

BAYREUTH

CAROLIN OLIVARES CAÑAS

IM SPANNUNGSFELD VON
GLOBALISIERUNG UND LOKALISIERUNG

POLITISCHE DEZENTRALISIERUNG IN HOACHANAS,
NAMIBIA

BAYREUTH AFRICAN STUDIES WORKING PAPERS
(MARCH 2005)

No. 1

Bayreuth African Studies Working Papers

Die Bayreuther Arbeitspapiere "Bayreuth African Studies Working Papers" berichten über laufende Arbeiten, aktuelle Forschungsergebnisse und Materialien des Afrika Schwerpunkts der Universität Bayreuth. Es gibt keine festen Vorgaben für die Publikationssprache und die Länge der Beiträge.

Beiträge zu dieser Reihe können direkt oder über Hochschullehrer/innen bzw. über Mitglieder des SFB/FK 560 eingereicht werden. Die Herausgeber entscheiden über ihre Aufnahme.

Die Schriftenreihe "Bayreuth African Studies Working Papers" wird über den Opus-Service der Universitätsbibliothek erfasst. Jeder Band erscheint in elektronischer Version über die Homepage des IAS: <http://www.uni-bayreuth.de/Afrikanologie/IAS/index.html> und die Homepage des SFB: <http://www.uni-bayreuth.de/sfbs/sfb-fk560/index-publikationen.html>. Weitere Links befinden sich auf den Homepages einzelner Lehrstühle und Professuren der Universität Bayreuth.

Herausgeber:

IAS: Herbert Popp (Geschäftsführender Direktor)

SFB/FK 560: Dieter Neubert (Sprecher)

SFB/FK 560: Brigitte Bühler-Probst (Wissenschaftliche Koordination)

Bayreuth African Studies Working Papers

No. 1, March 2005

Carolin Olivares Canas: Im Spannungsfeld von Globalisierung und Lokalisierung.
Politische Dezentralisierung in Hoachanas, Namibia



Adresse:

Universität Bayreuth

Institut für Afrikastudien & Kulturwissenschaftliches

Forschungskolleg (SFB/FK 560)

D-95440 Bayreuth

Telefon: 0921/55-2088

Fax: 0921/55-2085

Abstract

Demokratisierung und Dezentralisierung sind zentrale Ziele der gegenwärtigen Entwicklungspolitik. Namibia hat diese Zielsetzung aufgegriffen und zumindest formal umgesetzt. Die kritische politische und wissenschaftliche Diskussion entzündet sich vor allem an der Frage inwieweit auf der nationalen Ebene Demokratie tatsächlich verwirklicht ist. Dieser Beitrag nimmt dagegen die Wirkung von Demokratisierung und Dezentralisierung auf der lokalen Ebene in den Blick. Im Zentrum steht dabei die Siedlung Hoachanas im abgelegenen Süden Namibias. Hoachanas war weitgehend von der formalen Verwaltung Namibias abgeschnitten und unterstand einer traditionellen Autorität. Im Rahmen der Dezentralisierungspolitik sollte die Siedlung durch die Errichtung eines auf demokratischen Prinzipien beruhenden Gremiums in die nationalen Verwaltungsstrukturen integriert werden. Dabei zeigt sich, dass die auf der nationalstaatlichen Ebene nach westlichen Vorbildern entwickelten Konzepte von Demokratisierung und Dezentralisierung im Prozess ihrer Umsetzung auf der lokalen Ebene umgearbeitet werden und im lokalen Kontext als Instrumente lokaler politischer Auseinandersetzung dienen. Dezentralisierung bewirkt in diesem Fall erst die wirksame Einbeziehung von Hoachanas in das nationalstaatliche Verwaltungssystem und Demokratisierung eröffnet neue lokale politische Arenen.

Autorin

Carolin Olivares Canas M.A., geb. 1960. 1980-1984 Absolvierung der Berufsgenossenschaftlichen Verwaltungsakademie in Hennef/Sieg, 1984-1992 Sachbearbeiterin im gehobenen berufsgenossenschaftlichen Verwaltungsdienst in Mainz. 1992-1997 Studium der Ethnologie, Soziologie und Pädagogik an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz, 1997 Magister in Ethnologie; 1998 und 1999 Forschungsaufenthalte in Namibia mit Stipendien des DAAD und der Erika Sulzmann-Stiftung; 1999 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Ethnologie und Afrika Studien der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz. Nach Familienpause seit 2003 Erwachsenenbildung und Projekte für Vorschulkinder zum Thema „fremde Kulturen“.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Der Ansatz: Die Schnittstellenanalyse	5
3.	Die theoretischen Konzepte	
3.1.	Globalisierung und Lokalisierung	8
3.2.	Politik und Politische Dezentralisierung	9
4.	Rahmeninformationen	
4.1.	Politische Dezentralisierung in Namibia	
4.1.1.	Die Entstehungsgeschichte	12
4.1.2.	Das System	14
4.2.	<i>Hoachanas</i> – das soziopolitische Umfeld	
4.2.1.	Die Rote Nation	17
4.2.2.	Die aktuelle Situation	18
5.	Die Schnittstellenanalyse: Politische Dezentralisierung in <i>Hoachanas</i>	
5.1.	Morphologie der Schnittstelle	22
5.1.1.	Maßnahmen politischer Dezentralisierung	22
5.1.2.	Interaktionen, Wechselwirkungen und neue Strukturen	23
5.2.	Die Akteure des Zentralstaates	
5.2.1.	Identifikation der Akteure	24
5.2.2.	Einstellungen und Strategien	24
5.3.	Die lokalen Akteure	
5.3.1.	Identifikation der Akteure	25
5.3.2.	Einstellungen und Strategien	26
5.4.	„Eigene Projekte“, Politikkonzepte und Gesellschaftsentwürfe	27
6.	Schluss: Politische Dezentralisierung in <i>Hoachanas</i> - das Spannungsfeld	30

Im Spannungsfeld von Globalisierung und Lokalisierung. Politische Dezentralisierung in Hoachanas, Namibia¹

1. Einleitung

Seit geraumer Zeit wird politische Globalisierung in den Sozialwissenschaften diskutiert. Ein Thema innerhalb der Debatte ist die Auswirkung der politischen Globalisierung auf den Nationalstaat. Der Fokus ist auf die supranationale, auf die globale Ebene gerichtet; die Analysen und theoretischen Modelle sind sehr unterschiedlich. Ohmae (1995) geht davon aus, dass der Nationalstaat sich auflösen wird, während Robertson (1992) argumentiert, dass in der sich entwickelnden globalen Arena eine umfassende Repositionierung von Akteuren stattfinden und der Nationalstaat nicht mehr der dominante Bezugsrahmen für soziales und politisches Handeln darstellen wird. Rosenau (1980) stellt heraus, dass globale Politik mehr und mehr von nicht-staatlichen Akteuren mitbestimmt wird. Wenn es allerdings um die Auswirkungen globaler Ideen auf die lokale Ebene geht, steht die wirtschaftliche und kulturelle Globalisierung im Vordergrund. Die Dynamiken, die mit dem Einbringen globaler politischer Konzepte in die lokalen Arenen in Gang gesetzt werden, scheinen sich hingegen der Wahrnehmung weitgehend zu entziehen. Grund genug, diese zum Gegenstand der folgenden Ausführungen zu machen.

Zu den politischen Konzepten, die durch Prozesse der Globalisierung in nicht-westliche Kontexte transportiert werden, gehört zunächst einmal der Nationalstaat nach westlichem Muster. Dieser im Verlauf des 19. Jahrhunderts von Angehörigen der Bürgerlichen Gesellschaft konzipiert, soll, so die Theorie, im Zuge der Globalisierung, in deren Verlauf die „eine Weltgesellschaft“ entstehen wird, irgendwann in der Zukunft überwunden

¹ Der Aufsatz basiert auf zwei Feldaufenthalten, die im August und September 1998 sowie im April und Mai 1999 stattfanden. Befragt wurden Mitarbeiter im zuständigen Ministerium, in Behörden und politischen Stiftungen sowie mit dem Themenbereich befasste Wissenschaftler der namibischen Universität in Windhuk. Die meisten Interviews wurden mit Bewohnern und Bewohnerinnen von *Hoachanas* sowie Abgeordneten des für die Siedlung zuständigen Regionalrates in Mariental geführt.

werden (Beck 1998: 9, Schrader 1999: 135); zunächst einmal aber ist er die einzige Form der staatlichen Organisation, die auf der globalen Ebene als adäquat und modern gilt. Ausschließlich nationalstaatlich organisierte Gesellschaften können auf der globalen Bühne der Weltpolitik und -wirtschaft sowie der verschiedenen internationalen Organisationen eine Rolle spielen, ob es sich nun um Mitgliedschaften, die Zusicherung von Unterstützung oder den Zugang zum Weltmarkt handelt.

Ähnlich verhält es sich mit der Idee der politischen Dezentralisierung, eine vom Westen propagierte besondere Form der nationalstaatlichen Organisation, verbunden mit Zielvorstellungen wie Kontrolle der zentralen Macht; Etablierung lokaler Verwaltungen; Partizipation der lokalen Bevölkerungen. Sie gilt gar als Garant für die Realisierung von Demokratie auf der lokalen Ebene. Angenommen wird, dass quasi automatisch auch die lokale sozioökonomische Entwicklung vorangetrieben wird, was sich wiederum auf die nationale Demokratisierung positiv auswirken soll. Vor allem für die Entwicklungsländer wird politische Dezentralisierung als Hoffnungsträger der Demokratie gepriesen. So legen internationale Geberorganisationen den Regierungen dieser Länder die Etablierung dezentraler Systeme nahe mit der Folge, dass entsprechende staatliche Programme vom Westen gefördert werden.

Anders ausgedrückt: Politische Dezentralisierung als eine vom Westen propagierte Form nationalstaatlicher Organisation wird durch Prozesse der Globalisierung in nicht-westliche Kontexte transportiert.

Ein Beispiel unter vielen ist Namibia. So verpflichtet die namibische Verfassung die Regierung zur Errichtung dezentraler demokratischer Strukturen. Die Siedlung Hoachanas im Süden Namibias, bislang einer traditionellen Autorität unterstehend, soll im Rahmen der seit April 1998 forcierten Regierungspläne zur Umsetzung der Dezentralisierungspolitik in das System des modernen namibischen Staates integriert werden. Der erste Schritt besteht in der Implementierung eines von den Bewohnern und Bewohnerinnen der Siedlung gewählten Gremiums, das den zuständigen Regionalrat unterstützt. Bei diesem advisory council handelt es sich um eine Art Proto-Selbstverwaltungsorgan. In Hoachanas wurden zum Zeitpunkt der von mir durchgeführten Untersuchungen im August und September 1998 sowie im April und Mai 1999 die Vorkehrungen hierfür getroffen.

Auf einer allgemeinen Ebene beschäftigt mich die Frage danach, wie ein vom Norden international bzw. global propagiertes politisches Konzept von den beteiligten Akteuren wahrgenommen und wie es lokal realisiert wird. Politische Dezentralisierung wird in dieser akteurszentrierten Sichtweise als übergeordneter Prozess aufgefasst, der wiederum mehrere Teilprozesse umfasst, in denen Akteure diejenigen sind, die konkret handeln. Gegenstand meiner Untersuchung ist der Teilprozess, der sich entfaltet, wenn Reprä-

sentanten des Zentralstaates auf Repräsentanten der lokalen Politik treffen. Dies beinhaltet nicht nur das eigentliche Zusammentreffen, sondern auch die strukturellen und dynamischen Folgen für die lokale politische Arena.

Politische Dezentralisierung ist aber mehr als nur das Etikett für ein Bündel von zusammenhängenden, miteinander verflochtenen und sich gegenseitig bedingenden Prozessen und Ereignissen. Gleichzeitig ist sie ein politisches Konzept, ein Ziel, eingebunden in das normative Programm der westlichen Demokratie. Die Frage ist, ob genau diese Idee transportiert wird oder ob sie Veränderungen erfährt. Die Vermutung liegt nahe, dass letzteres der Fall ist, denn politische Dezentralisierung wird sofort zum Gegenstand einer Auseinandersetzung zwischen allen beteiligten Akteuren. Verhandelt und gestritten wird darüber, wie dieses Etikett inhaltlich gefüllt werden kann.

Es soll in den folgenden Ausführungen darum gehen, was die beteiligten zentralstaatlichen und lokalen Akteure jeweils unter politischer Dezentralisierung verstehen, ob und wie sich diese Interpretationen von den ursprünglichen westlichen Mustern unterscheiden, wie sie sich in den Interaktionen verändern und in welcher Weise sie sich schließlich auf gesellschaftliche Entwürfe auswirken. Es geht um aktive kreative Vorgänge wie Vermischen von Inhalten, Annähern und Auseinandertriften, Modifizieren und Ablehnen.

Basierend auf dem empirischen Material kristallisieren sich drei Teilbereiche heraus, die zur Beantwortung der Frage etwas beitragen können. Grob vereinfacht möchte ich diese hier kurz skizzieren.

Der erste Bereich betrifft die Repräsentanten des Zentralstaates. Diesen kommt die Aufgabe zu, das externe bzw. globale politische Programm auf nationaler Ebene aufzubereiten, indem sie es zwar den spezifischen historischen, soziopolitischen und kulturellen Rahmenbedingungen ihrer Länder anpassen, aber doch „im Geiste“ des westlichen Ideals in regionalen und lokalen Kontexten etablieren. Einerseits können die Repräsentanten des Zentralstaates als Intermediäre des Globalen angesehen werden, da sie das von außen eingebrachte politische Programm bearbeiten, um es sozusagen „nach unten“ weiter zu geben, andererseits interpretieren gerade sie politische Dezentralisierung individuell und verfolgen ihre jeweils eigenen Ziele. Anders ausgedrückt: die Akteure auf seiten des Zentralstaates nutzen das Programm für ihre eigenen Projekte.

Der zweite Bereich betrifft die lokalen Akteure. Deren Auffassungen und Interpretationen weichen wiederum von denen der Vertreter des Zentralstaates ab und sind untereinander nicht einheitlich. Vor Ort wird das Material weiter umgearbeitet, den lokalen Gegebenheiten und Bedürfnissen angepasst, zur Austragung lokaler Konflikte regelrecht ausgeschlachtet.

Dabei werden als Reaktion auf Maßnahmen der Dezentralisierung unterschiedliche Entwürfe von Gesellschaft bzw. Gemeinschaft kreiert.

Der dritte Bereich schließlich betrifft das, was im Verlauf der vielfältigen Ereignisse und Entwicklungen sowie der entstehenden Eigendynamiken im Zusammenhang mit den Maßnahmen der politischen Dezentralisierung entsteht. Was generiert wird ist ein sozialer Raum, in dem vor dem Hintergrund der politischen Dezentralisierung, die den Handlungsrahmen vordergründig absteckt, über grundsätzliche gesellschaftliche Fragen gestritten wird. In den Diskursen werden globale und lokale Elemente vermischt und von allen Akteuren genutzt.

In einer anderen Begrifflichkeit wird diese Begegnung von Akteuren aus unterschiedlichen soziokulturellen Rahmenbedingungen als spezifisches Netzwerk bezeichnet, das um eine Schnittstelle herum entsteht. Im Ansatz von Norman Long und seinen Schülern, der den Analyserahmen für die folgenden Ausführungen bildet, wird die soziale Schnittstelle als der Punkt definiert, an dem es zwischen sozialen Systemen, Feldern oder Ebenen der sozialen Ordnung mit Wahrscheinlichkeit zu Konflikten kommt, weil Normen, Werte, Handlungsmuster und Weltansichten der involvierten Akteure nicht übereinstimmen (Long 1993: 217). Generiert wird die Schnittstelle durch bestimmte Ereignisse, im vorliegenden Fallbeispiel durch Maßnahmen der Dezentralisierung, aber sie verläuft zwischen Institutionen oder Organisationen. Ausgefochten werden die entstehenden Konflikte zwischen sozialen Akteuren. In Hoachanas wird durch Maßnahmen der politischen Dezentralisierung eine Schnittstelle generiert, an der Akteure der Zentrale und lokale Akteure aktiv werden.

Der Analyse stelle ich einige Bemerkungen zum Analyseansatz und zu den theoretischen Konzepten Globalisierung und Lokalisierung, Politik und politische Dezentralisierung sowie die unerlässlichen Hintergrundinformationen voran.

2. Der Ansatz: Die Schnittstellenanalyse

Die Schnittstellenanalyse wurde zur Untersuchung der Prozesse im Zusammenhang mit der Implementierung von Entwicklungsprogrammen in ländlichen Gebieten entwickelt. Ihr Ansatz ist jedoch ebenso geeignet, die Prozesse zu erfassen, die ablaufen, wenn der Staat in die Bereiche lokaler Politik vordringt. Das Entscheidende ist die Akteurszentriertheit des Ansatzes.

Long fokussiert in seinem Modell der sozialen Schnittstelle den Punkt, an dem etwas von außen in einen lokalen Kontext eingebracht wird, um von da aus die sozialen Konsequenzen vor Ort zu untersuchen. Basierend auf der Grundannahme, dass auf lokaler Ebene nach bestimmten Mustern agiert wird und externe Akteure hinzukommen, die zunächst einmal nach grundsätzlich anderen Mustern handeln, wird unterstellt, dass es erstens Sinn macht für ein Anfangsszenario, lokal und nicht lokal zu unterscheiden sowie dass zweitens die Akteure trotz unterschiedlicher Interessen und Referenzrahmen miteinander kommunizieren und agieren können.

Die Frage danach, wie dieses gemeinsame Agieren möglich wird lässt sich zunächst einmal damit beantworten, dass durch Interaktionen zwischen beiden Akteursgruppen eine Annäherung stattfindet. Im Verlauf der Interaktionen kommt es weiterhin permanent zu Wechselwirkungen, was wiederum bei allen Beteiligten dazu führt, dass sich Einstellungen und Verhaltensweisen teilweise ändern (Long 1991: 219). Zunächst werden die Strategien und kulturellen Konstruktionen, die an der Schnittstelle wirksam werden, aus dem Vorrat an Lebensstilen, kulturellen Formen und Rationalitäten der Gesellschaft des jeweiligen Akteurs entnommen (Long 1993: 224-227), wobei es immer Diskursalternativen gibt.

Im Verlauf der Schnittstelleninteraktionen schließlich werden auch Auffassungen und Verhaltensmuster von Akteuren aus anderen Referenzrahmen in die Strategien miteinbezogen. Lokal eingesetzte Beamte der Zentrale beispielsweise nutzen ihren Entscheidungsfreiraum nicht nur, in dem sie ihre eigenen Praktiken entwickeln, sie übernehmen auch Vorstellungen und Strategien, die der Weltsicht der lokalen Bevölkerungen entspringen (Long 1993: 239). Betont werden muss jedoch, dass Einstellungen und Verhaltensmuster immer nur partiell übernommen werden. Die soziale Schnittstelle bleibt nicht nur hochgradig dynamisch, sondern auch potentiell

konfliktgeladen, weil Normen und Werte der Beteiligten ebenso wie die sozialen Interessen nie identisch werden (Long 1993: 217-218).

Was aufeinander prallt sind letztendlich unterschiedliche, vielleicht sogar in Teilen gegensätzliche Lebenswelten, die sich an der Schnittstelle ein Stück weit überlappen (Long 1993: 235). Anders ausgedrückt: Betont werden die „unterschiedlichen Lebenswelten“, die durch bestimmte Ereignisse und Entwicklungen aufeinandertreffen. Auch wenn fast sofort Austausch, Annäherung, Modifikation, Ablehnung oder Annahme von Einstellungen stattfindet, gegenseitige Beeinflussungen schon vorher gegeben waren, ist diese Betrachtungsweise nach meiner Auffassung geeignet, das Anfangsszenario adäquat wiederzugeben.

Diese komplexe Situation, die sich aus unterschiedlichen sozialen Akteuren, deren Werten, Normen und Strategien sowie den permanenten Wechselwirkungen zusammensetzt, nennt Long interface, was in der deutschen Übersetzung zur Schnittstelle wurde. Aus dem Bereich der Computertechnik stammend, wo Schnittstellen die zentrale Verarbeitungseinheit mit Hilfsgeräten verbinden, wird die Vorstellung eines sauberen Schnittes suggeriert. Hierin liegt ein Großteil der Problematik für die Anwendung des Begriffes auf soziale Phänomene. Alles in allem handelt es sich hier aber nicht um ein Problem des Ansatzes, sondern der Übersetzung des Begriffes interface.

Das Problem kann gelöst werden, wenn man sich die soziale Schnittstelle als einen Übergangsbereich bzw. einen Bereich der Überlappung oder Überschneidung denkt. Äußerst fruchtbar ist der Ansatz, weil er nicht nur die Akteure in den Mittelpunkt stellt, sondern gleichzeitig die Möglichkeit gibt, zunächst einmal – aus der lokalen Perspektive – „innere“ und „äußere“ Akteure zu unterscheiden in bezug auf die jeweiligen Referenzsysteme und Weltbilder. Konkreter ausgedrückt: Der Moment, in dem Repräsentanten des Staates mit lokalen Repräsentanten zusammentreffen, um ein politisches Programm zu implementieren ist zunächst dadurch gekennzeichnet, dass die beteiligten Akteure sich im Hinblick auf ihren sozialen und kulturellen Hintergrund deutlich unterscheiden.

Diese soziokulturellen Rahmenbedingungen, die auf lokaler, regionaler, nationaler und schließlich globaler Ebene vorhanden sind, bilden die Makrostrukturen- und -prozesse, die ausdrücklich in die Analyse einbezogen werden. Sie bilden den Rahmen, innerhalb dessen die lokalen Vorgänge ablaufen. Sie sind das, was wir die institutionellen Strukturen nennen, die die Handlungsspielräume der Akteure festlegen. Auf der Handlungsebene sind sie wichtig, weil das Denken und Handeln aller Akteure durch sie beeinflusst werden.

Die Schnittstellenanalyse geht noch weiter. Um ihrem Anspruch, ein methodisches Werkzeug zur Analyse der Verbindungsstrukturen zwischen

Mikro- und Makroebene gerecht zu werden, muss sie über erstere, die Ebene der unmittelbaren Handlungen von Akteuren, sprich den Interaktionen hinaus greifen, und nach einem Bindeglied zu letzteren suchen. Durch permanente Interaktionen an der Schnittstelle bilden sich, so Long, Strukturen unterschiedlicher Reichweiten heraus, die von persönlichen Netzwerken über lokal und regional wirkende Institutionen bis zu politischen und wirtschaftlichen Systemen reichen können. (Long 1993: 234)². Sie sind es, die sozusagen die Mezoebene, die Brücke zwischen Mikro- und Makroebene, zwischen Lokalem und Nationalem sowie Globalem, bilden. Mittels "Rückkopplungseffekten" wirken sie sich auf die konkreten Handlungen der Akteure aus ebenso wie die Einflüsse der Makroebene selbst (Long 1993: 231-233). Es sind diese neu entstehenden Strukturen, die Hinweise auf das spezifische Zusammenspiel globaler und lokaler Elemente geben können.

Um die Strategien und Ziele der Akteure gründlicher analysieren zu können, greife ich auf einen Ansatz von Bierschenk (1988) für die Mikroanalyse von Entwicklungshilfeprojekten auf der lokalen Ebene zurück. Dieser geht von der Strategischen Gruppen Theorie nach Evers und Schiel aus, die auf die Analyse langfristiger Entwicklungsprozesse auf gesamtgesellschaftlicher Ebene abzielt. Definiert sind strategische Gruppen als Gruppen von Personen, die durch ihr gemeinsames Interesse an Erhalt oder Erweiterung ihrer gemeinsamen Aneignungschancen (in bezug auf materielle Güter, Wissen, Prestige, Macht usw.) verbunden sind. Sie formieren sich, wenn durch Ereignisse, die sozialen Wandel in Gang gesetzt haben, neue Ressourcen in die Gesellschaft eingebracht werden, um deren Aneignung es dann geht. Grundgedanke im Ansatz von Bierschenk ist, dass jede Gruppe von Beteiligten/jede strategische Gruppe ihr eigenes Projekt betreibt vor dem Hintergrund ihrer unterschiedlichen soziokulturellen Einbindungen. Dies passt zur Schnittstelle, wo Akteure mit unterschiedlichen Weltbildern aufeinanderprallen.

Mit dem Schnittstellenansatz von Long und der Ergänzung von Bierschenk steht ein Instrumentarium zur Verfügung, das es ermöglicht, die Vorgänge im Zusammenhang mit der Einbeziehung von Hoachanas in das System der politischen Dezentralisierung, zu beschreiben und zu interpretieren.

² Eingebettet ist das Modell dieser emergenten Strukturen in die theoretische Auffassung, dass, obwohl ein Gesellschaftsverständnis „von unten“ aufgebaut werden soll, da soziale Wirklichkeit in erster Linie aus Mikrosituationen besteht, Makrophänomene wie nationale und globale Strukturen nicht aus Mikroereignissen allein erklärt werden können. Die Makroebene ist mehr als die Ansammlung von Mikrosituationen und -abläufen.

3. Die theoretischen Konzepte

3.1 Globalisierung und Lokalisierung

Archer (1991: 133) definiert Globalisierung als einen „Prozess, der weltweit Strukturen, Kulturen und Institutionen miteinander verbindet“. In die gleiche Kerbe schlägt Albrow (1990: 9,11), indem er ausführt, dass Gesellschaften nicht mehr als eigenständige nebeneinander bestehende Systeme analysiert werden sollten, sondern als Subsysteme der Weltgesellschaft, in die die Globalisierung mündet. Unter Lokalisierung wird häufig der Gegen-trend verstanden, nämlich der ausdrückliche Rückbezug von Bevölkerungen auf `das Lokale`.

Um eine akteurszentrierte Analyse durchführen zu können ist es unerlässlich, die beiden „Superphänomene“, versehen mit den Etiketten Globalisierung und Lokalisierung, auf die Ebene der konkreten Handlungen von Akteuren zu bringen. Anders ausgedrückt: Es ist erforderlich, dieses statische und strukturelle Konzept von Globalisierung aufzubröseln, um es in die Handlungen von Akteuren zu zerlegen. Die Frage ist, in welcher Weise sich Globalisierung und Lokalisierung auf konkretes Denken und Handeln von sozialen Akteuren auswirken und worin sich dies zeigt.

Einmal mehr sind es Überlegungen von Long, die weiterhelfen. Er führt aus, dass, passend zur Definition von Archer, Globalisierung sich zwar im Austausch von Menschen, Waren, Kommunikation, Wissen und Technologie über nationale Grenzen hinweg zeigt (Long 1996: 37-38), in diesen Vorgängen sichtbar oder wahrnehmbar wird, aber sie ist etwas anderes. Globalisierung ist ihrem Wesen nach ein komplexes, sich ständig wandelndes Geflecht einer Vielzahl von Verbindungen, basierend auf finanziellen Arrangements, Warenfluss, Produzenten- und Verbrauchervereinigungen, Technologie- und Wissenstransfer, politischen Vereinbarungen und Konflikten mit transnationalem Charakter. Konstitutive Elemente sind nicht etwa globale Machtzentren wie transnationale Konzerne, sondern globale Strömungen und Bewegungen (Long 1996: 50-51).

Unter Lokalisierung versteht Long die lokale Einbettung von globalen Konzepten, Ideen und Programmen wie z.B. das der „ländlichen Entwicklung“. Lokale Formen des Wissens und der Organisation werden in der Interaktion mit sich verändernden globalen Bedingungen ständig überar-

beitet, wobei es jeweils zu ganz spezifischen lokalen Lösungen kommt. Im Endeffekt existiert eine Vielzahl von Arten und Weisen, wie lokal mit 'Globalem' umgegangen wird, was das Phänomen erklärt, dass zwar viele Vorgänge global sind bzw. weite Teile der Welt von diesen erfasst werden, Globalisierung sich aber nicht überall in der gleichen Weise auswirkt (Long 1996: 49-50).

Der Autor verbindet Globalisierung und Lokalisierung konsequent mit der Ebene der Akteure, macht die Konzepte damit für die Handlungsebene tauglich, indem er ausführt, dass soziale Akteure diejenigen sind, die externe Programme vor Ort vorstellen und ebenso bringen soziale Akteure vor Ort in der Lokalität Lösungen hervor (Long 1996: 50-51). Es sind Menschen, die mit globalem oder lokalem oder etwas aus beidem konstruiertem umgehen (Long 1996: 47).

Ermöglicht wird durch diese Sichtweise das Vordringen in den Bereich, in dem in konkreten Interaktionen ausgehandelt wird, wie „das Globale“ und „das Lokale“ zu definieren ist. Der Fokus ist auf die Dynamiken zwischen den Prozessen der Globalisierung und Lokalisierung gerichtet. Untersucht wird, in welcher Weise „Globales“ in „Lokales“ eingebracht wird und was im lokalen Kontext genau passiert (Long 1996: 46-47).

Da mit diesem Instrumentarium Handlungen, zugrundeliegende Werthaltungen sowie Interaktionen dieser Akteure dokumentiert und damit der Wandel von Auffassungen aufgezeigt werden können, ist es möglich, auf dieser Ebene deutlich zu machen, dass die säuberliche polare Trennung von Globalem und Lokalem ebenso wenig der Realität entspricht wie die Vorstellung von statischen Denk- und Handlungskomplexen. Neben anderen argumentiert Robertson (1998: 199-200) gegen die Polaritätsthese, indem er ausführt, dass Globalisierung und Lokalisierung Prozesse sind, die sich gegenseitig bedingen und die voneinander abhängen. Das Lokale ist nicht etwa der Gegenspieler des Globalen, sondern kann als „ein Aspekt von Globalisierung angesehen werden“.

Hier findet das statt, was als Hybridisierung bezeichnet wird, nämlich die Vermischung von Elementen aus beiden Bereichen im Denken und Handeln einer Vielzahl von Personen als Folge von Interaktionen.

3.2 Politik und Politische Dezentralisierung

Passend zur akteurszentrierten Analyse ist mein Politikverständnis konstruktivistisch. Ich gehe davon aus, dass Politik in sozialen Interaktionen von Menschen konstruiert wird. Fokussiert wird der „Prozess des Politik

Treibens“, die Ebene der Akteure und ihrer Handlungen, also die „politics-Aspekte“ (Holtmann 1994: 464).

Bleibt die Frage: Was ist politisch? Ganz allgemein subsumiere ich unter Politik alles, was zur Regelung öffentlicher Angelegenheiten gehört. Politik betrifft zunächst das „fundamentale(s) Ordnungs- und Koordinierungsproblem in und zwischen sozialen Verbänden“ (Holtmann 1994: 462). Neben dem kollektiven Handeln sozialer Verbände gibt es das Handeln einzelner Akteure innerhalb der größeren Gebilde. Deren Ansprüche, Ziele und Strategien können von dem, was sich auf der kollektiven Ebene herauskristallisiert, abweichen.

In meiner akteurszentrierten Analyse werden diejenigen fokussiert, die in diesem Sinne politisch handeln. Hilfreich ist ein Modell von Swartz (1968). Spezifische politics sind nach Swartz auf ein bestimmtes Ziel gerichtet, dessen Generierung eine Reaktion auf bestimmte Ereignisse ist. Gleichzeitig werden im Verlauf der Zielverfolgung wiederum neue Ereignisse provoziert. Politische Akteure sind alle diejenigen, die versuchen, ihre Version des Zieles zu verwirklichen. Man könnte sagen, dass das Ziel und die damit zusammenhängenden Ereignisse politisches Handeln konstituieren und gleichzeitig eine ‚spezifische lokale Politik‘ strukturieren. Eine durch ein bestimmtes Ereignis, wie z.B. Maßnahmen der politischen Dezentralisierung, konstituierte und strukturierte lokale Politik ist nach Swartz ein Feld. Dieses setzt sich zusammen aus den involvierten Akteuren, deren Werten, Normen, Handlungsmustern sowie aus deren Symbolen, Ressourcen, sozialen Beziehungen und Netzwerken, aber nur insoweit, wie diese Elemente unmittelbar zur Verwirklichung des spezifischen politischen Zieles eingesetzt werden.

Das Politische ist dabei nicht auf staatliche Institutionen bzw. deren Akteure beschränkt. Auch nicht-staatliche Akteure handeln politisch. Auf der strukturellen Ebene bedeutet dies, dass es keinen exklusiv politischen Raum gibt, sondern dass das Politische in alle gesellschaftlichen Teilbereiche eingebettet ist. Swartz (1968:10) führt hierzu aus, dass politisches Verhalten immer in vielfältige nichtpolitische Beziehungen, Prozesse und Institutionen eingebunden ist. Die Trennung gelingt nur analytisch.

Gerade auf lokaler Ebene ist es auffällig, dass Akteure politisch agieren, die nicht in formale Strukturen, schon gar nicht in formale politische Strukturen eingebunden sind. Ich schließe mich einer Grundannahme, die u.a. von Bierschenk und Olivier de Sardan (1998: 2-3) formuliert wurde, an, die besagt, dass wir es auf lokaler Ebene gerade nicht mit einem politischen Niemandsland und Machtvakuum zu tun haben. Vielmehr existiert ein komplexes Gemengelage von politischen Akteuren mit eigenen Zielen und Handlungslogiken. Diese reagieren auf von außen eingebrachte Maßnahmen.

In diesem Zusammenhang vertrete ich weiterhin die Auffassung, dass lokale Akteure nicht einfach den gleichen Diskurs wie auf nationaler politischer Ebene führen. Vielmehr werden nationale politische Themen in den lokalen politischen Arenen, die bereits im Einsatz sind, in lokale Diskurse einbezogen. Demokratie und Dezentralisierung sind somit weitere Elemente innerhalb der lokalen Auseinandersetzungen.

Politische Dezentralisierung wird folgerichtig als ein „Prozess des Politik Treibens“ aufgefasst. Die Träger desselben sind Akteure, die Bausteine desselben Handlungen. Anders ausgedrückt: Innerhalb des Prozesses werden zahlreiche höchst unterschiedliche Akteure aktiv, die jeweils in komplexe Akteursnetzwerke eingebunden sind, unterschiedlich handeln und verschiedene Strategien einsetzen.

Politische Dezentralisierung aber hat einen Doppelcharakter. Gleichzeitig ist sie ein politisches Konzept, über das die Akteure streiten. Dabei wird nicht über das Programm als solches gestritten, sondern um die erwarteten Inhalte, Leistungen und Güter, um die „angestrebten outputs“.

Zunächst einmal handelt es sich um ein Programm zur Realisierung lokaler Demokratie im Sinne der Partizipation lokaler Bevölkerungen an politischen Entscheidungsprozessen, eingebunden in ein übergeordnetes normatives Programm, das der Demokratie nach westlichem Muster. Partizipation ist auch die Leistung, das Ziel, der output, um den es geht. Neben diesem „westlichen Verständnis“ können sich hinter dem Etikett andere Programme und Ziele verbergen.

4. Rahmeninformationen

4.1 Politische Dezentralisierung in Namibia

4.1.1 Die Entstehungsgeschichte

Die Errichtung dezentraler politischer Strukturen ist in der namibischen Verfassung festgeschrieben. Bei diesem Verfassungsgebot handelt es sich allerdings um einen Kompromiss, der innerhalb der verfassunggebenden Versammlung ausgehandelt wurde. Die Verfassung, die im November 1989 einstimmig verabschiedet wurde, war von Anfang an bereits zu großen Teilen von den fünf Westmächten USA, Kanada, Großbritannien, Frankreich, Deutschland, und den Vereinten Nationen (UN) vorbereitet. Um ihre Forderung nach einem starken exekutiven Präsidenten durchsetzen zu können, willigte die *South West Peoples' Organisation* (SWAPO) in die von den Westmächten, der UN und den beteiligten namibischen Parteien, allen voran der Demokratischen Turnhallenallianz (DTA), geforderte politische Dezentralisierung ein.

SWAPO, die zu dieser Zeit noch das Profil einer Widerstandsbewegung hatte mit Kaderorganisation und einer betont marxistischen Rhetorik wollte Zentralismus. Im Nachhinein wird diskutiert, ob so etwas wie ein "demokratischer Zentralismus" beabsichtigt war. Aufgrund der äußeren Rahmenbedingungen allerdings sah SWAPO sich gezwungen, Abstriche zu machen. Ihre sozialistische Position war durch den Zusammenbruch der UdSSR deutlich geschwächt. Unabhängig von den konkreten politischen Rahmenbedingungen und der weltpolitischen Großwetterlage war Zentralismus in den meisten namibischen Gesellschaften verankert. Es war der *chief*, der bestimmte.

In diesem Zusammenhang weist du Pisani darauf hin, dass in der namibischen Politik Persönlichkeiten im Sinne der „Big men“ als grundlegendes politisches Organisations- und Handlungsmuster eine große Rolle spielen. Daraus resultiert die „Demokratie des großen Mannes“ (du Pisani, André in einem Interview mit Rolf-Henning Hintze „Abweichende Meinung nicht als legitim verstanden“. In: Afrika Süd 1/2000: 10-12).

Entsprechend kritisch sind die Ausführungen in dem Politikpapier vom April 1998 zu sehen, wo politische Dezentralisierung als eine „home grown

idea not dictated to the country by any foreign power, institution or agency“ beschrieben wird. Die Idee entspringe einer Vision von SWAPO, so der Text des Papiers, die während des Befreiungskampfes entwickelt und bereits in deren Wahlmanifest von 1989 fixiert worden wäre. Festgelegt war im Wahlmanifest, dass SWAPO demokratisch gewählte Gremien für ländliche und städtische Kommunen etablieren wollte im Sinne einer Demokratie auf *grass root level* (*Ministry of Regional and Local Government and Housing* 1998: 2-3). Interessant ist, dass im Manifest nichts von der Etablierung regionaler Gremien steht. Die Passage über politische Dezentralisierung ist eher vor dem Hintergrund des sich Abfindens mit einem Kompromiss zu sehen, der sich schon vor dem Datum der Abstimmung der verfassunggebenden Versammlung über die Verfassung abzeichnete.

Zu der These vom Kompromiss passen die Vorgänge nach Erlangung der Unabhängigkeit. Der ehemalige Vorsitzende der *delimitation commission* erklärte diesbezüglich in einem Interview, dass zunächst nur die Rede von administrativer Dezentralisierung war. Dieses Konzept von Dezentralisierung musste sich unter dem Druck der Verhältnisse (von außen) wandeln. Trotz der erforderlichen Anpassung an die Rahmenbedingungen ging es nie um Abgabe von Macht, sondern allenfalls um Delegation von Macht. Regional- und Lokalräte sollten Agenten der Zentrale sein (Gespräch vom 23.9.98).

In dem Regierungspapier vom April 1998 schließlich wird dargelegt, dass das Ziel der politischen Dezentralisierung die Devolution nicht nur von Macht und politischer Verantwortung, sondern auch von Ressourcen sei, allerdings „within the framework of a unitary state based on national ideas and values“. Skizziert wird die Vision einer Demokratie, die auch die lokalen Bevölkerungen einbezieht. Für eine Übergangszeit allerdings, bis Infrastruktur, Personal und sonstige Erfordernisse für die anvisierte Devolution erfüllt sind, sollen politische Macht und Verantwortung lediglich delegiert werden. In dieser Interimsphase der Delegation, die noch weiter andauert, handeln Regional- und Lokalräte, das sind die in Ausführung des Verfassungsauftrages errichteten dezentralen demokratischen Gremien, als Agenten der Zentralregierung. Letztere bleibt für Entscheidungen und Finanzierung verantwortlich (*Ministry of Regional and Local Government and Housing* April 1998: 2-3). Allerdings wird Regional- und Lokalräten zugestanden, daß sie in ihrer Eigenschaft als politische Körperschaften die an sie delegierten Aufgabenbereiche treuhänderisch verwalten, was bedeutet, dass sie eben doch einen Teil der Verantwortung tragen. Die volle Verantwortung übernehmen sie für die konkrete Durchführung der übertragenen Aufgaben (*Ministry of Regional and Local Government and Housing* March 1998: 11).

4.1.2 Das System

Artikel 105 und 137 der namibischen Verfassung bilden die rechtliche Grundlage für die politische Dezentralisierung. Die Regierung wird hierin verpflichtet, regionale demokratische Strukturen zu schaffen. Der erste politische Schritt zur Umsetzung des Verfassungsauftrages erfolgte mit der Einberufung einer *delimitation commission* (Abgrenzungskommission) durch den Präsidenten im September 1990. In bewußter Abkehr von der Apartheid- und Homelandpolitik aus der Zeit der südafrikanischen Besatzung wurden 13 Regionen festgelegt, deren Grenzen sich nur an geographischen und sozioökonomischen Faktoren orientierten, nicht an ethnischen Zuordnungen.

Die 13 Regionen, die auf Vorschlag der *delimitation commission* etabliert wurden, sind auf nationaler Ebene im *National Council*, dem Nationalrat, vertreten, der neben der *National Assembly*, dem Parlament, das zweite Element des namibischen Zweikammersystems bildet und damit Bestandteil der Legislative ist. Aus den Mitgliedern beider Gremien bestimmt der Präsident die Minister. Dem Nationalrat werden alle Gesetzesentwürfe zugeleitet. Falls Änderungen vorgeschlagen werden, gehen diese ans Parlament zurück, das der Auffassung des Nationalrates nicht folgen, jedoch den Präsidenten über den Einwand informieren muss (Friedrich Ebert Stiftung 1996: 47).

Die Regionen werden durch Regionalräte vertreten, die sich aus gewählten Abgeordneten der Wahlkreise einer Region zusammensetzen, und mit exekutiven sowie mit administrativen Aufgaben betraut sind. Die Abgeordneten werden aus den Wahlkreisen der Regionen entsandt. Derjenige, der die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnte, ist der Vorsitzende des Regionalrates, der Gouverneur. Zur Erfüllung der wichtigsten Aufgabe, der Förderung von sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung der Regionen, obliegt es den Regionalräten, demographische Daten zu erheben als Grundlage für Entwicklungsplanung, entsprechende Projekte vorzuschlagen und zu koordinieren. Verantwortlich sind sie darüber hinaus für die Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur, wie für die Versorgung mit Wasser und Elektrizität, Ausbau von Kommunikationsstrukturen und vor allem des Straßensystems. Eine wichtige Aufgabe ist die Erhaltung der Böden im besonderen und der Umwelt im allgemeinen. Angestrebt wird die finanzielle Unabhängigkeit der Regionen. Zur Zeit ist die Abhängigkeit von Geldern der Zentralregierung allerdings noch sehr groß (Friedrich Ebert Stiftung 1996: 51-52).

Auf der lokalen Ebene wurden Stadt- und Gemeinderäte etabliert. Auch diesen lokalen Gremien obliegen exekutive und administrative Aufgaben. Unterschieden werden drei Kategorien von Kommunen: *municipalities*, die

größeren Städte; *towns*, die kleineren Städte und *villages*, die ländlichen Gemeinden. Mit der Reihenfolge der Kategorisierung geht eine Abnahme im Grad der Urbanisierung sowie dem wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstand einher. Lediglich die großen Städte wie Windhuk, Swakopmund und Walfish Bay verfügen über ausreichend eigene Einkünfte und sind entsprechend autonom. Alle anderen Städte und Kommunen sind in unterschiedlichem Ausmaß abhängig von der Zentrale (Friedrich Ebert Stiftung 1996:59).

Verbreitet sind im namibischen Territorium informelle Siedlungen, zu meist unterentwickelt, häufig in schwer zugänglichen Gebieten ohne formale lokale Verwaltung, was bedeutet, dass sie von der offiziellen Dezentralisierungspolitik nicht erreicht werden. Diese Gebiete, die *settlement areas*, sind direkt der Kontrolle der Regionalräte unterstellt, die in den Hauptstädten oder –orten der Regionen ihren Sitz haben, also in der Regel weit entfernt vom Ort des Geschehens. In regierungsamtlichen Statuten ist es erklärtes Ziel, diese Siedlungen zu fördern, die soziale und wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben und sie in das administrative und politische System zu integrieren (Friedrich Ebert-Stiftung 1996). Die Eingliederung beginnt mit der Deklaration zur *settlement area*. Dies geschieht indem die Regionalräte auf Empfehlung des zuständigen Wahlkreisabgeordneten, Siedlungen mit einem gewissen politischen und wirtschaftlichen Potential auswählen, nach Absprache mit der lokalen Bevölkerung. Es folgt die Planung, d.h. die Festlegung der Grenzen und die Kartographierung; der Anschluss an die nationale Strom- und Wasserversorgung; die Klärung der Landrechtsverhältnisse. Nachdem all dies geschehen ist, erfolgt die Proklamation als *settlement area* (*Ministry of Regional and Local Government and Housing* 1995). Die Bewohner einer solchen sollen ein politisches Gremium wählen, das zwar noch kein Selbstverwaltungsorgan ist wie Stadt- und Gemeinderäte, aber mit dem Regionalrat gemeinsam Entwicklungsarbeit betreiben soll (*Regional Councils Act* 1992: 44). Dieser *advisory council* steht als eine Art Proto-Selbstverwaltungsorgan bei vielen lokalen Bevölkerungen hoch im Kurs.

Ausgeschlossen von dem System regionaler und lokaler Verwaltung sind darüberhinaus die kommunalen Gebiete, die ehemaligen *homelands*, häufig in *settlement areas* gelegen, die durch *traditional leaders* und *tribal councils* repräsentiert und `regiert` werden. Die jeweilige soziale, politische und rechtliche Organisation der „traditionellen“ Gemeinschaften ist dabei höchst unterschiedlich ebenso wie deren Beziehungen zu den Regionalräten sowie den Stadt- und Gemeinderäten in den angrenzenden Gebieten.

Ein grundsätzliches Problem besteht darin, dass die Rolle der „traditionellen“ Gemeinschaften und ihrer Repräsentanten im unabhängigen Namibia nicht geklärt ist. Ein permanentes Spannungsverhältnis und Kon-

fliktpotential ergibt sich daraus, dass die Stellung, die ihnen im offiziellen System zukommt, in keiner Weise ihrem Selbstverständnis entspricht. Auf der einen Seite werden die traditionellen Autoritäten als Repräsentanten ihrer Gemeinschaften anerkannt, auf der anderen Seite sind sie der staatlichen Administration als Subalterne eingegliedert. Innerhalb ihrer Gemeinschaft können sie nach dem geltenden *customary law* Recht sprechen, wobei dieses jedoch nur auf Personen angewendet werden darf, die sich ausdrücklich dieser Gemeinschaft zugehörig fühlen. Im Zweifelsfall ist das *customary law* dem Recht des modernen namibischen Staates in jedem Falle nachrangig. Obgleich bereits die Mitglieder der verfassunggebenden Versammlung sich dahingehend einig waren, dass die traditionellen Autoritäten in die Strukturen des unabhängigen Staates integriert werden müssten, gilt nach wie vor der *Traditional Authority Act*, wonach diese keine politischen Ämter im Sinne von staatlichen Ämtern bekleiden dürfen.

Das Exekutivorgan der Dezentralisierungspolitik ist das 1990 errichtete Fachministerium, das *Ministry of Regional and Local Government and Housing*. Dieses Superministerium ist für die finanzielle und konzeptionelle Unterstützung von allen Städten und *villages* verantwortlich mit Ausnahme der weitgehend autonomen Städte mit funktionierenden lokalen Strukturen wie Windhuk, Swakopmund und Walfish Bay. Als Mediator zwischen den Regionen und der Zentralregierung obliegt ihm weiterhin die Aufgabe, Vorschläge zur Entwicklung und Planung einer Region von seiten der Regionalräte zu überprüfen und an zuständige Stellen wie das Kabinett als Ganzes oder bestimmte Fachministerien zur abschließenden Prüfung und danach ggf. zur Genehmigung durch Finanzministerium und *National Planning Commission* (NPC) weiterzuleiten (*Ministry of Regional and Local Government and Housing 1995:36*). Die Bewältigung des enormen Aufgabenbereiches scheitert nicht zuletzt an dem permanentem Mangel an Personal und finanziellen Mitteln. In einer im September 1998 mit Multiplikatoren aus den Bereichen Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Zivilgesellschaft durchgeführten Interviewreihe wurde darüber hinaus auf das erhebliche Defizit an Erfahrung bei den zuständigen Politikern und Verwaltungsleuten hingewiesen. Kritisiert wurde, dass die Verantwortlichen häufig nicht wüssten, was politische Dezentralisierung inhaltlich bedeutet und demzufolge die Arbeitspapiere zur konkreten Umsetzung immer wieder Absichtserklärungen und Regeln enthielten, aber keine Inhalte.

4.2. Hoachanas – das soziopolitische Umfeld

Hoachanas, die eigentliche Siedlung mit etwa 2000 Einwohnern und ein Gebiet von ca. 17.000 Hektar, im kargen, unterentwickelten Süden Namibias gelegen, ist kommunales Gebiet. Bei der dort siedelnden *Nama* sprechenden Gruppe, die sich selbst als Rote Nation bezeichnet, handelt es sich um eine traditionelle Gemeinschaft. Viele Bewohner betreiben Subsistenzwirtschaft. Schafe und Ziegen werden gehalten. Nicht wenige sind auf den umliegenden kommerziellen Farmen, deren Besitzer aufgrund der schwierigen ökologischen und ökonomischen Bedingungen permanent um ihr Überleben kämpfen, beschäftigt.

4.2.1 Die Rote Nation

Namasprechende Gruppen siedelten vorkolonial im Süden des heutigen Namibia. Neben Ovambo, Herero, Damara und Saan sowie den Völkern des Caprivi und Kavango werden sie als Teil der ethnischen Landschaft des vorkolonialen Namibia genannt.

Häufig wird die vorkoloniale Bevölkerung im Gebiet in zwei Sprachgruppen eingeteilt, die Khoisan- und die Bantusprecher. Zu ersteren werden neben Saan und Damara die Nama gezählt; zu letzteren die Ovambo und Herero (Hubrich/Melber 1977: 37) wie auch die Völker im Caprivi und im Kavango.

Die Zusammenfassung von Menschen zu einer Sprachgruppe ist nicht mit einer gemeinsamen sozialen und kulturellen Identität gleichzusetzen. Noch deutlicher als bei der Zuordnung zu Ethnien im Sinne von Gebilden, die so etwas wie einen Proto-Staat darstellen, was der europäischen Denkweise entsprach und auch noch entspricht, wird hier, dass es sich um eine von außen vorgenommene Kategorisierung handelt, in Gang gesetzt von ersten Reisenden aus der Kapprovinz im 16. Jahrhundert, weiter ausgebaut und verfestigt durch deutsche Missionare, die bestrebt waren, christliche Gemeinden zu etablieren und eine Standardsprache für ihre Bibelübersetzung auszumachen und durch Kolonialadministratoren. Sie alle ordneten die soziale und kulturelle Welt, die sie vorfanden, nach europäischen Denkschablonen. Was die verschiedenen Nama-Gruppen verband, war die Sprache. Eine gemeinsame übergreifende Identität existierte aber gerade nicht.

Eine aktuelle Studie von Keulder (1997) macht deutlich, dass die Gruppen, die die fünf rezenten Nama-Gemeinden Namibias bilden, zwar über ähnliche Institutionen wie beispielsweise *tradional leaders councils* verfügen, aber ihre je eigenen Identitäten, Geschichten, Symbole und Helden haben. Die heutige Form der *councils* ist darüber hinaus ein Produkt

massiver äusserer Einflüsse wie die „Eingeborenen- und Reservatspolitik“ der Kolonialherren und die Einwanderung von Orlam-Gruppen Ende des 19. Jahrhunderts (Keulder 1997: 4-5). Bei den Orlam handelte es sich um bereits christianisierte Nama, die in ihrem Siedlungsgebiet, der südafrikanischen Kapprovinz, bereits ab dem 17. Jahrhundert Kontakt mit Europäern gehabt hatten. Viele von ihnen waren in christlichen Missionen erzogen worden. Nicht wenige von ihnen hatten weiße Vorfahren. Auch in Bezug auf Kleidung und Lebensweise waren sie zu einem Großteil „europäisiert“. Sie sprachen Kapholländisch bzw. Afrikaans und verfügten über Pferde sowie Waffen, wodurch sie den Namagruppen nördlich des Oranje überlegen waren, deren kulturelle Institutionen beeinflussten und das Machtgefüge veränderten (Vedder 1966:116).

Als der *Nama Traditional Leaders` Council* 1995 als übergeordnete Institution aller Nama-Gruppen ins Leben gerufen wurde, waren die unterschiedlichen *chiefs* in erster Linie darüber besorgt, dass die Kultur der Nama verloren gehen könnte. Bezeichnenderweise hatten die Delegierten erhebliche Probleme, Nama-Identität und Nama-Kultur zu definieren. Schließlich kam man überein, den Rat in erster Linie als ein Instrument zu betrachten, um die Nama zusammenzubringen (Keulder 1997: 5-6).

Vor der Invasion der Orlam-Gruppen war die Rote Nation mit Stammsitz in *Hoachanas* die mächtigste der Nama sprechenden Gruppen im späteren Südwesten. Sie galt als die älteste *Nama lineage* (Keulder 1997: 16). Budack geht davon aus, dass „in der traditionellen Rangordnung der Namastämme“ alle anderen der Roten Nation „genealogisch und politisch untergeordnet“ waren (1970: 49), wobei er auf die Überlieferung der Großleute der Roten Nation hinweist, wonach alle anderen „Namastämme“ sich zu einem bestimmten Zeitpunkt in der frühen Geschichte von der Roten Nation getrennt hätten. Diese Darstellung wird von anderen Nama-Gruppen bestätigt (Budack 1970: 52-53). Nach der Interpretation von Vedder gründete sich die Vorherrschaft der Roten Nation auf die Tatsache, dass diese einen Stammesverband, dem sich sechs der acht Nama-Stämme im Südwesten angeschlossen hatten, anführten (Vedder 1966: 114-115).

4.2.2 Die aktuelle Situation in Hoachanas

Wichtigste soziale und politische Institution ist der *chief*. Ihm zur Seite steht der *traditional council* mit derzeit 17 Mitgliedern. Als offizieller Repräsentant der Roten Nation ist es laut *Traditional Authorities Act* Aufgabe des *chief*, zwischen seiner Gemeinde und der regionalen sowie nationalen Ebene zu vermitteln. Er ist verpflichtet, Vorschläge für Projekte von den Einwohnern von *Hoachanas* dem Regionalrat vorzutragen, sich um Finanzierungs-

möglichkeiten zu kümmern und die Gemeinde umfassend zu informieren. Zu seinen eher traditionellen Aufgaben gehören die Zuteilung von Land, die Vergabe von Lizenzen sowie die Rechtsprechung nach dem *customary law*.

Chief und *councillors* sind allesamt Mitglieder der regierenden SWAPO, viele sind Helden aus der Zeit des Befreiungskrieges. Bereits in den 60er Jahren galt *Hoachanas* als Hochburg der SWAPO. Übergriffe gegen die aus *Hoachanas* stammenden Arbeiter der umliegenden kommerziellen Farmen, die alle der DTA angehörten, der Statthalterpartei der südafrikanischen Besatzer, waren an der Tagesordnung. Im übrigen ist der *chief* Reverend der *American Methodist Episcopal Church* (AMEC), die während der südafrikanischen Besatzung als Widerstandskirche galt, und Leiter der privaten Gemeindeschule, die 1978 aus Protest gegen das *Bantu Education System* der Südafrikaner gegründet wurde. Die Subsistenzbauern von *Hoachanas*, allesamt SWAPO, schickten ihre Kinder in die private Schule, während die Kinder der Farmarbeiter, allesamt DTA, die Regierungsschule besuchten (Carpenter 1989).

Der Vater des amtierenden *chief*, der berühmteste Widerstandsheld, ist nicht Mitglied des *councils*, gilt aber gemeinhin als "graue Eminenz". Interessant ist, dass der *chief* nicht auf die traditionelle Art und Weise in sein Amt gekommen ist. Üblich war, dass die *elders* der Roten Nation nach dem Tod eines *chief* aus der Gruppe der Männer, die aufgrund ihrer Abstammung aus der „königlichen *lineage*“, grundsätzlich berechtigt waren, denjenigen auswählten, der wegen seiner Charaktereigenschaften als der geeignetste Führer angesehen wurde. Eine formale Wahl durch die Gemeinde fand dann nicht mehr statt. 1988, nach dem Tod des Repräsentanten der Roten Nation, kamen die *elders* jedoch überein, dass der neue *chief* gebildet und der englischen Sprache mächtig sein sowie von der Gemeinde gewählt werden müsse. Dies deshalb, weil man davon ausging, dass Namibia nach Erlangung der Unabhängigkeit ein moderner demokratischer Staat sein würde. Der *chief* sollte dafür sorgen, dass die Gemeinde den Anschluss an die neue Zeit nicht verpasst. Der derzeitige *chief* entstammt also nicht der königlichen *lineage*. Ausschlaggebend für seine Wahl war auch das Engagement des Vaters, der seine Pläne in bezug auf seinen Sohn auch gegen Widerstände, die es gab, durchsetzen konnte.³

³ Die Hemmschwelle für eine solche Vorgehensweise war relativ niedrig, da schon seit Anfang des Jahrhunderts, so einige *elders*, seit dem Tode von *chief* Lazarus die Führer der Roten Nation keine *chiefs* mehr gewesen waren, sondern nur *headmen*, also Älteste aus den verschiedenen *lineages*, nicht aus der königlichen. Der letzte *headman*, der 1988 starb, war ein Bruder des Vaters des jetzigen *chief*.

Neben dem *council* spielen die Kirchen in *Hoachanas* eine große Rolle. Die nur etwa 2000 Einwohner verteilen sich auf insgesamt sieben Kirchen.⁴ Kirchenführer gelten allgemein als mächtig und einflussreich.

Die Parteien haben ebenfalls erheblichen Einfluss auf das lokale Geschehen. SWAPO wie auch DTA haben Anhänger, erstere mehr als letztere. Auffällig ist, dass ein sehr großer Teil der Jugend lokalpolitisch aktiv ist - für die SWAPO.

Des Weiteren gibt es nach wie vor zwei Schulen, die Regierungs- und die Private Gemeindeschule, wobei letztere seit der Unabhängigkeit ebenfalls von der Regierung finanziert wird. Zwischen den Schulen findet keine Zusammenarbeit statt.

Eine der beiden örtlichen Farmervereinigungen nimmt innerhalb der lokalen Politik eine Schlüsselposition ein - die 1998 gegründete *Farmers' League*, im folgenden von mir nur *League* genannt. Es handelt sich um eine beim Landwirtschaftsministerium eingetragene Kooperative. Als juristische Person kann sie sich für die Teilnahme an Regierungsprogrammen zur ländlichen Entwicklung bewerben und mit offiziellen Stellen ohne Vermittlung des *chief* verkehren.

Ende 1998 erfolgte die Deklaration der Siedlung *Hoachanas* zur *settlement area*. Interessant ist, dass die übliche Vorgehensweise, nämlich dass der Regionalrat auf Hinweis des zuständigen Wahlkreisabgeordneten eine Siedlung mit wirtschaftlichem und politischem Potential der Zentrale vorschlägt, nicht eingehalten wurde.

1994 hatte der zuständige Wahlkreisabgeordnete, der zu diesem Zeitpunkt gleichzeitig Gouverneur der Region war, Gespräche über die Möglichkeit der Deklaration, der Wahl eines Gremiums und den soziopolitischen Folgen in *Hoachanas* geführt, in erster Linie mit dem *chief*. Aufgrund der deutlich erkennbaren lokalen Zwistigkeiten empfahl der Abgeordnete, die Deklaration zunächst zurückzustellen. 1995 allerdings entschied die Zentrale, dass *Hoachanas* im Rahmen eines Großprojektes zur Stromversorgung ländlicher Gebiete geplant werden müsse. Planung beinhaltet die Festlegung äußerer Grenzen und den Ausbau der Siedlung (Schulen, befestigte Wege, Polizei etc.). Da die infrastrukturelle Entwicklung aus Gründen der Praktikabilität und Effizienz mit der politischen Entwicklung gekoppelt werden sollte, wurde auch die Deklaration der Siedlung betrieben. Vor diesem Hintergrund wurde *Hoachanas* auf Beschluss der Zentrale als *settlement area* deklariert, obwohl die politische Vorarbeit fehlte. (Gespräch mit

⁴ Lutherische Kirche; *American Methodist Episcopal Church* (AMEC); eine Gruppe, die sich im Januar 1999 von der AMEC abgespalten hat; Rheinische Mission; Römisch Katholische Kirche; Wiedertäufer; *Pingster*.

dem zuständigen Wahlkreisabgeordneten und ehemaligem Gouverneur am 25.9.98.)⁵

⁵ Der Abgeordnete geht davon aus, dass das gewählte Gremium und der *Tradional Council* sich bekämpfen werden, so dass die Siedlung von einem weiteren Graben durchzogen werden wird, obwohl es schon so viele soziale Spannungen gibt, beispielsweise zwischen Alteingesessenen und Zugewanderten, zwischen den Kirchen und den beiden großen Parteien.

5. Die Schnittstellenanalyse: Politische Dezentralisierung in Hoachanas

5.1 Morphologie der Schnittstelle

An dieser Stelle wird zunächst versucht, die Schnittstelle vorab zu beschreiben, indem die Elemente aufgeführt werden, die sie konstituieren. Generiert wird sie durch Maßnahmen der Dezentralisierung. Diese stellen in ihrer Gesamtheit das Ereignis dar, in dessen Folge sich eine bestimmte lokale Politik konstituiert, von Swartz (1968) als Feld bezeichnet.

Bleibt die Frage: Was sind Maßnahmen der politischen Dezentralisierung im Kontext von *Hoachanas*? Um dies zu beantworten, muss man sich zunächst nochmals vergegenwärtigen, dass die soziale Schnittstelle diachron ist. Es geht um Prozesse, also um Abläufe, die eine gewisse Zeit benötigen.

5.1.1 Maßnahmen politischer Dezentralisierung

Ziel der Maßnahmen politischer Dezentralisierung in bzw. für *Hoachanas* ist die Implementierung eines demokratischen Gremiums im Sinne eines Vorläufers eines autonomen Gemeinderates. Das Verfahren gestaltet sich langwierig. Die erforderlichen Maßnahmen umfassen bewusste Entscheidungen ebenso wie Reaktionen darauf sowie Ereignisse, Entwicklungen und Dynamiken unterschiedlichster Art. Sie alle sind miteinander verflochten. Ausgehend von meinem Konzept der politischen Dezentralisierung im Sinne eines übergreifenden Prozesses, sind dies die Teilprozesse. Einige wenige dieser Vorgänge oder Teilprozesse werden im folgenden exemplarisch aufgeführt.

Die erste Maßnahme in Sachen politische Dezentralisierung in *Hoachanas* waren die Gespräche, die der Wahlkreisabgeordnete von 1993 bis 1994 mit den Repräsentanten der Siedlung, dem *chief*, dem *council* und der Grauen Eminenz führte und die damit endeten, dass *Hoachanas* vom Regionalrat nicht zur Deklaration vorgeschlagen wurde.

Eine weitere Serie von Maßnahmen folgte auf die Entscheidung der Zentralregierung von 1995, *Hoachanas* trotz der Vorbehalte des zuständigen

Regionalrates parallel zur geplanten Ausbau der Infrastruktur als *settlement area* zu deklarieren. Daraufhin erschienen die Mitarbeiter der Nationalen Planungskommission 1995 und 96 vor Ort, um den Anschluss an das nationale Strom- und Wasserversorgungsnetz vorzubereiten. Mit der Planungskommission begann für viele Bewohner von *Hoachanas* der Prozess, der mit „the government is taking over“ bezeichnet wird. 1997 erschienen die Planer, Angestellte des Fachministeriums, die *Hoachanas* kartographierten, äußere und innere Grenzen festlegten. Es folgten Gespräche zwischen Wahlkreisabgeordnetem und *chief*, um den Ablauf der politischen Integration sowie die Konsequenzen zu erläutern. Die vorgesehenen aufklärenden Gespräche zwischen *chief* und Gemeinde fanden nicht statt. Statt dessen taten sich informierte Bewohner und Bewohnerinnen von *Hoachanas* zusammen, um die Gemeindemitglieder über die Vorgänge zu unterrichten, gegen den *chief* mobil zu machen und auf die Errichtung des demokratischen Gremiums zu drängen. Zu den informierten Gruppen zählen Aktivistinnen der örtlichen SWAPO und DTA, die über die Vorgänge über parteipolitische Kanäle und Mitgliedschaften in regionalen Gremien unterrichtet waren.⁶

5.1.2 Interaktionen, Wechselwirkungen und neue Strukturen

Der Oberbegriff Maßnahmen ist ein zusammenfassendes Etikett für bestimmte Interaktionen, deren Wechselwirkungen und Rückkopplungen, die wiederum zur Genese neuer Strukturen führen können. An einem Beispiel soll dies im folgenden deutlich gemacht werden.

Von 1994 bis etwa 1997 waren der *chief* und sein Vater die bevorzugten Interaktionspartner des Wahlkreisabgeordneten. Nachdem erstere permanent blockierten, ermutigte der Wahlkreisabgeordnete einige Gemeindemitglieder, die eine Farmervereinigung gründen wollten, sich beim Landwirtschaftsministerium als Kooperative eintragen zu lassen. Damit war es dem Wahlkreisabgeordneten möglich, mit aufgeschlosseneren Partnern zusammenzuarbeiten wie den Mitgliedern der *League*.

Am Beispiel der *League* wird deutlich, dass vielfältige ineinander verflochtene Interaktionen zwischen Schnittstellenakteuren Eigendynamiken entfalten, die zu sehr speziellen und weitreichenden Wechselwirkungen und Rückkopplungseffekten führen, auch zu Änderungen in Einstellungen und Verhaltensweisen. Die *League* ist darüber hinaus eine neue Struktur, mittlerweile formalisiert, entstanden aus einem informellen Netzwerk. Ihre Entstehung, Politisierung und Formalisierung sind das Ergebnis von Inter-

⁶ Diese Spannungen und Aktivitäten kennzeichneten die Lage in *Hoachanas* während meinen Aufenthalten im Sommer 1998 und im Frühjahr 1999.

aktionen im Zusammenhang mit der Einbeziehung von *Hoachanas* in dezentrale Strukturen. Als nächstes gilt es, die Akteure näher zu beleuchten.

5.2 Die Akteure des Zentralstaates

5.2.1 Identifikation der Akteure

Auf der Seite des Staates gab es vier kollektive Akteure. In der Chefetage der Abteilung für die Koordinierung der Dezentralisierungsmaßnahmen im Fachministerium saßen die "Konzeptionalisten", im wesentlichen der Abteilungsleiter und sein ugandischer Berater. Diese am wenigsten unmittelbaren Schnittstellenakteure hatten *Hoachanas* einige wenige Male besucht. Der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit lag auf der Erarbeitung von Konzepten, auf der Ausarbeitung von Regeln, nicht von Inhalten der Dezentralisierung. Näher am Geschehen waren die Mitarbeiter der Nationalen Planungskommission, die die Vorarbeiten für den Anschluss an das nationale Strom- und Wasserversorgungsnetz leisteten. Mehr Kontakt, in erster Linie mit dem *chief* und seinem Vater, hatten die drei Planer, die 1997 in *Hoachanas* tätig waren. Unmittelbarster staatlicher Schnittstellenakteur war der für *Hoachanas* zuständige Wahlkreisabgeordnete. Er führte die ersten Gespräche, die damit endeten, dass *Hoachanas* nicht zur Deklaration vorgeschlagen wurde.

Auf der Seite der staatlichen Akteure war festzustellen, dass neben der Einbindung in die formale Hierarchie keine an einem bestimmten inhaltlichen Ziel orientierten Allianzen oder Vernetzungen in bezug auf die Dezentralisierungsmaßnahmen für *Hoachanas* existierten.

5.2.2 Einstellungen und Strategien

Einstellungen, Handlungen und Strategien der Akteure der Zentrale waren in die grundlegende Überzeugung eingebettet, dass Namibia ökonomisch und politisch modernisiert werden muss. Insbesondere traditionelle Autoritäten galten als überholt und vormodern. Auffallend war der geradezu unerschütterliche Glaube daran, dass Gesetze, die den Verfassungsauftrag präzisieren, und darauf aufbauende politische Implementierungsprogramme den Erfolg der Dezentralisierung garantieren würden. Praktische Umsetzungsprobleme wurden ebenso wenig erörtert wie kulturelle Hintergründe.

Bei den staatlichen Akteuren der Region war diese „moderne“ Orientierung gebrochen, mindestens zweifach. Aus einer tiefen Verbundenheit mit der Region resultierte ein echtes Interesse an Entwicklung und *Hoachanas* gehört eben zur Region. Bei dem Wahlkreisabgeordneten und

auch dem aktuellen Gouverneur fiel auf, dass ihre Identität zu einem großen Teil dadurch bestimmt war, dass sie Farmer sind, die nach eigener Aussage in die Politik geschlittert seien. Beide waren mit ihren örtlichen Farmervereinigungen Mitglieder der *South Namibian Farmers' Union* (SNAFU) ebenso wie die *League*. Die landwirtschaftliche Entwicklung des Südens im allgemeinen und der kommunalen Gebiete im besonderen bedeuteten ihnen als Farmer etwas. Die Strategien, die beide an der Schnittstelle verfolgten, waren von dieser persönlichen Betroffenheit entscheidend mitgeprägt. Es gab eine Art von grundlegendem Verständnis zwischen ihnen und vielen kommunalen Farmern. Sie waren durchaus auf Kommunikation und Verständigung aus.

5.3 Die lokalen Akteure

5.3.1 Identifikation der Akteure

Auf der lokalen Seite gab es zwei kollektive Akteure, die Chiefgruppe, die etablierte Elite, bestehend aus *chief*, *traditional councillors*, Verwandten und Klientel, und ein großer Teil der sehr heterogenen Gruppierung der Gegner. Es wurden unterschiedliche Ziele im Zusammenhang mit politischer Dezentralisierung verfolgt. Die Opposition der lokalen Schnittstellenakteure spiegelte sich auch in dem Umstand wider, dass lokale Politik im Zusammenhang mit politischer Dezentralisierung sich im *council* und in der *league* abspielte bzw. zwischen diesen. Kirchenleute und Parteimitglieder traten als Sympathisanten oder Mitglieder der einen oder anderen Institution auf. Innerhalb der Chiefgruppe versorgten *chief* und graue Eminenz ausschließlich ihre Klientel, wobei die klientelistische Struktur auf der Basis von Verwandtschaft, Parteien- und Kirchenzugehörigkeit funktionierte. - Auffällig ist, dass innerhalb der Chiefgruppe weder Jugendliche noch Intellektuelle aktiv sind.

Als einziger offensichtlicher gemeinsamer Nenner der Gegner war zunächst die massive Kritik am *chief* und dessen Klientel festzustellen, verdichtet in dem Vorwurf, dass diese Entwicklung verhindern würden. Angeprangert wurden auch der autoritäre Führungsstil und die Vetternwirtschaft. Bei genauerem Hinsehen konnten die Gegner Untergruppen bzw. Kategorien zugeordnet werden.

- Erstens gab es die Intellektuellen. Bei diesen etwa 20 Personen handelte es sich um Lehrer. Wichtigster Wortführer war der Leiter der Regierungsschule, der von den meisten als künftiger Gemeindevorsteher angesehen wurde.

- Zweitens war die politisch aktive Jugend involviert, etwa 30 Personen.
- Drittens sind die abtrünnigen ehemaligen *traditional councillors* und *elders* zu nennen, etwa 20 Personen.
- Viertens ist der kleine Kreis durchaus wohlhabender kommunaler Farmer zu erwähnen, der nicht zur Klientel des chief gehörte und somit an seine wirtschaftlichen Grenzen gestoßen war. Die sieben Wortführer dieser etwa 30 Personen waren ordentliche Mitglieder der League.

Bei genauerem Hinsehen stellte sich die Gruppe der Gegner als Allianz bzw. Netzwerk dar, das die *League*, eine formale Organisation, als Forum für politische Aktivitäten nutzte. Die *League* war die formale Speerspitze eines heterogenen und ständig sich ändernden Netzwerkes, dessen Grenzen nicht klar markiert sind.⁷

Auf die Gegner passt das Konzept der strategischen Gruppen nach Evers und Schiel. Sie haben sich im Verlauf der Maßnahmen der politischen Dezentralisierung formiert. Politische Dezentralisierung ist eine neue Ressource, die neue Möglichkeiten des sozialen Wandels eröffnet. Sie bietet die Chance, festgefahrene Machtkonstellationen dadurch zu verändern, dass neue Schlüsselpositionen für Entscheidungen etabliert werden, nämlich im *advisory council*.

5.3.2 Einstellungen und Strategien

Einstellungen und Strategien von *chief*, *councillors* und grauer Eminenz gegenüber der Gemeinde waren von einer paternalistisch-autoritären Grundhaltung geprägt. Es gab so etwas wie eine traditionell-kulturelle Dimension im Denken und Handeln der Bewohner und Bewohnerinnen, auf der individuellen Ebene zwar unterschiedlich ausgeprägt, aber doch recht flächendeckend, die von den Gegnern als „historic way of thinking“ bezeichnet wurde und die dem *chief* seine Gefolgschaft garantierte trotz erheblicher Kritik an seiner Person. Als weitere Strategien auf der Seite der Chiefgruppe waren die des Rückzugs – insbesondere der *chief* ließ sich permanent verleugnen - und die der Drohung und Gewaltanwendung zu nennen.

Einstellungen und Strategien der Gegner variierten je nachdem um welche Untergruppe es sich handelt. Denken und Handeln der politisch aktiven

⁷ Im übrigen ist die Verbindung zwischen Wahlkreisabgeordnetem und *League* ein informelles Netzwerk, das Akteure von beiden Seiten der Schnittstelle miteinander verbindet.

Jugend war geprägt von der Mitgliedschaft in der SWAPO. Man engagierte sich für Entwicklung.

Bei den abtrünnigen *councillors* und *elders* war festzustellen, dass die älteren (um die 80), allesamt ehemalige Widerstandskämpfer, von Enttäuschung und einem Gefühl des Betrogenseins erfüllt waren. Ihr Vertrauen in den *council* war erschüttert. Manche waren von rasendem Zorn erfüllt, andere litten still, hatten Angst vor der Rache des *chief*. Jüngere *elders* (um die 40) befanden sich nicht in diesem Dilemma. Einstellungen und Verhaltensmuster ähnelten denen der Jugend.

Die sehr selbstbewussten Angehörigen der alternativen wirtschaftlichen Elite waren sich der politischen Stellung der *League* vollkommen bewusst. Sie arbeiteten zielstrebig mit dem Wahlkreisabgeordneten, dem Gouverneur und der SNAFU zusammen und erklärten offen, dass sie den *chief*, der Entwicklung verhindere, absetzen wollten, sahen sich als modern und fortschrittlich.

Im Gegensatz hierzu fanden sich bei den Intellektuellen Ansätze inhaltlicher Überlegungen und von auf Programmen basierenden Visionen über lokale Demokratie und Politik.

5.4. 'Eigene Projekte', Politikkonzepte und Gesellschaftsentwürfe

Das Projekt der zentralstaatlichen Akteure war vordergründig die Durchführung einer formalen Dezentralisierung mit Schwerpunkt auf Regeln, nicht auf Inhalten. Es existierte eine Fülle von Strategiepapieren zu Regeln und Formalien, Zielsetzungen in bezug auf lokale Demokratie waren allenfalls im Ansatz formuliert. Das dahinterliegende Ziel aber war es, Prestige zu gewinnen, den eigenen Status zu verbessern, und zwar durch die Demonstration von modernem Verhalten. Inhaltliche Überlegungen über Möglichkeiten lokaler Partizipation, die die kulturelle Dimension einschließen müssen, spielten keine Rolle, allenfalls am Rande, bezeichnenderweise am ehesten bei den Planern, die vor Ort waren, ihre Ideen aber nur privat äußerten, nicht an die Konzeptionalisten herantrugen.

Das Projekt der staatlichen Akteure der Region hieß ökonomische und politische Entwicklung der Region. Darüber hinaus aber ging es darum, mehr politische Befugnisse und Autonomie im Verhältnis zur Zentrale zu erlangen.

Chiefgruppe und Gegner wiederum trugen unter dem Deckmantel der politischen Dezentralisierung einen Machtkonflikt aus. Die Spaltung in Chiefgruppe und Gegner war nicht nur im Zusammenhang mit politischer

Dezentralisierung von Bedeutung, sie spiegelte die maßgebliche sozio-politische Differenzierung innerhalb der Gemeinde wieder. (Noch bis 1997 war dies die politische Spaltung in SWAPO- und DTA – Anhänger gewesen.)

Der *chief* und seine Klientel wollten die strukturelle- und die Handlungsmacht behalten. Politikkonzept wie auch Gemeinschaftsentwurf wurden in Diskursen unterbreitet, die ein Gemisch von traditionellen und modernen Elementen widerspiegeln. Der *chief* stellte sich in seiner autoritären paternalistischen Haltung als unbestrittener *Big Man* dar, der auch über Einlass der Moderne entschied. Gleichzeitig gab er sich als moderner Politiker und profitierte von der langjährigen SWAPO-Mitgliedschaft seines Vaters und dessen Rolle im Widerstand. Er verdankte ja auch seine Amtsübernahme einer Entscheidung der *elders*, von der üblichen Vorgehensweise abzuweichen und einen Repräsentanten zu wählen, der „moderne“ Eigenschaften aufwies.

Die Gegner hingegen wollten die Machtverhältnisse ändern. Darüber hinaus aber variierten die Projekte innerhalb der Gegner erheblich.

Das Projekt der Jugend hieß Entwicklung, ein Schlagwort, das permanent benutzt wurde. Ein konkretes Konzept existierte nicht. Man ging davon aus, dass durch die Proklamation und ein neues Entscheidungsgremium quasi automatisch Arbeitsplätze, Straßen, eine Polizeistation, eine Post und Geld für Aufbauprogramme zur Verfügung stehen würden, wobei die Bereitschaft bestand, tatkräftig mitzuwirken, was sich in vielfältigen sehr spontanen und wenig geplanten Initiativen äußerte wie Organisation von Treffen auf Gemeindebasis, um alle Bewohner und Bewohnerinnen zu informieren oder Gründen einer Gruppe, die alkoholisierte Randalierer in Gewahrsam nimmt. Gewollt wurden nicht nur materielle Verbesserungen, sondern auch ein geregeltes Mitspracherecht für alle in Gemeindeangelegenheiten und das Prinzip des Mehrheitsentscheidens. Was die Haltung gegenüber traditionellen Führern betraf, wurde überwiegend geäußert, dass man im allgemeinen nichts gegen sie habe, aber sie dürften Entwicklung nicht aufhalten. Täten sie dies wie im Falle des *chief* vor Ort, müsste man sie abwählen. Die Art und Weise, wie das diffuse Projekt Entwicklung betrieben wurde, war durch Leidenschaft und eine gewisse Naivität geprägt. Es lag nur ein partielles Verständnis der politischen Programme vor. Auch existierte bei einigen so etwas wie eine partielle Vision von einer gerechteren und dynamischeren lokalen Gemeinschaft. Ein ganz wesentliches Element in diesem diffusen Gesellschaftsentwurf war die Sorge um die eigene Zukunft.

Während die jüngeren abtrünnigen *councillors* und *elders* ein ähnliches Projekt wie die Jugend verfolgten und ähnliche Vorstellungen von Gemeinschaft hatten, ging es den älteren *elders* um die Demonstration von Protest gegen den Missbrauch einer Institution, deren Bedeutung für die Kultur der

Roten Nation geradezu verinnerlicht war. Einige von ihnen hatten Angst vor der Rache des *chief*, andere, ehemalige Kämpfer, betonten, dass sie im Widerstand ebensolche Führer wie der Vater des *chief* gewesen wären. Die Grundhaltung aber war geprägt von persönlicher Resignation. Man hoffte auf den Erfolg der aktiven Gegner. Trotzdem war die Tatsache, dass *elders* auf seiten der Gegner zu finden waren, diesen den Rücken stärkten, von großer sozialer Bedeutung. Visionen für die Zukunft existierten nicht. Festzustellen war hingegen eine nostalgische Glorifizierung der Gesellschaft und Kultur der Roten Nation in vorkolonialer Zeit. Betont wurde hierbei, dass *chief* und *council* ihre Aufgaben noch in der richtigen Weise wahrgenommen hatten. Bezug genommen wurde auch auf die Rolle der Roten Nation im Widerstand gegen die Kolonialmacht.

Bei der alternativen Elite wurde eine sehr individualistische und materialistische Grundhaltung in bezug auf den eigenen wirtschaftlichen Wohlstand deutlich. Im Vordergrund stand bei allen das Motiv, in der Lage zu sein, öffentliche Gelder beantragen zu können und in staatliche Förderprogramme aufgenommen zu werden. Diese Ziele wurden als Hauptziele der *League* angegeben. Über den politischen Status des *advisory council* wurde nicht intensiv nachgedacht. Entscheidend war, dass durch dessen Implementierung der *chief* nicht mehr der Vermittler zur zentralen Ebene sein würde und davon ausgegangen wurde, dass dann Gelder beantragt und an die *League* verteilt werden und nicht beim *chief* verschwinden würden. Worum es ging, war, die in Aussicht gestellte neue Schlüsselposition in der Verteilungskette für Ressourcen zu dominieren. Gewollt wurde die Macht zur Verteilung der Ressourcen. Ein Gemeinschaftsentwurf existierte nicht.

Das Projekt der Intellektuellen hingegen hatte die Demokratisierung der Gemeinschaft zum Ziel, nicht nur in einem formalen Sinne, sondern auch inhaltlich.

Die Verinnerlichung demokratischer Grundhaltungen und damit die Änderung alter Denk- und Handlungsstrukturen wurde als unabdingbare Voraussetzung dafür angesehen, um Demokratie mit Leben zu erfüllen, um Menschen zu demokratischen Akteuren zu machen. Nicht nur wurden sehr weitreichende Gedanken über eine lokale demokratische Gesellschaft geäußert, auch wurde lokale Demokratie als Voraussetzung und Bereicherung für nationale Demokratie aufgefasst.

8. Schluss: Politische Dezentralisierung in *Hoachanas* - das Spannungsfeld

Festzuhalten ist, dass unter dem Deckmantel der politischen Dezentralisierung nach westlichem Muster von den beteiligten Akteuren sehr unterschiedliche Projekte betrieben werden. Dabei weichen die Konzepte von politischer Dezentralisierung überwiegend erheblich vom westlichen Verständnis ab. In gleicher Weise divergieren die den Projekten immanenten Gemeinschafts- bzw. Gesellschaftsentwürfe. Politische Dezentralisierung als Idee und als Programm dient nur noch als Handlungsrahmen.

Für die meisten Akteure geht es in erster Linie gar nicht um Dezentralisierung im Sinne lokaler Partizipation, sondern um etwas ganz anderes. Dass dies so ist, zeigt sich in konkreten Interaktionen, in denen die Akteure versuchen, mittels bestimmter Strategien ihre jeweiligen Ziele zu erreichen. Die Bühne, auf der sich dies abspielt, bilden die Maßnahmen politischer Dezentralisierung.

Der soziale Raum, der sich auf der Ebene der Interaktionen konstituiert hat, entpuppt sich daher auch bei näherem Hinsehen als Spannungsfeld. Dieses nochmals unter die Lupe zu nehmen, lohnt sich. Zunächst einmal ist das Spannungsfeld nicht dichotomisch. Die immer noch verbreitete Auffassung von der Polarität von Globalisierung und Lokalisierung kann nicht bestätigt werden, weder in Bezug auf die Prozesse noch in Bezug auf Akteure und Ideen. Globale und lokale Prozesse stehen sich nicht gegenüber, sondern bedingen sich gegenseitig. Mit diesen Prozessen der gegenseitigen Durchdringung, die gleichzeitig auf mehreren Ebenen ablaufen, geht die Vermischung von Ideen einher, was sich einerseits in der Unmöglichkeit zeigt, eindeutig globales und eindeutig lokales Gedankengut festzumachen, andererseits darin, dass eine klare Zuordnung der Akteure zum jeweiligen Gedankengut nicht funktioniert.

Es ist eben nicht so, dass das Programm der politischen Dezentralisierung als 'globales Gedankengut', welches durch Intermediäre so transportiert wird wie im Ursprung gedacht, auf lokaler Ebene auf andere Formen der politischen Organisation stößt und dann „mutiert“. Gerade einige der zentralstaatlichen Akteure betreiben ein Projekt, bei dem das partizipative Element verblasst. Es sind Teile der lokalen Akteure deren Projekt sich um lokale Demokratie dreht. Wieder andere lokale Akteure wie die Jugend wol-

len dies auch, sind aber nicht oder nur ansatzweise in der Lage, Zusammenhänge zu verstehen und entsprechende Visionen zu entwickeln. Die Chiefgruppe, die „Traditionalisten“ hingegen wollen etwas gänzlich anderes, nämlich unter allen Umständen den Status quo erhalten. Auffällig ist die Technik der sehr spezifischen strategischen Vermischung „traditioneller“ und „moderner“ oder auch globaler und lokaler Elemente in den Diskursen, was am ehesten dem Modell der Hybridisierung von lokalen und globalen Mustern entspricht. Die Auffassung von Robertson (1998), dass sich das Lokale nicht als Gegenspieler des Globalen, sondern als „ein Aspekt von Globalisierung“ darstellt, wird durch die empirischen Befunde gestützt.

Das Spannungsfeld ist aber nicht nur nicht-dichotomisch in Bezug auf Akteure, Diskurse, Ziele und Handlungen, es ist damit zusammenhängend außerdem chaotisch, unberechenbar und zufällig. Über zu erwartende Konflikte und sonstige Entwicklungen lassen sich nur wenige Voraussagen anstellen. Zu erwarten wäre, dass die Allianz der Gegner an einem bestimmten Punkt auseinanderfällt, wahrscheinlich dann, wenn das politische Gremium implementiert ist und konkrete Entscheidungen getroffen werden müssen, da letztendlich unterschiedliche Ziele verfolgt werden.

Chaos, Unberechenbarkeit und Zufälligkeit zeichnen das Spannungsfeld auch deshalb aus, weil, obgleich nicht mal die zentralstaatlichen Akteure eine konkrete Vorstellung davon haben, wie politische Dezentralisierung inhaltlich funktionieren soll, diese eine lokale Dynamik in Gang setzt. Das Programm „von oben“ tritt eine unerwartete „Lawine des Politischen“ los, generiert ein Feld. Die bloße Existenz von formalen Strukturen und Umsetzungsprogrammen ohne Kenntnis der Inhalte und Verinnerlichung der dazu gehörigen Prinzipien ändert lokal etwas dadurch, dass die eingebrachten Elemente genutzt werden. Als eine Folge von all dem stellt sich der Prozess der politischen Dezentralisierung, der in dem Spannungsfeld abläuft, extrem diskontinuierlich dar, da das Konzept auf der inhaltlichen Ebene mehrere Bedeutungsverschiebungen erfährt. Sehr vereinfacht zur Veranschaulichung könnte man es so ausdrücken: politische Dezentralisierung als ein politisches Programm durchläuft im Prozess seiner inhaltlichen Entfaltung auf seinem Weg vom Westen nach *Hoachanas* mehrere Stationen und erfährt dabei mehrere Bedeutungsverschiebungen. Über eine weite Strecke kann der Prozess vom ursprünglichen westlichen Modell wegführen, um sich diesem dann wieder anzunähern.

Bei genauerem Hinsehen allerdings kann dieses Chaos definiert werden als „Abweichen von dem, was erwartet wurde“. Das Fallbeispiel entpuppt sich dann als ein Beispiel dafür, dass es zwar eine ideale Vorstellung von politischer Dezentralisierung im Sinne des Königsweges der Demokratie gibt, der dazu gehörige ideale Prozess allerdings existiert nicht. Politische Dezentralisierung schafft Räume auf mehreren Ebenen, auf der nationalen,

der regionalen und der lokalen. Regeln, Strukturen und Inhalte werden in diesen neu geschaffenen Räumen erst ausgehandelt, unabhängig vom Ideal. Worum es geht ist die Neuaneignung der sozialen Umwelt. Politische Dezentralisierung kann sich z.B. als Interesse an Infrastruktur darstellen und auf diese Weise sogar gelingen. Das, was entsteht, muss nicht notwendigerweise gerecht sein in dem Sinne wie vom Ideal her gedacht.

Literatur

Bücher

- Albrow, Martin (1990): Introduction. In: Albrow, Martin/King, Elizabeth (Hrsg.): "Globalization, knowledge and society". London: Sage.
- Archer, Margareth (1991): "Sociology for one World: University and Diversity"; *International Sociology* 6, 2, 131-148.
- Beck, Ulrich (1998): Vorwort In: Beck, Ulrich (Hrsg.): Perspektiven der Weltgesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 7-10.
- Bierschenk, Thomas (1988): Entwicklungshilfeprojekte als Verhandlungsfelder strategischer Gruppen oder Wieviele Tierhaltungsprojekte gibt es eigentlich in Atakora (VR Bénin)? Sozialanthropologische Arbeitspapiere Nr. 8. Berlin: Das Arabische Buch.
- Bierschenk, Thomas/Jean-Pierre Olivier de Sardan (1998): Macht und Politik im ländlichen Bénin in den 1990er Jahren. Ein Beitrag zur Diskussion über Dezentralisierung und lokale Demokratie im frankophonen Afrika. Working papers on African societies Nr. 30. Berlin: Das Arabische Buch.
- Budack, Kuno F. (1970): Ein Beitrag zur Geschichte der Gai-// Khaun (Rote Nation). In: Afrikanischer Heimatkalender 1970.
- Carpenter, Catherine (1989): "A visit to Hoachanas Ame School", *Action on Namibia*, Summer (1989), Namibia Support Committee, 19.
- Evers, Hans-Dieter/Tilman Schiel (1988): Strategische Gruppen. Vergleichende Studien zu Staat, Bürokratie und Klassenbildung in der Dritten Welt. Berlin: Dietrich Reimer.
- Friedrich Ebert Stiftung (1997): Namibia Regional Resources Manual. Second Edition 1996/1997. Windhoek.
- Hubrich, Heinrich-Georg/Henning Melber (1977): Namibia. Geschichte und Gegenwart. Bonn.
- Keulder, Christiaan (1997): Traditional Authorities and Regional Councils in Southern Namibia. Windhoek.
- Long, Norman (1991): Auf der Suche nach einer Soziologie der ländlichen Entwicklung. Akteure, Strukturen und Interventionen. Sozialanthropologische Arbeitspapiere Nr. 36. Berlin: Das Arabische Buch.
- Long, Norman (1993): Handlung, Struktur und Schnittstelle: Theoretische Reflektionen. In: Bierschenk, Thomas/Elwert, Georg (Hrsg.): Entwicklungshilfe und ihre Folgen. Ergebnisse empirischer Untersuchungen in Afrika. Frankfurt, New York.
- Long, Norman (1996): Globalization and localization. New challenges to rural research. In: Moore, Henrietta L. (Hrsg.): The future of anthropological knowledge. London, New York: Routledge, 37-59.
- Ohmae, Kenichi (1995): The end of the Nation State. New York: Free Press.
- Pisani du, André (2000): „Abweichende Meinung nicht als legitim verstanden“, Interview mit Rolf-Henning Hintze. *Afrika Süd* 1/2000, 10-12.
- Robertson, Roland (1998): Glokalisierung: Homogenität und Heterogenität in Raum und Zeit. In: Beck, Ulrich (Hrsg.): Perspektiven der Weltgesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 192-22.
- Robertson, Robert (1992): Globalization. Social theory and global culture. London: Sage.
- Rosenau, James (1980): The study of global interdependence. Essays on the transnationalization of world affairs. London: Pinster.

- Schrader, Heiko (1999): Globalisierung, (De-)Zivilisierung und Moral. Zur Struktur der „Weltgesellschaft“ in der Postmoderne“. In: Kößler, Reinhart/Neubert, Dieter/v. Oppen, Achim: Gemeinschaften in einer entgrenzten Welt. Studien 12. Berlin: Das Arabische Buch, 135-157.
- Swartz, Marc J. (1968): Introduction. In: Swartz, Marc J. (Hrsg.) (1968): Local-level politics. Social and Cultural Perspectives. Chicago: Aldine
- Vedder, H. (1966): The Nama. In: Hahn, C.H.L./H. Vedder/L. Fourie: The Native Tribes of South West Africa. London: Frank Cass & Co. Ltd., 107.152

Graue Papiere

- Ministry of Regional and Local Government and Housing (1995): Towards Development in the Hardap Region. International Development Consultancy.
- Ministry of Regional and Local Government and Housing (March 1998): Decentralization in Namibia. Situation Analysis 2.
- Ministry of Regional and Local Government and Housing (April 1998): Decentralization in Namibia. Situation Analysis 3.

Gesetzestexte:

- Regional Councils Act, 1992
- Traditonal Authorities Act, 1995