

Lokale Entwicklungsmakler

Entwicklungshilfe schafft neue Formen des Klientelismus in Afrika

Thomas Bierschenk

Die Entwicklungszusammenarbeit hat neue Rollenmuster bei den klientären Beziehungen in afrikanischen Gesellschaften geschaffen. Die öffentlichen Haushalte sind abhängig geworden von den Transfers der Geberorganisationen. Politiker haben die Rolle übernommen, Entwicklungshilfe zu mobilisieren. Mit der Dezentralisierung der EZ sind ähnliche Rollen auf lokaler Ebene entstanden: Mittler, die den Kontakt zwischen Geberorganisationen und lokalen Interessengruppen herstellen – "lokale Entwicklungsmakler".

Entwicklungshilfe als Rente

Seit Ende des 2. Weltkrieges sind Entwicklungshilfe und Entwicklungsprojekte zu einer massiven gesellschaftlichen Realität in vielen Ländern Afrikas geworden. Die Volkswirtschaften und die Staatstätigkeit der afrikanischen Least Developed Countries (LLDCs) hängen in starkem Maße von den Transferzahlungen aus Entwicklungshilfe ab. In vielen afrikanischen Ländern bilden diese Transferzahlungen aus Entwicklungshilfe einen "grauen" Teil der Staatseinnahmen, der an Bedeutung den Einnahmen aus Steuern, Zöllen, Gewinnen etc. nahekammt oder diese sogar übertrifft.

In der Tendenz führt das zu einem Muster, bei dem die internen Staatseinnahmen kaum noch ausreichen, laufende Kosten – insbesondere für die Gehälter der Staatsangestellten – zu bestreiten, während alle investiven Ausgaben von außen finanziert werden. In vielen Ländern alimentiert sich die politische Klasse

vorwiegend durch Besteuerung des internationalen (Transit-) Handels und durch Transferzahlungen ("Entwicklungshilfe"), und nicht etwa durch intern generierte Revenuen, beispielsweise Abschöpfungen der bäuerlichen Produktion.

Die Entwicklungshilfe ist insbesondere ein wesentlicher Faktor bei der Verankerung klientärer Strukturen im Inneren dieser Gesellschaften (also von Strukturen, die von Entwicklungspolitikern oft beklagt und dann dem Traditionalismus afrikanischer Staaten zugeschrieben werden). Auf allen sozialen Ebenen wird in Afrika heutzutage "Entwicklung" als Transferzahlung definiert: von den Geberländern und multilateralen Geberinstitutionen an die nationalen Regierungen, von diesen an die Bevölkerung.

In einem politökonomischen Sinne sind die Auswirkungen und Funktionen der Entwicklungshilfe in den Empfängerländern denen von "Renten" (d.h. von arbeitslosem Einkommen) vergleichbar. Daher können wir die ärmsten Länder Afrikas auch als "Rentierstaaten" bezeichnen.

Anders als in den klassischen Rentierstaaten des Nahen Ostens – wo die "Rente" an landeseigene Ressourcen (Erdöl) gebunden ist – gibt es allerdings für die Entwicklungshilfe-Rente eine Vielzahl von möglichen Quellen, die von den einzelnen Staaten in nur sehr schwachem Maße kontrolliert werden. Die Entwicklungshilfe-Rente muß immer wieder neu mobilisiert werden. Diese Mobilisierung von Entwicklungshilfe ist eine wichtige Funktion afrikanischer Politiker und Staatsfunktionäre, die in dieser Hinsicht die Rolle von "Entwicklungsmaklern" (courtiers de développement) spielen: Sie vermitteln zwischen den "Gebern" und den potentiellen "Empfängern" von Entwicklungshilfe.

Der Rückzug des Staates aus der Gesellschaft

In den letzten zehn bis fünfzehn Jahren ist es in vielen Ländern Afrikas zu Prozessen der ökonomischen Liberalisierung und der politischen Demokratisierung gekommen. Die Ursachen dafür waren einmal der ökonomische Bankrott vieler Regimes; in gewisser Hinsicht war das Modell des Rentierstaates mit seiner rasanten Ausweitung der Zahl der Staatsangestellten an seine Grenzen gestoßen.

Diese internen Faktoren wurden allerdings durch äußere entscheidend verstärkt: Vor allem verloren durch das Ende des Kalten Krieges die afrikanischen Staaten ihre geopolitische Positionsrente. Dies beseitigte eine letzte Barriere gegenüber dem

Verlangen der internationalen Gebergemeinschaft nach internen Strukturanpassungen, die sich unter anderem durch die Reduzierung der Zahl der Staatsangestellten und die weitgehende Privatisierung des staatlich kontrollierten Wirtschaftssektors vollziehen sollten. Parallel dazu wurden in vielen Ländern die diktatorischen Einparteienregimes abgeschafft, demokratische Spielregeln des politischen Prozesses eingeführt und (zumindest der Absicht nach) die politische Verfassung dezentralisiert.

Dieser ökonomische und politische Rückzug des Staates aus der Gesellschaft hat Handlungsspielräume für eine Vielzahl von Organisationen, Vereinigungen, Aktivitäten der "Zivilgesellschaft" (wieder-)eröffnet: für Produktionsgenossenschaften, Bauernorganisationen, Emigrantenvereinigungen, religiöse Vereinigungen (zwischen christlichen Freikirchen und islamischen Bruderschaften), für ethnische und kulturelle Organisationen, Frauen- und Jugendclubs, Sparringe etc., die sowohl im städtischen wie im ländlichen Bereich aktiv werden. Viele von diesen Vereinigungen haben auf lokaler Ebene auch eine entwicklungspolitische Zielsetzung. Sie versuchen, Projekte zur Verbesserung der Infrastruktur zu initiieren, d.h. den Bau von Brunnen, Pisten, Schulen und Gesundheitsstationen, sie streben eine Verbesserung der sozialen Dienstleistungen an, vor allem im Bereich von Erziehung und Gesundheit, sie organisieren produktive Tätigkeiten für marginale Gruppen etc.

Diese lokale Dynamik trifft auf neueste Entwicklungen im Bereich der Entwicklungshilfe, die durch Bemühungen zur Entstaatlichung und Dezentralisierung der Hilfe gekennzeichnet sind. Die Tendenz geht zur "partizipativen Entwicklung", zur Arbeit "an der Basis", zu "Mikroprojekten". Die Entwicklungshilfe, so will es die gegenwärtige Tendenz, wird "entstaatlicht": Neben den großen, klassischen, multilateralen und nationalen Trägern der Hilfe spielen sogenannte "Nichtregierungsorganisationen" (NROs) – wozu nicht nur private Vereine zählen, sondern beispielsweise auch die Kirchen – eine zunehmend wichtigere Rolle; hinzu kommen, im Rahmen der sogenannten dezentralen Entwicklungshilfe, auch ganz neue Träger wie beispielsweise Kommunen oder Bundesländer, die – etwa im Rahmen von Städtepartnerschaften – in Übersee ihre eigene Entwicklungshilfe betreiben.

Im Rahmen dieser dezentralen Entwicklungshilfe entstehen also neue Formen internationaler Beziehungen zwischen Organisationen und Institutionen der Zivilgesellschaft, die an den klassi-

schen Beziehungen zwischen Staaten vorbeilaufen. Diese Dezentralisierung der Entwicklungshilfe und das Bemühen der Geber, mit den Zielgruppen in einen "direkten" Kontakt zu kommen, hat dazu geführt, daß jetzt auch auf lokaler Ebene "Entwicklungsmakeln" zu einem wichtigen Phänomen wird.

Lokale Entwicklungsmakler

Unter einem "lokalen Entwicklungsmakler" verstehe ich einen Mittelsmann, der dazu beiträgt, externe Ressourcen aus dem Bereich der "Entwicklungshilfe" in eine Lokalität zu leiten, in der er selbst eine politische Rolle spielt oder zu spielen versucht. Versteht man ein "Entwicklungshilfeprojekt" als die gleichsam idealtypische Form der Entwicklungshilfe, dann stellen die Entwicklungsmakler die lokalen Träger eines solchen Projektes dar, die an der Schnittstelle von Entwicklungsagenturen und Zielgruppen agieren. Gegenüber den externen Geldgebern sind sie es, die als legitime Vertreter dieser Zielgruppen gelten und deren "Bedürfnisse" artikulieren.

Wie bei ihren Kollegen auf der nationalen Ebene hängt die Position dieser "Barfuß"-Makler wesentlich von ihrem Zugang zu den Gebern und ihrer Verhandlungskompetenz diesen gegenüber ab. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Kenntnis des jeweilig gängigen Entwicklungsdiskurses, die Fähigkeit, sich in den jeweils herrschenden Schlüsselbegriffen dieses Diskurses auszudrücken, aber auch die Kenntnis von Programmschwerpunkten und Vergabeprozeduren der einzelnen Geber.

In den lokalen politischen Arenen stellt die Fähigkeit zur Mobilisierung externer Ressourcen ihrerseits eine bedeutende Machtquelle dar. In diesem Zusammenhang ergeben sich zwei interessante Fragestellungen: nach den Beziehungen zwischen traditionellen Mittelsmännern und den Entwicklungsmaklern einerseits, und nach den durch den Aufstieg der Entwicklungsmakler bedingten Wandlungen traditioneller Formen von Patronage und Klientelismus andererseits. Die historische und politikanthropologische Forschung hat gezeigt, in welchem Maße die Inhaber von lokalen Machtpositionen (z.B. die Dorfhäuptlinge) schon vor, vor allem aber in der Kolonialzeit Mittelsmannfunktionen übernahmen. Diese Intermediäre waren und sind Nutznießer verschiedener Positionsrenten, sind aber in der Regel vom Zugang zur Entwicklungsrente ausgeschlossen.

Grundsätzlich lassen sich drei mögliche Positionen der Entwicklungsmakler in der lokalen politischen Arena unterscheiden:

1. Die Maklerrolle wird von den lokalen "*big men*" selbst ausgefüllt, als Bestandteil einer Strategie der Absicherung ihrer Macht. Diese Fälle scheinen allerdings bislang nur selten vorzukommen.

2. Der Makler steht außerhalb der Arena. In diesem Fall lassen sich seine Aktivitäten als Strategie der lokalen Verankerung bezeichnen; er entrichtet mit seiner Maklertätigkeit sozusagen die Eintrittsgebühren in diese Arena. Beispiele für diesen Typ sind Migranten und regionale bzw. nationale politische Führer, aber auch Missionare und Forscher (etwa Ethnologen).

3. In den meisten Fällen gehört der Makler zur lokalen politischen Arena, ist in ihr aber marginal. Seine Strategie ist demnach eine des sozialen Aufstiegs. Beispiele hierfür sind die jungen Schul- und Hochschulabbrecher (*jeunes déscolarisés*), die derzeit in Afrika oft in ihre Heimatdörfer zurückkehren und dort – durch Gründung einer NRO – zu kleinen Unternehmern in Sachen "Entwicklung" werden. Oft waren diese Rückkehrer in ihrem bisherigen Leben sehr mobil, mit Reisen und längeren Aufenthalten in verschiedenen Teilen ihres eigenen Landes und darüber hinaus in Afrika sowie zum Teil auch in Europa.

Betrachtet man die Lebensläufe dieser Makler genauer, dann stellt man oft fest, daß sie vorhergehende Vereinserfahrungen gehabt haben – in politischen Parteien, in religiösen Vereinigungen, in anderen Gruppen, in denen sie wichtige Kompetenzen erworben haben: die Kenntnis unterschiedlicher gesellschaftlicher Spielregeln, das Wissen darum, daß diese Spielregeln nicht von Natur aus gegeben sind, sondern daß sie auf vorhergehender Übereinkunft beruhen, die Erfahrung, daß man mit der Manipulation von Regeln Politik machen kann, die Fähigkeit, Gruppen zu leiten und zu mobilisieren, Management- und Verhandlungsgeschick.

In den beiden letztgenannten Fällen ergeben sich unterschiedliche Möglichkeiten der Beziehungen zwischen den Maklern und den lokalen Inhabern von Herrschaftspositionen: Konflikt, Kooperation oder Patenschaft. In der Regel scheinen Entwicklungsmakler Strategien der Allianzbildung mit den traditionellen lokalen politischen Führern zu verfolgen. Es ließe sich nachgerade die These eines "historischen Kompromisses" zwischen beiden Typen von Mittelsmännern formulieren, in welchem erstere die politischen Beziehungen zwischen Staat und Lokalität, letztere die

zwischen Lokalität und Entwicklungshilfegebern zu kontrollieren versuchen. Der Aufstieg der Entwicklungsmakler führt also zu einer Auffächerung bestehender Patronagesysteme.

Makler als Thema der Sozialanthropologie

Für die britischen Sozialanthropologen, die um 1950 den soziologischen Begriff des Maklers entwickelten, vermittelt dieser zwischen zwei Parteien, die durch ein eindeutiges Macht-Ungleichgewicht gekennzeichnet sind; sie agieren also in Situationen der Einkapselung (encapsulation) von Lokalgesellschaften durch Globalgesellschaften – vor allem in Situationen, in denen die staatliche Steuerungskompetenz gegenüber den Lokalgesellschaften nur schwach entwickelt ist. In der jüngeren Diskussion wurde der Begriff des Maklers von dieser Fixierung auf Situationen der Einkapselung abgelöst; die These lautete jetzt, daß die soziale Figur des Maklers generell da notwendig wird, wo soziale Felder bzw. Niveaus nur schwach miteinander verknüpft sind. Dies kann in der Tat die schwache lokale Verankerung eines Staates bedeuten, aber auch die Segmentierung von Märkten. Ganz allgemein gesprochen, finden sich Makler dort, wo Kommunikationsbarrieren zwischen sozialen Einheiten bestehen, die diese Makler überbrücken helfen.

Anders gesagt: In einer Welt perfekter Märkte und einer perfekt arbeitenden Bürokratie entfielen die Funktionen von Maklern. In diesem Sinne könnte man die Kategorie des Maklers auch als die soziologische Entsprechung der ökonomischen Kategorie der Rente bezeichnen.

Entwicklungsmakler agieren in einem höchst komplexen Umfeld. Sie müssen zwischen einer Vielzahl von Parteien vermitteln, zwischen denen keine eindeutige Machtverteilung herrscht. Sie müssen Kommunikationskanäle nach vielen Seiten gleichzeitig offenhalten, um als "kreditwürdig" zu gelten. Sie vermitteln nicht einfach zwischen Bedürfnissen, sondern provozieren diese oft erst bei ihren verschiedenen Partnern. Ihre wesentliche Aufgabe ist das "management of meanings", also die Übersetzung zwischen unterschiedlichen kulturellen Codes.

Das erfordert von ihnen erhebliche Inszenierungsleistungen, denn im Kontakt mit einer Klientelgruppe muß einerseits die jeweilige soziale Nähe herausgestellt werden, andererseits glaubhaft gemacht werden, daß der Makler Zugang zu fremden Welten

hat, von deren Funktionieren seine Gesprächspartner nichts verstehen. Der Makler muß gleichzeitig vermitteln, daß er zu einer "Wir-Gruppe" gehört und doch nicht ganz. Diese dem Makler abverlangte Gratwanderung in seiner Außendarstellung ist ein Grund für die ihm eigene, oft leicht anrühige Aura.

Eine vorläufige Typologie von lokalen Entwicklungsmaklern

Es lassen sich vorläufig mindestens vier verschiedene Typen lokaler Entwicklungsmakler und entsprechender organisatorischer Formen unterscheiden:

Religiöse Gruppen

Die Zugehörigkeit zu einer Kirche, einer "Sekte", einer Bruderschaft ermöglicht die Mobilisierung von Kontakten außerhalb der Lokalität und jenseits von Verwandtschaftsbeziehungen. Islamische Bruderschaften, katholische Kirche, protestantische Kirche und Sekten, synkretistische Bewegungen und Freikirchen können in diesem Sinne auch als Netzwerke aufgefaßt werden, in denen Makler externe Ressourcen mobilisieren. Aus historischer Sicht handelt es sich hier im übrigen wahrscheinlich um die ältesten Formen dezentralisierter Vermittlung von "Entwicklungshilfe".

Migrantenvereinigungen

Hier handelt es sich um Vereinigungen von Staatsangestellten, Akademikern, Kaufleuten und anderen Angehörigen sozial gehobenerer Schichten mit gemeinsamer Abstammung aus einer Region oder Lokalität. Diese Emigrantenvereinigungen finden sich seit der Kolonialzeit in allen größeren afrikanischen (Haupt-)Städten und im Ausland. In den letzten Jahren haben ihre Mitglieder ihre professionellen Kompetenzen, ihre sozialen Kontakte und ihre Zugangsmöglichkeiten zu nationalen Verwaltungsapparaten und ausländischen Entwicklungshilfegebern zunehmend dazu verwandt, Entwicklungshilfeprojekte in ihre jeweiligen Herkunftsregionen zu kanalisieren. Dies erlaubt es den Emigranten nicht nur, Verbindungen zur Heimat aufrechtzuerhalten, sondern auch trotz physischer Abwesenheit dort weiterhin eine wichtige politische Rolle zu spielen.

Ethnische und kulturelle Bewegungen

Diese Bewegungen, die ebenfalls oft von Staatsangestellten oder Intellektuellen animiert werden, haben in der Regel ein doppeltes Ziel: einerseits eine größere Teilhabe der von ihnen repräsentierten Bevölkerungsgruppen an den Leistungen des Zentralstaates und der Entwicklungsrente, andererseits den verbesserten Zugang zu Positionen im Staatsapparat für ihre Repräsentanten. In beiden Fällen spielt in der Regel das Argument von einer "ethnisch ungerechten" Verteilung der Entwicklungsrente eine erhebliche Rolle. In dem gegenwärtigen Kontext der Demokratisierung haben diese Bewegungen ein besonderes Gewicht erhalten.

Bauernführer

Mit diesem Begriff, der in den letzten Jahren gerade bei NROs, aber auch bei anderen Entwicklungshilfeagenturen in Mode gekommen ist, werden lokale Vertreter ländlicher "Zielgruppen" bezeichnet, mit denen die Organisationen privilegierte Beziehungen unterhalten. (Man trifft diese "Barfußmakler" in letzter Zeit nicht selten auf einschlägigen, von den Gebern organisierten Seminaren in Europa.) Diese Bauernführer haben oft Positionen in lokalen Organisationen inne (Kooperativen, Bauernvereinigungen etc.). Nicht selten handelt es sich dabei um ehemalige Migranten und Schulabbrecher, die in den letzten Jahren in ihre Dörfer zurückgekehrt sind und sich dort wieder in das landwirtschaftliche Produktionssystem integriert haben. Die Dezentralisierung der Entwicklungshilfe verschafft dieser Gruppe von bäuerlichen Intellektuellen heute eine wachsende Bedeutung.

Diese Typologie sollte nicht als historisch unbeweglich verstanden werden. Im Verlauf der Geschichte ist es durchaus möglich, daß ein vorherrschender Typ von Maklern (etwa der religiöse) durch einen anderen (Bauernführer) abgelöst wird. Es gibt also unterschiedliche Verlaufsgeschichten (*trajectoires*) des Rentenphänomens auf lokaler Ebene, in deren Verlauf eine Form der Vermittlung von Entwicklungsrente den Boden für andere Formen bereiten kann.

Die regionale Verbreitung der Entwicklungsmakler in West- und Zentralafrika

Die Ergebnisse der wenigen bislang vorliegenden Feldforschungen zum Thema der lokalen Entwicklungsmakler legt folgende Typologie ihrer regionalen Verbreitung nahe:

In einer ersten Gruppe von Ländern ist die Entwicklungsrente auf lokaler Ebene von hoher Bedeutung. Dazu gehören etwa Mali und Burkina Faso, besonders aber Senegal – ein Land, das viermal mehr Entwicklungshilfe pro Kopf der Bevölkerung erhält als der Durchschnitt aller frankophonen afrikanischen Länder (die ihrerseits insgesamt stärker von Entwicklungshilfe abhängen als die anglophonen), und das sich schon lange vor den jüngsten Demokratisierungsprozessen durch ein relativ offenes politisches System auszeichnete. Im Senegal wurden daher auch die ersten empirischen Studien zur Kategorie des lokalen Entwicklungsmaklers unternommen.

Eine zweite Gruppe von Ländern ist durch eine niedrige Bedeutung der lokalen Entwicklungsrente gekennzeichnet, und zwar deshalb, weil sie insgesamt weniger von internationalen Transferzahlungen abhängen. Unsere Hypothese ist, daß sich in dieser Gruppe vor allem die Länder des anglophonen Afrikas befinden.

In einer dritten Gruppe von Ländern ist die Bedeutung der lokalen wie der nationalen Entwicklungsrente aus einem anderen Grund niedrig: weil diese Länder nämlich über relativ große interne Ressourcen verfügen, aus denen sie Renteneinkommen erzielen. In diese Gruppe gehören zum Beispiel Elfenbeinküste (landwirtschaftliche Exportprodukte) und Gabun (Erdöl).

In einer vierten Gruppe von Ländern ist die Bedeutung der lokalen Entwicklungsrente deshalb niedrig, weil der Zugang zu den lokalen Arenen versperrt ist – weil er beispielsweise durch den Zentralstaat kontrolliert wird (dies war der Fall Benins bis zur Mitte der 1980er Jahre) oder weil diese Kontrolle durch "traditionelle Notabeln" ausgeübt wird (wie bis in die allerjüngste Zeit in Niger).

Gerade mit dem Beispiel von Benin wird angezeigt, daß diese Typen historisch sozusagen im Fluß sind: Im Laufe der Zeit kann ein Land von einem Typ zum anderen übergehen.

Literatur:

Olivier de Sardan, J. P. & T. Bierschenk, 1993: Les courtiers locaux du développement. Bulletin de l'Association Euro-Africaine pour l'Anthropologie du Changement Social et du Développement (APAD), 5:71-76

Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau, Jean-Pierre Olivier de Sardan (éd.): Les courtiers locaux de développement en Afrique. Perspectives du terrain. Paris, Karthala (in Vorbereitung)

Giorgio Blundo: Les courtiers locaux du développement, in: Cahiers d'Etudes Africaines, vol. 35 (1995), no. 137:73-99

Max Gluckman et al.: The Village Headman in British Central Africa, in: Africa 19 (1949):89-106

Dieter Neubert: The Role of Local Brokers in the Development System. Experiences with "Self-Help Projects" in East Africa. Berlin, Das Arabische Buch 1997. Working Papers on African Societies, 15

Dr. Thomas Bierschenk ist Professor für Kulturen und Gesellschaften Afrikas an der Universität Mainz.