es ihnen leicht und bequem machte, sich selbst zu bereichern.

2. DEGENERATION DES URSPRÜNGLICHEN PATRIMONIALEN SYSTEMS

Vom patrimonialen zum neopatrimonialen System

Das patrimoniale System in den afrikanischen Stammeskulturen bedeutet, dass sich der Einzelne einer Person unterwirft, deren Autorität auf der Tradition oder ihren Einflussmöglichkeiten beruht. Für die von dem Oberen, dem Patron, erhaltenen Leistungen muss der Unterworfene, der Klient, persönliche Gegenleistungen erbringen. Dieses System wird deshalb auch Klientelismus genannt. Der Patron kann seine Herrschaft willkürlich ausüben. Sie ist entsprechend unberechenbar. Trotzdem ergab dieses System in den statischen traditionellen Stammesstrukturen einen gewissen Sinn. Im Gegensatz zu einer solchen traditionellen Herrschaft ist in einem legal-rationalen System, wie es etwa in den westlichen Demokratien verbreitet ist, Persönliches von Öffentlichem getrennt – jedenfalls idealtypisch. Statt möglicher Willkür herrschen klare Regeln. Das beste Beispiel hierfür ist eine funktionierende Bürokratie. Ausgehend von dem geschilderten ursprünglichen System ist in den modernen afrikanischen Staaten bald nach Erlangung der Unabhängigkeit ein neues

Herrschaftssystem entstanden, mit dessen Ausbreitung die politischen Sitten rasch verfielen: der Neopatrimonialismus. Wir wollen uns im Folgenden mit seinen Charakteristika auseinandersetzen (vgl. auch Tetzlaff/Jakobeit 2005).

Klientelismus

Politische Autorität beruht im neopatrimonialen System im Wesentlichen auf klientelistischen Praktiken. Ein Politiker erhält Unterstützung von einem Teil der Bevölkerung, der oft seiner eigenen Ethnie entspricht, und begünstigt diesen Teil als Gegenleistung mit allen verfügbaren Mitteln. Der Politiker als Patron, der solche Begünstigungen gewährt, verwendet hierfür meist öffentliche Mittel, und in aller Regel besteht so ein Konflikt mit den Interessen der Allgemeinheit. Der Patron gewährt seinen Anhängern unter anderem Schutz vor der Gewalt von Gegnern. Dies ist sehr wichtig, denn sehr viele Afrikaner sind Gewaltanwendung oder -androhung ausgesetzt. Dazu gehören Belästigungen, Erpressungen, Fehlverhalten der Polizei und des Militärs, bewaffneter Raub, Mord und Krieg. Der Staat versagt nicht nur dabei, seine Bürger zu schützen, sondern seine Organe sind oft selbst Teil des Problems. Ein Patron stellt, wenn er Zugriff auf Polizei oder Militär hat, möglichst sicher, dass seine Leute von diesen nicht belästigt oder bedroht werden. Er bemüht sich auch, die Gewalt anderer, etwa von Kriminellen oder gegnerischen politischen Schlägertrupps abzuschrecken und abzuwehren. Dafür kann er manchmal auch auf eigene Milizen oder andere geheime bewaffnete Gruppen zurückgreifen. Außerdem helfen Politiker den Angehörigen ihrer Gruppe auf eine Weise, die man umgangssprachlich Vetternwirtschaft nennt. Beispielsweise wählt ein Minister für einen Posten seinen unqualifizierten Neffen aus, während es im öffentlichen Interesse wäre, den fähigsten Bewerber einzustellen. Abgesehen von den vertikalen Beziehungen zwischen Patron und Klienten versuchen hohe Regierungspolitiker im neopatrimonialen System auch, politische Konkurrenten und vor allem regionale Führungspersonen ruhigzustellen, indem sie diese an den staatlichen Pfründen beteiligen. In den jungen post-kolonialen Staaten war es unverzichtbar, mit regionalen Führern Aushandlungsprozesse durchzuführen. Hierdurch sollten die jeweilige ethnische Balance sichergestellt, der staatliche Einflussbereich allmählich ausgedehnt und die Macht der Herrschenden aufrechterhalten werden. Dies ging jedoch zu Lasten von Entwicklung, denn Investitionen in Entwicklungsförderung wirken in aller Regel bestenfalls mittelbar positiv auf das Prosperieren von Staat und Gesellschaft und sind daher im Sinne der Machterhaltung nicht interessant. Eine Folge dieser Ausrichtung: Die jeweils vorübergehend erreichte politische Stabilität

durch Sicherstellen von Einzelinteressen ließ sich auf Dauer nicht aufrecht erhalten.

Vor der Kolonialzeit war Afrika in mehrere tausend Königreiche und Gebiete unterteilt, in denen Häuptlinge herrschten. Nachdem die Kolonialherren abgezogen waren, gab es nur noch 48 afrikanische Nationalstaaten. Mit der Übernahme der politischen Macht in diesen viel größeren Einheiten konnten afrikanische politische Eliten nun über die erheblichen finanziellen Ressourcen des jeweiligen Staates verfügen und dessen Politik bestimmen. Vor allem in den Ländern mit exportierbaren Rohstoffen entstanden sogenannte Rentierstaaten. Rente meint hier ein unverdientes Einkommen, das nicht auf der Leistung des jeweiligen Landes beruht, sondern einer Regierung und einem politischen System unverdient zufließt. Die wichtigsten Renteneinkommen in Afrika sind Rohstoffrenten. Die zweite Art – sozusagen die Rente des armen Mannes bzw. des rohstoffarmen Landes – ist die Entwicklungshilfe. Beide Arten machen es für die jeweiligen Regierungen weniger wichtig, interne Reformen durchzuführen, um die Produktivität der eigenen Volkswirtschaften zu erhöhen. Was Renteneinkommen aus Entwicklungshilfe betrifft, bestätigt eine Fallstudie aus der Zentralafrikanischen Republik den Verdacht, dass es manchen afrikanischen Regierungen mehr darum ging, ihre Hilfsbedürftigkeit zu demonstrieren, als eigene Problemlösungen zu finden (Nuscheler 2004). Insgesamt gelang es afrikanischen Regierungen, den Umfang der Entwicklungshilfe immer weiter zu steigern. Dabei halfen auch Verweise auf die Verantwortung der Europäer für Sklavenhandel und Kolonialherrschaft, das Ausspielen von West und Ost im Kalten Krieg und die, wenn auch oft nur formale, Durchführung von Reformprogrammen und Demokratisierung.

Der Rückgriff auf Renteneinkommen erleichtert es nicht nur, durch Vetterwirtschaft die eigene Macht zu sichern, sondern auch durch Annahme von Schmiergeldern und Betrug sich selbst erheblich zu bereichern. Beispielweise wurden Ende der 1980er Jahre fast die Hälfte der Kupferexporte des damaligen Zaires ins Ausland geschmuggelt, und so riesige Einnahmen dem Staatshaushalt entzogen.

Der Klientelismus hat diverse Ausprägungen und Auswirkungen, welche unter anderem die beiden Wissenschaftler Patrick Chabal und Jean-Pascal Daloz ausführlich analysiert haben (Chabal/Daloz 1999). Beispielsweise muss ein Führer in Afrika im Allgemeinen die Qualitäten und Tugenden seiner Gruppe verkörpern. So wird etwa von einem Repräsentanten der Bamileke in Kamerun erwartet, selbst ein Beispiel dieser geschäftlich sehr erfolgreichen Gesellschaft zu sein. Wenn nach einem Ausspruch des früheren deutschen Oppositionsführers Franz Müntefering Opposition »Mist« ist, so gilt dies noch viel stärker für Afrika. Denn Oppositionspolitiker haben keinen Zugang zu den Fleischtöpfen

des Staates und können so der wichtigsten Aufgabe eines afrikanischen politischen Führers, der Förderung von Klienten, nicht nachkommen. Es besteht hier also ein Widerspruch zu den konstitutionellen Vorgaben demokratischer Systeme. Der Klientelismus erlaubt im Gegensatz zu den westlichen Demokratien auch kein weitgehend ungestörtes Regieren bis zu den nächsten Wahlen. Vielmehr müssen die Politiker an der Macht die Erwartungen ihrer Anhänger laufend erfüllen. Ohnehin geht es selbst bei demokratischen Wahlen in Afrika nicht in erster Linie darum, der Partei die Stimme zu geben, deren Ideen oder gar detaillierte Programme für das Land einen überzeugt haben. Vielmehr sind Wahlen primär ein Geschäft, bei dem Stimmen gegen spätere Leistungen für die eigene Gruppe getauscht werden. Angehörige bevorzugter Gruppen sind meist nicht bereit, zu Gunsten von Fortschritten für das ganze Volk selbst zurückzustecken. Gerade diese Einstellung ist in den so genannten entwickelten Ländern auch nicht anders. Der Unterschied in Afrika: Für die, die bevorzugt werden, sind sogar nach dem Gesetz kriminelle Handlungen des Patrons, wie die Annahme von Schmiergeldern, durchaus legitim. Nach der Logik des Klientelismus müssen sich Politiker und Funktionäre sogar öffentliche Mittel aneignen und sonstiger illegaler Methoden bedienen, um ihre Verpflichtungen erfüllen zu können. Für Nicht-Afrikaner bedeuten solche Praktiken Korruption, nämlich einen Missbrauch von Macht, um sich illegal persönliche Vorteile anzueignen. Für viele Afrikaner ist es dagegen eine moralische Pflicht, die eigene Gruppe im Überlebenskampf gegen konkurrierende Netzwerke oder weniger berechnete Interessengruppen zu unterstützen. Dabei werden die stark negativen Wirkungen, die Korruption auf die öffentliche Verwaltung und die Entwicklung des Landes insgesamt hat, in Kauf genommen. Dies gilt jedenfalls so lange, wie ein angemessener Teil der illegalen Einnahmen den Klienten zu Gute kommt und die Selbstbereicherung nicht zu extrem ist. Beispielsweise wurde das Verhalten von Jomo Kenyatta, des ersten Präsidenten Kenias, von den meisten Bürgern akzeptiert, während das seines raffgierigen Nachfolgers Arap Moi zunehmend kritisiert wurde. Zum afrikanischen politischen System gehört auch der Wunsch führender Politiker, als »Big Man« aufzutreten. Dies wird von den jeweiligen Anhängern auch so erwartet. Denn nur ein solcher Politiker kann sie vor Gegnern ausreichend schützen und unterstützen. Umso wichtiger ist die Zurschaustellung von Erfolg und Wohlstand. Vor allem in städtischen Gebieten fallen oft prächtige Villen inmitten von Slumgebieten auf. Auch ein derartiges »Protzen« wird von den Menschen nicht abgelehnt, solange sie von dem Wohlstand hinreichend profitieren.

Es entspricht durchaus der Logik des Klientelismus, dass viele hohe Politiker und Funktionäre zugleich führende Privatunternehmer waren und sind: Ihre Tätigkeit als Unternehmer bietet ihnen zusätzliche Möglichkeiten, ihre