



Research Programme

SocialWorld – World Society, Global Social Policy and New Welfare States

University of Bielefeld, Germany · Institute for World Society Studies

Julia Hansmeyer

Decoupling in der Sozialpolitik

Sambia zwischen Anspruch und Wirklichkeit

SocialWorld – Working Paper No. 17

2010

Diese Arbeit wurde im November 2010 an der Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie, als Abschlussarbeit im Diplom-Studiengang Soziologie angenommen (Erstgutachter: Prof. Lutz Leisering Ph.D., Zweitgutachter: Dr. Tao LIU)

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BSAC	British South African Company
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
CSPR	Civil Society for Poverty Reduction
DFID	Department for International Development
ECOSOC	Economic and Social Council
EU	Europäische Union
FAO	Food and Agriculture Organization
FNDP	Fifth National Development Plan
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
HDI	Human Development Index
HIPC	Heavily Indebted Poor Country
ILAC	Inter-African Labour Conference
ILO	International Labour Organization
IWF	Internationaler Währungsfonds
JCTR	Jesuit Centre for Theological Reflection
LASF	Local Authorities Superannuation Fund
MCDSS	Ministry of Community Development and Social Services
MDG	Millennium Development Goal
MFNP	Ministry of Financing and National Planning
MLSS	Ministry of Labour and Social Security
MMD	Movement for Multi-Party Democracy
NAPSA	National Pension Scheme Authority
NGO	Non-Governmental-Organization
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSPF	Public Service Pension Fund
PWAS	Public Welfare Assistance Scheme
RSPO	Roundtable on Sustainable Palm Oil
SADC	South African Development Community

SP-SAG	Social Protection Advisory Group
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNIP	United National Independence Party
WFP	World Food Programme
wsk	wirtschaftliche, soziale und kulturelle
WTO	World Treaty Organization
ZSIC	Zambia State Insurance Corporation

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Theoretischer Hintergrund: Neo-Institutionalismus und Weltgesellschaft	3
2.1 Prämissen der neo-institutionalistischen Denkweise.....	3
2.1.1 Legitimität als grundlegende Daseinsvoraussetzung.....	3
2.2.2 Isomorphie in einer gemeinsamen institutionellen Umwelt.....	6
2.2.3 Der Blick auf die Hinterbühne: Decoupling und Heuchelei.....	8
2.2 Das Konzept der Weltgesellschaft nach John W. Meyer.....	12
2.2.1 World Polity – zu ihrer Bedeutung, den Akteuren und Prozessen.....	12
2.2.2 Decoupling und wie die westlichen Prinzipien die Welt nicht vollkommen durchdringen.....	18
2.2.3 Zur Kritik an Meyers Konzept und Methodik.....	20
2.2.4 Decoupling – Übersetzungsproblem oder wünschenswerte Abweichung?.....	23
3. Was ist Sozialpolitik?	26
3.1 Weltgesellschaft und globale Sozialpolitik.....	29
3.1.1 Soziale Ideen und Normen auf globaler und weltregionaler Ebene.....	31
3.1.2 Akteure globaler Sozialpolitik.....	34
3.2 Sozialpolitik in Entwicklungsländern.....	37
4. Sambia zwischen Anspruch und Wirklichkeit	40
4.1 Soziale Wandlungsprozesse in Sambia unter Einfluss der Weltgesellschaft.....	41
4.1.1 Das vorkoloniale Sambia: Informelle Solidargemeinschaften als Basisinstitutionen sozialer Sicherung.....	41
4.1.2 Sambia unter kolonialer Herrschaft: Industrialisierung und Zusammenbruch der traditionellen Strukturen.....	42
4.1.3 Die unabhängige Republik Sambia: Sambischer Humanismus, Strukturanpassung und Entwicklungshilfe.....	48
4.1.4 Zur aktuellen sozialen Lage Sambias: Aids, Armut und Geschlechterungleichheit.....	58
4.1.5 Zwischenfazit.....	59
4.2 Die Umsetzung sozialer Menschenrechte in Sambia – Decoupling auf verschiedenen Stufen.....	59
4.2.1 Der Sozialpakt und die Pflicht zu berichten – Sambias Staatenberichte.....	60
4.2.2 Soziale Rechte in der Verfassung Sambias.....	66
4.2.3 Der Fünfte Nationale Entwicklungsplan und die „Social Protection Strategy“.....	72
4.2.4 Policies der sozialen Sicherung.....	77
4.2.5 Zur Effektivität der existierenden staatlichen Sicherungssysteme.....	83
5. Fazit	86
6. Literaturverzeichnis	90

1. Einleitung

Seit dem Jahr 1966 haben sich mit der Unterzeichnung des UN-Sozialpakts 160 Staaten der Erde offiziell der sozialen Entwicklung ihrer Bürger verschrieben. Dem Anspruch nach müsste folglich ein Großteil der Menschheit in den Genuss von sozialer Sicherheit und eines angemessenen Lebensstandards kommen. Ein ganz anderes Bild der Realität zeichnet jedoch der kürzlich erstmals erschienene „World Social Security Report“ der ILO: So verfügt aktuell nur jeder fünfte Erdenbürger im arbeitsfähigen Alter über eine umfassende soziale Absicherung und auch Grundsicherung ist für die meisten Menschen außer Reichweite.¹ Aus Sicht des neo-institutionalistischen Weltgesellschaftsforschers John W. Meyer ist dies wenig überraschend und Ergebnis dessen, was er als Decoupling (Entkopplung)² bezeichnet und sich darin ausdrückt, dass sowohl die offiziellen Erklärungen als auch die politischen Programme der Nationalstaaten oft nicht adäquat in die Praxis umgesetzt werden. Obwohl dieses Phänomen eine zentrale Stellung innerhalb seiner Theorie einnimmt, setzt Meyer sich nicht tiefergehend mit seinen verschiedenen Erscheinungsformen auseinander. Er widmet sich stattdessen vor allem der weltweiten Verbreitung formaler Modelle, die die Vorstellungen der sogenannten Weltkultur zum Ausdruck bringen und demnach mit einer hohen Legitimität ausgestattet sind. Die faktische Umsetzung dieser Modelle in den einzelnen Staaten blendet Meyer jedoch weitgehend aus und umschreibt sie mit der allgemeinen Beobachtung von verschieden stark ausgeprägten Entkopplungserscheinungen. Indem die vorliegende Arbeit sich auf das Fallbeispiel Sambia konzentriert, sollen unter Berücksichtigung spezifischer nationaler Bedingungen sowie Eigenheiten Meyers Entkopplungsbegriff und dessen verschiedene Ausprägungen in den Vordergrund gerückt werden. Geschehen soll dies am Beispiel der Umsetzung der anfangs erwähnten sozialen Menschenrechte und dem Ausbau von sozialen Sicherungssystemen.

Kapitel 2 widmet sich zunächst dem theoretischen Hintergrund dieser Arbeit – Neo-Institutionalismus und Weltgesellschaft. Um die Grundlagen der Meyerschen Denkweise und weiterer bedeutender Neo-Institutionalisten zu erfassen, sollen in **Kapitel 2.1** zentrale Annahmen der neo-institutionalistischen Organisationstheorie vorgestellt werden. Diese besagen, dass sich Akteure auf Grund institutionalisierter gesellschaftlicher Erwartungen und

1 http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang--en/WCMS_146556/index.htm

2 Die beiden Begriffe werden im Folgenden synonym verwendet.

der besonderen Bedeutung von Legitimität zumindest oberflächlich immer mehr untereinander angleichen (**Kapitel 2.1.1** und **Kapitel 2.1.2**), während sich nach Meyers Verständnis auf der Hinterbühne der Organisation Entkopplungserscheinungen herausbilden (**Kapitel 2.1.3**). In **Kapitel 2.2** münden diese Annahmen in das Weltgesellschaftskonzept Meyers, dessen Hintergrund die Beobachtung ist, dass sich in Form der „world polity“ auch auf weltgesellschaftlicher Ebene institutionelle Muster ausbreiten, die getragen über internationale Organisationen die nationalstaatlichen Entwicklungen zunehmend beeinflussen (**Kapitel 2.2.1**). Die weltkulturellen Prinzipien durchdringen die Welt jedoch nicht vollkommen und rufen länderspezifische Entkopplungserscheinungen hervor (**Kapitel 2.2.2**), welche Meyer auf Grund seiner quantitativen Forschungsausrichtung aber nicht ausreichend berücksichtigt (**Kapitel 2.2.3**). Um einen Beitrag zur inhaltlichen Schärfung des Entkopplungsbegriffs zu leisten, folgen zu dessen Einordnung sodann ein paar theoretische Überlegungen, die unter anderem bereits auf den sozialen Bereich bezogen werden (**Kapitel 2.2.4**).

Nachdem so der Ausgangspunkt der Arbeit – die neo-institutionalistische Weltgesellschaftstheorie und die mangelnde Berücksichtigung von Entkopplungserscheinungen – dargelegt wurde, wird in **Kapitel 3** auf den Untersuchungskontext globale Sozialpolitik (**Kapitel 3.1**), ihre wichtigsten Ideen und Normen (**Kapitel 3.1.1**) sowie Akteure (**Kapitel 3.1.2**) eingegangen und zunächst das der Arbeit zu Grunde liegende Verständnis von Sozialpolitik erläutert. Danach folgt ein allgemeiner Überblick über die sozialpolitischen Entwicklungen in Entwicklungsländern unter dem Einfluss internationaler Akteure (**Kapitel 3.2**).

Kapitel 4 fokussiert das Fallbeispiel Sambia und die mehr oder minder ausgeprägte Kluft zwischen (weltkulturellem) Anspruch und (nationalstaatlicher) Wirklichkeit. Zum Überblick über die Entwicklung Sambias und die beeinflussenden nationalen und weltgesellschaftlichen Faktoren werden in **Kapitel 4.1** zunächst die sozialen Wandlungsprozesse – von der vorkolonialen Zeit bis in die Gegenwart (**Kapitel 4.1.1 bis 4.1.4**) – nachgezeichnet und anschließend ein kurzes Zwischenfazit gezogen (**Kapitel 4.1.5**). Anhand der Konstruktion verschiedener Stufen des Decouplings wird in **Kapitel 4.2** sodann die konkrete Umsetzung der sozialen Menschenrechte in Sambia untersucht, wobei der UN-

Sozialpakt als zentrales internationales Abkommen den Ausgangspunkt dafür bildet (**Kapitel 4.2.1**). Die zweite Untersuchungsebene ist die Verfassung Sambias und die dortige Verankerung sozialer Rechte (**Kapitel 4.2.2**), die dritte Ebene die Untersuchung des aktuellen sambischen Entwicklungsplans (**Kapitel 4.2.3**). Auf vierter Ebene folgen die Policies sozialer Sicherung (**Kapitel 4.2.4**). Entscheidend für das Wohl der Menschen und die Erfüllung der Pflichten aus dem Sozialpakt sind schließlich auf der fünften und letzten Ebene die konkrete Umsetzung der Programme sowie der Maßnahmen auf lokaler Ebene und ihre Effektivität (**Kapitel 4.2.5**).

Abschließend folgt in **Kapitel 5** ein Fazit.

2. Theoretischer Hintergrund: Neo-Institutionalismus und Weltgesellschaft

Der Neo-Institutionalismus kennt drei Typen von modernen Akteuren, an die sich gesellschaftliche Erwartungen richten: Individuen, Organisationen und Staaten. Da die neo-institutionalistischen Grundlagen vornehmlich auf betrieblicher Organisationsebene ausgearbeitet worden sind, soll im folgenden Kapitel zunächst darauf Bezug genommen werden. Im Anschluss wird der Fokus sodann auf die nationalstaatliche Ebene gerichtet.

2.1 Prämissen der neo-institutionalistischen Denkweise

Um die Grundlagen der neo-institutionalistischen Denkweise zu erfassen, sollen im Folgenden zentrale Annahmen der Theorie vorgestellt werden. Ausgehend von institutionalisierten gesellschaftlichen Erwartungen und der besonderen Bedeutung von Legitimität gleichen Akteure sich zumindest oberflächlich immer mehr untereinander an. Auf Ebene der inneren Strukturen werden diese Isomorphietendenzen seitens Meyer weitgehend negiert. Stattdessen identifiziert er Entkopplungserscheinungen in Form von unterschiedlich stark ausgeprägten Diskrepanzen zwischen Außen- und Innenstruktur.

2.1.1 Legitimität als grundlegende Daseinsvoraussetzung

Unterschiedliche Bildungseinrichtungen stellen sich hinsichtlich ihrer formalen Strukturen als sehr homogen dar – so das überraschende Ergebnis des Forschungsprogramms „Environment for Teaching“, das in den 1970er Jahren an der Stanford University durchgeführt wurde (vgl. Walgenbach 2006: 353). Entgegen der bisherigen Annahme, dass die formale Ausgestaltung einer Organisation durch technische und innerorganisationale

Erfordernisse determiniert wird, liefern die Forschungsergebnisse auf eine ganz andere Schlussfolgerung hinaus. So seien es gesellschaftliche Einflüsse, die in Form von institutionalisierten Regeln den Ausbau der Formalstruktur vorantreiben. Unter dieser Prämisse basieren die formalen Strukturen einer Organisation dann nicht vordergründig auf Effizienzüberlegungen sowie rationalen Strategien und Entscheidungen des Managements, sondern dienen vielmehr der symbolischen Anpassung an die Erwartungen der Umwelt und der damit einhergehenden Sicherung von Legitimität (vgl. Meyer/Rowan 1977: 21). Die Thematik „Legitimität“ nimmt als grundlegende Daseinsvoraussetzung von Akteuren einen zentralen Stellenwert im Neo-Institutionalismus ein und meint nach Hellmann „Integrität, Anerkennung und Vertrauenswürdigkeit“ (Hellmann 2006: 75).

Meyer und Rowan orientieren sich in ihrem Verständnis von Legitimität an soziologischen Klassikern wie Max Weber sowie Peter L. Berger und Thomas Luckmann, die einer stabilen sozialen Ordnung einen Legitimationsglauben voraussetzen. Dies bedeutet bei Weber, dessen Interesse an Legitimität sich vor allem auf Herrschaft bezieht, „dass Herrschaft über ausreichende Rechtsgründe, also über Gründe der Legitimität im Sinne der Vorbildlichkeit und Verbindlichkeit einer Herrschaft verfügt, an die glauben müssen, über die geherrscht wird“ (Hellmann 2006: 75). Herrschaft ist folglich nur dann möglich, wenn sie sich dem Legitimationsglauben der Beherrschten unterwirft. Bei Berger und Luckmann ist die soziale Legitimierung von Institutionen eine wichtige Voraussetzung dafür, dass uns die sozial konstruierte Wirklichkeit als objektiv erscheint (vgl. Hellmann 2006: 75ff.; Walgenbach 2005: 355). Da Menschen dieselbe Wirklichkeit unterschiedlich wahrnehmen und danach handeln können, basiert Legitimität vor allem auf einem gemeinsam geteilten Geltungsglauben.

Legitimität wird also als ein zugeschriebenes Merkmal verstanden, das, da nicht a priori vorhanden, von den Akteuren erst erlangt werden muss. Indem sie sich an einem sozial konstruierten Werte-, Normen-, Glaubens- und Begriffssystem orientieren, aus dem Erwartungen über wünschenswerte, korrekte und angemessene Verhaltensweisen generiert und an sie herangetragen werden, treten sie als legitimer Akteur in Erscheinung (vgl. Suchman 1995: 574). Die gesellschaftlich etablierten und dauerhaften Erwartungen werden auch als Institutionen bezeichnet und finden sich in allen Lebensbereichen wieder. Somit ist zum Beispiel die Ehe als sozial anerkannte und gesetzlich legitimierte Lebensgemeinschaft

ebenso eine Institution wie der Lebenslauf als Teil von Bewerbungsverfahren, der Handschlag bei Begrüßungen oder generell rationale Verhaltensmuster. Der Institutionenbegriff ist folglich weit gefasst und neben allgemeinen Normen und Werten sowie alltäglichen und unbewussten Handlungsroutinen sind auch organisational verankerte Einheiten wie der Staat bedeutende Institutionen (vgl. Senge/Hellmann 2006: 18). Gemein ist ihnen, dass sie mit einer hohen gesellschaftlichen Legitimation und Verbindlichkeit ausgestattet sind und daher kaum hinterfragt werden noch hinterfragbar sind. In der neo-institutionalistischen Weltgesellschaftstheorie wird das Ensemble von institutionalisierten Erwartungen, Modellen und Regeln unter dem Begriff der „world polity“ (Weltkultur) zusammengefasst (siehe Kapitel 2.2).

Gesellschaft setzt sich im Verständnis des Neo-Institutionalismus somit aus einem Gefüge von Institutionen zusammen, welche dauerhaft, verbindlich und maßgeblich das Handeln prägen (vgl. Senge/Hellmann 2006: 17) und daher entspringen auch Organisationsstrukturen aus hoch institutionalisierten Zusammenhängen: „[...] Organizations are driven to incorporate the practices and procedures defined by prevailing rationalized concepts of organizational work and institutionalized in society“ (Meyer/Rowan 1977: 21). Da Organisationen in verschiedene institutionelle Umwelten eingebettet sind, werden teils divergierende Vorstellungen über wünschenswerte Anpassungen an sie herangetragen (vgl. Walgenbach 2006: 359). Die institutionalisierten Produkte, Dienstleistungen, Techniken, Policies und Programme, die von Organisationen übernommen werden, lassen sich daher auch als Mythen bezeichnen. Ihre Zweckmäßigkeit im Sinne der effektiven Bewältigung der Organisationsaufgaben wird zwar behauptet und hat somit legitimitätsstiftende Wirkung. Sie ist jedoch in keiner Weise nachgewiesen, nachweisbar und auf Grund ihrer tiefen Institutionalisierung auch nur eingeschränkt nachweispflichtig (vgl. Becker-Ritterspach/Becker-Ritterspach 2006: 104). Mit der Ausgestaltung der formalen Organisation analog zu den vorherrschenden Rationalitätsmythen senden Organisationen das Signal an ihre Umwelt aus, dass sie kollektive Werte und Ziele verfolgen. Während der Blick auf die organisationale Hinterbühne in der Regel nur Organisationsmitgliedern vorbehalten ist, reicht somit die zeremonielle Übernahme der institutionellen Muster zunächst aus, um in der Öffentlichkeit als legitimer Akteur wahrgenommen zu werden. Auf Grund des vergleichsweise niedrigen Aufwands und einer Reihe positiver Folgen, gleichen

Organisationen sich daher zunehmend ihrer Umwelt an – ein Prozess, der als Isomorphie bezeichnet wird.

2.1.2 Isomorphie in einer gemeinsamen institutionellen Umwelt

Der Einfluss von Institutionen und das Streben nach Legitimität führen zu einer Isomorphie zwischen Organisation und Umwelt. Dabei beschreibt der Begriff Isomorphie die Form- und Strukturanpassung von Organisationen an die Anforderungen einer geteilten institutionellen Umwelt und die damit einhergehende Strukturgleichheit beziehungsweise -ähnlichkeit: „[...] organizations are structured by phenomena in their environments and tend to become isomorphic with them“ (Meyer/Rowan 1977: 28). Meyer und Rowan unterscheiden explizit zwischen der „formal structure of an organization and its actual day-to-day activities“ (Meyer/Rowan 1977: 23). Ihre Vorstellung von Isomorphie bezieht sich lediglich auf die Angleichung äußerer Strukturen. Die inneren Strukturen bleiben ihrer Auffassung nach von den Homogenisierungsprozessen weitgehend unangetastet, so dass Entkopplungserscheinungen zwischen Außen- und Innenstruktur entstehen würden.

DiMaggio und Powell konstatieren auch bezüglich der inneren Aktivitäten einer Organisation eine zunehmende Homogenisierung, so dass die Adaption struktureller Elemente ebenso Veränderungen auf der Aktivitätsebene bewirken würde (vgl. Becker-Ritterspach/Becker-Ritterspach 2006: 111). Die zunehmende Angleichung von Organisationen setzen sie in einen Umweltbezug, indem sie davon ausgehen, dass Organisationen in sogenannten organisationalen Feldern agieren, die aus allen relevanten Akteuren bestehen, die die Struktur, das Verhalten und das Überleben einer Organisation beeinflussen (vgl. Walgenbach 2006: 368; DiMaggio/Powell 1983: 149). In diesen Feldern wirken Mechanismen, die einen institutionell bedingten Wandel in Richtung Isomorphie vorantreiben. Dabei differenzieren DiMaggio und Powell zwischen Isomorphie durch Zwang, Isomorphie durch Mimese sowie Isomorphie durch normativen Druck. Erzwungene Isomorphie resultiert aus einem formalen oder informalen Druck, der auf Grund von Abhängigkeiten von einer Organisation auf eine andere Organisation oder über gesellschaftlich vorherrschende kulturelle Erwartungen ausgeübt werden kann (vgl. Becker-Ritterspach/Becker-Ritterspach 2006: 109). Eine mächtige Rolle spielen politische Einflüsse und gesetzliche Verpflichtungen, die die Heterogenität von Organisationen einschränken und die Implementierung bestimmter Elemente rechtlich

bindend einfordern (vgl. Hasse/Krücken 2005: 25). Der Staat ist daher nicht nur Adressat und Ergebnis der isomorphen Entwicklungen, sondern ebenso ihr Träger. Isomorphie durch mimetische Prozesse vollzieht sich auf Grund von Unsicherheiten und Uneindeutigkeiten, denen zu begegnen versucht wird, indem Organisationsgestalter sich bei der Ausgestaltung der Organisationsstrukturen an sogenannten „Best-Practice-Modellen“ orientieren, die eine optimale Erreichung der Organisationsziele und Legitimität verheißen. Unterstützung bei der Übernahme der neuen Elemente bieten zahlreiche Unternehmensberatungen an, über die die mehr oder weniger standardisierten Patentrezepte in eine Vielzahl von Organisationen diffundieren (vgl. Walgenbach 2006: 371). Isomorphie durch normativen Druck basiert auf den zunehmenden Professionalisierungstendenzen in der Gesellschaft, wodurch es zur Benennung von „Normen, Richtlinien, Prozeduren und Standards der „richtigen“ Ausbildung, der „richtigen Organisationen“, des „richtigen“ Arbeitens“ kommt (vgl. Becker-Rittersprach/Becker-Rittersprach 2006: 110). Standardisierte Universitätsausbildungen sowie professionelle Netzwerke, deren Reichweite sich über Einzelorganisationen hinaus erstreckt, tragen zur schnellen Verbreitung verschiedener Modelle im organisationalen Feld bei (vgl. Becker-Rittersprach/Becker-Rittersprach 2006: 110). In der Praxis sind die verschiedenen Isomorphismen nicht eindeutig voneinander abgrenzbar und wirken ineinander. Verschiedenartige Kräfte und Akteure treiben die Übernahme institutionalisierter und sozial legitimer Strukturelemente voran. Eine Organisation, die sich ihrem organisationalen Umfeld anpasst und dies nach außen signalisiert, wird als ein Subsystem der Gesellschaft wahrgenommen, das keine Ambitionen hat, autonom zu agieren. Die Anpassungsleistung wird belohnt, indem die Organisation an Legitimität, Ressourcen und Überlebenschancen gewinnt (vgl. Mense-Petermann 2006: 66, Meyer/Rowan 1977:30).

Eine andere Sichtweise verfolgen die Vertreter des Skandinavischen Institutionalismus, indem eine umfassende Isomorphie von ihnen nicht erwartet wird. Czarniawska und Joerges machen zwar ebenfalls die Beobachtung, dass viele Organisationen gleichzeitig bestimmte Modelle einführen, aber dies wird nicht als Ergebnis von Diffusionsprozessen aufgefasst und der Diffusionsbegriff wird durch die Vorstellung einer Translation ersetzt (vgl. Czarniawska/Joerges 1995). Die Grundüberlegung dabei ist, dass Modelle nicht quasi-automatisch zum Beispiel von einer Organisation auf eine andere übertragen werden können. Stattdessen müssen sie erst eine Art Übersetzungsprozess durchlaufen, um so unter

neuen Rahmenbedingungen real anwendbar zu sein. Dies impliziert stets mehr oder minder ausgeprägte Abweichungen, da der ziel- und der empfangende Kontext nie vollständig übereinstimmen (vgl. Becker-Ritterspach/Becker-Ritterspach 2006: 113). Hervorgehoben werden hier nicht wie bei Meyer und Rowan Diskrepanzen zwischen Außen- und Innenstruktur, sondern die Übersetzungsleistungen der Akteure, auf Grund derer sich die Veränderungen der externen Modelle herausbilden. Dies führt folglich permanent zur Entstehung neuer organisationaler Formen und Praktiken und wird als Voraussetzung dafür angesehen, dass die transferierten Modelle überhaupt zu einer institutionalisierten Praktik werden können (vgl. Becker-Ritterspach/Becker-Ritterspach 2006: 114).

Auch wenn der Erfolg einer Organisation vorrangig von der zeremoniellen Übernahme institutionalisierter Elemente abhängen mag, können aufgabenspezifische und technische Anforderungen sowie Effizienzüberlegungen nicht vollkommen außer Acht gelassen werden. Es stellt sich daher die Frage, wie es einer Organisation erfolgreich gelingen kann, institutionalisierte Erwartungen und damit teils widersprüchliche und inkompatible strukturelle Elemente zu berücksichtigen, aber gleichzeitig nicht in ihren Handlungsabläufen gelähmt zu werden.

2.1.3 Der Blick auf die Hinterbühne: Decoupling und Heuchelei

Meyer und Rowans Antwort auf diese Problematik lautet: „[...] an organization can resolve conflicts between ceremonial rules and efficiency by employing two interrelated devices: decoupling and logic of confidence“ (Meyer/Rowan 1977: 38). Mittels der zwei Hilfsmittel Decoupling sowie der Logik des Vertrauens und des guten Glaubens kann es einer Organisation gelingen, mögliche Konflikte zwischen zeremoniellen Regeln und Effizienzerfordernissen zu entschärfen. Entkopplung weist auf eine „nur partielle oder Segmente betreffende Strukturähnlichkeit“ hin (Becker-Ritterspach/Becker-Ritterspach 2006: 102). Diese begrenzte Reichweite der Isomorphie stellt sich in Form von mehr oder weniger ausgeprägten Diskrepanzen zwischen Außen- und Innenstruktur dar. Indem formale Strukturelemente und interne Arbeitsaktivitäten bloß lose miteinander gekoppelt sind, können Ineffizienzen und Inkonsistenzen verschleiert und der organisatorische Ablauf auf aktuelle und technische Anforderungen abgestimmt werden (vgl. Walgenbach 2006: 376).

Entkopplungserscheinungen innerhalb von Organisationen gibt es reichlich. Zum Beispiel werden in Hochglanzbroschüren öffentlichkeitswirksam unternehmenseigene Work-Life-Balance-Maßnahmen wie Telearbeit oder Vertrauensarbeitszeit angepriesen, während im Organisationsalltag weiterhin die körperliche Anwesenheit als Loyalität und Arbeitseifer bewertet werden, so dass die Maßnahmen deswegen kaum beansprucht werden. Es zeigt sich, dass die Umsetzung der Modelle stark von den involvierten Akteuren abhängt, deren Handlungen, Motivationen und Überzeugungen ausschlaggebend dafür sind, wie groß die Diskrepanzen zwischen Formalstruktur und Aktivitätsstruktur tatsächlich ausfallen.

Voraussetzung dafür, dass die alltäglichen Aktivitäten geordnet ablaufen und entkoppelte Organisationen sich nicht in Anarchien verwandeln, ist das Vertrauen und der gute Glaube interner und externer Akteure in die strukturellen Elemente (vgl. Meyer/Rowan 1977: 40). Da es in vielen Fällen nicht von Interesse ist, ob diese tatsächlich wirksam umgesetzt werden, genügt es häufig, nach außen Konformität und Vertrauenswürdigkeit auszustrahlen, etwa über die Zurschaustellung bestimmter Zertifikate oder die Einstellung von Spezialisten für Organisationsbereiche, die mit institutionalisierten Anforderungen umgehen müssen (vgl. Walgenbach 2006: 377). Organisationsmitglieder müssen nicht nur dafür Sorge tragen, dass die Fassade einer „rationalen Organisation“ beständig ist, sondern auch den störungsfreien Arbeitsablauf gewährleisten und öffentliche Interventionen vermeiden: „Deshalb ist es für Organisationen von großer Bedeutung, eine „Aura der Vertrauenswürdigkeit“ aufrechtzuerhalten. Wenn die Mitglieder der Organisation die Fassade aufrechterhalten, stützt das das Vertrauen in die Organisation und verstärkt so zugleich die Mythen, mit deren Hilfe die Existenz der Organisation rationalisiert wird“ (Walgenbach 2006: 378).

Die Medien haben heutzutage eine Art Aufsichtsfunktion über die Inkonsistenzen in Organisationen übernommen (vgl. Brunsson 2003: 204ff.) Journalisten decken inkognito oder mit Hilfe auskunftsbereiter Mitarbeiter die realen Organisationspraktiken auf und behandeln diese dann aufmerksamkeitssträchtig in den Medien, wie dies in letzter Zeit häufig hinsichtlich der Personalpolitik im Einzelhandel geschehen ist. Auch Nichtregierungsorganisationen (NGOs) haben ähnlich der Medien eine mächtige Rolle bei der Bekanntmachung und öffentlichen Zurschaustellung von Entkopplungserscheinungen inne. Besonders im Bereich der Menschenrechte und Umweltbelange hindern sie Organisationen daran, sich hinter ihren

schmückenden Fassaden zu verstecken. Anfang dieses Jahres haben etwa die Umweltschützer von Green Peace den größten Lebensmittelkonzern der Welt, Nestlé, in der Öffentlichkeit wegen seiner Verwendung von Palmöl angeprangert. Als Mitglied des „Roundtable on Sustainable Palm Oil“ (RSPO) stellt Nestlé sich wie viele weitere Großkonzerne ganz im Sinne des sogenannten „Greenwashing“ öffentlich als ein umweltfreundliches und hinsichtlich des Umweltschutzes legitimes Unternehmen dar. Ungeachtet der Kriterien des RSPO bezog Nestlé jedoch sein Palmöl von der indonesischen Firma Sinar Mas, welche für ihre Plantagen großflächig Regenwald und damit den Lebensraum der vom Aussterben bedrohten Orang Utans zerstört. Als Reaktion auf die öffentliche Kritik von Green Peace, die von rund einer Viertel Millionen Menschen unterstützt wurde, kündigte Nestlé die direkten Verträge mit Sinar Mas auf. Das besagte Öl wurde aber weiterhin über Zwischenhändler bezogen. Nachdem die Green Peace-Kampagne sich fortsetze, stellte Nestlé schließlich im Mai 2010 einen Aktionsplan vor und verpflichtete sich dazu, künftig kein Palmöl aus Umweltzerstörung bei seinen Lieferanten mehr zu akzeptieren.³

Hält eine Organisation ihre Außenfassade ohne größere Zwischenstörungen erfolgreich aufrecht, ermöglicht Decoupling es ihr, „to maintain standardized, legitimating formal structures while their activities vary in response to practical considerations“ (Meyer/Rowan 1977: 39). Der Zwiespalt zwischen Formal- und Aktivitätsstruktur muss also aus Sicht der Organisation nicht eliminiert werden. Stattdessen wird versucht, ihn durch professionelle Heuchelei („hypocrisy“) kommunikativ zu minieren, um so möglichst flexibel auf die vielfältigen Anforderungen aus der Umwelt zu reagieren. Zum erfolgreichen Organisieren von Heuchelei wird laut Brunsson zwischen Gerede („talk“), Handlung („action“) und Entscheidungen („decisions“) unterschieden. Die Trennung von „talk“ und „action“ bezieht sich dabei wie Meyers Ansatz auf die Diskrepanz von Formal- und Aktivitätsebene, während „decisions“ ein bestimmter Typus von Rhetorik ist, „that indicates a will to act and a choice for action“ (Brunsson 2003: 201). „Decisions“ können zum Beispiel in Form von rechtlich unverbindlichen Aktionsplänen kommuniziert werden, wie dies seitens Nestlé geschehen ist.

Brunsson stellt fest: „There are not always strong connections among talk, decisions, and

3 http://www.greenpeace.de/themen/waelder/nachrichten/artikel/erfolg_nestle_will_urwald_schuetzen/

actions – neither for individuals nor for organizations“ (Brunsson 2003: 202). Damit meint er, dass gehandelt werden kann, ohne darüber gesprochen und vorherige Entscheidungen getroffen zu haben oder aber dass geredet und entschieden werden kann, ohne dementsprechend die Handlungen auszurichten: „Während man sich auf der „talk“-Ebene reformbereit gibt und veränderten Vorstellungen über angemessenes und modernes Organisationsverhalten rhetorisch Rechnung trägt, dominieren auf der „action“-Ebene der Organisationen unveränderte Verhaltensweisen“ (Hasse/Krücken 2005: 40). Besonders wenn eine Organisation mit Kritik von außen konfrontiert wird, reagiert sie mit verstärkten Bekenntnissen zu allgemein eingeforderten Werten. Brunsson beschreibt dies wie Kühl hervorhebt als eine Art „umgekehrter“ Kopplung zwischen Außendarstellung und realer Handlung (vgl. Kühl 2010: 13). Als Beispiel nennt er unter anderem den Mobilfunkhersteller Sony Ericsson, der, während er wichtige Unternehmensteile nach London verlagerte, gleichzeitig in Schweden eine Werbekampagne durchführte, in der der besondere Bezug zur schwedischen Nation hervorgehoben wurde (vgl. Brunsson 2003: 201). Heuchelei kann laut Brunsson eine bewusste Strategie sein, aber ebenso auch nicht intendiert (vgl. Brunsson 2003: 210). Außerdem weist er darauf hin, dass es durchaus möglich ist, dass Zielsetzer in Organisationen die Differenz zwischen „talk“, „action“ und „decision“ tatsächlich abschaffen wollen, so dass in diesem Fall nicht mehr von Heuchelei die Rede sein könne (vgl. Brunsson 2003: 211).

Heuchelei dient also dazu, bestimmte Anspruchsgruppen, wie im Fall von Nestlé Greenpeace, ruhig zu stellen. Ist erst mal eine Entscheidung bezüglich der Implementierung bestimmter Erwartungen kommuniziert worden, hegen die Anspruchssteller wahrscheinlich mehr Zuversicht, dass der Entscheidung bald „action“ folgt, als wenn keine entsprechende Entscheidung getroffen worden wäre (vgl. Brunsson 2003: 211). So feierten die Vertreter von Greenpeace den Aktionsplan von Nestlé zwar als Erfolg, stellten aber sogleich klar, dass überprüft werden müsse, ob den Worten auch Taten folgen. Denn das öffentlich niedergeschriebene Bekenntnis hilft zunächst vor allem dem Konzern dabei, seine Organisationslegitimität zu reparieren und konkrete Schritte zum Umweltschutz in die Zukunft zu verlagern. Ausschlaggebend für die Umsetzung des Aktionsplans ist daher vor allem die weitere öffentliche Thematisierung des Verhaltens von Nestlé. Akteure wie Greenpeace, die dazu beitragen, dass Umweltbelange verstärkt wahrgenommen werden,

können somit eine treibende Kraft sein, um schrittweise Veränderungen in Richtung einer Kopplung zwischen Worten und Taten zu bewirken (siehe auch Kapitel 3.1.2).

Festzuhalten ist zunächst, dass Organisationen im Neo-Institutionalismus als offene Systeme konzipiert werden, die in Umwelten operieren, aus der unterschiedliche Erwartungshaltungen an sie herangetragen werden. Diese müssen zumindest oberflächlich in der Formalstruktur sowie im „talk“ und den „decisions“ einer Organisation Berücksichtigung finden, damit sie als legitim erscheint und ihre Überlebensfähigkeit sichert.

2.2 Das Konzept der Weltgesellschaft nach John W. Meyer

Im Folgenden soll das neo-institutionalistische Weltgesellschaftskonzept Meyers vorgestellt werden. Der Hintergrund seines makrosoziologischen Forschungsansatzes ist die Beobachtung, dass sich in Form der „world polity“ auch auf weltgesellschaftlicher Ebene institutionelle Muster ausbreiten, die die nationalstaatlichen Entwicklungen zunehmend beeinflussen (vgl. Wobbe 2000: 28).

2.2.1 World Polity – zu ihrer Bedeutung, den Akteuren und Prozessen

Meyers zentrale These lautet: „Viele Merkmale des modernen Nationalstaats sind aus globalen Modellen abgeleitet, die in globalen, von Kultur und Verbänden getragenen Prozessen erzeugt und verbreitet werden“ (Meyer et al. 2005: 85). Gebündelt werden diese globalen Modelle unter dem Begriff der „world polity“, welche grundlegende kulturelle Deutungsmuster der Gesellschaft umfasst, „die „vormoderne“ Orientierungen und Organisationsformen des Sozialen verdrängen“ (Krücken 2006: 141).

In Fortführung der Weberschen Rationalisierungsthese über die Verbreitung von Zweckrationalität und Fortschrittsglauben fragt Meyer sich, „wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen“⁴(Krücken 2006: 140). Er geht dabei ein paar Schritte weiter als Weber und Weltkultur umfasst demnach nicht nur die zentralen Werte Rationalität und Glauben an den Fortschritt, sondern auch Individualismus und Universalismus sowie weitere westliche Vorstellungen über Demokratisierung, Chancengleichheit und Menschenrechte (vgl. Hasse

4 So der Untertitel seines Buches „Weltkultur – Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen“.

2006: 155). Darüber hinaus beinhaltet Weltkultur auch sogenannte „rationalized social models“, das heißt, „institutionelle Lösungen für ein Handlungsproblem, denen eine optimale Problemlösungskapazität zugeschrieben wird und die deshalb oft als best practice dargestellt und befolgt werden“ (Leisering/Liu 2010: 179).

Im Prozess der Formierung der „world polity“ haben sich vor allem drei Strukturformen verbreitet, die einerseits Ergebnis und Adressaten der weltkulturellen Entwicklungen sind und andererseits selbst zu deren weltweiten Diffusion beitragen: Nationalstaaten, Organisationen und Individuen (vgl. Hasse/Krücken 2005: 42ff.). Umfassende Rationalisierungsansprüche und -erwartungen richten sich dabei an alle drei Akteursgruppen (vgl. Hasse 2005: 155) und nahezu jeder gesellschaftliche Bereich wird in der Weltkultur rationalisiert und organisiert (vgl. Meyer et al. 2005: 112). Für Nationalstaaten bedeutet dies, dass sie selbst angesichts misslicher sozialer und wirtschaftlicher Umstände als zweckgerichteter Akteur in Erscheinungen treten müssen, der offiziell die Verantwortung für die wirtschaftliche Entwicklung, die Verbesserung der individuellen Lebensbedingungen und die Chancengleichheit der Bürger übernimmt. Somit schreiben sich nahezu alle Nationalstaaten als oberstes Ziel die Steigerung des kollektiven Fortschritts auf die Fahnen.

Globale Modelle haben schon seit langem Einfluss auf die Formung von Staaten und Gesellschaften, aber den Ausgangspunkt der weltkulturellen Entwicklungen bildet erst das Ende des Zweiten Weltkrieges und die Absicht, allen Menschen ein friedliches Leben, frei von Furcht und Mangel, zu garantieren (vgl. Meyer et al. 2005: 85). Mit der anschließenden Gründung der Vereinten Nationen (UN) im Jahre 1945 ist eine Organisation entstanden, die viele der weltweiten wirtschaftlichen und sozialen Veränderungsprozesse geprägt hat und als „globaler Dienstleister“ maßgeblich damit beschäftigt ist, die Grundfeste der Weltkultur zu verbreiten (vgl. Meyer et al. 2005: 113). Da den UN mit 192 Staaten fast alle Staaten der Erde angehören, können sie eine nahezu universelle Akzeptanz für sich und ihre proklamierten Normen und Werte beanspruchen. Boli und Thomas bezeichnen sie daher sogar als zentrale organisationale „Verkörperung der „world polity““ (Krücken 2006: 140) und die zahlreichen UN-Treffen sind nach Jacobi ein „ritual in disseminating world cultural perspectives to countries“ (Jacobi 2009: 3).

Weitere dominante Vertreter und Befürworter weltkultureller Modelle sind internationale NGOs, deren Anzahl und Themenfelder seit 1945 kaum noch zu überblicken sind (vgl. Boli/Thomas 2001: 64). Als „embodiments of universalism, individualism, rational voluntaristic authority, progress, and world citizenship“ (Boli/Thomas 2001: 87) sind sie auch ohne formale demokratische Legitimation und ohne die Fähigkeit, rechtlich bindende Entscheidungen zu treffen, handlungsmächtige Akteure im weltgesellschaftlichen System (vgl. Hasse/Krücken 2005: 43). Besonders im Bereich Bildung, Umwelt und Menschenrechte agieren sie „als weltweite Diffusionsagenten ihrer Prinzipien“ (Krücken 2006: 145), die lokale Versäumnisse bei der Durchsetzung weltkultureller Modelle anprangern und ihre Eliminierung einfordern (vgl. Meyer et al. 2005: 116). Auch die Wissenschaft bildet mit ihrer weltoffenen, universalistischen sowie fortschrittsorientierten Ausrichtung zentrale Grundwerte der Weltkultur ab, verfügt daher über hohe gesellschaftliche Anerkennung und wirkt sinn- und wahrheitsstiftend (vgl. Krücken 2006: 140).

Da es keinen Weltstaat gibt, der mittels „hard law“ die nationalstaatlichen Verhältnisse analog zur Weltkultur ausrichten könnte, repräsentieren folglich vorwiegend internationale Organisationen in ihrer Gesamtheit das kulturelle Programm der Weltgesellschaft und verbreiten dies über „eher „weiche“, wissensbasierte Formen der Beeinflussung“ (Leisering/Liu 2010: 175). Sie übernehmen dabei die Rolle des objektiven und interessenlosen Anderen (vgl. Meyer et al. 2005: 108) und tragen zur Diffusion der weltkulturellen Modelle bei, indem sie unter anderem „Ratschläge erteilen, Empfehlungen unterbreiten, Kritik äußern, auf Vorbilder verweisen usw.“ (Hasse 2006: 157). Jacobi differenziert zwischen verschiedenen Governance-Instrumenten, mittels derer internationale Organisationen Einfluss auf die Ausrichtung nationaler Politik nehmen können. Dazu gehören (a) die Verbreitung von generellen Ideen als Voraussetzung für den Folgeprozess („discursive dissemination“), (b) die Festsetzung von Normstandards („standard setting“), (c) die Vergabe von finanziellen Mitteln unter bestimmten Auflagen („financial means“), (d) Beobachtung und Kontrolle des nationalen Fortschritts („coordinative functions“) sowie (e) technische Unterstützung auf der Implementierungsebene („technical assistance“) (vgl. Jacobi 2009: 4ff.). Mittels der genannten Instrumente ist es internationalen Organisationen möglich, auf verschiedenen Ebenen in das nationale Geschehen einzugreifen. Das Spektrum der Einflussnahme variiert dabei analog zu den eingesetzten Instrumenten, welche zur

Konstitution der von Meyer so bezeichneten „world society links“ beitragen (vgl. Leisering/Liu 2010: 197) In der Praxis ist zumeist ein Zusammenspiel der verschiedenen Instrumente förderlich, um einen realen politischen Kurswechsel zu bewirken (vgl. Jacobi 2009: 7).

Die Bereitschaft, andere zu beraten sowie sich selbst beraten zu lassen, gehört ebenfalls zu den weltkulturellen Vorstellungen (vgl. Krücken 2006: 140). Wenn Staaten daher aus verschiedenen Gründen nicht in der Lage sind, die weltkulturellen Modelle nationalstaatlich umzusetzen, erhalten sie dabei internationale Hilfe (vgl. Meyer et al. 2005: 107) – zum Beispiel in Form von staatlicher Entwicklungszusammenarbeit. Diese ist häufig mit bestimmten politischen Kriterien wie „Good Governance“ verbunden. Gute Regierungsführung, welche weltkulturelle Prinzipien wie die Gewährleistung von Menschenrechten und Demokratie umfasst, ist Ziel, aber gleichzeitig auch Voraussetzung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Hier liegt gewissermaßen ein normativer Zwang vor, der in Anpassungsleistungen der Nehmerländer resultiert, insofern sie auf Entwicklungsgelder aus Deutschland angewiesen sind. Dass zum Beispiel China öffentliche Schelte für sein Entwicklungsengagement in Afrika erfährt, rührt daher, dass es sich mehr am eigenen Nutzen als an den westlichen Grundsätzen orientiert. Dies verdeutlicht noch einmal die überragende Präsenz und Legitimierung der weltkulturellen Vorstellungen. Zwar ist Weltkultur auf Grund ihres kulturell-immateriellen Charakters physisch schwer fassbar, aber doch in ihrer Wirkung und Funktionalität vorhanden, indem moderne Akteure sich an ihr orientieren und sie zum Maßstab allen Handelns geworden ist (vgl. Meyer et al. 2005: 90ff.).

Als Ergebnis der vielfältigen weltumspannenden Kommunikationsprozesse und institutionalisierten Werte sind globale Vergleichsdimensionen entstanden, „[...] in which all nations compare their progress on the same scales“ (Wobbe 2000: 29 zitiert Meyer/Hanan 1979: 301). Zu diesem Zweck sind viele verschiedene Messinstrumente und Maßzahlen entwickelt worden, anhand derer selbst äußerst heterogene Begebenheiten verglichen werden können. Der Freedom House Index ermöglicht es beispielsweise, den gegenwärtigen Stand der Demokratie weltweit zu vergleichen und kann damit auf einen Blick Informationen über die Umsetzung der weltkulturellen Vorstellungen hinsichtlich von demokratischen Prinzipien liefern. Da es prinzipiell als überall möglich und wünschenswert angesehen wird,

die weltkulturellen Modelle umzusetzen, richtet sich das Augenmerk internationaler Organisationen dann auf solche Länder, die im Vergleich hinter anderen Ländern zurückbleiben.

Die Entwicklung in den einzelnen Ländern wird also zunehmend durch die Existenz der Weltkultur und ihrer Träger beeinflusst. Das bedeutet, „globale Modelle definieren und legitimieren die Ziele lokalen Handelns, sie prägen die Strukturen und Programme von Nationalstaaten und anderen nationalen und lokalen Akteuren [...]“ (Meyer et al. 2005:85). Fortan müssen nationale Strukturen und Prozesse, auch wenn sie lokal verortet erscheinen, „von außen gesetzten Zwecken“ genügen (vgl. Meyer et al. 2005: 85). Die Weltkultur bestimmt in Form globaler Erwartungsmuster folglich, welche Akteure legitimerweise existieren, welche Prinzipien ihren Handlungen zu Grunde liegen sowie ihre Mittel und Ziele – Akteure werden daher als „scripted“ angesehen und folgen gewissermaßen einem externen Drehbuch (vgl. Krücken 2006: 143). Auf Grund dessen, dass alle Akteurstypen unter dem selben übergeordneten kulturellen Dach agieren und somit ähnlichen Einflüssen ausgesetzt sind, sind jeweils Angleichungen untereinander zu erwarten – ein Prozess, den Meyer sowie DiMaggio und Powell wie aus Kapitel 2.1.2 bekannt als Isomorphie bezeichnen. Isomorphe Entwicklungen lassen sich in vielen Bereichen des Nationalstaats beobachten und werden auch hier durch ein Ineinanderwirken der Mechanismen Zwang, Imitation und normativer Druck vorangetrieben (vgl. Meyer et al. 2005: 96 ff.). Ihr organisationales Feld, das heißt die Umwelt, in der Staaten operieren und Muster adaptieren, konstituiert sich vorwiegend aus anderen Nationalstaaten sowie weltweiten Modellen und Schemata wie Staatsbürgerschaft, sozioökonomische Entwicklung oder rationalisierte Gerechtigkeit (vgl. Wobbe 2000: 35; Meyer et al. 2005: 114).

Die Autorität dieser allgemeinen Modelle ist allgegenwärtig und bedeutet gewissermaßen einen Verlust an Autonomie und Eigenständigkeit. Nur durch Einbuße hinsichtlich ihrer Legitimität und Akzeptanz in der Staatengemeinschaft können Staaten sich offenkundig gegen die vorherrschenden weltkulturellen Vorstellungen abgrenzen. Staaten, die dies vermeiden wollen, tun somit gut daran, sich an das umfassende Drehbuch der Weltkultur zu halten, das nahezu jeden Lebensbereich reglementiert. Im Kapitel über Nationalstaaten steht beispielsweise geschrieben, dass in regelmäßigen Abständen Wahlen abgehalten werden

müssen. Folglich wurde auch im August 2010 in Ruanda gewählt. Da Präsident Paul Kagame jedoch zuvor die Opposition weitgehend ausgeschaltet hatte, müssen die Wahlen mehr als ein bloßes Ritual, denn als feste Überzeugung von demokratischen Werten beurteilt werden. Auch die Wahlen 2009 im Iran sind trotz aller öffentlicher Ablehnung westlicher Werte seitens des Präsidenten Ahmadineschad ein Symbol der überragenden Wirkmacht der Weltkultur. Über formale demokratische Elemente wie Präsidentschaftswahlen wird signalisiert, man achte zumindest grundlegende weltkulturelle Vorstellungen über Bürgerrechte, um so die Akzeptanz der Weltgemeinschaft nicht gänzlich zu verlieren oder möglicherweise einen Krieg zu provozieren. Diese Darstellung wurde jedoch im Fall des Irans durch die zahlreichen Berichte über Wahlfälschung und eklatante Menschenrechtsverletzungen natürlich massiv gestört. Es ist eindeutig, dass der öffentliche „talk“ stark von der innenpolitisch repressiven „action“ abweicht. Auf Grund dessen dass so herausragende weltkulturelle Vorstellungen über Demokratie und Freiheit im wahrsten Sinne des Wortes mit Füßen getreten worden sind, konnten sich die lokalen Akteure daher beim Widerstand gegen das Regime der bereitwilligen Unterstützung durch externe Aktivistengruppen sicher sein (vgl. Meyer et al. 2005: 108).

Völlig alternative Modelle können nur schwerlich mit den ausgereiften und allgemein gültigen weltkulturellen Modellen in Konkurrenz treten, da diese als universell und überall anwendbar angesehen werden (vgl. Meyer et al. 2005: 91). Die zwei genannten Beispiele über formale demokratische Elemente in Ruanda und dem Iran lassen auf Grund ihrer primär rituellen Ausrichtung vermuten, dass die westlichen Prinzipien die Welt nicht vollkommen durchdringen. Vielmehr diffundieren sie auf eine Art und Weise in die einzelnen Länder, die einem stufenweisen Prozess gleicht. Auf welcher Ebene sie letztlich ankommen und umgesetzt werden – ob zum Beispiel nur in den Köpfen einiger weniger Vordenker oder als universelle Rechte in der Verfassung – und wie stark die Entkopplungserscheinungen ausfallen, ist von verschiedenen Vorbedingungen abhängig wie zum Beispiel dem politischen Willen der Führungseliten, den lokalen Gewohnheiten und Traditionen und/oder der Ausstattung mit finanziellen Ressourcen. Wie sich im Folgenden zeigt, ist das Phänomen des Decoupling auf nationalstaatlicher Ebene sehr ausgeprägt.

2.2.2 Decoupling und wie die westlichen Prinzipien die Welt nicht vollkommen durchdringen

Insbesondere hinsichtlich Nationalstaaten, deren Ziele breit gefächert und diffus sind, stellt Entkopplung ein natürliches und zu erwartendes Charakteristikum dar (vgl. Meyer et al. 2005: 101; Brunsson 2003: 203). Nationalstaatlichkeit selbst ist ein wesentlicher Bestandteil der Weltkultur und gilt „als Inszenierung einer weltkulturellen Ordnung“ (Meyer et al. 2005: 97). Aber trotz der Überlegenheit des globalen Modells Nationalstaatlichkeit existieren eine Reihe von Ländern, die verdeutlichen, dass das Ziel des „nation building“ nicht überall erfolgreich erreicht wurde. Die blockierte Nationalstaatenentwicklung ist ein dominanter Trend in Afrika südlich der Sahara; ein eklatantes Länderbeispiel für Staatszerfall stellt Somalia dar. Am 1. Juli 1960 entstand aus dem Zusammenschluss italienischer und britischer Kolonien der Nationalstaat Somalia. Kaum drei Monate später ereignete sich schließlich der somalische Beitritt zu den Vereinten Nationen, es wurde eine Verfassung etabliert, Wahlen abgehalten (vgl. Bakonyi 2004: 266ff.) und viele weitere Vorgänge, die so oder so ähnlich in anderen Ländern vor sich gingen, die nach der Unabhängigkeit ihre Nationalstaatlichkeit inszenierten. Ohne die Entwicklung Somalias im Detail nachzuzeichnen, verdeutlichen diese Beispiele, dass sich die Abläufe an externen, weltkulturellen Modellen orientiert haben, denn „Staatlichkeit avanciert zunehmend zur einzig legitimen Form der Artikulation territorialer Interessen im Rahmen der internationalen Politik [...]“ (Krücken 2006: 143). Zwischenzeitlich ist das westliche Staatskonzept in Somalia allerdings weitgehend in sich zusammengebrochen. Ein Grund für den Zusammenbruch wird unter anderem darin gesehen, dass der (postkoloniale) somalische Staat intern immer als von außen „aufgesetzt“ betrachtet wurde sowie auf Grund der traditionellen Klanstruktur als „nicht funktionsnotwendig“ (Tetzlaff 2005: 68). Obwohl anhand unterschiedlicher Entwicklungsstände der verschiedenen Länder andere funktionalistische Erfordernisse zu erwarten wären, richtet Meyer sich eben gegen diese funktionalistischen Interpretationen. Er betont die symbolische Anpassung an übergeordnete Erwartungen und den damit einhergehenden Legitimitätszuspruch als grundlegende Daseinsvoraussetzungen von Akteuren.

Auf Grund ihrer Ausrichtung an externen Modellen und der oftmals dürftigen Konsolidierung innerhalb der Verhältnisse vor Ort übertreffen die formalen Strukturen daher häufig das, was

sich hinsichtlich der funktionalen Erfordernisse als nützlich darstellt. Die Folge dessen sind weit verbreitete Entkopplungserscheinungen: „Staaten sind Geschöpfe der externen Weltkultur, und als solche sind sie ritualisierte Akteure mit einer starken internen Entkopplung und einem sehr viel weitergehenden Strukturausbau, als aus den lokalen, kulturellen, funktionalen oder machtmäßigen Bedingungen heraus sinnvoll wäre“ (Meyer et al. 2005: 129). Als Vertreter der Diffusionsthese schreibt Meyer der Weltkultur in einer „top down“-Perspektive einen kausalen Einfluss auf ihre Adressaten zu (vgl. Krücken 2006: 142), so dass sich ungeachtet des jeweiligen Entwicklungsstandes und der vorherrschenden Traditionen die weltkulturellen Modelle wegen ihrer vermeintlich universellen Anwendbarkeit verbreiten. Dem zu Grunde liegen diffuse funktionalistische Annahmen, obgleich die Modelle mitnichten tatsächlich funktional für die jeweilige Gesellschaft sein müssen, wie sich am Beispiel Somalias zeigte (vgl. Meyer et al. 2005: 92).

Entkopplung innerhalb von Nationalstaaten bedeutet nach Meyer, wenn sowohl die offiziellen Erklärungen als auch die politischen Programme nicht mit dem übereinstimmen, was in der praktischen Umsetzung geschieht (vgl. Meyer et al. 2005: 99). Diese Entkopplungserscheinungen führt er darauf zurück, dass sich die externen, in der Weltkultur etablierten Modelle auf lokaler Ebene nicht ohne weiteres voll funktionsfähig realisieren lassen – dies sei ohnehin prinzipiell unmöglich, da sie stark idealisiert und in sich inkonsistent seien (vgl. Meyer et al. 2005: 99). Da die Diffusionsprozesse auf verschiedenen Ebenen und über die verschiedensten Verbindungsstellen ablaufen, passen die Ergebnisse nicht unbedingt untereinander zusammen (vgl. Meyer et al. 2005: 99). Zudem ständen viele Bestandteile der externen Modelle nicht in Einklang mit den Gewohnheiten, Bedürfnissen oder Finanzierungsmöglichkeiten vor Ort, so dass sie zum einen auf Grund labiler Implementationsstrukturen nur schwerlich umsetzbar seien und zum anderen fraglich sei, ob ihre Umsetzung überhaupt an allen Orten der Erde gleichermaßen sinnvoll ist. So führt etwa die Anpassung nationaler Bildungssysteme an die internationalen Standards hinsichtlich der Ausgestaltung der Curricula in vielen Ländern dazu, dass Kindern und Jugendlichen Lerninhalte vermittelt werden, die mit ihrer Lebenswelt nicht in Einklang stehen: „Kinder, die später einmal Landarbeiter werden, lernen Bruchrechnen“ (Meyer et al. 2005: 93). Zudem wird oft in der offiziellen Amtssprache gelehrt, welche im familialen Alltag und sozialen Umfeld kaum eine Rolle spielt.

Insgesamt bemerkt Krücken, dass die Angleichung formaler Strukturen und kultureller Orientierungen nicht zwingend mit der Minderung von Widersprüchen und Konflikten einhergeht, da die importierten formalen Strukturen zumeist exogen und von den wirklichen Praktiken entkoppelt bleiben (vgl. Krücken 2005: 13). Meyer selbst hebt hervor, dass das Maß der Entkopplung formaler Modelle und realer Praktiken variiert, so dass es durchaus sinnvoll erscheint, unterschiedliche Formen oder Stufen der Entkopplung zu erdenken. Denn „ressourcenstarken „Akteuren“, die von außen zu einer bestimmten Darstellung genötigt werden, gelingt dies vielleicht in recht überzeugender Weise [...] Schwächere Akteure, die sich derselben Forderung ausgesetzt sehen, werden stattdessen eher auf den Ausbau formaler Strukturen setzen [...] Wenn sich auch der Ausbau formaler zentraler Strukturen als zu schwierig erweist, können sich die Verantwortlichen im Staat einfach auf die Planung des künftigen Fortschritts beschränken [...] Und wenn nicht einmal Planung mehr zu schaffen ist, können die politischen Führer und Bürokraten sich damit begnügen, den erwünschten Prinzipien in allgemeinen Erklärungen über Werte und Identität Tribut zu zollen“ (Meyer et al. 2005: 100ff.).

Ähnliche Beobachtungen könnten in vielfacher Weise anhand verschiedener weltkultureller Modelle dargelegt werden, werden aber von Meyer mit wenig Aufmerksamkeit bedacht und unter dem Begriff Entkopplung subsumiert. Angesichts dessen, dass massive Entkopplungserscheinungen laut Meyer aber in der Logik des Kopierens extern definierter Identitäten begründet sind, erscheint es sinnvoll, sie einer genaueren Betrachtung zu unterziehen. Unter Decoupling auf nationalstaatlicher Ebene soll in der vorliegenden Arbeit die mehr oder weniger stark ausgeprägte Diskrepanz zwischen verschiedenen Ebenen politischen Handelns verstanden werden. Ausgearbeitet werden soll dieses Verständnis anhand der Umsetzung sozialer Menschenrechte in Sambia. Da der Entkopplungsbegriff trotz seiner zentralen Stellung von Meyer inhaltlich wenig berücksichtigt wurde, soll zunächst auf diesbezügliche Kritik an Konzept und Methodik eingegangen werden.

2.2.3 Zur Kritik an Meyers Konzept und Methodik

Meyer untersucht lediglich die weltweite Verbreitung formaler Strukturen und den immer weitergehenden Strukturausbau. Denn Legitimität wird einzelnen Ländern bereits verliehen, wenn sie sich zumindest oberflächlich an die international vorgegebenen Erwartungsmuster

halten und dies erfolgreich nach außen demonstrieren. Allerdings sind auf diese Weise keine umfassenden Aussagen über die Beschaffenheit der Realstruktur in den einzelnen Ländern möglich. Bildungspläne und Bildungsministerien existieren zwar auch in Entwicklungsländern wie Botswana, sind dort aber weitgehend von den Bedingungen vor Ort losgelöst. Ihre bloße Existenz lässt somit nicht automatisch auf sinnvoll ausgestaltete Curricula oder rationale Arbeitsvorgänge in Ministerien schließen. Meyer blendet die faktische Umsetzung der weltkulturellen Modelle in einzelnen Ländern allerdings weitgehend aus und umschreibt sie mit der allgemeinen Beobachtung von verschieden stark ausgeprägten Entkopplungserscheinungen.

Ein wesentlicher Kritikpunkt an der neo-institutionalistischen Weltgesellschaftstheorie ist daher die mangelnde theoretische Berücksichtigung der praktischen Wirklichkeit, die selten in Einklang mit der offiziell verkündeten Wirklichkeit steht: „So gerät das Phänomen der Informalität beim Neo-Institutionalismus quasi unterhalb des Radars der Theorie und kann mit der eigenen Begriffssprache nicht mehr eingefangen werden“ (Kühl 2005: 5). Mittels der typisch quantitativen Ausrichtung der „world polity“-Forschung ist es allerdings kaum möglich, die konkreten Prozesse und Arbeitsaktivitäten sowie Informalitäten auf der Hinterbühne einer Organisation einzufangen. Dies würde aber letztlich verlässlichere Auskünfte über die tatsächliche Umsetzung bestimmter Modelle erlauben und die beobachteten Isomorphietendenzen erheblich einschränken. Meyer und Rowan sehen die Angleichungsprozesse zwar differenzierter als DiMaggio und Powell, indem sie zwischen Formal- und Realstruktur unterscheiden und den Entkopplungsbegriff einführen. Aber allgemein wird am Neo-Institutionalismus Kritik an der starken Hervorhebung von Homogenität und der weitgehenden theoretischen Vernachlässigung von Heterogenität ausgeübt, wie dies etwa seitens der erwähnten Vertreter des Skandinavischen Institutionalismus geschieht, die die Übersetzungsprozesse und damit einhergehenden Abweichungen in den Fokus rücken.

Vom theoretischen Standpunkt aus wird zudem die mangelnde Berücksichtigung solcher Ansätze kritisiert, die nicht wie die „world polity“-Forscher von der Annahme ausgehen, dass die Moderne als eine homogene und weltweit diffundierende Ordnung in Form der Weltkultur zu verstehen sei (vgl. Krücken 2006: 146). Krücken weist unter anderem auf

Shmuel N. Eisenstadt hin, der von heterogenen Modernitätsvorstellungen ausgeht, die innerhalb unterschiedlicher Zivilisationen entstanden sind und sich nicht auf einer einheitlichen Modernisierungssachse verorten lassen (vgl. Krücken 2006: 146).

In methodischer Hinsicht wird bemängelt, dass für die Analysen der Forscher häufig Sekundärdaten verwendet werden, die von internationalen Organisationen wie der UNESCO oder der Weltbank erhoben wurden. Da diese einem erheblichen Standardisierungsdruck unterliegen, fallen Auskünfte über die spezifischen Bedingungen in den verschiedenen nationalen Kontexten dem zum Opfer: „Die Beobachtungen weisen zwangsläufig nur ein geringes Maß an Tiefenschärfe auf. Aus diesem Grund sind Studien um so wichtiger, die auf der Grundlage von Prämissen der „world polity“-Forschung qualitativ ansetzen“ (Krücken 2006: 147). Krücken weist an dieser Stelle auf eine historisch-qualitative Studie von Dobbin hin (1994), die anhand der jeweiligen Eisenbahnpolitiken in den USA, Frankreich und Großbritannien zeigt, dass die vorherrschenden gesellschaftlichen Rationalitätsvorstellungen sehr unterschiedlich ausfallen. Da die Divergenzen zwischen den untersuchten westlichen Ländern schon relativ ausgeprägt erscheinen, liegt es nahe, dass sie umso stärker ausfallen, wenn auch Entwicklungsländer in Betracht gezogen werden würden (vgl. Krücken 2006: 147).

Insgesamt bemerkt Krücken „dass aus der Kombination von hoch generalisierten theoretischen Annahmen und hoch aggregierten Längsschnittdaten ein zu geradliniges Modell gesellschaftlicher Rationalisierung resultiert. Damit werden Prozesse der weltweiten Strukturangleichung überbetont, während Differenzen, Heterogenitäten und Ambivalenzen gesellschaftlicher Entwicklungsverläufe unterbelichtet bleiben“ (Krücken 2006: 146). Die vorliegende Arbeit soll die Kritik an Meyers Konzept gewissermaßen überwinden, indem sie sich auf das Fallbeispiel Sambia konzentriert und unter Berücksichtigung spezifischer nationaler Bedingungen sowie Eigenheiten den Entkopplungsbegriff und seine verschiedenen Ausprägungen in den Vordergrund rückt. Bevor im nächsten Teil der Arbeit das Untersuchungsinteresse in das Konzept globaler Sozialpolitik eingebettet wird, sollen im Folgenden noch ein paar theoretische Überlegungen zur Einordnung von Decoupling angestellt werden und bereits auf den sozialen Bereich bezogen werden.

2.2.4 Decoupling – Übersetzungsproblem oder wünschenswerte Abweichung?

Aus soziologischer Sicht sind Entkopplungserscheinungen zunächst eine vielfach auftretende und sehr facettenreiche, aber wertneutrale Beobachtung. Im Alltagsverständnis werden Entkopplung und professionelles Heucheln dagegen häufig als moralisches Problem thematisiert und ziehen zumindest Vorwürfe mangelnder Authentizität und nicht selten die Forderung ihrer Beseitigung nach sich, wenn grundlegende gesellschaftliche Erwartungen verletzt werden. Am Beispiel von Green Peace und Nestlé zeigte sich, dass NGOs häufig eine wichtige Aufgabe darin sehen, Entkopplungserscheinungen im Bereich des Umweltschutzes oder der Menschenrechte öffentlich zu machen und so auf ihre Beseitigung hinzuwirken. Allerdings muss auch betont werden, dass die Diskrepanz zwischen Außendarstellung und internen Abläufen beziehungsweise zwischen „talk“ und „action“ eine wichtige Funktion für Organisationen darstellen kann. Als Adressat vielfältiger und teils inkompatibler Anspruchshaltungen, eröffnet lose Kopplung Organisationen einen hohen Grad an Handlungsfreiheit, sichert Legitimität und den Zuspruch verschiedener Anspruchsgruppen – zumindest so lange, wie diese keinen Blick auf die Hinterbühne der Organisation erlangen. In der Meyerschen Weltgesellschaftstheorie werden Entkopplungserscheinungen darauf zurückgeführt, dass sich Nationalstaaten an Modellen der externen Weltkultur orientieren, welche sich nicht ohne Weiteres als voll funktionsfähige Systeme importieren lassen. Decoupling wird hier unter anderem als Ausdruck mangelnder finanzieller Ressourcen und divergierender lokaler Traditionen gesehen, so dass es gewissermaßen als eine Art Übersetzungsproblem in nationale Strukturen bezeichnet werden kann. Das Kopieren globaler Modelle laufe daher oft auf schlechte Mimesis hinaus, die mehr mit der Einhaltung äußerer Formen zu tun habe als mit der Lösung realer Probleme. In dieser Sichtweise erscheint eine gewisse Entkopplung von vorherrschenden westlichen Modellen dann sogar durchaus sinnvoll zu sein – eine Haltung, die James Midgley bezüglich sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern vertritt. Es geht ihm dabei natürlich nicht um die grundsätzliche Ablehnung des weltkulturellen Modells soziale Entwicklung, sondern vielmehr um die Anpassung an die spezifischen Bedingungen in Entwicklungsländern, um auf diese Weise tatsächlich Verbesserungen für die Bevölkerung zu bewirken.

Bereits seit den 1980er Jahren setzt er sich damit auseinander, ob es sinnvoll ist, westliche Modelle der sozialen Wohlfahrt und sozialen Arbeit auf Entwicklungsländer zu übertragen

und wirft daher die Frage nach ihrer Angemessenheit („appropriateness“) in spezifischen Entwicklungskontexten auf. Dahingehend stellt er fest, „the importation of Western social work had resulted in serious problems of cultural and developmental irrelevance“ (Midgley 2008: 106). Die westlichen Konzepte und Praktiken seien nicht kompatibel mit der einheimischen Kultur und würden das in allen Entwicklungsländern immanente Armutsproblem nicht wirkungsvoll bekämpfen (vgl. Midgley 2008: 106). Auch hinsichtlich der Übernahme westlicher Modelle und Ansichten zu sozialer Sicherheit, die maßgeblich von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) geprägt wurden, schlussfolgert er, dass Armut und Ungleichheit nicht reduziert werden konnten, sondern teilweise sogar gegenteilige Effekte auftraten (vgl. Midgley 2008: 106). Besonders Beschäftigte im informellen Sektor und große Teile der ländlichen Bevölkerung fanden lange Zeit wenig Berücksichtigung: „It is only in recent times that international agencies such as the ILO (2001) have made a definite commitment to work with governments to expand coverage to the excluded majority and to address the inegalitarian consequences of the adoption of inappropriate Western social security models in the Global South“ (Midgley 2008: 107).

Wissenschaftler wie Brian Abel-Smith, Ronald Dore oder John Turner haben schon Mitte der 70er Jahre Kritik an der Übernahme westlicher Modelle im Bereich medizinischer Versorgung, Bildung und Wohnungswesen geübt, die kaum an die ökonomischen, kulturellen und sozialen Verhältnisse angepasst waren (vgl. Midgley 2008: 107). Die Wurzeln dieses Problems liegen nach Midgley in der Kolonialzeit. Hier wurde eine soziale Infrastruktur nach westlichem Vorbild geschaffen, um die Bedürfnisse der europäischen Siedler zu befriedigen. Während die Einheimischen zwar weitgehend vom System ausgeschlossen waren, kamen auch Mitglieder der lokalen Bildungselite, Beamte und städtische Angestellte in den Genuss der sozialen Dienste (vgl. Midgley 2008: 107). Diese wollten nach der Unabhängigkeit nicht darauf verzichten, so dass die westlichen Modelle gewissermaßen als historisches Erbe bewahrt und weitergeführt wurden, ohne sie jedoch anhand der lokalen Bedürfnisse der breiten Masse zu modifizieren: „Social service expansion was increasingly funded by international borrowing and this generally supported Western social policy transfers“ (Midgley 2008: 108).

Sowohl die Modernisierungstheorie als auch die Dependenztheorie beeinflussten nach der

Unabhängigkeitswelle die normativen Debatten über die Angemessenheit der Entwicklung von Sozialpolitik im Globalen Süden (vgl. Midgley 2008: 112). Im Sinne der Modernisierungstheorie wurde davon ausgegangen, dass die Entwicklungsländer einen identischen Modernisierungsverlauf wie die westlichen Länder erleben würden und sich ähnliche Problemlagen entwickeln würden, so dass die Diffusion westlicher Maßnahmen und Programme in hohem Maße angebracht schien (vgl. Midgley 2008: 108ff.). Die Vertreter der Dependenztheorie sprachen sich hingegen für alternative Konzepte der sozialen Wohlfahrt aus, die lokale Bedürfnisse sowie ökonomische und kulturelle Gegebenheiten mehr berücksichtigen (vgl. Midgley 2008: 112).

Midgley wirft beiden Ansätzen vor, dass sie die komplexen Austauschprozesse auf eine simple Dichotomie von „policy replication“ und „policy indigenization“ reduzieren würden (vgl. Midgley 2008: 112). Daher befürwortet er seinerseits einen Mittelweg zwischen einer reinen Kopie und einer Indigenisierung im Sinne einer „formulation of syncretic policies that electically combine indigenous and international policy knowledge to produce new and potentially appropriate forms of intervention“ (Midgley 2008: 104). Als Voraussetzung hierfür sieht er einen Prozess, den er „reflective transnationalism“ nennt (Midgley 2008: 113). Damit gemeint ist eine kritische und reflektive Haltung, „that is willing to learn from policy innovations in different parts of the world and thoughtfully considers their usefulness in formulating policy responses that are appropriate to domestic needs“ (Midgley 2008: 113). Als problematisch bewertet Midgley die ungleichen Machtbeziehungen zwischen Gebern und Nehmern, die zur Folge hätten, dass letztere auf Grund ihrer Abhängigkeit in vielen Bereichen stark beeinflussbar sind (vgl. Midgley 2008: 114). Er hebt daher die Wichtigkeit von Partizipation hervor und fordert „reciprocal exchanges in which experience and knowledge flows in multiple directions and is widely shared“ (Midgley 2008: 114). Dies bedeutet, dass die Diffusionsprozesse nicht nur in Richtung der Entwicklungsländer ablaufen sollten, sondern dass ihre Erfahrungen und ihr Wissen auch Berücksichtigung in westlichen Nationen und untereinander finden, wie dies zum Beispiel anhand der Verbreitung von Mikrofinanzinstitutionen zunehmend beobachtbar ist (vgl. Midgley 2008: 115).

Midgleys Haltung kann gewissermaßen als Befürwortung von Decoupling interpretiert werden, indem er Abweichungen von den importierten westlichen Modellen hinsichtlich ihrer

Angemessenheit in spezifischen Entwicklungskontexten für wünschenswert hält. Er sieht lokale Traditionen dabei nicht als Hindernis oder Problem an, sondern fordert vielmehr ihre besondere Berücksichtigung seitens der verschiedenen Akteure ein, um die soziale Entwicklung in Entwicklungsländern tatsächlich vorantreiben zu können.

Nachdem der Ausgangspunkt der Arbeit – die neo-institutionalistische Weltgesellschaftstheorie und ihre mangelnde Berücksichtigung der Entkopplungserscheinungen – dargelegt worden ist, soll nun auf den Untersuchungskontext globale Sozialpolitik eingegangen werden und zunächst das zu Grunde liegende Verständnis von Sozialpolitik erläutert werden.

3. Was ist Sozialpolitik?

Die geschichtlich gesehenen Vorläufer staatlicher Sozialpolitik lassen sich in verschiedenartigen nichtstaatlichen Initiativen in Ländern Nord- und Westeuropas identifizieren. Mit der mittelalterlichen Armenfürsorge existierten bereits vor vielen Jahrhunderten Frühformen sozialer Hilfe. Unter der kulturellen Alleinherrschaft der Kirche im Kern-Europa galt es als christliche Verpflichtung, die Armen zu unterstützen. Dies geschah vor allem über Klöster und Bruderschaften, die im Zeichen der Barmherzigkeit Almosen sammelten und an Bedürftige verteilten (vgl. Frevel 2008: 14ff.). Im Hoch- und Spätmittelalter entstanden ständische Hilfesysteme, indem Zünfte und Gilden neben berufsständischen Aufgaben zunehmend auch soziale Sicherungsaufgaben übernahmen (vgl. Frevel 2008: 16ff.). Mitte des 19. Jahrhunderts kam schließlich in der deutschen Staats- und Sozialwissenschaft erstmals der Begriff Sozialpolitik auf und bezeichnete in Bezug auf die von Hegel eingeführte Unterscheidung von Staat und Gesellschaft „sehr allgemein die Vermittlung zwischen marktgesellschaftlicher Privatsphäre und rechtsstaatlicher Öffentlichkeit zur Lösung der „socialen Frage““ (vgl. Kaufmann 2002: 25). Sozialpolitik vertritt demnach die Idee, durch staatliches Einwirken auf die gesellschaftlichen Verhältnisse zur Lösung der sozialen Frage beizutragen (vgl. Kaufmann 2002: 75). Während diese zunächst noch als Problem der Massenarmut definiert wurde, nahm die Expansion und Strukturbildung moderner Sozialpolitik ihren Anfang im späten 19. Jahrhundert, als sich während der Frühindustrialisierung die sogenannte „Arbeiterfrage“ herausbildete. Seit den

1880er Jahren galten somit alle Maßnahmen zur Behebung der spezifischen Notlagen von Industriearbeitern als Sozialpolitik, wobei die Bismarcksche Sozialversicherung herausragende Bedeutung hatte (vgl. Kaufmann 2002: 25). Anfang des 20. Jahrhunderts löste sich der Begriff Sozialpolitik allmählich von der Arbeiterfrage und wurde diffus. Sozialpolitik begriff sich nun als Umverteilungspolitik und ihr Adressatenkreis dehnte sich besonders nach dem Zweiten Weltkrieg aus. Die sozialpolitisch bearbeiteten sozialen Probleme diversifizierten sich und es kam beispielsweise in Deutschland zur Entstehung eines Sozialstaats, welcher über einen institutionellen Sozialsektor sowie ein soziales Staatsziel verfügt, womit dem Staat die explizite soziale Verantwortlichkeit für die Wohlfahrt der Bürger obliegt und diesen individuelle soziale Rechte zugestanden werden (vgl. Kaufmann 2002: 25, Kaufmann 1997: 22ff). Heutzutage wird der Kern von Sozialpolitik nach Kaufmann in der Ermöglichung sozialer Teilhabe (Inklusion) an der Gesellschaft und ihren Leistungssystemen verstanden. Bei der Konstruktion seines Sozialpolitikbegriffs diskutiert er zunächst verschiedene andere wissenschaftliche Grundorientierungen. Einen besonders in der praxisnahen Literatur vorhandenen Sozialpolitikbegriff identifiziert er in den maßnahmenorientierten Abgrenzungen, mittels derer Sozialpolitik nicht theoretisch begründet wird, sondern anhand ihrer institutionellen Ausprägungen beschrieben wird (vgl. Kaufmann 2002: 73). Zielbeziehungsweise wertorientierte Abgrenzungen basieren demgegenüber auf einem normativen Sozialpolitikbegriff, der durch bestimmte Ziele wie etwa die Verwirklichung von sozialer Gerechtigkeit definiert wird (vgl. Kaufmann 2002: 73). Einen weiteren Sozialpolitikbegriff bezeichnet Kaufmann als funktionsorientiert, indem der Schwerpunkt hier auf die gesamtgesellschaftlichen Funktionen von Sozialpolitik gelegt wird (vgl. Kaufmann 2002: 73). Schließlich lässt sich Sozialpolitik in einem weiteren Ansatz über ihre Wirkungen definieren, „indem wir fragen, auf welche Sachverhalte Sozialpolitik einwirkt bzw. einzuwirken beansprucht“ (Kaufmann 2002: 74). Dies ist der Sozialpolitikbegriff wie Kaufmann ihn erdenkt. Als Wirkungsfeld von Sozialpolitik gelten dabei die Lebensverhältnisse natürlicher Personen in Bezug auf ihre Teilhabe an gesellschaftlichen Möglichkeiten und den Aspekt ihrer Vergleichbarkeit (vgl. Kaufmann 2002: 76). Verglichen werden hier natürliche Personen anhand ihrer Status- und Lebenslagenmerkmale. Daraus ergibt sich folgende Definition von Sozialpolitik: „Insofern als bestimmten Statuskategorien Defizite hinsichtlich bestimmter Teilhabemöglichkeiten zugeschrieben werden (was stets einen Vergleich, sei es mit einem „Normalstandard“, sei es mit anderen Statusgruppen impliziert) und insofern

politische Maßnahmen auf die Behebung dieser Defizite gerichtet sind, kann man von sozialpolitischen Maßnahmen sprechen“ (Kaufmann 2002: 77). Sozialpolitik ist demnach die intendierte politische Beeinflussung individueller Lebenslagen als Antwort auf sozial definierte Teilhabedefizite und verfolgt das Ziel individueller Teilhabe an den gesellschaftlichen Leistungssystemen. Kaufmanns Definition hebt hervor, dass die Inklusionsdefizite an bestimmten Standards und Normen gemessen werden. Da Normen kontingent sind, ist die Entwicklung der Sozialpolitik von unterschiedlichen Bedingungen und Deutungsmustern abhängig, die im Zusammenspiel mit den jeweiligen Akteuren über ihre Ausrichtung und Ausgestaltung bestimmen.

Für die vorliegende Arbeit von besonderem Interesse ist zudem Kaufmanns Berücksichtigung internationaler Akteure bei der Entwicklung von Wohlfahrtsstaatlichkeit. Noch vor der eigentlichen Expansionsphase des nationalen Wohlfahrtsstaats hat sich in den späten 1930er und 1940er Jahren der sogenannte „Wohlfahrtsinternationalismus“ herausgebildet, dem die Idee einer Verantwortlichkeit für soziale Fragen zu Grunde lag. Hierzu gehört unter anderem die vom amerikanischen Präsident Roosevelt und britischen Premierminister Churchill vereinbarte Atlantik-Charta von 1941. Sie begründete zwar noch keine sozialen Rechte, aber formulierte erstmals eine internationale Wohlfahrtsverantwortung und forderte „vollste Zusammenarbeit aller Nationen auf wirtschaftlichem Gebiet [...] mit dem Ziel für alle verbesserte Arbeitsbedingungen, wirtschaftlichen Fortschritt und soziale Sicherheit zu gewährleisten“ (Kaufmann 2003: 18). Drei Jahre später (1944) verabschiedete die ILO die Erklärung von Philadelphia. Dies gilt als die „Geburtsstunde einer ausgefächerten wohlfahrtsstaatlichen Programmatik auf der Ebene der internationalen Organisationen“ (Kaufmann 2003: 21). Zwar behielt der Ausdruck „Recht“ hier zunächst vor allem metaphorischen Charakter, aber dennoch ist die universalistische Orientierung der Erklärung hervorzuheben. Im darauffolgenden Jahr (1945) fand schließlich in San Francisco die Gründungskonferenz der Vereinten Nationen statt. Ihr konstituierendes Dokument, die „Charta der Vereinten Nationen“, enthielt allerdings noch keinen umfassenden Menschenrechtskatalog (vgl. Gareis/Varwick 2007: 172ff.). Dieser wurde sodann im Dezember 1948 mit der AEMR verabschiedet. Anhand dieser Entwicklungen zeigt sich, dass offensichtlich von Anfang an eine enge Verbindung nationaler Wohlfahrtsstaatlichkeit mit der Programmatik des Wohlfahrtsstaates in der internationalen Gemeinschaft bestanden hat,

denn ihre Entstehung ist der Expansionsphase des nationalen Wohlfahrtsstaates zeitlich vorgelagert gewesen (vgl. Kim 2008: 190).

Im Rahmen des Wohlfahrtsinternationalismus und der sich ausbreitenden Idee einer internationalen Verantwortlichkeit für soziale Fragen wurde gewissermaßen die ideelle Basis einer globalen Sozialpolitik geschaffen.

3.1 Weltgesellschaft und globale Sozialpolitik

Die von Kaufmann als Wohlfahrtsinternationalismus beschriebenen Entwicklungen in den späten 1930er und 1940er Jahren hin zu einer internationalen Verantwortlichkeit für soziale Fragen fallen zusammen mit der Herausbildung der von Meyer so bezeichneten Weltkultur. Die beiden Konzepte stimmen insofern überein, als dass von globalen Erwartungsmustern ausgegangen wird, die mittels internationaler Organisationen die nationalen Entwicklungen beeinflussen. Während Meyer sich mit verschiedenen Elementen der Weltkultur und ihrem Einfluss beschäftigt, beschränkt Kaufmanns Interesse sich auf den Wohlfahrtsinternationalismus, welcher seinerseits als fester Bestandteil der Weltkultur gilt (vgl. Kim 2008: 190) und den Ausgangspunkt globaler Sozialpolitik bildet. Die neo-institutionalistische Weltgesellschaftsforschung kann mit ihren zu Grunde liegenden Prämissen wie der Wissensdiffusion das Themenfeld globaler Sozialpolitik weiter erschließen. Dies ist aber bis auf wenige Ausnahmen noch nicht zu Genüge geschehen (vgl. Leisering 2010). Besonders Lutz Leisering, der das Theoriedefizit der globalen Sozialpolitikforschung kritisiert (vgl. Leisering 2010), setzt sich damit auseinander, globale Sozialpolitik in das Konzept der Weltgesellschaft nach Meyer einzubetten. Während er die Entstehung eines Weltwohlfahrtsstaats auf Grund verschiedener zuwider laufender Tendenzen für evolutionär unwahrscheinlich hält, ist globale Sozialpolitik in neo-institutionalistischer Sichtweise auch in den einzelnen Nationalstaaten zu suchen. Die Diffusion westlicher Formen von Sozialpolitik in nicht-westliche Nationalstaaten wird daher auch als Teil globaler Sozialpolitik verstanden (vgl. Leisering 2007: 191).

Leisering datiert die Entstehung von globaler Sozialpolitik als eigenes Forschungsfeld auf das Erscheinen des Lehrbuches „Global Social Policy“ von Autor Bob Deacon im Jahre 1997 zurück (vgl. Leisering 2010). Dessen Verständnis von globaler Sozialpolitik lässt sich anhand

der Doppelformel „socialization of global politics“ und „globalization of (national) social policy“ prägnant wiedergeben (vgl. Leisering 2010). Er meint damit zum einen, dass die Agenda der Weltpolitik zunehmend soziale Themen beinhaltet und zum anderen, dass die Sozialpolitik in den Nationalstaaten verstärkt durch globale Akteure und Kommunikationen beeinflusst wird. Letzteres ist eine Position, die die Neo-Institutionalisten im Rahmen der Weltkultur in Bezug auf alle Bereiche des Nationalstaats vertreten. Leisering schreibt globaler Sozialpolitik analog zu Deacon einen Doppelcharakter zu, in dem sie parallel „von oben“, zum Beispiel in internationalen Organisationen, beziehungsweise „von unten“, wie etwa in den „neuen Wohlfahrtsstaaten“, entdeckt wurde (vgl. Leisering 2010). Verknüpft werden die beiden Ausprägungen globaler Sozialpolitik über globale Diffusionsprozesse und Interaktionen zwischen internationalen Organisationen, sozialen Bewegungen sowie der globalen Öffentlichkeit auf der einen Seite und Nationalstaaten und ihren Akteuren auf der anderen Seite (vgl. Leisering 2010).

Leisering identifiziert verschiedene Ebenen – Ideen, Normen und Ziele; Akteure und Institutionen sowie politische Maßnahmen und Instrumente – um die Weltgesellschaft einer Untersuchung hinsichtlich ihrer Sozialpolitisierung zu unterziehen (vgl. Leisering 2007: 191ff.). Von globaler Sozialpolitik im Sinne eines Weltwohlfahrtsstaates könne erst dann gesprochen werden, wenn eine Ausdifferenzierung und Institutionalisierung von Sozialpolitik auf den drei genannten Ebenen beobachtbar ist (vgl. Leisering 2007: 191). Die wenigsten Hinweise auf eine globale Sozialpolitisierung finden sich im Bereich der Maßnahmen und Instrumente, da auf globaler Ebene keine versorgenden und umverteilenden Maßnahmen existieren, wie sie für nationale Wohlfahrtsstaaten üblich sind. Demgegenüber stehen aber eine Reihe regulierender Aktivitäten und weicher Steuerungsformen (vgl. Leisering 2007: 199). Hierzu zählen zum Beispiel Verfahren vor internationalen Gerichtshöfen, Prozeduren und Streitschlichtungsverfahren der Welthandelsorganisation (WTO), Menschenrechtsverfahren der UN und des Europarats sowie internationale Gipfeltreffen und Zielvereinbarungen, wie etwa die Millennium Development Goals (MDGs). Diese Verfahren und Erklärungen können insofern wirksam sein, als dass sie Ausgangspunkt für die Erzeugung von Öffentlichkeit und die Definition von Verpflichtungen sind, welche sodann von zivilgesellschaftlichen Akteuren eingefordert werden können. An globalen sozialen Ideen und Normen, „die dem normativen Gefüge der Weltgesellschaft einen „sozialen Stempel“

aufdrücken“ existiert eine ganz Bandbreite (Leisering 2007: 194). Auch agieren in der Weltgesellschaft viele globale Akteure und Institutionen, die sich mit sozialen Fragen auseinandersetzen und auf die Entwicklung innerhalb der Nationalstaaten einzuwirken versuchen.

Leisering zeigt hiermit verschiedene fragmentarische Elemente globaler Sozialpolitik auf, die zwar im Wachstum begriffen sind, aber keine homogene Einheit bilden, so dass von einem Weltwohlfahrtsstaat die Rede sein könnte (vgl. Leisering 2007: 190). Wie bereits erwähnt, ist globale Sozialpolitik in neo-institutionalistischer Perspektive aber auch innerhalb einzelner Nationalstaaten sichtbar, dergestalt dass sich nationale Entwicklungen auf globale Prozesse zurückführen lassen. Somit ist es sehr sinnvoll, die globalen Ideen und Normen sowie Akteure und Institutionen, welche die nationalstaatlichen Entwicklungen im Bereich der Sozialpolitik maßgeblich beeinflussen, näher zu betrachten. Dies soll im Folgenden geschehen.

3.1.1 Soziale Ideen und Normen auf globaler und weltregionaler Ebene

Der normative Rahmen der Weltgesellschaft, den allen voran internationale soziale Standards und Rechte bilden, ist relativ eng gesteckt. Seit ihrer Niederschrift in der AEMR von 1948 sind insbesondere die Menschenrechte zu einem zentralen Bezugspunkt und Bewertungskriterium nationalstaatlichen Handelns geworden. Als Teil der Weltkultur sind sie in zahlreichen Verfassungen etabliert und Staaten müssen sich anhand ihrer adäquaten Umsetzung messen lassen. Hinsichtlich des Untersuchungsinteresses sind Artikel 22 sowie 25 von besonderer Relevanz. Während Artikel 22 das Recht auf soziale Sicherheit festhält, bestimmt Artikel 25 das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard. Durch einen Beitritt zu den UN wird die AEMR seitens des jeweiligen Staates automatisch anerkannt. Es ergeben sich hierdurch jedoch keinerlei völkerrechtlich verbindliche Konsequenzen. Die Umsetzung der AEMR verbleibt daher zunächst im Verantwortungsbereich der nationalen Regierungen und ist dabei keiner externen Kontrolle unterworfen (vgl. Gareis/Varwick 2007: 177).

Seit 1966 existieren allerdings mit dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische

Rechte (kurz: Zivilpakt) und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (kurz: Sozialpakt) zwei Menschenrechtsdokumente, die Staaten eine rechtliche Verpflichtung auferlegen, sofern sie diese ratifiziert haben. Beide Pakte traten nach ihrer Ratifizierung durch 135 Staaten 1976 in Kraft (vgl. Gareis/Varwick 2007: 177ff.) Ihre Inhalte entspringen der AEMR und sind untereinander interdependent. Zwar haben nicht alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen – wie etwa die USA – den Sozialpakt ratifiziert beziehungsweise nur unter bestimmten Vorbehalten, aber es zeichnet sich mit mittlerweile 160 Vertragsstaaten eine vermehrte Hinwendung zu sozialen Fragen ab.⁵ Der Sozialpakt umfasst neben den sozialen Rechten (Recht auf soziale Sicherheit, Schutzrechte für die Familie, Mütter und Kinder, Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, Recht auf Gesundheit), auch wirtschaftliche (Recht auf Arbeit, Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, Gewerkschaftsrechte) und kulturelle Rechte (Recht auf Bildung und Teilhabe am kulturellen Leben, Wissenschaftsfreiheit), welche in ihrer Gesamtheit die sogenannten „wsk-Rechte“ darstellen. Für die vorliegende Arbeit sind hauptsächlich Artikel 9 und 11 des Sozialpakts relevant, welche die Entsprechung von Artikel 22 und 25 der AEMR darstellen. Sie halten somit das Recht eines jeden auf Soziale Sicherheit und auf einen angemessenen Lebensstandard, einschließlich Nahrung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensumstände fest. Da der UN-Sozialpakt als das zentrale internationale Abkommen im Bereich sozialer Menschenrechte gilt und durch ihn globale Leitnormen existieren, denen die Idee sozialer Entwicklung als Teil der Weltkultur zu Grunde liegt, sollen anhand seiner Umsetzung Entkopplungserscheinungen greifbar gemacht werden (siehe Kapitel 4.2).

Es sei aber zunächst noch auf weitere internationale Abkommen hingewiesen, die soziale Rechte umfassen. Auf Ebene der UN sind dies beispielsweise das Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung von Frauen sowie die Kinderrechtskonvention. Hinzu kommen die zahlreichen, maßstabbildenden Konventionen der ILO. Im Jahr 1952 wurde die ILO-Konvention Nummer 102 über Mindestnormen der sozialen Sicherheit verabschiedet, deren Inhalt die Formulierung von Artikel 9 des Sozialpakts stark beeinflusst hat (vgl. Riedel 2006: 27). Allerdings ist der aktuelle Ratifizierungsstand des Sozialpakts mit

5 http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en, Stand: Oktober 2010

161 zu 46 Vertragsstaaten wesentlich höher.⁶ Von besonderer Bedeutung sind auch die 1998 kodifizierten „Kernarbeitsnormen“, die qualitative Sozialstandards bezüglich menschenwürdiger Arbeit vorgeben und sich beispielsweise auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, einen Zusammenschluss in Gewerkschaften und ein Verbot von Kinderarbeit beziehen. Anders als die Rechte aus dem Sozialpakt gelten die Kernarbeitsnormen unabhängig vom Stand der wirtschaftlichen Entwicklung in den Unterzeichnerstaaten und sollen, wenn nötig, auch mittels technischer Zusammenarbeit umgesetzt werden.⁷

Zudem existieren verschiedene regionale Abkommen wie etwa die „Europäische Sozialcharta“ oder die „Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker“⁸ (auch Banjul-Charta genannt). Zwischen den jeweiligen Abkommen bestehen Differenzen hinsichtlich des Umfangs und Charakters der Rechte, wie dies ebenso für die nationalen Verfassungen gilt. Hervorzuheben an der 1986 in Kraft getretenen Banjul-Charta ist neben der expliziten Beachtung afrikanischer Werte und Traditionen, das Fehlen eines Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und soziale Sicherheit. 2005 ist allerdings ein Zusatzprotokoll zu den Rechten afrikanischer Frauen⁹ in Kraft getreten, dessen Artikel Nummer 13 über „Economic and Social Welfare Rights“ unter anderem hervorhebt, dass Sozialversicherungen für Frauen im informellen Sektor aufgebaut werden sollen. Weiter im afrikanischen Kontext von Relevanz ist die „Charter of Fundamental Social Rights in SADC“.¹⁰ Die Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft SADC erkennt in diesem Dokument aus dem Jahre 2003 soziale Sicherheit als ein Recht an und betont die Wichtigkeit des Aufbaus sozialer Sicherungssysteme. Die Verantwortlichkeit für die Umsetzung liegt bei den nationalen Regierungen.

Neben den internationalen und regionalen Abkommen sind noch weitere wesentliche Elemente globaler Sozialpolitik zu nennen. Hierzu gehören globale normative und kognitive Leitvorstellungen wie etwa die Vorstellung kollektiver, nationaler „Entwicklung“ oder die Idee

6 <http://www.ilo.org>

7 http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/wirtschaft/sozialstandards/kernarbeitsnormen/index.html

8 http://www.dadalos.org/deutsch/Menschenrechte/Grundkurs_MR2/Materialien/dokument_7.htm

9 <http://www1.umn.edu/humanrts/africa/protocol-women2003.html>

10 <http://www.sadc.int/index/browse/page/171>

individueller Bildbarkeit (vgl. Leisering 2007: 196). Leitvorstellungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie weniger verbindlich erscheinen, können aber gegebenenfalls sogar eine größere Wirkung als Rechtsnormen entfalten, wenn sich um sie herum eine globale soziale Öffentlichkeit erzeugen lässt (vgl. Leisering 2007: 196).

Anhand der Normen und Ideen sowie ihrer Vertreter, lässt sich erkennen, dass verschiedenartige Akteure in die Prozesse globaler Sozialpolitik involviert sind. Im folgenden Kapitel sollen diese und ihre jeweiligen Einflussbereiche auf die Gestaltung globaler Sozialpolitik nachgezeichnet werden.

3.1.2 Akteure globaler Sozialpolitik

Zwar existiert kein Weltstaat, der globale Sozialpolitik betreiben könnte, aber ein breites Spektrum an verschiedenartigen Akteuren, die sich mit sozialpolitischen Fragestellungen auf globaler Ebene beschäftigen. Allgemein ausgedrückt lassen die Akteure globaler Sozialpolitik sich den Bereichen staatlich, zivilgesellschaftlich und privatwirtschaftlich zuordnen, wobei Letztere im Zusammenhang dieser Arbeit vernachlässigt werden können.

Zu den prägenden staatlichen Akteuren gehören allen voran die UN und verschiedene ihrer Teil- und Sonderorganisationen, die über die in Kapitel 2.2.1 vorgestellten Governance-Instrumente die Entwicklungen in den Nationalstaaten beeinflussen. Dies sind zum einen etwa in Gestalt der ILO sozialpolitische Akteure im engeren Sinne, welche funktional auf bestimmte soziale Fragen wie etwa Arbeit spezialisiert sind (vgl. Leisering 2007: 197). Als internationale Verfechterin von Sozialstandards ist die ILO zu weiten Teilen verantwortlich für die Ausdehnung sozialpolitischer Institutionen auf Entwicklungsländer (vgl. Barrientos/Hulme 2008 10ff.) Im Jahre 1919 wurde sie als Antwort auf die negativen sozialen Auswirkungen der industriellen Revolution und zur Vermeidung diesbezüglicher sozialer Unruhen gegründet (vgl. ILO 2004: 4). Ihre grundlegende Zielsetzung bezieht sich daher auf die Sicherung des Weltfriedens durch eine allgemeine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und weltweiten Förderung sozialer Entwicklung. Schwerpunkte sind dabei die Formulierung und Durchsetzung internationaler Arbeits- und Sozialnormen, die soziale Flankierung der Globalisierung sowie die weltweite Durchsetzung des Konzeptes

„Decent Work“ als zentrale Voraussetzung für Armutsbekämpfung.¹¹

Neben den sozialpolitischen Akteuren im engeren Sinne nehmen auch primär ökonomisch ausgerichtete Organisationen wie die Weltbank oder der Internationale Währungsfonds (IWF) Einfluss auf die globale Sozialpolitik – und dies nicht mehr nur im negativen Sinne. Die Weltbank hat so unter ihrem Präsidenten James Wolfensohn und dem damaligen Chefökonom Joseph Stiglitz seit Mitte der 1990er Jahre einen Paradigmenwechsel vollzogen, durch den sie zu einem der Hauptakteure im Bereich sozialer Sicherung avancierte (vgl. Barrientos/Hulme 2008: 11). Im Weltentwicklungsbericht der Weltbank von 2000/2001 manifestierte sich etwa unter dem Titel „Attacking Poverty“ die Bedeutung von sozialer Sicherung zur Erreichung des überwölbenden Ziels der Armutshalbierung (vgl. Gsänger 2004: 81). Während diese Entwicklung in Kapitel 3.3 genauer nachgezeichnet wird, soll an dieser Stelle die herausragende Rolle der Weltbank hervorgehoben werden, da sie “nicht nur ein Teil des Entwicklungsregimes ist, sondern in ihm die ‚intellectual leadership‘ einnimmt“ (Sehring 2002: 2) und folglich enormen Einfluss auf den entwicklungspolitischen Diskurs ausübt. Der jährlich erscheinende Weltentwicklungsbericht legt daher nicht nur die Aktivitäten der Weltbank selbst fest, sondern beeinflusst ebenso die inhaltliche Ausrichtung der Geberpolitik in den einzelnen Ländern.

Denn staatliche Entwicklungsagenturen wie beispielsweise das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) oder das britische Department for International Development (DFID) agieren ihrerseits unter dem Dach internationaler Organisationen, so dass sich die globalen Diskurse in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit widerspiegeln. Sie sind maßgeblich an der internen Ausgestaltung von Übergangsgesellschaften und Entwicklungsländern beteiligt, indem sie durch verschiedene Mechanismen der Wissensdiffusion etablierte Lösungen für politische, wirtschaftliche, ökologische und soziale Probleme bereitstellen und die Empfänger finanziell sowie technisch bei der jeweiligen Umsetzung unterstützen. So findet im Rahmen von Entwicklungszusammenarbeit die Verbreitung sozialpolitischer Ideen und Modelle auf weltweiter Ebene statt. Das BMZ hat beispielsweise in seinem Aktionsprogramm 2015 die Stärkung sozialer Sicherungssysteme und die Gewährleistung sozialer Grunddienste in

11 <http://www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/ziele/index.htm>

Entwicklungsländern zu einem wichtigen Ansatzpunkt ihrer Armutsbekämpfungspolitik erklärt und unterstützt derzeit rund 30 Länder beim Auf- und Ausbau sozialer Sicherungssysteme.¹²

Auch zivilgesellschaftliche Organisationen sind in verschiedenen Hinsichten wichtige Akteure im Bereich globaler Sozialpolitik. Im Lebenszyklus-Modell von Martha Finnemore und Kathryn Sikkink, das den Entstehungsprozess von internationalen Normen nachzeichnet, fungieren NGOs als sogenannte „norm entrepreneurs“, indem sie den Anstoß für Normentstehungsprozesse geben und auf einer weiteren Stufe die Einhaltung der Normen überwachen (vgl. Finnemore/Sikkink 1998: 895). Auf verschiedenen Wegen setzen sie sich aktiv dafür ein, staatliche oder privatwirtschaftliche Akteure davon zu überzeugen, ein Verhalten zu adaptieren, das im Vergleich zur ihrer derzeitigen Praxis wünschenswerter und angebrachter erscheint. Dabei wird die öffentliche Aufmerksamkeit gezielt auf bestimmte Probleme gelenkt (vgl. Finnemore/Sikkink 1998: 897) und mittels Überzeugungsarbeit eine Veränderung in Richtung des wünschenswerten Verhaltens angestrebt (vgl. Finnemore/Sikkink 1998: 914). Erfolgreich war in dieser Hinsicht beispielsweise die mehrjährige Lobbyarbeit eines weltweiten Bündnisses zivilgesellschaftlicher Organisationen. Im November 2004 verabschiedete die Welternährungsorganisation (FAO) auf ihrem Welternährungsgipfel in Rom auf Grund des öffentlichen Drucks freiwillige Leitlinien für das Recht auf angemessene Ernährung. Damit liegen erstmals internationale Richtlinien vor, die Regierungen aufzeigen, wie sie das Menschenrecht auf Nahrung in ihrer nationalen Politik umsetzen sollen. Obwohl es sich hier um einen freiwilligen Katalog von Politikmaßnahmen handelt, entfaltet dieser seine Funktion, indem zivilgesellschaftliche Organisationen den Regierungen damit ihre Verantwortung für die Ernährungssicherung ihrer Bürger vorhalten können.¹³ Ein weiteres Beispiel für die Macht von NGOs liefert Abu Sharkh in ihrer Untersuchung zur Umsetzung der ILO-Konventionen über Kinderarbeit. Sie weist nach, dass diese ihre Wirkung nicht auf Grund der Ratifizierung und unmittelbaren Befolgung seitens der Nationalstaaten entfaltet haben, sondern wegen der öffentlichen Thematisierung und Mobilisierung durch internationale NGOs (vgl. Abu Sharkh 2010: 225). Diese nehmen heutzutage auch eine wichtige Rolle im System der UN ein. Ihre umfassendste Möglichkeit

12 http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/soziale_sicherung/deutsches_engagement/index.html

13 www.fian.de

der Beteiligung ist dabei die Gewährung eines Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), der den akkreditierten Organisationen eine gewisse direkte Einflussnahme auf die Entscheidungen der UN eröffnet. Da NGOs weniger diplomatisch agieren müssen als staatliche Organisationen, können sie Menschenrechtsverletzungen mit einer ganz anderen Deutlichkeit und Schärfe benennen, wie sie dies etwa mittels sogenannter Schattenberichte tun, die eine wichtige Ergänzung zu staatlichen Informationen darstellen. Bei der Überprüfung der Staatenberichte zur Umsetzung des Sozialpakts werden so auch NGOs involviert. Sie beweisen oft eine große Beharrlichkeit darin, bestimmte Akteure auf ihre Pflichten hinzuweisen und öffentlichen Druck gegen sie aufzubauen, um sie zur konkreten Änderung bestimmter Praktiken zu bewegen. Die Arbeit von NGOs beschränkt sich aber nicht nur auf eine vehemente Öffentlichkeitsarbeit zu sozialen Fragen. Viele internationale und nationale NGOs leisten angesichts mangelnder staatlicher Maßnahmen in Entwicklungsländern auch direkte Unterstützung im Bereich sozialer Fürsorge.

Im Folgenden soll ein allgemeiner Überblick über Sozialpolitik in Entwicklungsländern gegeben werden. Zwar bestehen auf Grund verschiedener nationaler Vorbedingungen im Bereich politischer, sozialer und ökonomischer Strukturen Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Aber die Ausrichtung und Ausgestaltung der jeweiligen nationalen sozialpolitischen Agenda geschieht im Wesentlichen unter Einflussnahme derselben internationalen Akteure und Prozesse.

3.2 Sozialpolitik in Entwicklungsländern

Sozialpolitische Themen nehmen seit mehreren Jahren einen immer wichtigeren Platz im politischen Diskurs der Entwicklungsländer ein. Dieser wird wie bereits deutlich geworden maßgeblich durch internationale Prozesse und Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit beeinflusst. Die ursprüngliche Entwicklungshilfe ab den 1950er Jahren beinhaltete auf Grund ihrer Orientierung an den damals vorherrschenden Modernisierungstheorien kaum direkte sozialpolitische Ziele und Leistungen. Stattdessen wurde im Sinne eines Trickle-down-Effekts davon ausgegangen, dass ökonomische Entwicklung automatisch sozialen Ausgleich, gesamtgesellschaftlichen Wohlstand sowie dessen Umverteilung nach sich ziehen würden (vgl. Kohlmorgen 2004: 59). Diese

Erwartungen erfüllten sich allerdings weitgehend nicht und eine umfassende sozialpolitische Absicherung blieb in den Entwicklungsländern aus. Auch die einseitige Ausrichtung der Entwicklungspolitik der 1980er Jahre auf wirtschaftliche Ziele wie Wachstum und Inflationsbekämpfung – der 1990 so betitelte Washington-Consensus – vernachlässigte den Ausbau sozialer Sicherungssysteme. Im Gegenteil erhielt Sozialpolitik in den Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogrammen vom IWF und der Weltbank nur eine marginale Rolle, so dass in den beteiligten Ländern die sozialpolitischen Ansätze zur Erfüllung der Vorgaben sogar noch reduziert wurden (vgl. Kohlmorgen 2004: 67). Globale Sozialpolitik fand auch zu diesem Zeitpunkt statt, allerdings gewissermaßen in einem negativen Sinne, so dass in Folge dessen eine Verschlechterung der Lebensstandards, zunehmende Verarmung und eine Ausdehnung des informellen Sektors zu beobachten waren (vgl. Olukoshi 2007: 96). In Sub-Sahara-Afrika zeigte sich die Unangemessenheit der bisherigen Ansätze besonders deutlich in den weit verbreiteten Hungerkatastrophen und ständig erforderlichen Notmaßnahmen. Eine 1981 von Amartya Sen veröffentlichte Studie zeigte bereits zu diesem Zeitpunkt, dass Hungersnöte nicht aus einem mangelnden Nahrungsmittelangebot im jeweiligen Land resultieren. Stattdessen fehle es vor allem an einem ausreichenden politischen Willen, den individuellen Anspruch und Zugang zu ausreichender Nahrung zu gewährleisten (vgl. Ellis et al. 2009: 6). Ähnlich wie bei Kaufmann wird auch hier betont, dass die Teilhabechancen von Individuen vor allem davon abhängig davon sind, in welchem Maße sie ihnen zugestanden werden.

Die dargelegten Entwicklungen sowie die Krise der Rentensysteme in Lateinamerika und die Umbrüche in Osteuropa führten schließlich zu der vermehrten Wahrnehmung eines Bedarfs an sozialer Sicherung in Entwicklungs- und Transformationsländern: „This led to a better understanding of the human and developmental costs associated with not having adequate protection policies and programmes in developing countries“ (Barrientos/Hulme 2008: 5ff.) Ein Paradigmenwechsel auf Seiten der Geber kündigte sich sodann auf dem UN-Weltsozialgipfel von Kopenhagen im Jahre 1995 an (vgl. Kohlmorgen 2004: 70ff.). Auch wenn dieser mit der Verabschiedung eines völkerrechtlich nicht verbindlichen Aktionsplans zur sozialen Entwicklung auf Handlungsebene nicht per se Veränderungen bewirken konnte, ist dennoch festzuhalten, „dass die Ideen der Förderung einer internationalen Sozialpolitik und die Betonung der Armutsbekämpfung verstärkt Teil der politischen Debatten und Reden

geworden sind“ (Kohlmorgen 2004: 77). Mit Regierungsvertretern aus 186 Ländern und über 800 direkt teilnehmenden NGOs sowie zahlreichen weiteren, die thematische Begleitveranstaltungen durchführten (vgl. Moore et al. 2008: 519), war die Veranstaltung ein weltgesellschaftliches Forum, in welchem die Problematik sozialer Entwicklung formuliert und anerkannt wurde.

Innerhalb der Weltbank etablierte sich eine neue Auffassung von Entwicklung und Begrifflichkeiten wie soziale Inklusion oder nationales Ownership rückten im Rahmen eines holistischen Entwicklungsverständnisses und der Bedeutung von Armutsbekämpfung in den Vordergrund. Es folgte nunmehr eine tendenzielle Abkehr vom Washington-Consensus und seinen Strukturanpassungsprogrammen. Im Ergebnis wird dieser Wandel als sogenannter Post-Washington-Consensus bezeichnet und findet seine praktische Umsetzung in den Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), deren Ausarbeitung in den jeweiligen Ländern Voraussetzung für die weitere Unterstützung durch bi- und multilaterale Geber ist. Mittels Partizipation der Zivilgesellschaft und der benachteiligten Gruppen sollen die Regierungen in Eigenverantwortung eine umfassende Strategie zur Armutsbekämpfung entwickeln, die die Belange der Armen in den Vordergrund rückt und dabei neben Wirtschafts- und Finanzpolitik auch die lange Zeit vernachlässigten sozialpolitischen Aspekte umfasst (vgl. Kohlmorgen 2004: 68).

Seinen populären Höhepunkt erreichte das internationale Bekenntnis zur Armutsbekämpfung schließlich im Jahre 2000 im Rahmen der Millenniumserklärung und den daraus abgeleiteten MDGs. Wie durch keine andere globale Initiative zuvor wurde die weltweite Aufmerksamkeit auf die nun als vordringlichstes Ziel bezeichnete Halbierung von Armut und Hunger gelenkt (vgl. Barrientos/Hulme 2008: 10). Die einzelnen Millenniumsziele gelten sowohl auf globaler als auch nationalstaatlicher Ebene und sie bilden das erste gemeinsame Zielsystem der internationalen Gemeinschaft, dessen Realisierung messbar und mit einem fixen Zeitpunkt verknüpft ist (vgl. Loewe 2005: 1). Mit der Fokussierung auf soziale Zielsetzungen entstand nun ein zunehmender Konsens darüber, dass Maßnahmen der sozialen Sicherung eine effektive Antwort auf die vorherrschende Armuts- und Verwundbarkeitsproblematik in Entwicklungsländern darstellen können.

Sozialpolitik in Entwicklungsländern und Übergangsgesellschaften befindet sich somit zunehmend im Aus- und Aufbau, weist aber bislang nach wie vor in konzeptioneller, institutioneller und praktischer Hinsicht typische Defizite auf, wie sich dies am Beispiel vieler afrikanischer Länder zeigen lässt. Staatliche Sicherungssysteme kranken hier häufig an einem niedrigen Abdeckungsgrad, erheblichen Finanzierungs- und Verwaltungsproblemen, Korruption und mangelnder sozialer Gerechtigkeit. Vor allem Menschen im informellen Sektor und die ländliche Bevölkerung werden oft ausgeschlossen und sind auf familiäre und/oder gemeinschaftliche Netzwerke angewiesen. Diese stoßen aber auf Grund von Armut, Migration, HIV/Aids und zunehmenden Naturkatastrophen immer mehr an ihre Belastungsgrenzen (Gsänger 2005: 85ff.). Einen wichtigen Beitrag im Bereich sozialer Dienstleistungen leisten verschiedene NGOs wie zum Beispiel Oxfam oder Care International sowie kirchliche Organisationen. Ihre Projekte sind jedoch typischerweise in ihrer geographischen Abdeckung, Finanzierung und Dauer beschränkt und ermöglichen daher keine umfassende Inklusion der gesamten Bevölkerung.

Wie dieser Überblick gezeigt hat, rücken auf globaler Ebene soziale Fragen in den Vordergrund. Dieser Wandel beeinflusst über verschiedene Organisationen und Kanäle die lokalen politischen Prozesse in Entwicklungsländern und schlägt sich unter anderem in „the growing number of national governments adopting social protection strategies, and in the rapidly expanding set of policies and programmes being implemented in developing countries“ (Barrientos/Hulme 2008: 3) nieder. Um diese Entwicklungen zu konkretisieren und folglich Entkopplungserscheinungen sichtbar zu machen, soll nun das Fallbeispiel Sambia herangezogen werden.

4. Sambia zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Meyer hebt hervor, dass in den Entwicklungsländern des Südens ausgeprägte Entkopplungserscheinungen zu erwarten sind. Besonders seit der Entkolonialisierung sind sie bevorzugte Adressaten der weltkulturellen Modelle geworden, damit sie sich durch deren Übernahme in der Weltgesellschaft etablieren können. Trotz vielfältiger internationaler Unterstützung sind sie aber unter anderem auf Grund schwacher Implementationsstrukturen, mangelnder Finanzierungsmöglichkeiten sowie vorherrschender

Traditionen und Gewohnheiten weniger als ihre westlichen Pendanten dazu in der Lage, die weltkulturellen Erwartungen adäquat umzusetzen und treiben stattdessen vor allem den Ausbau formaler Strukturen voran oder legen zumindest mittels öffentlich produziertem „talk“ und verkündeten „decisions“ ein allgemeines Bekenntnis zu den weltkulturellen Vorstellungen ab. Auf diese Weise signalisieren sie ihre Anpassung an die vorherrschenden Erwartungen und gewinnen an Legitimität und Ressourcen. Dies impliziert jedoch eine mehr oder minder ausgeprägte Kluft zwischen (weltkulturellem) Anspruch und (nationalstaatlicher) Wirklichkeit, welche am Beispiel Sambias und der Umsetzung sozialer Menschenrechte untersucht werden soll.

4.1 Soziale Wandlungsprozesse in Sambia unter Einfluss der Weltgesellschaft

Um einen Überblick über die Entwicklung Sambias und die beeinflussenden nationalen und weltgesellschaftlichen Faktoren zu erhalten, werden im Folgenden die sozialen Wandlungsprozesse – von der vorkolonialen Zeit bis in die Gegenwart – nachgezeichnet.

4.1.1 Das vorkoloniale Sambia: Informelle Solidargemeinschaften als Basisinstitutionen sozialer Sicherung

In der vorkolonialen Phase setzte Sambia sich aus unabhängigen, mehrheitlich in der Landwirtschaft tätigen, ethnischen Gruppen zusammen (vgl. Mukuka et al. 2002: 64), in denen informelle Solidargemeinschaften wie die Großfamilie, Dorfgemeinschaft oder ethnische Einheiten seit Jahrhunderten als wichtigstes Auffangnetz für in Not geratene Menschen galten. Während Individualismus abgelehnt wurde, gehörten Solidarität, Unterstützung und gegenseitige Verantwortung zum Alltag: „[...] extreme destitution among members of a given community was not condoned or tolerated, and everything would be done to ensure that individuals were well taken care of within the existing means available“ (Mhone 2004: 315). Die ökonomisch Aktiven unterstützten die, deren produktive Kapazitäten vorübergehend oder andauernd eingeschränkt waren – die Jungen und Alten, Behinderten und Kranken. Diese primordialen Verantwortlichkeiten waren in den meisten Kulturen innerhalb von Verwandtschafts- und Klanbeziehungen fest institutionalisiert und lassen sich nicht als altruistisch im Sinne von selbstlosem Verhalten interpretieren. Vielmehr basierten sie auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit (vgl. Midgley 1984: 103). Die Strukturen dieser

sogenannten „mutual aid society“ (Mhone 2004: 315) konnten allerdings kaum Verlässlichkeit bieten und waren sehr anfällig für externe Schocks wie Epidemien, Dürren oder Krieg – Ereignisse, von denen die gesamte lokale Gemeinschaft zum gleichen Zeitpunkt betroffen war und die einen wechselseitigen Beistand daher unmöglich machten. Der Lebensstandard der Bevölkerung und ihre Lebenshaltung verharrten folglich auf einem sehr niedrigem Niveau (vgl. Mhone 2004: 315). Erste Wohlfahrtsmaßnahmen auf dem afrikanischen Kontinent führten seit dem späten 18. Jahrhundert christliche Missionare im Bereich Unterkunft, Gesundheit und Bildung durch. Sie werden daher als „pioniers“ of social welfare activities in Africa“ bezeichnet (Yimam 1990: 32). Oft schon vor Beginn der eigentlichen Kolonialisierung kamen die Bewohner Afrikas auf diese Weise mit westlichen Wertvorstellungen in Kontakt.

4.1.2 Sambia unter kolonialer Herrschaft: Industrialisierung und Zusammenbruch der traditionellen Strukturen

Die Kolonialgeschichte Sambias beginnt unter der Verwaltung der British South African Company (BSAC), ein Privatunternehmen, das im Namen der britischen Regierung unter anderem die Gebiete des heutigen Sambias annektierte und über viele Jahre verwaltete (vgl. Gahrman o.J.: 5ff.). In Anlehnung an den Gründer der BSAC – Cecil Rhodes – erhielt Sambia 1891 den Namen Nordrhodesien (vgl. 2004: 337). 1924 endete die Verwaltungszeit der BSAC. Nordrhodesien wurde offiziell zur britischen Kronkolonie ernannt und unterstand ab diesem Zeitpunkt für die nächsten 40 Jahre der Herrschaft des Colonial Office in London (vgl. Gahrman o.J.: 7). Auf Grund der Kolonialisierung zerbrachen die traditionellen Strukturen allmählich.

Da zunächst keine nennenswerten Kupfervorkommen im Land entdeckt wurden, führte die BSAC eine sogenannte Hüttensteuer ein, die von jedem männlichen Afrikaner zu entrichten war. Diese arbeiteten aber zumeist in der ländlichen Subsistenzwirtschaft und Geld als Tauschmittel war in den Gemeinden unbekannt (vgl. Mukuka et al. 2002: 69). Somit sahen sie sich dazu gezwungen, eine Lohnarbeit außerhalb ihres Dorfes aufzunehmen wie etwa in den Kupferminen Südrhodesiens (heutiges Simbabwe) oder auf den Farmen europäischer Siedler (vgl. Gahrman o.J.: 6). Als in den 1920er Jahren dann schließlich auch im heutigen Sambia die industrielle Kupferproduktion startete, wurde damit der Grundstein für Urbanisierung,

Industrialisierung, Kapitalismus und einen grundlegenden sozialen Wandel gelegt. Tausende arbeitsfähige Menschen zogen in der Hoffnung auf einen besseren Lebensstandard in die sich ausbreitenden städtischen Gebiete im sogenannten Kupfergürtel, dem größten Kupferabbau- und Verhüttungsgebiet Sambias (vgl. Mukuka et al. 2002: 66ff.). Für die ländlichen Gegenden bedeutete dies mitunter einen Verlust der Arbeitskräfte, Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion und damit eine zunehmende Verarmung und strukturelle Unterentwicklung: „In the northern region of Zambia, for instance, which was used as a labour pool for the mines, the impoverishment of the Bemba people was due to the absence of some 50% of able-bodied men“ (Mukuka et al. 2002:69).

Die sozialpolitischen Maßnahmen unter britischem Protektorat basierten auf westlichen Ansichten und bevorzugten gänzlich die Interessen der Weißen (vgl. Mhone 2004: 317). Mukuka et al. heben hervor, dass schwarze Minenarbeiter durch institutionalisierten Rassismus systematisch benachteiligt wurden: „They had no right to negotiate their wages, working conditions or welfare. They were paid lower wages than white miners [...]“ (Mukuka et al. 2002: 68). Die ansässigen Europäer erhielten besonders ab dem Ersten Weltkrieg soziale Leistungen nach europäischem Standard (im Bereich Bildung, Gesundheit, Unterkunft und Hygiene), während nur eine absolute Minderheit der Einheimischen davon profitieren konnte (vgl. Mhone 2004: 318). Der Bereich der sozialen Sicherheit wurde von den staatlichen und privaten europäischen Arbeitgebern komplett an die „traditionelle afrikanische Solidarität“ delegiert (Eckert 1998: 48). Im Sinne der kolonialen Arbeiterpolitik sollte die ländliche Gemeinde weiterhin als Basisinstitution sozialer Sicherung dienen, um so die Kosten und den Aufwand für den Aufbau eines umfassenden Gesundheits- und Sozialsystems einzusparen (vgl. Mhone 2004: 319). Zu diesem Zweck wurde die Arbeiterschaft regelmäßig ausgetauscht und zurück in die Heimat geschickt, damit sie ihre sozialen Verbindungen nicht verliert. Außerdem sollten auf diese Weise die Arbeitskosten niedrig gehalten werden: „[...] by constantly changing the labour force, companies reduced costs of labour in the areas of housing, health, school and social security. They thus made sure they not have to award the salary increases that are due to experienced and long-serving labour. The cost of housing and feeding wives and children was also avoided and mineworkers received bachelor's rations. The companies took no responsibility for workers' compensation [...] Integral to these racially-motivated policies was the belief that the African

mineworkers should look to the village for support and social security in sickness and old age“ (Mukuka et al. 2002: 68ff.). Der soziale Wandel – charakterisiert durch Migration, neue Arbeitsbedingungen und veränderte Familienstrukturen – entfaltete einen beträchtlichen Druck auf die traditionellen sozialen Sicherungsstrategien, die nun zuvor unbekannte Risiken bewältigen sollten (vgl. Eckert 1998: 47).

Als Folge der Migration in die Städte und der Trennung von Familien und Verwandtschaftsgruppen war ein direkter Zugriff auf Hilfe immer schwieriger möglich, so dass angesichts von Notlagen neue Unterstützungsformen gesucht werden mussten (vgl. Eckert 1998: 59). Bereits Ende der 1920er Jahre gründeten sich daher in einigen Städten Sambias sogenannte „welfare associations“. Diese wurden von den besser gebildeten Mitgliedern der afrikanischen Gemeinden ins Leben gerufen und basierten häufig auf ethnischer Zugehörigkeit und dem Streben danach, traditionelle Normen zu (re-)konstruieren (vgl. Eckert 1998: 60). Mit wenigen Ausnahmen konnten sie in Notsituationen aber nur punktuelle und geringe Hilfe bieten, da das soziale Netz, das sie spannten, sehr weitmaschig war (vgl. Eckert 1998: 60). Ihr Ziel, den ausgebeuteten Schwarzafrikanern eine Stimme zu verleihen, wurde jedoch 1935 erreicht, als sich die afrikanischen Minenarbeiter mit Hilfe der Wohlfahrtsvereine zum ersten Mal zu Streiks gegen die als unrecht empfundenen Bedingungen unter der Kolonialherrschaft der Briten organisierten. Zwar waren sie zunächst nicht mächtig genug, um reale Veränderungen zu bewirken, aber in ihnen liegen die Wurzeln der sambischen Gewerkschaften sowie der Unabhängigkeitsbewegung (vgl. McIntyre 2008: 7ff.).

Als während des Zweiten Weltkrieges viele weiße Minenarbeiter in den Krieg berufen wurden, besetzten die Bergbauunternehmen nun gezwungenermaßen auch höherwertige Stellen mit Afrikanern. Diese nutzten die neue Situation zu ihrem Vorteil und verlangten nach höheren Löhnen, gewerkschaftlicher Organisation und einer allgemeinen Verbesserung ihrer Arbeits- und Lebensbedingungen (vgl. Mukuka et al. 2002: 70). Mit Billigung der britischen Regierung gründeten die afrikanischen Arbeiter nun verschiedene Gewerkschaften, die sich 1949 zur Northern Rhodesian African Mineworkers' Union zusammenschlossen. 1952 führte diese einen dreiwöchigen Streik an, der wesentliche Lohnerhöhungen nach sich zog (vgl. McIntyre 2008: 8). Erst zu diesem Zeitpunkt begannen auch die Kolonialmächte England und

Frankreich die Einführung institutioneller Systeme sozialer Sicherung in ihren afrikanischen Kolonien zu erdenken, da sie angesichts der sich entwickelnden sozialen und politischen Bewegungen um eine neue Legitimation bemüht sein mussten (vgl. Eckert 1998: 47). Während sie zu Anfang der Kolonialisierung davon ausgingen, dass Afrikas Bewohner im Rahmen einer Zugehörigkeit zu Stämmen fest und unmittelbar in die sozialen Beziehungsgeflechte ihrer Dörfer eingebunden waren, mussten sie diese Sichtweise angesichts des Aufstiegs sozialer Gruppen, die nicht in dieses Schema passten, revidieren (vgl. Eckert 1998: 47).

Die internationale Ebene von Sozialpolitik spielte schon seit Beginn der 1940er Jahre eine Rolle, indem britische und französische Politiker unter Ägide der ILO und der Inter-African Labour Conferences (ILACs) miteinander kommunizierten. Zu den zentralen Forderungen dieser beiden Organisationen gehörte die Entwicklung von Systemen sozialer Sicherung auch in sogenannten „nicht-metropolitanen“ Gebieten wie den Kolonien (vgl. Eckert 1998: 58). Während Großbritannien und Frankreich die ILO-Konvention Nr. 102 über „Minimum Standards of Social Security“ gleichsam als „Internationalisierung ihrer jeweiligen Sozialpolitik“ feierten (Eckert 1998: 58), setzten sie diese Sozialstandards in ihrer Praxis als Kolonialherren allerdings nicht um: „Britische Kolonialpolitiker bejahten zwar das Prinzip sozialer Sicherheit für Arbeiter; ein solches System zu bezahlen und den komplexen Familienstrukturen in Afrika anzupassen, wurde jedoch rasch als unrealistisch eingestuft“ (Eckert 1998: 58) und scheiterte damit am politischen Willen der Briten. Aber trotz ihrer begrenzten Einflussmöglichkeiten schreibt Eckert ILO und IALC eine nicht zu unterschätzende Rolle in der spätkolonialen Sozialpolitik zu. Mit dem Verweis auf entsprechende Dokumente konnten die ILO-Inspektoren nämlich aufzeigen, dass die Forderung nach sozialer Sicherung international geltenden Prinzipien entspricht und mitnichten ein bloßes Zugeständnis an die Arbeiterbewegung darstellte (vgl. Eckert 1998: 59) – internationale Dokumente hatten somit schon zu diesem Zeitpunkt legitimierende Wirkung. Auch flossen bereits während der Kolonialherrschaft der Briten ab 1955 Gelder der Weltbank zum Aufbau der Infrastruktur nach Sambia.¹⁴

In der letzten Etappe kolonialer Herrschaft von 1953-1963, in der Großbritannien seine drei

14 <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/IDA-Zambia.pdf>

Kolonien Nordrhodesien, Südrhodesien und Nyasaland (heutiges Malawi) gemeinsam als Zentralafrikanische Föderation verwaltete, bildete sich im Konzept der „balanced stabilization“ immer weiter die Einsicht heraus, dass die einheimische Bevölkerung nicht länger von der modernen Entwicklung ausgeschlossen werden darf (vgl. Mhone 2004: 320). Aus Angst vor sich vertiefenden sozialen Unruhen wurde ein Übergang von einer ständig umherziehenden zu einer sesshaften Arbeiterschaft angestrebt: „Anstatt einen afrikanischen Arbeiter wie bisher für relativ begrenzte Zeiträume aus seinem Dorf zu entfernen und ihn nach getaner Arbeit wieder in die angebliche dörfliche Ruhe zu entlassen, implizierte das neue Gesellschaftskonzept die ständige Inanspruchnahme des afrikanischen Arbeiters und seine Umerziehung zum Stadtbewohner“ (Eckert 1998: 49). Während also in der frühen Kolonialphase die „Re-Afrikanisierung“ (Eckert 1998: 50) der einheimischen Arbeiter als notwendig angesehen wurde, änderte sich diese Auffassung in der Nachkriegszeit grundlegend – überspitzt ausgedrückt, sollte der Afrikaner aufhören, „Afrikaner“ zu sein und in allen Lebensbereichen dem Bild eines „modernen“ Arbeiters entsprechen (vgl. Eckert 1998: 50). Die Etablierung sozialer Sicherungssysteme war Teil dieses Projekts und wie in Europa sollten nun auch die Afrikaner „in ein stabiles und ausgefeiltes Netz von Institutionen eingebunden werden“ (Eckert 1998: 49). Allerdings war es angesichts der politischen und administrativen Struktur des britischen Empires schwierig, umfassenden Wandel auf jeglicher politischen Ebene durchzusetzen. Anders als die Franzosen, die bis 1952 einen allgemeinen „Code du Travail“ mit 241 Artikeln für ihre Kolonien in Afrika ausarbeiteten (vgl. Eckert 1998: 52 ff.), war dies im britischen Kolonialministerium undenkbar, da die Gesetzgebung in den jeweiligen Kolonien von den dortigen Gouverneuren selbst formuliert werden musste und das Colonial Office lediglich eine gewisse Dringlichkeit hinsichtlich bestimmter politischer Maßnahmen einfordern konnte (vgl. Eckert 1998: 55). Die britischen Kolonialpolitiker erkannten, dass industrielle Gesellschaften mit ihren spezifischen Risiken Mechanismen sozialer Sicherheit bedürfen und infolge dessen begann zwischen London und seinen Kolonien eine Debatte über soziale Sicherungssysteme. Diese Diskussion führte allerdings seitens des Colonial Office lediglich zu dem Ergebnis, dass „Projekten zur sozialen Sicherheit in Afrika ein knappes „not realistic“ entgegengehalten“ wurde (Eckert 1998: 57).

Soziale Maßnahmen wurden vor allem im Kupfergürtel ergriffen, wo nun unter Subventionierung der Bergbauunternehmen sogenannte „welfare centres“ entstanden. In

diesen Einrichtungen konnten sich die Minenarbeiter gegen Gebühr mit verschiedenen Freizeit- und Erholungsangeboten von ihrer Arbeit regenerieren. Auf Drängen des Kolonialministeriums in London, wurden bereits 1945 alle Minen gesetzlich dazu verpflichtet, afrikanische Minenarbeiter zu entschädigen, die unter Silikose, einer typischen Lungenkrankheit von Bergleuten, leiden. 1952 wurde zu diesem Zweck das Pneumoconiosis Compensation Board, ein Arbeitgeberhaftpflichtprogramm, eingerichtet (vgl. Mukuka et al. 2002: 84). Die hervorstechende Problematik der Altersversorgung der städtischen Bewohner führte dazu, dass zumindest in Kolonien mit vergleichsweise großer Industrie ab Mitte der 50er Jahre nationale Rentensysteme erdacht wurden (vgl. Eckert 1998: 57). Wie Eckert am Beispiel Kenias zeigt, scheiterten diese Bemühungen jedoch auf Grund langwieriger und kontroverser Austauschprozesse zwischen Nairobi und London sowie mangelnder Verwaltungsdaten zu den möglichen Nutznießern der Altersversorgung (vgl. Eckert 1998: 57). In Sambia wurde 1954 mit dem Local Authorities Superannuation Fund zwar ein Rentensystem eingeführt, dieses bestand zunächst aber ausschließlich für nicht-einheimische Arbeitskräfte, bevor die Mitgliedschaft erst 1963 auf alle Angestellten in Kommunalbehörden im Alter von 18 bis 50 Jahren ausgedehnt wurde (vgl. Mukuka et al. 2002: 82). Auch Midgley hebt hervor, dass die sozialpolitischen Maßnahmen der Kolonialherren in den meisten Fällen nur dem Nutzen der europäischen Bewohner dienten, und zwar besonders denjenigen, die in der öffentlichen Verwaltung tätig waren (vgl. Midgley 1984: 106).

Während in den städtischen Zentren Armut zunächst weitgehend unbekannt war, zeichneten sich in den Randgebieten nur sehr langsame Verbesserungen im Bereich der Gesundheit, Unterkunft und Hygiene ab. Von der Kolonialregierung wurde weitgehend ignoriert, dass sich informelle Siedlungen samt all ihrer negativen Begleiterscheinungen ausbreiteten (vgl. Mhone 2004: 322). Den Bergbauunternehmen war es schier unmöglich, die Menschenmassen unterzubringen, die auf der Suche nach Arbeit in die Städte migrierten. Verbreitete Arbeitslosigkeit und ein Anstieg der Beschäftigten im informellen Sektor war die Folge (vgl. Mukuka et al. 2002: 70).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass für die große Mehrheit der afrikanischen Bevölkerung koloniale Systeme sozialer Sicherheit überhaupt keine Relevanz hatten: „Die 'Wohlfahrtspolitik' der Kolonialmächte Frankreich und England blieb weitgehend auf den

Diskurs beschränkt, während Taten – oft nur unter dem Druck afrikanischer Gewerkschaften – lediglich zögerlich und bis zum Ende der Kolonialzeit in sehr geringem Maße zu beobachten sind“ (Eckert 1998: 61). Auf Grund der anhaltenden Rassendiskriminierung im Rahmen der Zentralafrikanischen Föderation wuchs der afrikanische Widerstand gegen die weiße Minderheitsregierung immer weiter an und es wurde die Bildung einer unabhängigen Republik Sambia mit einer schwarzen Mehrheitsregierung angestrebt. Unter ihrem Vorsitzenden Kenneth Kaunda führte die United National Independence Party (UNIP) seit Anfang der 1960er Jahre eine Kampagne für die Unabhängigkeit Sambias durch, welche schließlich am 24. Oktober 1964 in der Gründung der unabhängigen Republik Sambia mündete (vgl. Gahrman o.J.: 10ff.) Die politischen Akteure Sambias standen nun einer bereits äußerst strukturierten Welt aus Staaten, privatwirtschaftlichen Unternehmen, Banken, Institutionen, Rechtsüberzeugungen und Werten gegenüber, an deren Genese sie zwar nicht beteiligt waren, aber der sie sich unterzuordnen hatten, um das unabhängige Sambia als legitimes Mitglied in die Staatengemeinschaft einzureihen (vgl. Tetzlaff 2005: 29). Ein wichtiger Schritt dazu folgte am 1. Dezember 1964 bereits kurz nach Erreichung der Unabhängigkeit mit dem Beitritt Sambias zu den UN.

4.1.3 Die unabhängige Republik Sambia: Sambischer Humanismus, Strukturanpassung und Entwicklungshilfe

Trotz der vielen sozialen Probleme gehörte Sambia auf Grund der reichhaltigen Kupfervorkommen und der entsprechenden Nachfrage am Weltmarkt zu den wohlhabendsten Ländern des südlichen Afrikas (vgl. Mukuka et al. 2002: 66). Im Zuge der Unabhängigkeit brachen sich nun aber die lange Zeit ignorierten sozialen Bedürfnisse des Großteils der Bevölkerung Bahn und eine erste große Amtshandlung des Gründungspräsidenten Kaunda bestand darin, einen Plan für die künftige Entwicklung des Landes aufzustellen. Anders als die rassistische Politik der Kolonialherren verfolgte er mit seinen Maßnahmen explizit einen Inklusionsgedanken (vgl. Mhone 2004: 322). In den vorangegangenen Jahren waren vor allem die Minenbetreiber für die Bereitstellung sozialer Dienste zuständig, so dass diese folglich nur in den Zentren erbracht wurden (vgl. Mhone 2004: 323). Dies sollte nun die Aufgabe des Staates werden, der sich der Problematik der enormen Stadt-Land-Disparitäten bewusst war (vgl. Mhone 2004: 327). So zielte der Transitional Development Plan (1965-1966) als erster in einer Reihe von verschiedenen

Entwicklungsplänen vor allem auf die Ausdehnung der Wirtschaft und den Ausbau der Infrastruktur in ländlichen Gegenden, die Förderung der Landwirtschaft und die Verbesserung des Bildungssystems. Das Gesundheitswesen hingegen wurde zunächst aus finanziellen und strategischen Gründen besonders in ländlichen Gegenden vernachlässigt, aber mit dem erklärten Ziel, sich dem später zuzuwenden (vgl. Mhone 2004: 324).

Auf Grund des rapide anwachsenden formellen Sektors und der voranschreitenden Urbanisierung hielt die Regierung es zudem für notwendig, soziale Sicherungssysteme für formal Beschäftigte und ihre Angehörigen zu installieren. So wurden noch in den 1960er Jahren eine Reihe von Programmen initiiert. 1964 entstand unter Verwaltung des Ministry of Labour and Social Security (MLSS) die Arbeitgeberhaftpflicht Workers' Compensation Fund Control Board. Im selben Jahr fand die Gründung der Zambia State Insurance Corporation (ZSIC) statt, welche bis 1991 das einzige Versicherungsunternehmen Sambias blieb (vgl. Mukuka et al. 2002: 83.). Zwei Jahre später wurde im Jahr 1966 ein Vorsorgefonds namens Zambia National Provident Fund unter Verwaltung des MLSS eingerichtet, dessen Mitgliedschaft mit einigen Ausnahmen verpflichtend für alle Beschäftigten im formellen Sektor war. Dass zunächst ein Provident Fund eingerichtet wurde, um den Bereich sozialer Sicherung auszudehnen, hängt mit Sambias britischer Kolonialgeschichte zusammen: „It was natural for a new state emerging from the British Rule to adapt a scheme widely practiced by the departing administrators“ (Mwaba 1994: 282). 1968 wurde der Public Service Pension Fund zur Altersversorgung von Beamten gegründet (vgl. Mukuka et al. 2002: 81). Über das „Department of Social Welfare“ existierten zudem staatliche Unterstützungsleistungen und Maßnahmen der Kinderfürsorge, wobei die Hauptverantwortung in diesen Bereichen weiterhin der Familie zugeschrieben wurde (vgl. Mhone 2004: 326). Insgesamt veranschlagte der Transitional Plan 56 Prozent der geplanten Entwicklungsausgaben für den Ausbau der sozialen Infrastruktur (vgl. Mhone 2004: 327).

Dem Transitional Development Plan folgte der First National Development Plan (1966-1970), der unter anderem auf ein ausgewogenes Wachstum und den Ausbau der Rolle des öffentlichen Sektors in der Entwicklung ökonomischer und sozialer Infrastruktur hinwirken sollte. 34 Prozent der vorgesehenen Ausgaben wurden der Weiterentwicklung des sozialen und 30 Prozent des wirtschaftlichen Bereichs zugeteilt. In der tatsächlichen Umsetzung

wurde allerdings vor allem der Ausbau der wirtschaftlichen Infrastruktur vorangetrieben, da eine Unabhängigkeit von den Verkehrswegen und der Wirtschaft der von Siedlern dominierten Länder Angola, Mosambik, Südafrika und dem heutigen Simbabwe angestrebt wurde (vgl. Mhone 2004: 327). Insgesamt bewertet Mhone die Umsetzung der Pläne zu diesem Zeitpunkt als wenig erfolgreich: [...] Zambia had not made any major dent on its social policy deficits nor on the need for economic restructuring toward diversification and inclusive growth“ (Mhone 2004: 327).

Im Jahr 1968 wurde ein ILO-Büro in Sambias Hauptstadt Lusaka gegründet.¹⁵ Mit einer eigenen Landesvertretung ist davon auszugehen, dass sich ab diesem Zeitpunkt die Austauschprozesse und Interaktionen verdichtet haben. Bereits zuvor hatte die Regierung verschiedene der ILO-Konventionen unterzeichnet – zahlreiche davon am 2. Dezember 1964, einen Tag nach dem Beitritt zu den UN. Unter den bis dato insgesamt 39 ratifizierten ILO-Abkommen, befinden sich auch die Kernarbeitsnormen.¹⁶ Angesichts der herausragenden Stellung des Bergbausektors ist die 1999 vollzogene Ratifizierung der ILO-Konvention Nummer 176 (1995) über Sicherheit und Gesundheit in Minen von besonderer Relevanz.

Ebenfalls im Jahr 1968 veröffentlichte Kaunda die von sozialistischen Gedanken geprägte Mulungushi Declaration. Die Deklaration war Teil des „Sambischen Humanismus“, mit dem der Präsident eine Rückbesinnung auf die traditionelle Lebensweise der vorkolonialen Phase verfolgte und sich gegen Diskriminierung auf Grund von Rasse, Stamm, Sprache, Religion oder Geschlecht aussprach. Ziel war es, die sogenannte „mutual aid society“ der vorkolonialen Zeit wieder zu beleben, in der nicht das Individuum, sondern die Gemeinschaft den Mittelpunkt des menschlichen Denkens und Handelns bildete. Im Rahmen der Schrift „Zambia’s Guidelines for the Next Decade“, wurden zudem folgende bemerkenswerte sozialpolitische Ziele benannt: Einkommensmöglichkeiten für alle (in Form von Bargeld oder Sachleistungen), Nahrungsmittel, Kleidung, Unterkunft und Befriedigung anderer Grundbedürfnisse, Zugang zu sauberem Wasser und Bildungs- und Gesundheitszentren sowie soziale Dienste zur Unterstützung von Haushalten und Gemeinden (vgl. Mhone 2004: 327ff). Angesichts der zu diesem Zeitpunkt hohen Kupferpreise, dem Aufschwung der

15 <http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/lusaka/index.htm>

16 <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?Zambia>

Wirtschaft und den dementsprechenden Staatseinnahmen wurde der Umsetzung dieser Vorhaben sehr optimistisch entgegen gesehen.

Um die Kontrolle über die nationale Wirtschaft zu erhöhen, schlug die Regierung in Folge eine Entwicklungsstrategie des wirtschaftlichen Nationalismus ein und leitete diese mit der Verstaatlichung von Firmen und einer Mehrheitsbeteiligung am Kupferbergbau ein (vgl. Mukuka et al. 2002: 71). Zudem erklärte Kaunda Sambia 1972/73 zu einem Einparteiensstaat, denn „the „undisputed authority“ of the leader was seen as a reflection of the Africanness of the system as well as a necessary requirement of economic and social development“ (Meyns 2005: 31). Mit seiner Praxis des sogenannten „tribal balancing“ zementierte Kaunda schließlich den neo-patrimonialen Charakter des Staates und der Einheitspartei (Meyns 2006: 289). Fanden diese Schritte zunächst noch politische Akzeptanz, hatten das Missmanagement und die Ineffizienzen in den kommenden Jahren verheerende Folgen für die soziale Entwicklung des Landes. Durch die Weltwirtschaftskrise Mitte der 1970er Jahre und die sinkenden Kupferpreise verschlechterte sich die soziale Lage Sambias zusätzlich, so dass zu diesem Zeitpunkt die große Mehrheit der Bevölkerung ihre Grundbedürfnisse kaum noch befriedigen konnte: „Health, education, nutrition, infant mortality and life expectancy deteriorated and access to safe drinking water and sanitation declined, high unemployment and underemployment grew, together with inflation, the public debt, poverty and inequality in the distribution of income and wealth. A considerable part of the social service infrastructure fall into disrepair“ (Mukuka et al. 2002: 71). Außerdem offenbarte sich, dass der Ausbau des Agrarsektors und die ländliche Entwicklung entgegen der Zusagen der Regierung vernachlässigt worden waren (vgl. Mukuka et. al 2002: 72). Trotz oder möglicherweise gerade wegen dieser wenig vorteilhaften wirtschaftlichen und sozialen Umstände, die kaum Hoffnung auf Besserung in naher Zukunft zuließen, ratifizierte Sambia am 10. April 1984 den UN-Sozialpakt. Diese Handlung könnte somit Ausdruck Kaundas nachweisbarer Wohlfahrtsorientierung sein, die er, wenn schon nicht mit effektiven Taten, so zumindest mit einem Bekenntnis zu sozialen Menschenrechten untermauerte. Im Jahre 1981 hatte er sogar eine Studie über den Aufbau eines Wohlfahrtsstaates in Auftrag gegeben – die Umsetzung musste jedoch angesichts der wirtschaftlichen Lage Sambias scheitern (vgl. Barrientos et al 2005: 23).

Seine sozialistische Politik gab Kaunda zunächst nicht auf, so dass sich durch deren Ineffizienz der wirtschaftliche Niedergang fortsetzte und die Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen in jedweder Hinsicht Nachhaltigkeit vermissen ließ (vgl. Mhone 2004: 329). Die anschließenden Versuche, die strukturellen Probleme Sambias durch verschiedene Stabilisierungspakete mit Unterstützung des IWF und der Weltbank in den Griff zu bekommen, scheiterten schließlich am Widerstand der Regierung (vgl. Mukuka et al. 2002: 72). Angesichts der zunehmenden Auslandsverschuldung und Verschlechterung der sozialen Lage sowie der Unfähigkeit der Regierung, den wirtschaftlichen Verfall einzudämmen, stieg die politische Unzufriedenheit im Land zusehends an und entlud sich unter anderem 1986 in den Hungeraufständen im Kupfergürtel (vgl. Mukuka et al. 2002: 72). Ein Ruf nach Reformen wurde laut, dem Kaunda sich nicht entziehen konnte. Mit den freien Parlamentswahlen von 1991 kehrte Sambia zum Mehrparteiensystem zurück und es vollzog sich ein Regierungswechsel. Ab sofort stellte die neu gegründete Partei Movement for Multi-Party Democracy (MMD) den Präsidenten namens Frederick Chiluba (vgl. Meyns 2006: 290ff.).

Erst in Folge der Demokratisierung und dem Abschied von Kaundas Staatsphilosophie des afrikanischen Humanismus entstand in Sambia Anfang der 1990er Jahre eine nennenswerte Zivilgesellschaft im Sinne organisierter Interessen und eines Pluralismus. Auf Grund der lange Zeit vorherrschenden Ideologie eines Fürsorgestaats, wurde der Eigeninitiative der Menschen kein gesellschaftlicher Wert beigemessen (vgl. Schultheiß 2004: 2). Die einzigen einigermaßen unabhängig agierenden Organisationen unter Kaunda waren Kirchen und Gewerkschaften, wobei letztere maßgeblich auf die Abwahl Kaundas hingewirkt haben und der aus ihren Reihen stammende Chiluba neuer Präsident Sambias wurde (vgl. Schultheiß 2004: 5). Nach der Wiedereinführung der Mehrparteiendemokratie 1991 waren es vor allem internationale Organisationen, die die Entwicklung der sambischen Zivilgesellschaft vorantrieben, da sie einheimische Counterparts für die Durchführung ihrer Projekte benötigten (vgl. Schultheiß 2004: 2). Der neu eingeschlagene Privatisierungskurs und der damit einhergehende Rückzug des Staates im Sozialbereich bewirkte zudem die Entstehung ländlicher Selbsthilfegruppen, die vorwiegend von Frauen gegründet wurden, aber zumeist keinen Einfluss auf nationale politische Entscheidungen haben (vgl. Schultheiß 2004: 6ff.).

Präsident Chiluba schwenkte nach der Abwahl Kaundas auf eine neoliberale

Wirtschaftspolitik nach westlichem Muster um und verfolgte eine rigorose Politik der Strukturanpassung: „At the beginning of the 1990s a combination of internal lobbying among the elite, and external pressures from the Worldbank and the IMF, led to the eventual adoption of structural adjustment and stabilization programmes under the tutelage of the Bretton Woods Institutions“ (Mhone 2004: 330). Im Wahlmanifest der neuen Regierung wurde deutlich ausgesprochen, dass die Neuausrichtung der Politik mit weiteren negativen sozialen Konsequenzen für die Bevölkerung verbunden sein wird. Zugleich verkündete sie aber „it’s intention to set up a comprehensive social security system“ und ersuchte „a joint ILO-WB team to identify policy options“ (Barrientos et al. 2005: 23). Dessen Hauptempfehlungen bezogen sich darauf, das nationale Rentensystem zu stärken und die Rolle kommerzieller Unternehmen weiter zu entwickeln. Darüberhinaus empfahl es, auch die Sicherungsnetze außerhalb des Rentensystems zu fördern. Mit dem graduellen Rückzug des Staats aus dem Bereich sozialer Dienste übernahmen jedoch andere Akteure, vor allem kirchliche Organisationen, diese Aufgabe (vgl. Barrientos et al. 2005: 23).

Durch die zunehmenden Privatisierungen kam es zu massenhaften Entlassungen im öffentlichen Sektor. Weit verbreitete Arbeitslosigkeit vor allem in städtischen Gebieten war die Folge und die Bedeutung des informellen Sektors nahm sprunghaft zu.¹⁷ Für das staatliche Rentensystem bedeutete dies den Verlust vieler Beitragsleistender, der zusammen mit der ohnehin schwachen finanziellen Ausstattung zu hohen Fehlbeträgen führte. Die steuerfinanzierte Sozialhilfe geriet angesichts der zunehmenden Armut ebenfalls unter enormen Druck (vgl. Barrientos et al. 2005: 23). Immer mehr Menschen führten ein Leben am Rande des Existenzminimums: „Overall, the result of this transition from a command economy to a liberalized economy has been increased levels of poverty and social insecurity among the majority“ (Mukuka et al. 2002: 73). Besonders in ländlichen Gegenden konnte angesichts von anhaltenden Dürren die Nahrungsmittelsicherheit der Bevölkerung nicht mehr gewährleistet werden. Zusätzlich negativ auf den Agrarsektor und die Nahrungsmittelproduktion wirkten sich der Abbau von Subventionen und die hohen Kosten und Zinsen für landwirtschaftliche Ressourcen beziehungsweise Kredite aus, die Kleinbauern davon abhielten, in ihre Produktion zu investieren.¹⁸ Wurde in den Jahren Kaundas

17 <http://www.socialwatch.org/node/10582>

18 ebd.

entsprechend seines sozialistischen Hintergrunds dem Staat hohe Priorität bei der Bereitstellung sozialer Dienste eingeräumt und so in der frühen Phase seiner Regierung einige Fortschritte erzielt, kürzte die neue Regierung unter Chiluba analog der Vorgaben aus dem Westen die Staatsausgaben für die Sozialsektoren kontinuierlich.¹⁹ Konnte beispielsweise das Gesundheitswesen unter Kaunda jahrelang gebührenfrei genutzt werden, wurden 1993 Gebühren eingeführt. Zwar existierten Ausnahmeregelungen für Arme, diese waren allerdings nicht effektiv, so dass das ohnehin auf die städtische Bevölkerung zugeschnittene Gesundheitssystem von der armen Bevölkerung immer weniger frequentiert wurde (vgl. Erdmann 2004: 304ff.).

Während die Strukturanpassung zunächst noch Anklang bei den westlichen Gebern fand, verschlimmerte sich die wirtschaftliche und soziale Misere Sambias zusehends (vgl. Meyns 2004: 339). Korruption und Ineffizienz unter der Regierung Chilubas verhinderten nachhaltige Reformen und wirkten sich innerhalb des Landes sowie in der Gebergemeinschaft negativ auf die Glaubwürdigkeit der sambischen Demokratie aus (vgl. Meyns 2005: 48). Die sozialen Folgen der Strukturanpassungspolitik wurden zwar von der schwachen parteipolitischen Opposition diskutiert, ohne aber im Ergebnis dazu zu führen, dass sie grundsätzlich in Frage gestellt wurde. Bereits im Jahr 1993 rügten einige bilaterale Geber und in Form eines Hirtenbriefs auch die katholische Kirche in Sambia die sozial unverträgliche Strukturanpassungspolitik der Chiluba-Regierung, die selbst vom IWF als „erheblich härter als geplant“ eingestuft wurde. Bei ihren im darauffolgenden Jahr stattfindenden Beratungen in Paris mahnte die Gebergemeinschaft sodann eine stärkere Berücksichtigung der Armutsbekämpfung und sozialen Abfederung in der übereifrigen Strukturanpassungspolitik Chilubas an (vgl. Erdmann 2004: 311ff.) Weniger als Reaktion auf die interne Kritik, sondern vor allem unter dem Druck der Geber forcierte die sambische Regierung die angekündigten Reformen und steigerte Mitte der 90er Jahre die Wohlfahrtsausgaben (vgl. Erdmann 2004: 312).

Im Vorfeld der 1996 stattfindenden Wahlen standen sozialpolitische Grundfragen jedoch kaum auf der Wahlkampfagenda und trotz der verschlechterten wirtschaftlichen und sozialen Situation sowie der endemischen Korruption ging Chiluba als Wahlsieger hervor. Laut Social

19 ebd.

Watch bekannte sich seine Regierung erstmals im Jahr 1998 öffentlich zu der weit verbreiteten Armut im Land und deren Bekämpfung – ohne allerdings im ausreichenden Maße konkrete Schritte zu einer Verbesserung der Situation in die Wege zu leiten.²⁰ Bis zu seiner von der Zivilgesellschaft und den Gebern forcierten Abwahl Ende 2001 setzte er das Vorhaben daher nicht annähernd in die Tat um. Um der Partei und ihrem Präsidentschaftskandidaten Wahlvorteile zu sichern, verwendete die MMD stattdessen im Vorfeld der Wahlen staatliche Ressourcen zum Stimmenkauf: „Mais und Düngemittel wurden in ländlichen Gegenden verteilt, Spenden an lokale Einrichtungen gegeben“ (Meyns 2006: 293). Hickey weist darauf hin, dass der politisch-motivierte Gebrauch von Wohlfahrtstransfers in autoritären und semi-demokratischen Regimen im Vergleich zu anderen Regierungsformen wohl am wahrscheinlichsten sei, da hier die Kontrolle über Machtmissbrauch nicht gut institutionalisiert ist (vgl. Hickey 2008: 51).

Zu Chilubas Nachfolger im Präsidentschaftsamt wurde der von ihm nominierte Levy Mwanawasa gewählt. Während die MMD in den vorherigen Wahlen noch überwältigende Siege einfahren konnte, sah sie sich nun mit einer ernst zu nehmenden Opposition konfrontiert, die sich mit Ausnahme der UNIP allein aus dem Widerstand gegen Chiluba konstituiert hatte (vgl. Meyns 2005: 48). Verband dieser mit der Präsidentschaft Mwanawasas die Hoffnung, weiterhin Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen zu können, zog letzterer einen klaren Trennungsstrich zwischen sich und seinen Vorgänger, indem er eine Antikorruptionskampagne gegen Chiluba initiierte (vgl. Meyns 2005: 49). Dies könnte nach Erdmann und Simutanyi durchaus ein ernstgemeinter Schritt Mwanawasas gewesen sein, „to dismantle the predominant pattern of politics in Zambia, i.e. neopatrimonial rule“ (Meyns 2005: 49); vielleicht diente ihm das Unternehmen aber auch einfach als eine elegante Methode, um seine politischen Gegner auszuschalten. So ging es auch Mwanawasa vorwiegend um die Bewahrung seiner Machtposition (vgl. Meyns 2006: 294). Denn trotz der proklamierten „zero tolerance“ in Bezug auf Korruption gab es unter seiner Regierung hartnäckige Anzeichen korrupter Verhaltensweisen (vgl. Meyns 2005: 52ff.) und neopatrimoniale Züge waren nach wie vor dominant (vgl. Meyns 2006: 299). Aber auch wenn der „new deal“ der Regierung Mwanawasas nicht zu einer kohärenten Entwicklungsorientierung geführt hat, sollte laut Meyns nicht ignoriert werden, dass

20 <http://www.socialwatch.org/node/10674>

„neopatrimonial practices do not categorically exclude developmental progress“ (Meyns 2005: 52). Als besonders einflussreich in dieser Hinsicht stuft er zivilgesellschaftliche Kräfte und die Geber ein (vgl. Meyns 2005: 53).

Es lässt sich daher beobachten, dass in einem zunehmend sozialen Weltklima und mit Einfluss zivilgesellschaftlicher Kräfte sowie der Gebergemeinschaft unter Mwanawasa die Armutsbekämpfung und die sozialen Bedürfnisse der Bevölkerung höher auf die politische Agenda rückten – eine Änderung, die sich beispielhaft anhand verschiedener Entwicklungen ablesen lässt. Während der Sozialpakt bereits in den 1984er Jahren unter Kaunda ratifiziert wurde, reichte man einen umfassenden Initialbericht zur Umsetzung der Rechte erst im Jahre 2003 ein (siehe Kapitel 4.3.1). Im selben Jahr schrieb sich die sambische Regierung mit der Unterzeichnung der „Charter of Fundamental Social Rights in SADC“ im Rahmen eines weiteren Vertrags die Förderung sozialer Sicherheit auf die Fahnen. Des Weiteren setzte sich unter Mwanawasa eine lebhafte Diskussion über eine Verfassungsänderung und die diesbezügliche Berücksichtigung sozialer Rechte in Gang (siehe Kapitel 4.3.2). Als „Heavily Indebted Poor Country“ (HIPC) arbeitete Sambia außerdem zwei PRSP aus, wobei im Fifth National Development Plan (FNDP) dem Thema soziale Sicherheit eine hohe Priorität eingeräumt wurde (siehe Kapitel 4.3.3). Die zunehmende Öffnung für die Thematik sozialer Fragen und Armutsbekämpfung zeigt sich auch daran, dass im März 2006 in der sambischen Stadt Livingstone eine Regierungskonferenz mit Vertretern aus 13 afrikanischen Ländern und Brasilien sowie Entwicklungspartnern, UN-Organisationen und NGOs zum Thema soziale Sicherheit für die ärmsten Bevölkerungsschichten der Gesellschaft und ihr Einfluss auf die Erreichung der global definierten MDGs abgehalten wurde. Im Rahmen dieser Veranstaltung fand nicht nur, wie für internationale Konferenzen üblich, innerhalb von face-to-face-Interaktionen ein direkter Austausch zwischen globalen und nationalen Vertretern statt – in der abschließenden gemeinsamen Erklärung „Livingstone Call for Action on Social Protection“ wurde in einem weiteren Dokument das Recht auf soziale Sicherheit festgeschrieben.²¹

Durch verschiedene Entschuldungsinitiativen, die Sambia Mitte 2000 durchlaufen hat, wurden über 6 Milliarden US-Dollar an Schulden entlassen, wodurch der finanzielle

21 http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/Livingstone-call-for-action.pdf

Handlungsspielraum sich etwas vergrößert hat.²² Dennoch ist das Land weiterhin stark abhängig von Entwicklungshilfegeldern. Im Jahr 2009 beliefen diese sich auf insgesamt rund 660 Millionen US-Dollar, wovon 153 Millionen als direkte Budgethilfe geleistet wurden. Darüber hinaus wurden substantielle Zuwendungen ausländischer NGOs empfangen und über Entwicklungskredite zusätzliches Kapital generiert. Die mangelnde Eigenfinanzierfähigkeit resultiert unter anderem aus der sinkenden Steuerquote und den hohen Gehaltszahlungen für öffentlich Bedienstete, die in den letzten Jahren circa 45 Prozent der öffentlichen Ausgaben beziehungsweise 8 Prozent des Bruttoinlandsproduktes ausmachten.²³ Neben den UN, der Weltbank und der EU zählen Großbritannien, die USA, Schweden, Norwegen und Deutschland zu den größten Gebern Sambias.²⁴

Prägend ist zudem die große Abhängigkeit vom Bergbausektor, der mit 70 bis 80 Prozent der Exporte den Großteil der sambischen Wirtschaft ausmacht. Auf Grund der über längere Zeit sehr hohen Kupferpreise und einer stabilen Währung entwickelten sich die Wachstumsraten von 2000 bis 2008 positiv (vgl. Wood 2010: 3). Die Weltwirtschaftskrise und die drastisch gesunkene Nachfrage nach Kupfer führten jedoch zu Minenschließungen und geringeren Steuereinnahmen. Laut Schätzungen von Oxfam International gingen in Folge der Krise rund 8.500 der insgesamt 30.000 Arbeitsplätze im Bergbausektor verloren, wobei von jedem einzelnen der verlorenen Arbeitsplätze bis zu 20 weitere im Dienstleistungsbereich abhängig sind (vgl. Green et. al 2010: 25). Diese Entwicklungen hatten negative Auswirkungen auf die Beitragszahlungen für die gesetzlichen Sicherungssysteme (vgl. Wood 2010: 3). Lokale NGOs und andere zivilgesellschaftliche Organisationen waren auf Grund ihrer Abhängigkeit von gekürzten Gebergeldern ebenfalls unmittelbar von der Krise betroffen, welche das Armutsproblem Sambias insgesamt verschärfte (vgl. Green et. al 2010: 49). Die Erholung des Kupferpreises verspricht jedoch wieder ein höheres Wirtschaftswachstum.²⁵

Nach dem Tod Mwanawasas ist seit Oktober 2008 Rupiah Banda neuer Präsident Sambias. Es bleibt noch abzuwarten, wie sich das Land unter seiner beziehungsweise einer möglichen neuen Regierung ab 2011 langfristig entwickeln wird.

22 http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/subsahara/sambia/zusammenarbeit.html

23 <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Sambia/Wirtschaft.html>

24 http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/subsahara/sambia/zusammenarbeit.html

25 <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Sambia/Innenpolitik.html>

4.1.4 Zur aktuellen sozialen Lage Sambias: Aids, Armut und Geschlechterungleichheit

Trotz der insgesamt recht positiven wirtschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahre gehörte Sambia 2009 mit 48 weiteren Nationen (davon insgesamt 33 auf dem afrikanischen Kontinent) zur Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder weltweit. Mit einem Human Development Index (HDI)-Wert von 0.481 rangierte es – obgleich einer stetigen Steigerung seit dem Jahr 2000 – auf Platz 164 von 182 Ländern, stuft man diese nach Lebenserwartung, Bildungsniveau und Lebensstandard der Bevölkerung ein. Nach seinen einzelnen Bestandteilen aufgeschlüsselt, zeichnete der HDI besonders hinsichtlich der Lebenserwartung der sambischen Bevölkerung ein prekäres Bild ab: Mit einer durchschnittlichen Lebenserwartung von 44,5 Jahren lag Sambia zusammen mit Afghanistan (43,6 Jahre) auf den beiden letzten Rängen der 177 untersuchten Länder.²⁶ Zurückzuführen ist dies im Falle Sambias vor allem auf die hohe Prävalenzrate von HIV und Aids. Laut WHO belief diese sich im Jahr 2007 bei den 15- bis 49-Jährigen auf 15,2 Prozent, so dass 920.000 Menschen aus dieser Altersgruppe von der Krankheit betroffen waren, ein Großteil davon Frauen (560.000). Insgesamt wurde für das Jahr 2007 davon ausgegangen, dass in dem Land mit knapp 12.000.000 Einwohnern 1.100.000 Menschen mit HIV infiziert waren beziehungsweise bereits an Aids erkrankt. Schätzungsweise 56.000 Aids-Tote gab es zu beklagen. Lag 2001 die Anzahl der Aids-Waisen unter 17 Jahren bei 390.000, ist sie bis 2007 auf 600.000 angestiegen.²⁷ Hinter diesen Zahlen verbergen sich viele Einzelschicksale, die in ihrer Summe enorme Auswirkungen auf das wirtschaftliche und soziale Leben in Sambia haben und ernsthafte Herausforderungen an die sozialen Sicherungssysteme stellen.

Laut den aktuellsten Zahlen der Weltbank lebten im Jahr 2004 68 Prozent und damit mehr als zwei Drittel der sambischen Bevölkerung unter der nationalen Armutsgrenze.²⁸ Besonders in ländlichen Gebieten leiden bis zu 80 Prozent der Menschen unter extremer Armut.²⁹ Alte Menschen, Kinder und Frauen sind davon überdurchschnittlich betroffen. Die soziale Situation der Frauen ist allgemein durch vielfältige Benachteiligungen gekennzeichnet, welche teils aus dem dualen Rechtssystem Sambias erwachsen, das neben dem „modern

26 http://hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_ZMB.html

27 http://apps.who.int/globalatlas/predefinedReports/EFS2008/full/EFS2008_ZM.pdf

28 <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC/countries/ZM?display=graph>

29 http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/subsahara/sambia/index.html

law“ auch ein „customary law“ oder Stammesrecht kennt. Häufig basiert dies auf Vorstellungen über eine untergeordnete Rolle der Frauen und bürdet ihnen verschiedenste rechtliche Einschränkungen auf.³⁰ Die Benachteiligung setzt sich im Bildungs- und Beschäftigungssektor fort: „Frauen sind beim Zugang zu tertiärer Bildung, Einkommen und öffentlichen Ämtern signifikant benachteiligt“.³¹

4.1.5 Zwischenfazit

Als Mitglied in zahlreichen internationalen Organisationen und Unterzeichnerstaat völkerrechtlich-bindender Abkommen ist Sambia fest in die weltgesellschaftlichen Kommunikationen eingebunden. Dies ist aber keineswegs per se mit der adäquaten Umsetzung weltkultureller Vorstellungen gleichzusetzen. Wie die aufgezeigten Entwicklungen zeigen, hat sich die soziale Lage der Bevölkerung seit der Unabhängigkeit nicht verbessert und das, obwohl Sambia sich in einem zunehmend sozialen Weltklima und unter Einfluss verschiedener Organisationen dem Ideal der verbesserten Wohlfahrt der Bevölkerung verschrieben hat. Es kommt aber nicht primär darauf an, welche Selbstverpflichtungen Staaten sich formal auferlegen, sondern wie diese auf nationalstaatlicher Ebene umgesetzt werden. Während die bloße Unterzeichnung des Sozialpakts so kaum Vorbedingungen hat, sind es gesellschaftsspezifische Aspekte, die die jeweilige Umsetzungspraxis determinieren. Inwiefern Sambia die Bekenntnisse von der Programm- auf die Aktivitätsebene transferiert hat und wie stark die Entkopplungserscheinungen ausfallen, soll im Anschluss untersucht werden.

4.2 Die Umsetzung sozialer Menschenrechte in Sambia – Decoupling auf verschiedenen Stufen

Unter Entkopplung werden im Folgenden Diskrepanzen zwischen den verschiedenen Ebenen politischen Handelns verstanden, wobei die Ratifizierung des Sozialpakts die erste Ebene darstellen soll. Mit ihr gehen bestimmte Verpflichtungen einher, die sich auf die Umsetzung der einzelnen Rechte beziehen. Im Vordergrund stehen hier das Recht auf Soziale Sicherheit (Artikel 9) sowie auf einen angemessenen Lebensstandard (Artikel 11). Da der Sozialpakt hervorhebt, dass vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen auf die volle Verwirklichung

30 <http://www.gtz.de/de/dokumente/de-sambia-projektbsp.pdf>

31 <http://bti2003.bertelsmann-transformation-index.de/68.0.html>

der Rechte hingewirkt werden soll, verpflichtet sich ein Staat dazu, die nationalen Gesetze mit den Bestimmungen des Sozialpakts in Einklang zu bringen. Die zweite Untersuchungsebene soll somit die Verfassung Sambias und die dortige Verankerung sozialer Rechte sein. Während die Verfassung den übergreifenden Staatsrahmen konstituiert, soll auf der dritten Ebene der aktuelle sambische Entwicklungsplan untersucht werden, welcher als PRSP maßgeblich von den Gebern beeinflusst wird. Auf vierter Ebene werden die Policies sozialer Sicherung in Sambia untersucht. Nach dem zu Grunde liegenden Verständnis von Entkopplung würde auf einer weiteren, tieferen Ebene die institutionelle Infrastruktur Sambias folgen, welche aber im Rahmen dieser Arbeit angesichts der mangelnden diesbezüglichen Informationen nicht näher untersucht werden kann. Entscheidend für das Wohl der Menschen und die Erfüllung der Pflichten aus dem Sozialpakt sind schließlich auf der letzten Ebene die konkrete Umsetzung der Programme sowie Maßnahmen auf lokaler Ebene und ihre Effektivität.

4.2.1 Der Sozialpakt und die Pflicht zu berichten – Sambias Staatenberichte

Wie bereits in Kapitel 3.2.1 dargelegt, verkörpert der UN-Sozialpakt globale Leitnormen, denen unter anderem die Idee sozialer Entwicklung als Teil der Weltkultur zu Grunde liegt. Da er universelle Gültigkeit besitzt und als das zentrale internationale Abkommen im Bereich sozialer Rechte und Standards gilt, sollen anhand seiner Umsetzung im spezifischen Kontext Sambias Entkopplungserscheinungen greifbar gemacht werden. Der Fokus wird dabei auf Artikel 9 und 11 gelegt, welche wie folgt lauten:

„Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Soziale Sicherheit an; diese schließt die Sozialversicherung ein.“ (Sozialpakt, Artikel 9)

„Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten, und erkennen zu diesem Zweck die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit an.“ (Sozialpakt, Artikel

11.1)

Anders als die politischen und bürgerlichen Menschenrechte im Zivilpakt richtet sich die Umsetzung des Sozialpakts an den Verhältnissen im jeweiligen Unterzeichnerstaat aus, so dass dieser lediglich „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten“ und „nach und nach mit geeigneten Mitteln“ (Sozialpakt Artikel 2.1) die nationale Verwirklichung der Rechte anstreben muss. Während der Zivilpakt somit gewissermaßen ein sofortiges Coupling zwischen dem unterzeichneten Vertrag und der konkreten Umsetzung der Rechte verlangt, duldet der Sozialpakt eine progressive Implementierung. Dem zu Grunde liegt das Verständnis, dass zwar alle menschenrechtlichen Gewährleistungen drei Verpflichtungselemente in sich vereinigen – „to respect“, „to protect“ und „to fulfill“ – diese im Zivil- beziehungsweise Sozialpakt aber unterschiedlich deutlich zum Ausdruck kommen. Bei den sozialen Rechten überwiegt tendenziell die Dimension des „fulfill“ und die Gewährung eines Anspruchs gegenüber dem Staat (vgl. Nußberger 2007: 296ff.). Diesem obliegt daher eine zentrale „Erfüllungsverantwortung“ (Nußberger 2007: 297) für die Verwirklichung der Rechte, welche positive Leistungen des Staats und die Bereitstellung entsprechender Mittel voraussetzt. Bezüglich des Rechts auf soziale Sicherheit bedeutet dies nicht nur, dass niemand willkürlich von den sozialen Sicherungssystemen eines Landes ausgeschlossen werden darf, sondern auch, dass der Staat zur Einrichtung eben solcher verpflichtet ist, wobei dies den Einsatz entsprechender finanzieller, technischer und administrativer Ressourcen notwendig macht. Da aber davon ausgegangen wird, dass diese in den einzelnen Ländern nicht im gleichen Ausmaß bereitgestellt werden können, berücksichtigt der Sozialpakt die sehr heterogenen Ausgangspositionen zur Umsetzung der Rechte, indem eine schrittweise Realisierung für zulässig erklärt wird. Wie aus Kapitel 2.2.2 bekannt, sieht Meyer die unterschiedliche Ausstattung mit Ressourcen als einen häufigen Grund für das Auftreten von Entkopplungserscheinungen. Lokale Gewohnheiten und kulturelle Eigenheiten, welche er ebenfalls dafür verantwortlich macht, würden hingegen keine juristische Einschränkung bei der Umsetzung der Menschenrechte zulassen, da diese der Vorstellung universeller Gültigkeit basieren und sie weltweit gleiche Rechte für jeden Menschen unabhängig seines kulturellen Hintergrunds darstellen. Der Sozialpakt lässt also gewissermaßen qua vertraglicher Festlegung angesichts von Ressourcenknappheit ein Decoupling auf Implementierungsebene zu, indem den Vertragsstaaten eine progressive

Umsetzung zugestanden wird. Auf Grund dieser eher vagen Formulierungen hinsichtlich der Verwirklichung der Rechte könnte ihre Tragweite insofern beeinträchtigt werden, als dass sie in einzelnen Ländern möglicherweise lediglich programmatischer und nicht rechtsverbindlicher Natur angesehen werden. Dies entbehrt jedoch jeglicher Grundlage, denn ein Staat, der den Sozialpakt ratifiziert hat, ist vertraglich zur Umsetzung der Rechte verpflichtet und muss zumindest gewisse Minimalstandards erfüllen, um seiner Verpflichtung nachzukommen. Es wird in Artikel 2.1 explizit darauf hingewiesen, dass hierfür gegebenenfalls internationale Hilfe in Anspruch genommen werden soll. Zudem unterliegt ein Vertragsstaat der formalen Pflicht, regelmäßig Berichte über den Stand der Implementierung der unterzeichneten Menschenrechte zu erstellen, anhand derer die Einhaltung des Sozialpakts beaufsichtigt wird und sogenannte „concluding observations“ erstellt werden, die als Anregungen bei der weiteren Umsetzung berücksichtigt werden sollen (vgl. Riedel 2006: 21).

Die Aufgabe der Überwachung und der Unterbreitung von Empfehlungen übernimmt das „Committee on Economic, Social and Cultural Rights“ (CESCR), dessen einziges Kontrollinstrument das Staatenberichtsverfahren ist (Gareis/Varwick 2007: 194). In Artikel 16 des Sozialpakts heißt es: „Die Vertragsstaaten verpflichten sich, nach Maßgabe dieses Teiles Berichte über die von ihnen getroffenen Maßnahmen und über die Fortschritte vorzulegen, die hinsichtlich der Beachtung der in dem Pakt anerkannten Rechte erzielt wurden“ (Sozialpakt, Artikel 16). Als Anleitung für die Erstellung der Berichte sind sogenannte „reporting guidelines“ ausgearbeitet worden, die für jedes der im Sozialpakt dargelegten Rechte einzelne Vorgaben hinsichtlich der vom CESCR erwünschten Informationen machen.³²Insgesamt sollte aus den Berichten hervorgehen, dass die Staaten selbst angesichts mangelnder Ressourcen ihr Äußerstes unternehmen, um ihren Pflichten nachzukommen. Ausdrücklich hervorgehoben wird, dass in den Berichten gegebenenfalls auch Schwierigkeiten genannt werden können, die die Umsetzung der Rechte behindern (Artikel 17.2). Sie dienen nicht dazu, die jeweiligen Staaten in der Staatengemeinschaft in einem besseren Lichte dastehen zu lassen. Vielmehr sollen sie den Vertragsstaaten eine Bestandsaufnahme der aktuellen Situation und Identifizierung etwaiger Probleme und

32 CESCR: Revised general guidelines regarding the form and contents of reports to be submitted by states parties under articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Juni 1991. E/C.12/1991/1

Defizite bei der Umsetzung ermöglichen, welche erst dann adäquat angegangen werden können, wenn sie zuvor auch als solche benannt worden sind.³³ Es liegt daher nahe zu vermuten, dass man anhand der jeweiligen Abgabemoral in gewisser Weise ablesen kann, inwieweit das formale Bekenntnis zum Sozialpakt eine tatsächlich wahrgenommene Verantwortung für den Unterzeichnerstaat darstellt und nicht bloß Ergebnis eines normativen Zwangs ist, welcher aus dem organisationalen Umfeld ausgeübt wird. Insgesamt ist unter den afrikanischen Vertragsstaaten eine schlechte Abgabemoral zu beklagen. Im Jahr 2001 hatten beispielsweise mit Algerien, Benin, Marokko und Sudan nur vier der 44 afrikanischen Unterzeichnerstaaten die entsprechend ihres Ratifizierungsdatums vorgeschriebene Anzahl an Berichten eingereicht (vgl. Chirwa 2001: 11). Angesichts massiver Menschenrechtsverletzungen im Sudan muss hinzugefügt werden, dass es sich lediglich um den Initialreport handelte und seit zwölf Jahren kein weiterer Bericht eingereicht wurde.

Sambia hätte dem CESCR bis dato insgesamt sechs Berichte vorlegen müssen: Zum einen den Initialbericht innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Pakts, zum anderen fünf weitere Staatenberichte für jedes verstrichene Fünfjahresintervall (Gareis/Varwick 2007: 194). Tatsächlich wurden bislang nur zwei Berichte eingereicht, davon der erste im Jahr 1985. Allerdings handelt es sich hierbei um einen vierseitigen Initialreport, der sich lediglich auf Artikel 10 bis 12 des Sozialpakts bezieht, aber selbst diesbezüglich kaum Informationen über die konkrete Lage bereithält. Auch wenn dies aus dem Bericht in keiner Weise hervorgeht, wird zum Schluss zusammenfassend festgehalten: „Zambia is doing a commendable job in the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights“ (E/1986/3/Add. 2). Ein umfassender Initialbericht folgte erst im Jahr 2003 unter der Regierung Mwanawasas. Zum aktuellen Abgabetermin Ende Juni 2010 liegt noch kein entsprechender Staatenbericht der sambischen Regierung unter dem neuen Präsidenten Banda vor. Somit ist hier auf der ersten Ebene ein eindeutiger Fall von Decoupling beobachtbar, da Sambia seiner vertraglich festgelegten Berichtspflicht nicht nachgekommen ist. Dieses formale Versäumnis muss allerdings nicht per se auf eine enorm schlechte Menschenrechtssituation vor Ort hinweisen, aber zumindest wird so die Gelegenheit verpasst, das eigene Bekenntnis zu den sozialen Menschenrechten vor der internationalen Staatengemeinschaft zu wiederholen und bekräftigen (vgl. Chirwa 2001: 11).

33 CESCR, General Comment Nr. 1: Reporting by State parties, Februar 1989. E/1989/22

Ausschlaggebend für die Umsetzung der im Sozialpakt dargelegten Menschenrechte und damit auch für die Ausprägung von Entkopplungserscheinungen sind schließlich die Maßnahmen, die auf den verschiedenen Implementierungsebenen unternommen werden.

Zunächst erscheint es sinnvoll, den Untersuchungsgegenstand – das Recht auf soziale Sicherheit sowie auf einen angemessenen Lebensstandard – so zu präzisieren, dass ein gewisser Maßstab vorhanden ist, anhand dessen der Grad der Entkopplung gemessen werden kann. Hierfür können die sogenannten „general comments“ des CESCR herangezogen werden. Betont werden muss allerdings, dass diese Allgemeinen Kommentare zwar maßstabbildend für die Anwendung der Normen sind, aber ihrerseits keine rechtliche Verbindlichkeit besitzen (vgl. Gareis/Varwick 2007: 194). Sie dienen mehr als Orientierungshilfe für ein angemessenes Verständnis der Menschenrechte und zeigen auf, wie die Umsetzung des Sozialpakts im Idealfall auszusehen habe.

Anfang 2008 hat der CESCR die Allgemeine Bemerkung Nummer 19 verabschiedet, um das Recht auf Soziale Sicherheit inhaltlich zu fundieren. Soziale Sicherungssysteme sollen demnach folgende Merkmale aufweisen: (a) Verfügbarkeit, indem sie ausreichend vorhanden und funktionsfähig sind, (b) Abdeckung grundlegender sozialer Risiken wie Armut, Krankheit, Erwerbsunfähigkeit, Alter, Arbeitslosigkeit, Berufsunfall, Familien- und Kinderfürsorge, Mutterschutz, Behinderung, Waisen- und Witwenstand, (c) Angemessenheit bezüglich der Höhe und Dauer der Leistungen, (d) physische und wirtschaftliche Zugänglichkeit für alle, indem die Leistungen körperlich erreichbar erbracht werden und die Beiträge für alle erschwinglich sind sowie die Aufnahme frei von Diskriminierung ist und die besonderen Bedürfnisse von Frauen berücksichtigt werden.³⁴ In der Allgemeinen Bemerkung Nummer 6³⁵ über die wsk-Rechte älterer Menschen sowie Nummer 5³⁶ über Personen mit Behinderungen wird zudem spezifisch in Bezug auf diese Personengruppen das Recht auf soziale Sicherheit verdeutlicht, welches in beiden Fällen auch Sozialhilfe umfassen soll.

Da diese Maßstäbe gleichwohl sehr ambitioniert sind, werden in den sogenannten „core

34 CESCR, General Comment Nr. 19: The right to social security, Februar 2008. E/C.12/GC/19

35 CESCR, General Comment Nr. 6: The economic, social and cultural rights of older persons, Dezember 1995. E/1996/22

36 CESCR, General Comment Nr. 5: Persons with disabilities, Dezember 1994. E/1995/22

obligations“ Kernverpflichtungen genannt, die von jedem Vertragsstaat auch angesichts eines vergleichsweise niedrigen Entwicklungsstands umgehend umzusetzen sind (vgl. Schneider 2006: 35). Hierzu zählen folgende: (a) Sicherung des Zugangs zu bestimmten Mindestleistungen im Bereich Gesundheit, Unterbringung, Wasser und Hygiene, Nahrung sowie Bildung beziehungsweise unter Aufwartung aller verfügbaren Ressourcen eine Setzung von Prioritäten, wenn eine alle Bereiche umfassende Basissicherung nicht gewährleistet werden kann, (b) Diskriminierungsverbot und spezieller Schutz für besonders schutzbedürftige Individuen und Personengruppen, (c) Respektierung und Schutz bestehender Sicherungssysteme, (d) Erstellung und Implementierung einer nationalen Strategie zur sozialen Sicherung sowie eines Aktionsplans, (e) Einleitung konkreter Schritte zur Einführung und zum Ausbau sozialer Sicherungssysteme, speziell für besonders schutzbedürftige Individuen und Gruppen und (f) Überwachung der Realisierung des Rechts auf soziale Sicherheit.³⁷

Das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard wird anhand verschiedener Allgemeiner Bemerkungen verdeutlicht: Nummer 4³⁸ zum Recht auf angemessene Unterbringung, Nummer 12³⁹ zum Recht auf ausreichende Ernährung und Nummer 15⁴⁰ zum Recht auf Wasser. Zusammenfassend wird darauf abgezielt, dass für alle Menschen und speziell für besonders benachteiligte Gruppen rechtliche und faktische Möglichkeiten geschaffen werden sollen, einen angemessenen Wohnraum zu beziehen, sich selbst zu ernähren und über Zugang zu Wasser zu verfügen. Dies soll auch dann gewährleistet werden, wenn die individuellen finanziellen Mittel nicht ausreichend sind und setzt folglich gegebenenfalls die Schaffung eines Einkommens voraus, wie dies beispielsweise über Sozialhilfe geschehen kann.

Alle Rechte des Sozialpakts unterliegen nach Artikel 2.2 und Artikel 3 einem Diskriminierungsschutz und dem Prinzip der Gleichbehandlung von Mann und Frau. Bei der Untersuchung der Entkopplungserscheinungen ist somit auch darauf zu achten, ob diese grundlegenden Verpflichtungen eingehalten werden.

37 CESCR, General Comment Nr. 19: The right to social security, Februar 2008. E/C.12/GC/19

38 CESCR, General Comment Nr. 4: The right to adequate housing, Dezember 1991. E/1992/23

39 CESCR, General Comment Nr. 12: The right to adequate food, Mai 1999. E/C.12/1999/5

40 CESCR, General Comment Nr. 15: The right to water, Januar 2003. E/C.12/2002/11

In Artikel 2.1 wird hervorgehoben, dass vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen auf die volle Verwirklichung der Rechte hingewirkt werden soll. Als Unterzeichner des Sozialpakts verpflichtet sich ein Staat daher, darauf hinzuwirken, die nationalen Gesetze mit den Bestimmungen des Sozialpakts in Einklang zu bringen. Nur so erhalten sie Geltung, denn „es handelt sich um Selbstverpflichtungen der einzelnen Staaten bzw. ihrer Regierungen, die keine unmittelbare Wirkung auf das jeweilige innerstaatliche Recht haben. Deshalb bleibt die nationalstaatliche Ebene der Sozialpolitik die entscheidende [...]“ (Kaufmann 2003: 40ff.). Da die Verfassung das zentrale Rechtsdokument eines Staates ist und Gesetze ihren normativen Vorgaben entsprechen müssen, ist es somit nun sinnvoll, die sambische Verfassung hinsichtlich der Verankerung der sozialen Rechte aus dem Sozialpakt zu untersuchen.

4.2.2 Soziale Rechte in der Verfassung Sambias

Die ersten Verfassungen Sambias von 1953 und 1962 sind noch grundlegend von den Interessen der britischen Kolonialherren geprägt. Auch die Unabhängigkeitsverfassung von 1964 spiegelte nicht vorrangig den Willen des sambischen Volkes wider, sondern war Ergebnis der Verhandlungen mit weißen Siedlern und der britischen Kolonialverwaltung (vgl. Botterweck 2007: 2). Nach einer Verfassungsänderung 1969 wurde die Unabhängigkeitsverfassung schließlich zu Gunsten der Etablierung einer Einparteienverfassung unter der UNIP im Jahr 1973 außer Kraft gesetzt. Diese besaß bis 1991 Geltung. Mit Ende des Kalten Kriegs und der Demokratisierungswelle in Osteuropa sowie auf Grund des wachsenden innerstaatlichen Drucks und der wirtschaftlichen Rezession wurden Forderungen nach der Wiedereinführung einer Mehrparteiendemokratie laut, welche schließlich im Rahmen einer neuen Verfassung im Jahr 1991 wiederbelebt wurde. Da diese aber mehr als eine Art „Übergangsverfassung“ angesehen wurde, rief der neue Präsident Chiluba 1993 eine Überarbeitungskommission ein (Botterweck 2007: 2ff.). Deren weitreichende Empfehlungen, die sich unter anderem auch auf soziale Rechte bezogen, wurde bei der folgenden Verfassungsänderung im Jahr 1996 jedoch kaum Beachtung geschenkt und auch die Bürger konnten keinen Einfluss auf die Beschlüsse Chilubas und seiner überwältigenden Parlamentsmehrheit nehmen. Obwohl der Verfassung von 1996 somit eine populäre Legitimation abgesprochen werden muss, besitzt sie nach wie vor Geltung und verkörpert das zentrale Rechtsdokument des heutigen Sambias (Botterbeck

2007: 3). Da seit 1984, dem Jahr der Unterzeichnung des Sozialpakts und dem damit einhergehenden Bekenntnis zu sozialen Rechten, mehrere Verfassungsänderungen vollzogen wurden, sollte danach gefragt werden, inwieweit das Bekenntnis durch entsprechende gesetzgeberische Maßnahmen in eine verfassungsmäßige Selbstverpflichtung transferiert worden ist, so wie es Artikel 2.1 des Sozialpakts explizit hervorhebt.

Wirft man nun einen Blick auf die geltende Verfassung Sambias, zeigt sich ein starkes Ungleichgewicht in der Berücksichtigung politischer und bürgerlicher Rechte einerseits und wirtschaftlicher, kultureller und sozialer Rechte andererseits. Während so in Teil III der Verfassung, der einklagbaren „Bill of Rights“, unter anderem grundlegende Freiheitsrechte wie zum Beispiel Religionsfreiheit (Artikel 19), Meinungsfreiheit (Artikel 20) oder Versammlungsfreiheit (Artikel 21) verankert sind, finden die Rechte des Sozialpakts keine derartige Erwähnung und lassen sich lediglich in Teil IX der Verfassung wiederfinden. Dieser legt die Rahmenprinzipien der Staatspolitik („Directive Principles of State Policy“) dar, begründet aber keine individuellen Rechte, sondern verwendet einen Wortlaut („the state shall endeavour...“), der kaum als echte Verpflichtung seitens des Staats interpretiert werden kann. In Artikel 112 wird so unter anderem festgehalten, dass der Staat danach bestrebt sein soll, Bedingungen zu schaffen, in denen allen Bürgern angemessene Lebensgrundlagen und Arbeitsmöglichkeiten zur Verfügung stehen (Artikel 112c). Zudem soll er sich bemühen, sauberes Wasser, angemessene medizinische Einrichtungen und anständige Unterkünfte bereit zu stellen und stetig zu verbessern (Artikel 112d) sowie Alten, behinderten Menschen und anderen benachteiligten Gruppen Sozialleistungen zukommen zu lassen, die ihren Bedürfnissen entsprechen (Artikel 112f). Von einem individuellen Recht ist ausschließlich in Artikel 112j die Rede, in dem festgehalten wird, dass der Staat das Recht einer jeden Person auf faire, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen anerkennen soll. Der Wirkungsgehalt des gesamten Artikels Nummer 112 muss allerdings als erheblich eingeschränkt betrachtet werden, da seine Inhalte lediglich unter folgenden festgelegten Bedingungen angewendet werden müssen: Wenn die Staatsressourcen dies erlauben oder auf Grund eines Regierungsbeschlusses darüber, dass die allgemeine Wohlfahrt unvermeidlich danach verlangt (Artikel 110.2). Angesichts dessen, dass ein Großteil der Bevölkerung Sambias in extremer Armut lebt, könnte man annehmen, dass Artikel 112 unter diesen Umständen Anwendung finden müsse. Dass dem aber nicht so ist, liegt unter anderem daran, dass die

Regierung sich keine gesetzliche Verpflichtung auferlegt hat, allen Menschen einen adäquaten Lebensstandard zu ermöglichen. Wären soziale Rechte in der „Bill of Rights“ inkorporiert, würde dies den Einsatz von Haushaltsgeldern für die entsprechenden Bereiche verlangen. Die leitenden Prinzipien sind wie in Artikel 111 beschrieben allerdings nicht justizierbar oder rechtlich durchsetzbar und entbehren somit jeglichen Einfluss auf die Lebensverhältnisse der Menschen. Da die Regierung Sambias die Inhalte des Sozialpakts nicht als Rechte in die staatliche Verfassung aufgenommen hat und daher keine explizite soziale Verantwortlichkeit für die Wohlfahrt der Bürger übernimmt, muss von Decoupling gesprochen werden.

Derzeitig vollzieht sich allerdings ein Wandel, der auf ein Phänomen hindeutet, welches von Kim anhand des Beispiels Südkorea identifiziert und als Coupling bezeichnet wird. Dies bedeutet „eine Annäherung von programmatischer Ebene und institutioneller Praxis“, dergestalt, „dass das dekorative Modell sich aktiviert, wenn die anfangs fehlenden Bedingungen durch Veränderung der gesellschaftlichen Bedingungen und durch den Prozess des Policy-Lernens von Akteuren über einen längeren Zeitraum hinweg erfüllt werden“ (Kim 2008: 189). Während soziale Elemente der Weltkultur in formeller Hinsicht schon sehr früh in die Verfassung und Gesetze Südkoreas aufgenommen wurden, behinderten interne Faktoren, die sich erst unter der Präsidentschaft Kim-Dae-Jungs in eine andere Richtung entwickelten, lange Zeit ihre praktische Umsetzung. Im Rahmen der politischen Demokratisierung und der Differenzierung zwischen Gesellschaft und Staat wurden einige Jahrzehnte später die Voraussetzungen für eine umfassendere Diffusion geschaffen und die bislang entkoppelten Policy-Prinzipien institutionalisiert, was im Ergebnis zu einem Coupling zwischen Normen und Praxis führte (vgl. Kim 2008: 201).

Obwohl auf einer anderen Ebene, lassen sich auch in Sambia Ansätze eines Couplings erkennen, indem das formale Bekenntnis zum Sozialpakt möglicherweise nächstes Jahr in einer neuen Verfassung Niederschlag findet. Der derzeitige Änderungsentwurf enthält nämlich im Gegensatz zur Vorgängerversion ein eigenes Kapitel zu den wsk-Rechten. Als treibende Kraft in diesem Reformprozess gelten Teile der sambischen Zivilgesellschaft, die sich 2001 im Rahmen des sogenannten Oasis-Forums zu einem Netzwerk aus Kirchenorganisationen, der sambischen Anwaltskammer (Law Association of Zambia), dem

Verband der Gewerkschaften (Zambian Congress of Trade Unions) sowie der Dachorganisation vieler Frauenorganisationen (Non-Governmental Organisation Coordination Council) zusammengeschlossen haben. Anlass für die Gründung des Forums waren die Bestrebungen Chilubas, die Verfassung zu Gunsten einer dritten Amtszeit seiner Person zu ändern, was jedoch durch enorme Protestaktionen und eine ablehnende öffentliche Stimmung verhindert wurde (vgl. Botterbeck 2007: 8). Nach der Präsidentschaftswahl Mwanawasas im Dezember 2001 forderte das Oasis-Forum nun eine umfassende Revision der geltenden Verfassung (vgl. Botterbeck 2007: 5). Als Reaktion setzte Mwanawasa im April 2003 eine Kommission zur Verfassungsreform – die nach ihrem Vorsitzenden benannte Mung’omba-Kommission – ein, deren Mitglieder er selbst bestimmte. Mit Juristen, Regierungsvertretern, Oppositionspolitikern, Parlamentariern, Vertretern der Zivilgesellschaft, der Kirchen, der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Gewerkschaften waren diese jedoch relativ vielfältig ausgewählt (vgl. Botterbeck 2007: 6). Nachdem das Oasis-Forum zwischenzeitlich verboten wurde, aber auf Grund massiver Proteste wieder zugelassen wurde, erarbeitete es 2005 selbst einen Gesetzesentwurf zur Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung (vgl. Botterbeck 2007: 8). Im selben Jahr stellte die Kommission der sambischen Öffentlichkeit ihren Entwurf einer neuen Verfassung vor: „Ein verändertes Wahlrecht, ein gestärktes Parlament, eine Beschneidung der Präsidentenrechte und soziale und kulturelle Grundrechte sollten in einer neuen Verfassung mit Hilfe einer einzuberufenden verfassungsgebenden Versammlung verwirklicht werden“ (Botterbeck 2007: 1). Die Regierung lehnte diese Vorschläge jedoch in großen Teilen ab und wandte gegen die geforderte Verankerung sozialer und kultureller Rechte sowie die Berufung einer verfassungsgebenden Versammlung ein, dass man nicht über die entsprechenden Ressourcen verfüge und letzteres rechtlich nicht ohne Weiteres möglich sei. Ende 2005 ereigneten sich erneut massive Protestwellen des Oasis-Forums und der politischen Opposition, woraufhin die Regierung ihre Kritiker mit repressiven Maßnahmen einzuschüchtern versuchte (vgl. Botterbeck 2007: 9). Im Anschluss an die Wahl 2006 setzte das Oasis-Forum seine Arbeit für eine Verfassungsreform verstärkt fort, entwickelte eine eigene Roadmap, „forderte [...] alle politisch Verantwortlichen und Stakeholders auf, landesweit zivilen Druck auszuüben und kündigte einen ‚constitutional struggle‘ [...]“ (Botterbeck 2007: 12) an. Nach einer Allparteienkonferenz 2007 verabschiedete die Regierung schließlich ein Gesetz, das statt der vom Oasis-Forum und der Kommission

geforderten verfassungsändernden Versammlung eine nationale Verfassungskonferenz mit knapp 500 Mitgliedern vorsah.⁴¹ Deren Aufgabe bestand darin, den Verfassungsentwurf der Mung'omba-Kommission aus dem Jahr 2005 sorgfältig zu prüfen und eine überarbeitete Fassung vorzulegen, welche der sambischen Öffentlichkeit schließlich im vergangenen Juni zur allgemeinen Kommentierung und Stellungnahme zugänglich gemacht wurde.

Für die vorliegende Untersuchung von Interesse ist im Vergleich zur geltenden Verfassung von 1996 eine Änderung, durch die die sozialen Rechte in einem eigenen Kapitel zu wsk-Rechten in die Bill of Rights aufgenommen und dadurch justizierbar werden sollen. Den einzelnen Rechten, die in Artikel 65 bis 70 dargelegt werden, ist ein Artikel vorangestellt, welcher zunächst festhält, dass die wsk-Rechte im Rahmen einer progressiven Umsetzung realisiert werden sollen, indem das Parlament eine entsprechende Gesetzgebung beschließt, die zudem die Prinzipien Gerechtigkeit, Gleichheit und Schutz vor Diskriminierung fördert (NCC 2010: 90). Artikel 2.1, 2.2 und 3 des Sozialpakts finden folglich an dieser Stelle ihre nationale Entsprechung. Des Weiteren wird in Artikel 64.3 des Verfassungsentwurfs dem Staat eine Beweislast hinsichtlich der Nicht-Verfügbarkeit von Ressourcen zugeschrieben, insofern einzelne Rechte mit dieser Begründung nicht implementiert werden.

Nachdem so gewissermaßen die Rahmenbedingungen zur Umsetzung vorgegeben wurden, folgen in den nächsten Artikeln die einzelnen Rechte. Artikel 65 hält das Recht eines jeden Arbeiters auf Rentenleistungen fest, welche nicht zum Nachteil des jeweiligen Anspruchsberechtigten einbehalten oder modifiziert werden sollen. Des Weiteren soll das Parlament eine Gesetzgebung zur Reglementierung der nationalen Rentensysteme beschließen, so dass alle Arbeiter Zutritt bekommen und ihnen direkt nach Renteneintritt ihre entsprechenden Leistungen ausgezahlt werden (vgl. NCC 2010: 91ff.). Es wird allerdings nicht hervorgehoben, ob sich das Recht „aller Arbeiter“ auch auf die Integration der Beschäftigten im informellen Sektor in die Sozialversicherung bezieht. Das Recht einer jeden Person auf Zugang zu sozialer Sicherheit einschließlich dem Recht auf Sozialhilfe, insofern eine Person nicht in der Lage ist, sich und seine Angehörigen zu unterhalten, wird in Artikel 67 darlegt (NCC 2010: 92 ff.). Artikel 9 des Sozialpakts würde mit diesen beiden Artikeln Niederschlag in der nationalen Verfassung Sambias finden. Die einzelnen Komponenten des

41 <http://www.ncczambia.org/members.php>

Artikels 11 über einen angemessenen Lebensstandard und das Recht auf Nahrung, Unterbringung und Wasser sind nicht explizit in den Verfassungsentwurf aufgenommen worden, lassen sich aber gewissermaßen in das Recht auf Sozialhilfe interpretieren, insofern darüber die finanziellen Grundlagen geschaffen oder entsprechende Sachleistungen erbracht werden.

Es ist deutlich geworden, dass zivilgesellschaftliche Kräfte eine entscheidende Rolle bei der Verfassungsreform spielen. Unter anderem durch die zunehmende Ausrichtung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit auf Partizipation hat deren Stellung in politischen Prozessen eine Stärkung erfahren. Mwanawasas verschiedene Versuche, die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft beispielsweise durch ein Verbot des Oasis-Forums und repressive Maßnahmen gegen dessen Unterstützer einzudämmen, mussten mitunter an der auf internationaler Ebene als legitim definierten Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure bei politischen Entscheidungen scheitern. Bereits an anderer Stelle wurde die wichtige Funktion von NGOs festgehalten, welche auch ohne die Fähigkeit, rechtlich bindende Entscheidungen zu treffen, mit dem Rekurs auf weltkulturelle Prinzipien in der Lage sind, ihren Forderungen eine besondere Stichhaltigkeit zu verleihen. Die Aufnahme sozialer Rechte in die Verfassung stellt sich dann nicht als bloßes Zugeständnis an idealistische Akteure dar, sondern schlichtweg als eine wichtige Stufe der Umsetzung und Anerkennung universell gültiger Menschenrechte.

Während eine Verfassung gewissermaßen den Staatsrahmen festschreibt, indem sie die politische Organisation, das grundlegende Verhältnis zwischen Staat und Bürgern sowie ihre Rechte und Pflichten untereinander regelt, ist ein Entwicklungsplan handlungsorientierter ausgestaltet. Seine Inhalte beziehen sich unter anderem auf die konkrete Ausrichtung politischer und wirtschaftlicher Maßnahmen, um bestimmte festgelegte Ziele zu erreichen, wobei als übergreifende Absicht zumeist sozio-ökonomische Entwicklung gilt. Im Folgenden soll daher der aktuelle Entwicklungsplan Sambias in Bezug auf die Umsetzung des Sozialpakts untersucht werden.

4.2.3 Der Fünfte Nationale Entwicklungsplan und die „Social Protection Strategy“

Nach der Unabhängigkeit im Jahre 1964 hat Sambia unter seinem Gründungspräsidenten Kaunda verschiedene Entwicklungspläne aufgestellt und ihre Implementierung mehr oder weniger erfolgreich verfolgt. Diese Tradition der Entwicklungsplanung endete Anfang der 1990er Jahre mit der demokratischen Transformation unter Chiluba und dem Wechsel zu einem marktwirtschaftlich ausgerichteten System. Anstatt auf mittel- bis langfristiger Planung basierte dies vor allem auf jährlicher Haushaltsplanung – wie sich allerdings schon einige Jahre später offenbarte mit negativen Konsequenzen für eine breitenwirksame Entwicklung. Parallel zu diesen Entwicklungen entwarfen der IWF und die Weltbank ihren Poverty Reduction Strategy-Ansatz, der auf den bereits erwähnten PRSP als Voraussetzung für die Unterstützung durch bi- und multilaterale Geber gründet. Folglich war auch die stark von Gebermitteln abhängige sambische Regierung gezwungen, im Rahmen der PRSP auf ein langfristiges Planungs- und Steuerungsinstrument zur Armutsbekämpfung umzusteigen und verabschiedete im Jahr 2000 zunächst ein Interim-PRSP, auf welches zwei Jahre später das „Zambia Poverty Reduction Strategy Paper 2002 – 2004“ und ergänzend der „Transitional National Development Plan“ (2002-2005)⁴² folgten (vgl. Meyns 2005: 29). Mit dem aktuellen „Fifth National Development Plan“ (FNDP) liegt nun bereits die zweite „PRSP-Generation“ vor und es wird davon ausgegangen, dass der global konstruierte, aber dem Selbstverständnis nach lokal zu konzipierende „PRS-Ansatz in Sambia [...] inzwischen strukturell in den politischen Prozessen des Landes verankert“ ist.⁴³ Die Frage ist aber, ob dies angesichts der zentralen Stellung der PRSP in der Praxis der Geber vor allem auf dieser gewissen Alternativlosigkeit beruht oder eine tatsächliche Entwicklungsorientierung der sambischen Regierung widerspiegelt. Wahrscheinlich ist beides der Fall, denn innerhalb der Regierung und des Parlaments existiert zwar eine entwicklungsorientierte und an Armutsbekämpfung interessierte, professionell arbeitende Gruppe, dieser steht aber eine Strömung eher traditioneller, neo-patrimonial ausgerichteter Politiker gegenüber, deren Interesse sich vorwiegend auf Machterhalt, Sicherung von Posten und Zugriff auf Ressourcen zu beschränken scheint.⁴⁴ Entscheidend ist bei dieser Konstellation und der bislang noch verfassungsgemäß festgeschriebenen „konstitutionellen Allmacht“ (Botterweck 2007: 5) des Staatspräsidenten sicherlich dessen Position gegenüber Armutsbekämpfung und

42 http://www.mofnp.gov.zm/index.php?option=com_content&task=view&id=91&Itemid=118

43 <http://www.prsp-watch.de/>

44 ebd.

Entwicklungsorientierung.

Während die Beteiligung der Zivilgesellschaft in vielen Ländern nicht im Sinne der Gebervorgaben funktionierte, beteiligte sich die sambische Zivilgesellschaft ähnlich wie bei der Verfassungsreform vergleichsweise aktiv am PRS-Prozess und sorgte dafür, die Armutsproblematik in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatten zu rücken. Das Netzwerk „Civil Society for Poverty Reduction“ (CSPR), in welchem sich seit seiner Gründung 2001 zahlreiche NGOs, die Gewerkschaften und kirchliche Organisationen für Armutsbekämpfung engagieren, reichte beispielsweise einen alternativen PRSP-Entwurf ein, dessen Inhalte zu großen Teilen in die Endfassung von 2002 eingingen (vgl. Schultheiß 2004: 8). Eine weitreichende zivilgesellschaftliche Mitwirkung konnte auch bei der Erstellung des FNDP beobachtet werden. Das CSPR übernimmt zudem eine wichtige Monitoringfunktion bei der Implementierung des PRSP und wird daher als „aktiver watchdog“ für das Handeln der Regierung im Bezug auf ihre Armutsbekämpfungspolitik bezeichnet.⁴⁵ Auf diese Weise können immerhin Unzulänglichkeiten benannt und der Regierung vorgehalten werden, aber ohne einen entsprechenden politischen Willen lassen sich ihre Schwächen bei der Umsetzung sicherlich nicht beheben. Da die rechtliche Verankerung von Partizipation zudem schwach ist und die zivilgesellschaftlichen Akteure so jederzeit Restriktionen unterworfen werden können, wie sich dies etwa bei ihrem Engagement für die Verfassungsreform zeigte, liegt der Eindruck nahe, dass die Regierung zivilgesellschaftliche Beteiligung vor allem unter dem Druck der internationalen Geber zulässt, während einer echten, dauerhaften Institutionalisierung von Partizipation eher noch zurückhaltend begegnet wird.

Inhaltlich bezieht sich der FNDP auf die Umsetzung der sogenannten „Vision 2030“, wozu die sambische Regierung unter Federführung des Ministry for Financing and National Planing (MFNP) eine Reihe von interdependenten Armutsreduzierungsstrategien erarbeitet hat, die in ihrer Gesamtheit auf das Ziel hinwirken, bis zum Jahr 2030 zu einem Land mit mittlerem Einkommen aufzusteigen. Dabei wird explizit die Notwendigkeit von sozialer Sicherheit für nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum, Armutsreduzierung sowie soziale Gerechtigkeit genannt – „a) No meaningful and sustained economic growth can be achieved in the absence

45 ebd.

of social protection [...] b) Social protection contributes directly to poverty reduction [...] c) Social protection promotes equity [...]“ (FNDP 2006: 210).

Angesichts dieser proklamierten Funktionen wurde im Dezember 2003 unter Federführung des MCDSS eine „Social Protection Advisory Group (SP-SAG) gegründet, die Akteure aus allen Schlüsselministerien, der Zivilgesellschaft, den Gebern, NGOs und anderen Kooperationspartnern umfasst (vgl. Ellis et al. 2008: 190). Der Anstoß zur Gründung dieser Beratergruppe kam aus verschiedenen Richtungen. Zum einen hatte die Analyse des ersten PRSP gezeigt, dass hier die besondere Problemlage der ärmsten Haushalte der Gesellschaft zu wenig Berücksichtigung gefunden hatte. Zum anderen führte ein Treffen bezüglich des Social Cash Transfer Pilotprojekts im Kalomo Distrikt (siehe Kapitel 4.2.4) zu einer Diskussion über die Erwünschtheit einer umfassenden Strategie der sozialen Sicherheit. Ein dritter Impuls kam schließlich direkt über „the World Bank’s general policy of trying to mainstream social protection withing African poverty reduction strategies through a series of international workshops“, an denen auch Vertreter des MCDSS teilgenommen hatten (Barrientos et al. 2005: 28). Innerhalb der SP-SAG wurden fünf „Technical Working Groups“ zu verschiedenen Aspekten der sozialen Sicherheit in Sambia gegründet: 1) Haushalte mit geringem Leistungsvermögen, 2) Sozialhilfe, 3) Frauen und Kinder, 4) Behinderung und 5) „Advocacy“ (vgl. Ellis et al. 2008: 190). Ein wichtiges Arbeitsergebnis der SP-SAG ist eine Strategie über „the government’s intention to harmonize, prioritize and improve upon existing and new approaches to social protection“ (Ellis et al. 2008: 190), welche in den FNDP aufgenommen wurde.

Als offizielles Ziel der Strategie gilt: „To contribute to the security of all vulnerable Zambians by ensuring that incapacitated and low capacity households have sufficient livelihood security to meet basic needs, and are protected from the worst impacts of risks and shocks“ (FNDP 2006: 212). Fokussiert werden neben Haushalten mit geringem Leistungsvermögen und solchen, die über kein Selbsthilfepotential verfügen, auch Haushalte, die von Kindern angeführt werden sowie Straßenkinder. Im Allgemeinen stehen die Bedürfnisse der ländlichen Bevölkerung, der Frauen und Kinder sowie der Beschäftigten im informellen Sektor im Vordergrund, da sie als die verwundbarsten Gruppen der sambischen Gesellschaft gelten. Die Auswahl der Zielgruppen entspricht somit einer Kernverpflichtung des

Sozialpakts, welche dem Aufbau sozialer Sicherungssysteme für besonders schutzbedürftige Individuen und Gruppen Priorität einräumt. Zur Zielerreichung werden im FNDP verschiedene Strategien vorgeschlagen, die sich zum einen auf die einzelnen Zielgruppen, zum anderen aber auch auf übergreifende Problemstellungen beziehen. Im Rahmen des Empowerments von Haushalten mit geringer Leistungsfähigkeit soll vor allem die Risikoabfederung verbessert werden und zwar unter anderem durch den Aufbau eines sozialen Sicherungssystems für den informellen Sektor, einkommens- und beschäftigungsschaffende Maßnahmen, die Bereitstellung landwirtschaftlicher Inputs und die Investition in Humanressourcen mittels Ausbildungsförderung (vgl. FNDP 2006: 213). Zur Verbesserung der Lebensgrundlagen von Haushalten mit keinem Selbsthilfepotential wird vor allem die Stärkung des Transferprogramms PWAS hervorgehoben, welches Unterstützung vorwiegend in Form von Naturalien leistet. Der FNDP sieht nun vor, verstärkt auch Geldtransfers in das Leistungsspektrum mit einzubeziehen und insgesamt, PWAS effektiver zu gestalten (vgl. FNDP 2006: 213). Im Rahmen der Verbesserung des Zugangs zu Gesundheitseinrichtungen sollen Nutzergebühren abgeschafft werden und besonders für von HIV/Aids betroffene Haushalte die Kosten im Gesundheitssystem reduziert werden. Zudem wird geplant, Gestaltungsmöglichkeiten für gemeindebasierte Krankenversicherungen zu erdenken (vgl. FNDP 2006: 213). Um den Schutz der Rechte der Anspruchsgruppen zu gewährleisten und ihr Bewusstsein darüber zu stärken, dass ihnen bestimmte Rechte zustehen, sieht der FNDP unter anderem die Durchführung von bewusstseinsbildenden Maßnahmen und Sensibilisierungskampagnen sowie die Ausbildung von juristischem Personal auf Gemeinschaftsebene vor (vgl. FNDP 2006: 213). Insgesamt soll die Leistungsfähigkeit aller lokalen und nationalen Institutionen, die im Bereich sozialer Sicherheit Maßnahmen durchführen, gestärkt und eine effektivere Koordinierung ihrer Arbeit herbeigeführt werden, indem unter anderem eine Datenbank zur Erfassung aller Anbieter im Bereich sozialer Sicherheit und ihren entsprechenden Zielgruppen aufgebaut wird. Ein noch zu entwickelndes Monitoring- und Evaluierungssystem soll die Implementierung der Programme zur sozialen Sicherheit begleiten. Dies würde dabei helfen, der Kernverpflichtung über die Überwachung der Realisierung des Rechts auf soziale Sicherheit zu entsprechen. Letztlich ist die Ressourcenmobilisierung für die geplanten Vorhaben ein entscheidender Aspekt, wobei den Gebern eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung finanzieller Ressourcen und technischer Unterstützung zugeschrieben wird. Unternehmen des Privatsektors,

glaubensbasierte Organisationen und NGOs sollen in die Implementierung der Strategie und ihr Monitoring einbezogen werden (vgl. FNDP 2006: 214).

Neben dem Ministry of Community Development and Social Services (MCDSS), welches für die Implementierung der „social protection strategy“ für die verwundbarsten Gruppen der Gesellschaft zuständig ist, hat das Ministry of Labour and Social Security (MLSS) die Federführung bei der Implementierung der „National employment and labour market policy“ inne. Diese bezieht sich auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Steigerung der Produktivität, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und auch auf Maßnahmen der sozialen Sicherung im formellen und informellen Sektor (vgl. FNDP 2006: 227). Es wird explizit darauf hingewiesen, dass die Maßnahmen in Einklang stehen sollen mit der Decent Work Agenda der ILO und den MDGs. Im Rahmen des Programms „Decent Work Promotion“ soll so die soziale Sicherheit der Bevölkerung durch den Aufbau eines umfassenden Sicherungssystems gefördert werden. Zu diesem Zweck soll unter anderem die Bereitstellung und Höhe der Leistungen verbessert und die Abdeckung auf bislang ausgeschlossene Risiken ausgedehnt werden. Des Weiteren sind Forschungen und Bewusstseinskampagnen geplant sowie die Überprüfung von Gesetzen und Sicherungssystemen hinsichtlich ihnen inhärenter diskriminierender Praktiken (vgl. FNDP 2006: 229). Im Kapitel zu „Gender and Development“ wird zudem das Ziel formuliert, die Geschlechterungleichheiten im Beruf und beim Zugang zu sozialen Sicherungssystemen zu reduzieren (vgl. FNDP 2006: 316).

Auf Grund der knappen Ressourcen und eingeschränkten Verwaltungskapazitäten wird die im FNDP dargelegte „social protection strategy“ während der Implementierungsphase des Plans nur auf 20 Prozent der Bevölkerung ausgelegt. Auch wenn dies nicht dem universellen Menschenrecht auf soziale Sicherheit entspricht, kann von Decoupling insofern nicht die Rede sein, als dass der Sozialpakt seinen Unterzeichnerstaaten eine progressive Implementierung erlaubt, welche innerhalb eines Entwicklungsprozesses vollzogen werden kann. Teil dieses Prozesses soll die in den Kernverpflichtungen dargelegte Erstellung und Implementierung einer „social protection strategy“ sein. Daher kann festgehalten werden, dass die sambische Regierung mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Strategie eine der Kernverpflichtungen des Sozialpakts erfüllt. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass es sich hierbei zunächst um eine formale Auflage handelt, die im Rahmen eines von außen

aufgelegten Prozesses – der PRS-Strategie – umgesetzt wurde. So liegt es nahe zu vermuten, dass im Vordergrund stand, den Erwartungen bestimmter Anspruchsgruppen – allen voran der Gebergemeinschaft – zu entsprechen und somit einen Ressourcenzufluss zu generieren. Die Arbeit der SP-SAG, die im MCDSS zur Umsetzung der Reformen gegründet wurde, wird in hohem Maße von den Gebern und den UN beeinflusst (vgl. Barrientos et al. 2005: 7), möglicherweise war sie gerade aus diesem Grund eine der aktivsten Beratergruppen im Erstellungsprozess des PRSPs (vgl. Barrientos et al. 2005: 28). Innerhalb des MCDSS stellen sich allerdings Fragen des Ownerships: “[...] social protection remains a complicated policy agenda to MCDSS staff, and they do not currently feel a strong level of ownership to the strategy” (Barrientos et al. 2005: 10). Die Führungsschwäche des MCDSS und seiner Mitarbeiter wird weiter verschärft durch die mangelnden Möglichkeiten der beruflichen Weiterbildung und die Randstellung im Vergleich zu anderen Ministerien (vgl. Barrientos et al. 2005: 10). Da ein Entwicklungsplan zudem mit keinen rechtlichen Konsequenzen verbunden ist, ist er vor allem ein praktisches Instrument, um “talk” zu produzieren und “decisions” zu verkünden, während sich konkrete “action” zum Ausbau der sozialen Sicherheit in die Zukunft verlagern lässt.

Im Folgenden werden daher die existierenden staatlichen Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherung aufgezeigt. Laut der Allgemeinen Bemerkung Nummer 19 des CESCR sollten sie in den Unterzeichnerstaaten des Sozialpakts ausreichend vorhanden und funktionsfähig sein sowie grundlegende soziale Risiken abdecken.

4.2.4 Policies der sozialen Sicherung

Unter dem MCDSS existieren im Bereich Grundsicherung eine Reihe nicht-beitragsbasierter Programme für arme und hilfsbedürftige Menschen, wobei deren Zielgruppen sich in beschränkt leistungsfähige und solche gänzlich ohne Selbsthilfepotential differenzieren lassen.

Das gemessen an seiner Finanzausstattung und Anzahl der Empfänger größte Programm ist das „Food Security Pack“, welches auf Hunger- und Armutsreduzierung abzielt. Es wurde im Jahr 2001/2002 eingerichtet und unterstützt landesweit verwundbare, aber existenzfähige

Kleinbauern mit landwirtschaftlichen Ressourcen wie Dünger oder Saatgut und bietet ihnen verschiedene Fortbildungsmöglichkeiten. Die Implementierung findet größtenteils über das „Programme against Malnutrition“, einer Dachorganisation von über 100 ländlichen NGOs, statt (vgl. Barrientos 2005: 25ff.). Ursprünglich auf lediglich drei Projektjahre angelegt, sollten jedes Jahr 200.000 Haushalte von dem Programm erreicht werden und eine bestimmte Anzahl an landwirtschaftlichen Ressourcen erhalten. Auf Grund mangelnder Finanzierung und Schwierigkeiten bei der Beschaffung der Güter erreichte man dieses proklamierte Ziel jedoch weder hinsichtlich der Größe der Paketausstattung noch des Empfängerkreises. Wurden im Jahr 2004 circa 150.000 Haushalte von dem Programm erfasst, waren es 2005/2006 nur noch 40.000.⁴⁶⁴⁷

Weitere Programme, die sich an beschränkt leistungsfähige Haushalte richten sind die Mikrofinanzinitiative „Micro-Bankers Trust“, welche im Jahr 2004 an rund 3.600 arme Personen Kredite vergab (vgl. Barrientos et al. 2005: 25) und das „Public Works Programme“ zur Überbrückung von vorübergehender Arbeitslosigkeit.⁴⁸

Das zweitgrößte Programm, das vom MCDSS betrieben wird, ist das Public Welfare Assistance Scheme (PWAS), das bereits seit den 1950er Jahren existiert und zu diesem Zeitpunkt vor allem Unterstützungsleistungen für verletzte Minenarbeiter und Kriegsveteranen bereitstellte (vgl. Barrientos et al. 2005: 23). Zu den heutigen Zielgruppen zählen unter anderem alte, behinderte und chronisch kranke (besonders HIV/Aids infizierte) Menschen sowie Waisen und weitere Personen, die nicht in der Lage sind, selbstständig für ihren Unterhalt zu sorgen. Eine im Jahr 1996 durchgeführte Evaluierung des Programms zeigte auf, dass es seine Aufgabe allerdings nur sehr mangelhaft erfüllte. Diese Erkenntnisse mündeten schließlich in einem für den Zeitraum von 1999 bis 2003 angelegten und vom Entwicklungsfonds der Europäischen Union (EU) finanzierten Beratungsvorhaben zur Reform von PWAS. Das Reformkonzept basierte auf Dezentralisierung und Partizipation mit einem Schwerpunkt auf der Gemeindeebene, so dass das Targeting an Dorfkomitees übertragen und diese Verfahrensweise mit einem erheblichen Aufwand auf fast alle ländlichen Distrikte ausgedehnt wurde. Zwar konnte die Effektivität auf operationaler Ebene so gesteigert

46 <http://wahenga.wordpress.com/2009/12/04/poverty-and-social-transfers-in-zambia/>

47 <http://www.wahenga.net/node/227>

48 <http://wahenga.wordpress.com/2009/12/04/poverty-and-social-transfers-in-zambia/>

werden, allerdings wurde der Reformprozess durch die reduzierten, verzögerten und unregelmäßig zur Verfügung gestellten Finanzmittel seitens der sambischen Regierung stark behindert. Die letzte Projektphase, in der die Reform auf die urbanen Gebiete ausgedehnt werden sollte, wurde auf Grund der mangelnden Einhaltung der Counterpart-Leistungen nicht mehr von der EU finanziert. Schubert führt die Probleme darauf zurück, dass das Beratungsvorhaben vor allem auf technischen Komponenten beruhte, ohne ausreichend die Förderung des politischen Willens zur nachhaltigen Finanzierung von Grundsicherung zu berücksichtigen (vgl. Schubert 2005: 21). PWAS erstreckt sich auf jede Provinz Sambias, erreichte im Jahr 2004 aber nur rund 134.000 Empfänger, wobei ein deutlich höhere Anzahl auf Sozialhilfe angewiesen wäre (vgl. Betz/Hein 2004: 266). Die Leistungen werden primär in Form von Sachgütern erbracht und die drei Hauptkomponenten des Programms sind Bildung, Gesundheit und Versorgung mit Grundbedarfsgütern wie zum Beispiel Nahrung, Kleidung oder Decken (vgl. Barrientos et al. 2005: 25).⁴⁹ Die jährlich pro Empfänger erbrachten Sachleistungen haben ungefähr einen Gegenwert von 1,33 US-Dollar (vgl. Barrientos/Holmes 2007: 90). Für Kinder bis zum Alter von fünf Jahren, Erwachsene ab 60 Jahre sowie schwangere Frauen besteht – vom IWF angeordnet (vgl. Scheffler 2006: 15) – gebührenfreier Zugang zu medizinischer Versorgung (vgl. CESC 2003: 44).

Innerhalb eines Pilotprojektes, dem „Kalomo Social Cash Transfer Scheme“, erprobte sich das MCDSS ab 2004 mit Unterstützung der deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in der Bereitstellung von Bargeldleistungen an 10 Prozent der überlebensgefährdend armen Haushalte im Kalomo Distrikt. Neben der Reduzierung von Armut und Hunger war ein Projektziel, Informationen über die Machbarkeit und Wirkungen von staatlichen Geldtransfers an arme Familien zu testen (vgl. Barrientos/Holmes 2007: 89). Um die entsprechenden Leistungsempfänger zu identifizieren, wurden die vorhandenen Strukturen von PWAS genutzt, so dass kommunale Ausschüsse für das Targeting zuständig waren. Der Fokus lag dabei auf von alten Menschen angeführten Haushalten, welche monatlich umgerechnet 6 US-Dollar ausgezahlt bekamen. Für Haushalte mit Kindern beliefen sich die Auszahlungen auf umgerechnet 8 US-Dollar. Insgesamt wurden rund 1.000 Haushalte und 3.900 Haushaltsmitglieder, 61 Prozent davon Kinder, erreicht (vgl. Barrientos/Holmes 2007: 89). Die positiven Evaluierungsergebnisse regten zusätzliche Initiativen im Bereich

49 <http://wahenga.wordpress.com/2009/12/04/poverty-and-social-transfers-in-zambia/>

Geldtransfers an, so dass Sambia im Jahr 2007 über insgesamt fünf diesbezügliche Pilotprojekte verfügte, von denen zwei technische Unterstützung durch die GTZ (Kalomo und Monze) und drei durch Care International und DFID (Kazungula, Chipata und Katete) erhielten (vgl. Ellis et al. 2008: 187). Auf Grund ihrer begrenzten Größe hatten die Projekte zwar keine signifikanten Effekte auf die allgemeine Armut in Sambia, aber sie wurden so konzipiert, dass sie je unterschiedliche Aspekte in der Bereitstellung von Geldtransfers herausstellten und folglich als praktische Lehrbeispiele für eine zukünftige Ausdehnung fungieren können (vgl. Ellis et al. 2008: 190). Diese unternimmt das MCDSS mit Unterstützung des britischen Entwicklungsministeriums DFID, welches ein dreijähriges Projekt zur Planung und Implementierung eines nationalen Sozialhilfesystems durchführte.⁵⁰ Im April 2010 startete DFID außerdem das „Zambia Social Protection Expansion Programme“, in dessen Rahmen ein universelles nicht-beitragsbasiertes Rentensystem entworfen und für seine Implementierung bis zum Jahr 2012 vorbereitet werden soll.⁵¹ Weitere involvierte Akteure in dieses Vorhaben sind unter anderem die Weltbank, die ILO und UNICEF.⁵²

Das MCDSS ist des Weiteren verantwortlich für eine Reihe kleinerer Programme, wie den „National Trust for the Disabled“ oder das „Child Care Upgrading Programme“. Unter dem sambischen Bildungsministerium existiert zudem mit finanzieller Unterstützung des World Food Programmes (WFP) ein „School Feeding Programme“, welches im Jahr 2004 rund 12.000 Empfänger erreichte (vgl. Barrientos et al. 2005: 26).

Neben den nicht-beitragsbasierten Programmen hat sich ein auf Beiträgen basierendes Sozialversicherungssystem in Sambia entwickelt.

1966 wurde zunächst gewissermaßen als koloniales Erbe der Vorsorgefonds „Zambia National Provident Fund“ unter Verwaltung des MLSS eingerichtet. Mit einigen Ausnahmen war die Mitgliedschaft verpflichtend für alle Beschäftigten im formellen Sektor. Die Beitragsrate zum Vorsorgefonds belief sich auf 7 Prozent, jeweils 3,5 Prozent seitens Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Bei Renteneintritt, Arbeitsunfähigkeit, Krankheit oder Tod wurde die so angesparte Summe plus der angelaufenen Zinsen in einer Einmalzahlung an das

50 <http://projects.dfid.gov.uk/project.aspx?Project=113373>

51 <http://projects.dfid.gov.uk/project.aspx?Project=200625>

52 http://www.mcdss.gov.zm/twg_coordination.php

jeweilige Mitglied oder seine Angehörigen ausgezahlt. Die Mitgliederzahl des Fonds wuchs von 5.440 im Jahr 1966/67 bis zum Jahr 1992/93 auf 570.000 Mitglieder an. Von diesen galten aber lediglich 350.000 als aktive Beitragszahler. Es war zudem üblich, dass Arbeitgeber, oft in Absprache mit den Arbeitnehmern, ihre Verpflichtungen nicht erfüllten. Dies führte dazu, dass schätzungsweise nur 60 Prozent der Arbeitgeber ihre Zahlungen fristgerecht geleistet hatten, während mindestens 30 Prozent mehr als sieben Monate in Rückstand waren. Auch wenn diese Versäumnisse unter Strafe standen, waren die Geldbußen zu niedrig, um sie zu verhindern. Als die zwei größten Schwachstellen des Vorsorgefonds galt zum einen, dass die Ersparnisse nicht gegen Inflation geschützt waren und zum anderen, dass die einmalige Auszahlung einer bestimmten Summe den Empfängern keine Sicherheit bis zum Lebensende bieten konnte. Zudem war der Verwaltungsapparat des Vorsorgefonds unnötig aufgebläht (vgl. Mukuka et al. 2002: 75ff.). Bereits in den 1980er Jahren erkannte die Regierung unter Kaunda, dass das formale Sicherungssystem Sambias unangemessen auf die Bedürfnisse der Bevölkerung zugeschnitten war und Armut nicht verhindern konnte. Reformen wurden erdacht, allerdings auf Grund der sich verschlechternden Wirtschaft nicht in die Praxis umgesetzt wurden. Der Wert der eingezahlten Mitgliedsbeiträge war zwischenzeitlich im Jahr 1993/94 inflationsbedingt derart unterhöhlt, dass die 5.000 Neurentner eine durchschnittliche Pauschalsumme von zehn US-Dollar ausgezahlt bekamen (vgl. Mukuka et al. 2002: 77ff.).

Unter anderem mit fachlicher Unterstützung der ILO und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) wurde der Zambia National Provident Fund schließlich im Jahr 2000 vom Landesamt für Rentenversicherung, der National Pension Scheme Authority (NAPSA), abgelöst⁵³ und eine Verbesserung aller Aspekte der Verwaltung unternommen, indem etwa die zulässigen Verwaltungsausgaben sukzessive (als rückläufiger Prozentsatz der Beiträge) eingedämmt wurden (vgl. Konkolewsky 2008: 3). Die Mitgliedschaft in der größten Rentenversicherung des Landes ist verpflichtend für alle Angestellten im Privatsektor sowie alle neuen Beschäftigten im öffentlichen Dienst (ab dem 1. Februar 2000) und umfasst Alters-, Erwerbsunfähigkeits-, Hinterbliebenenrente und Sterbegeld. Die Beitragsrate beläuft sich auf 10 Prozent, je zu 5 Prozent seitens Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu leisten. Das gesetzliche Renteneintrittsalter liegt bei 55 Jahren und die Altersrente wird in der Regel auf

53 [http://www.issa.int/ger/Beobachtungsstelle/Laenderprofile/Regions/Afrika/Sambia/\(link\)/Reformen%201](http://www.issa.int/ger/Beobachtungsstelle/Laenderprofile/Regions/Afrika/Sambia/(link)/Reformen%201)

Basis einer Mindestbeitragszeit von 180 Monaten beziehungsweise 15 Jahren gezahlt. Mitglieder, die dieses Kriterium nicht erfüllen, sind berechtigt auf die Auszahlung einer individuellen Einmalsumme. Die Erwerbsunfähigkeitsrente richtet sich an Mitglieder, die mindestens 60 Monatsbeiträge geleistet haben und deren Arbeitsunfähigkeit von der Gesundheitsbehörde attestiert wurde. Hinterbliebenenrente erhalten Ehepartner und Kinder eines verstorbenen Mitglieds, insofern der oder die Verstorbene entweder Anspruch auf eine Altersrente oder auf eine Erwerbsunfähigkeitsrente gehabt hätte. Außerdem wird ein bescheidenes Sterbegeld zur Deckung der Beerdigungskosten an eine verantwortliche Person ausgezahlt (vgl. Mukuka et al. 2002: 79ff.).

Neben NAFSA existieren mit dem Public Service Pension Fund (PSPF) ein Rentensystem für Personen im öffentlichen Dienst und mit dem Local Authorities Superannuation Fund (LASF) ein Rentenfonds für Kommunalbeamte, die jeweils bereits vor dem 1. Februar 2001 angestellt waren (vgl. Mukuka et al. 2002: 81ff.). Im Jahr 2005 offenbarte sich, dass der PSPF ein Defizit von umgerechnet rund 900 Millionen US-Dollar aufwies, welches im Laufe der Jahre angefallen war, da die Regierung es versäumte, ihre Beträge in die Pensionskasse zu leisten (vgl. JCTR 2005: 10). Das Workers' Compensation Fund Control Board bietet als Arbeitgeberhaftpflicht seinen Mitgliedern (im Jahr 2000 rund 385.000) zudem Arbeitsunfallschutz (vgl. Mukuka et al. 2002: 83).

Zwar sichern die existierenden Systeme einige wesentliche Lebensrisiken ab, Nutznießer der zuletzt genannten Institutionen sind jedoch ausschließlich formell Beschäftigte. Diese machen mit unter 10 Prozent (vgl. Wood 2010: 6) nur einen geringen Teil der sambischen Arbeiterschaft aus, während ein Großteil seine Einkünfte im informellen Sektor bezieht. Da dieser nicht von der staatlichen Sozialversicherung abgedeckt wird, kann hier von Decoupling auf leistungsrechtlicher Ebene gesprochen werden – von vorneherein werden nur bestimmte Bevölkerungsgruppen einbezogen und das, obwohl der Sozialpakt in Artikel 9 das Recht eines jeden Menschen auf soziale Sicherheit einschließlich Sozialversicherung festhält. Da Frauen im Vergleich zu Männern seltener in einem formellen Beschäftigungsverhältnis tätig sind, schließt das vorherrschende System sie in besonderem Maße aus. Dies verstößt gegen die Kernverpflichtung über ein Diskriminierungsverbot und den speziellen Schutz für besonders schutzbedürftige Gruppen und Individuen. Die eklatanten Lücken im

Sozialversicherungssystem lassen sich durch die existierenden Sozialleistungen ohne Beitragspflicht nicht kompensieren und die von der GTZ sowie Care International und DFID durchgeführten Pilotprojekte im Bereich Sozialtransfers richten sich jeweils nur an einen Bruchteil der sambischen Bevölkerung, deren Leben dadurch weitgehend positiv beeinflusst wird. Die große Mehrheit der Sambier kommt jedoch nicht in diesen Genuss, da der sambische Staat seine Aufgabe nicht adäquat wahrnimmt, für die allgemeine Wohlfahrt zu sorgen und allen Bürgern einen angemessenen Lebensstandard zu garantieren.

Dies zeigt sich auch auf der fünften und letzten Ebene, denn entscheidend für das Wohl der Menschen und die Erfüllung der Pflichten aus dem Sozialpakt sind letztlich die konkrete Umsetzung der Programme und Maßnahmen auf lokaler Ebene sowie ihre Effektivität.

4.2.5 Zur Effektivität der existierenden staatlichen Sicherungssysteme

Da es in Sambia an funktionierenden Monitoring- und Evaluationsmechanismen fehlt, lässt sich die Effizienz der existierenden staatlichen Sicherungssysteme nur schwierig bewerten (vgl. Barrientos et al. 2005: 6). Dieser Mangel widerspricht der Kernverpflichtung zur Überwachung der Realisierung des Rechts auf soziale Sicherheit, welche ohne adäquate Instrumente nicht durchgeführt werden kann und befördert möglicherweise darüber hinaus korrupte Verhaltensweisen. Laut FNDP soll ein entsprechendes System zukünftig entwickelt werden.

Wichtige Voraussetzungen für die Effektivität staatlicher Sicherungssysteme werden in der Allgemeinen Bemerkung Nummer 19 festgehalten. Demnach sollten sie angemessen hinsichtlich der Höhe und Dauer der Leistungen sein sowie physisch und wirtschaftlich für alle zugänglich. Das bedeutet, dass die Leistungen körperlich erreichbar erbracht werden und die Beiträge für alle erschwinglich sein müssen. Zudem sollte die Aufnahme frei von Diskriminierung sein und die besonderen Bedürfnisse der Frauen berücksichtigt werden.

Wie bereits in Kapitel 4.2.4 dargelegt, richten sich die existierenden staatlichen Sozialversicherungssysteme allein an im formellen Sektor Beschäftigte, die in der Mehrzahl männlich und städtisch sind, während die im informellen Sektor tätigen Personen auf Grund

ihres Beschäftigungsverhältnisses keinen Zugang haben – dieser wird nur einer privilegierten Minderheit vorbehalten und die Mehrheit der Bevölkerung wird durch die einseitige Ausrichtung der Sozialversicherungssysteme auf den formellen Sektor diskriminiert. Die Effektivität dieser Institutionen wird jedoch durch das niedrige Leistungsniveau erheblich eingeschränkt, so dass ein menschenwürdiges Leben im Alter auch mit Anspruch auf Rentenleistungen keineswegs gewährleistet ist und selbst grundlegende Bedürfnisse häufig nicht befriedigt werden können. Hinzu kommt, dass das gesetzliche Renteneintrittsalter bei 55 Jahren, die durchschnittliche Lebenserwartung jedoch bei weit unter 50 Jahren liegt. Viele der Beitragszahler erreichen somit erst gar nicht das Alter, in dem sie die ihnen zustehenden Leistungen in Empfang nehmen könnten. Diejenigen, die ihr 55. Lebensjahr erreichen, müssen oft mit einer verzögerten Auszahlung rechnen, wobei zentralisierte Strukturen ihnen zusätzlich den Zugang erschweren (vgl. CЕСSR 2003: 45ff.): „The Board’s structure of NAPSA is still highly centralized, forcing many retirees to travel hundreds of kilometres. All retirees have to get their gratuity from Lusaka“ (JCTR 2005: 10). Somit ist das staatliche Rentensystem weder wirtschaftlich (für die Beschäftigten im informellen Sektor) noch physisch (für die Versicherten) im ausreichenden Maße zugänglich und auch die Höhe der Leistungen ist nicht angemessen. Das bereits erwähnte Defizit vom PSPF äußerte sich im Jahr 2004 beispielsweise darin, dass für diejenigen, die aus medizinischen Gründen in den Ruhestand gingen sowie für Sterbefälle nur umgerechnet 1,4 Millionen US-Dollar zur Verfügung standen – dabei wäre fast das Zehnfache an Geldern benötigt worden, um die Betroffenen entsprechend zu versorgen (vgl. JCTR 2005: 10).

Auch die Leistungen, die über das staatliche Sozialtransferprogramm PWAS in Form von Sachgütern für nicht-selbsthilfefähige Haushalte bereitgestellt werden, sind auf Grund zu niedriger und zudem unbeständiger Finanzierung nicht angemessen, um einen signifikant positiven Einfluss auf das Leben der Empfängerhaushalte zu haben (vgl. CЕСSR 2003: 44). Während PWAS eigentlich vierteljährlich Unterstützung leisten sollte, geschieht dies in der Praxis eher auf Basis der jeweils zur Verfügung gestellten Ressourcen (vgl. Barrientos/Holmes 2007: 90), so dass den Empfängern kaum Verlässlichkeit in der Bereitstellung der Mittel geboten werden kann. Besonders für Programme der sozialen Grundsicherung ist dies jedoch eine wichtige Voraussetzung, da Versäumnisse für einzelne Familien, besonders solche, die nicht in ein Netzwerk von Verwandten, Nachbarn oder Bekannten eingebunden sind, fatale

Konsequenzen nach sich ziehen können. Bestimmte Personengruppen können zwar gebührenfrei das Gesundheitssystem nutzen, dieses Angebot wird aber unterminiert durch die besonders in ländlichen Gegenden physisch schlecht erreichbaren medizinischen Einrichtungen und deren auf Grund staatlicher Unterfinanzierung mangelnder Ausstattung mit Personal und entsprechendem Equipment (vgl. CESC 2003: 44). Dieses Qualitätsdefizit und die Schwierigkeiten bei der Zugänglichkeit tragen nicht selten dazu bei, dass notwendige Behandlungen oder beispielsweise Geburten selbstständig und ohne professionelle Hilfe durchgeführt werden, was vielfältige Gesundheitsrisiken für die Betroffenen birgt. Da zudem insgesamt nur ein geringer Anteil der eigentlich Leistungsberechtigten überhaupt erreicht wird, zeigt sich, dass soziale Sicherheit seitens der Regierung kaum als ein universelles Recht umgesetzt wird, sondern bruchstückhaft und willkürlich.

Auch die von internationalen Gebern durchgeführten Pilotprojekte können in dem Sinne keine Abhilfe schaffen als dass sie sich ihrer Natur nach nur an einen kleinen Teil der Bevölkerung richten. Das Besondere ist jedoch, dass in ihrem Rahmen anstelle von Sachleistungen individuelle Bargeldzahlungen zur Verfügung gestellt werden, die als effektiver angesehen werden, um die vordringlichsten Bedürfnisse der Empfänger zu befriedigen und zu ihrer Wohlfahrt beizutragen. Die finanziellen und sozialen Handlungsspielräume erweitern sich dadurch, dass die Empfänger über die erhaltenen Mittel selbstbestimmt und frei verfügen können. Werden diese für Ernährung, Gesundheit und Bildung der Familienmitglieder sowie physisches Kapital zur Einkommenserzielung verwendet, wird dadurch eine breitenwirksame wirtschaftliche Entwicklung, das sogenannte Pro-Poor-Growth, angestoßen. Grundsicherungssysteme ermöglichen es den Empfängern so nicht nur einen Mindeststandard an Lebensqualität zu erreichen, sondern sind dabei auch kostengünstig, „da schon niedrige Leistungen große Wirkungen entfalten können und die Erbringerkosten verglichen etwa mit Sozialversicherungen oder Sachleistungen geringer sind“ (vgl. Leisering et al. 2004: 2). Die positiven Evaluierungsergebnisse der Pilotprojekte mündeten wie bereits erwähnt in konkreten Schritten zu ihrer nationalen Ausdehnung, indem unter anderem momentan im Rahmen eines Projekts von DFID ein universelles nicht-beitragsbasiertes Rentensystem für Sambia entworfen und implementiert werden soll. Eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen ist allerdings der politische Wille, also die Frage, ob politisch relevante Gruppen sich aktiv für die Inklusion der Ärmsten der Armen einsetzen

wollen und deren Interessen und Bedürfnisse entsprechend berücksichtigen.

Allgemein lässt sich festhalten, dass weder die existierenden beitragsbasierten noch die nicht-beitragsbasierten Systeme ausreichend hinsichtlich ihrer Abdeckung und Tiefe sowie der Leistungshöhe sind. Da so weder das Recht auf soziale Sicherheit noch auf einen angemessenen Lebensstandard gewährleistet wird, finden sich auch auf der letzten Implementierungsebene Entkopplungserscheinungen.

5. Zusammenfassung und Fazit

Das Ziel der Arbeit war es, Meyers weitgehend vernachlässigten Begriff des Decoupling anhand der Umsetzung sozialer Menschenrechte zu mehr Inhalt und Tiefenschärfe zu verhelfen. Während Meyer sich mittels quantitativer Methoden vor allem der weltweiten Verbreitung formaler Strukturen widmet und damit Isomorphietendenzen überbetont, lag der Mehrwert der vorliegenden Untersuchung in der Fokussierung auf das Fallbeispiel Sambia. Unter Berücksichtigung spezifischer nationaler Eigenheiten, die die Umsetzung weltkultureller Modelle beeinflussen, konnten so konkrete Entkopplungserscheinungen und darüber hinaus auch Tendenzen des Couplings identifiziert werden.

Während der nachweislich wohlfahrtsorientierte Kaunda nach der Unabhängigkeit Sambias mit seinen Plänen einen Inklusionsgedanken und bemerkenswerte sozialpolitische Ziele formulierte, die allerdings am wirtschaftlichem Niedergang scheiterten, rückten mit Chiluba und den Strukturanpassungsprogrammen die sozialen Bedürfnisse der Bevölkerung in den Hintergrund und man war weiter denn je von der Umsetzung des Sozialpakts entfernt. Erst nachdem auf globaler Ebene der Problematik sozialer Entwicklung ein zentraler Stellenwert zugeschrieben wurde und sich zivilesellschaftliche Kräfte formierten, kam es unter Mwanawasa, der zwar auch keine kohärente Entwicklungsorientierung verfolgte, zu ersten Kopplungserscheinungen.

Zur differenzierten Betrachtung des Entkopplungsbegriffs wurde die Beobachtung Meyers aufgegriffen, dass das Maß der Entkopplung formaler Modelle und realer Praktiken je nach spezifischer Ausgangslage variieren kann – während sich die Konformität mit bestimmten weltkulturellen Erwartungen in manchen Staaten beispielsweise auf die bloße

Unterzeichnung internationaler Abkommen beschränkt, spiegeln sie sich in anderen Ländern auf unterschiedlich tiefgehenden Implementierungsebenen wider. Ein wichtiger Schritt bestand folglich darin, verschiedene Stufen des Decoupling im Bereich Sozialpolitik zu konstruieren, um auf diese Weise offenzulegen, inwieweit die sozialen Menschenrechte in Sambia ihre Umsetzung finden. Als Ausgangspunkt für die Untersuchung wurde auf Grund seiner herausragenden Bedeutung der UN-Sozialpakt und dessen Ratifizierung durch Sambia im Jahre 1984 gewählt. Eine erste interessante Erkenntnis ergab sich aus der Konzeption des Vertragstextes: Ein mögliches Decoupling wird hier angesichts mangelnder Ressourcen bereits antizipiert und den Unterzeichnerstaaten qua vertraglicher Festlegung eine progressive Implementierung zugestanden. Nichtsdestotrotz sind sie völkerrechtlich-bindend zur Umsetzung der Rechte verpflichtet und müssen zumindest bestimmte Minimalanforderungen erfüllen, um ihr formales Bekenntnis auf die Aktivitätsebene zu transferieren und den Rechten mittels konkreter Leistungen nationalstaatliche Relevanz zu verleihen. Zur Dokumentation des Ist-Zustands und etwaiger Fortschritte sind die Unterzeichnerstaaten vertraglich angehalten, regelmäßig Berichte beim CESCR einzureichen. Während Kaunda 1985 einen sehr unvollständigen und kaum aussagekräftigen Initialbericht einreichte, umging Chiluba diese Verpflichtung gänzlich und erst unter Mwanawasa entstand 2003 ein umfassender Initialbericht, dem bislang unter dem aktuellen Präsidenten Banda allerdings kein weiterer Bericht folgte – indem die Vertreter Sambias ihrer vertraglichen Berichtspflicht nicht entsprechend nachgekommen sind, konnte bereits auf der ersten Stufe ein Decoupling offengelegt werden.

Auf der zweiten Stufe, die sich aus der Verpflichtung ergab, die nationalen Gesetze mit den Bestimmungen des Sozialpakts in Einklang zu bringen, wurde die Verfassung Sambias untersucht. Dabei konnte festgestellt werden, dass die geltende Version von 1996 die sozialen Rechte lediglich innerhalb der nicht justiziablen Rahmenprinzipien erwähnt und die Regierung sich damit keiner nationalen gesetzlichen Verpflichtung unterwirft, allen Menschen soziale Sicherheit und einen angemessenen Lebensstandard zu ermöglichen. Somit wurden auch auf der zweiten Stufe Entkopplungserscheinungen sichtbar. Ebenso konnten hier aber in Form einer sich derzeit vollziehenden Verfassungsreform Entwicklungen beobachtet werden, die auf ein bevorstehendes Coupling hindeuten. Unter dem besonderen Einfluss der sambischen Zivilgesellschaft wurde so die Aufnahme sozialer

Rechte in den Verfassungsentwurf erwirkt, welcher Grundlage für die neue, 2011 zu verabschiedende Verfassung ist.

Als dritte Untersuchungsstufe bot sich der aktuelle Entwicklungsplan Sambias an, der als PRSP im besonderen Maße unter dem Einfluss internationaler Akteure und der sambischen Zivilgesellschaft entstanden ist. Möglicherweise ließen sich aus diesem Grund hier die wenigsten Entkopplungserscheinungen von den Inhalten des Sozialpakts identifizieren. So wurde eine „social protection strategy“ ausgearbeitet, die sich zudem vornehmlich an die besonders schutzbedürftigen Gruppen der Gesellschaft richtet – dies entspricht zwei Kernverpflichtungen des Sozialpakts. Obgleich die Strategie nur auf ein Fünftel der Bevölkerung ausgelegt ist und somit nicht das universelle Menschenrecht auf soziale Sicherheit widerspiegelt, liegt kein Decoupling vor, da die Umsetzung bekanntermaßen innerhalb eines Entwicklungsprozesses vollzogen werden darf. Die entscheidende Frage ist allerdings, wie der FNDP umgesetzt wird, denn derartige Pläne dienen oft dazu, bestimmten Anspruchsgruppen ihnen gefällige Entscheidungen zu kommunizieren, die keineswegs deckungsgleich mit der jeweiligen Umsetzung sein müssen. Auf derartige Entwicklungen deutet hin, dass innerhalb des zuständigen Ministeriums wenig Identifikation mit dem Vorhaben beobachtet wird, was die Übernahme von Eigenverantwortung erschwert und die Effizienz, Nachhaltigkeit und insgesamt den Erfolg der geplanten Maßnahmen beeinträchtigen kann, so dass die Entkopplungserscheinungen auf den nächst unteren Implementierungsebenen wahrscheinlich umso ausgeprägter ausfallen werden.

Die vierte und fünfte Untersuchungsebene bildeten die real existierenden Policies der sozialen Sicherung in Sambia und ihre Effektivität. Im Bereich der Sozialversicherung konnte festgestellt werden, dass zwar einige wesentliche Lebensrisiken abgedeckt werden, aber ein eklatantes Decoupling auf leistungsrechtlicher Ebene besteht, indem ausschließlich Beschäftigte im formellen Sektor einbezogen werden, diese aber lediglich einen geringen Teil der sambischen Arbeiterschaft ausmachen und zudem häufig männlich sind, so dass Frauen im besonderen Maße diskriminiert werden. Hinzu kommen eine oftmals geringe Leistungshöhe und zentralisierte Strukturen, die den physischen Zugang erheblich erschweren. Die Defizite des Sozialversicherungssystems lassen sich durch die existierenden Sozialleistungen ohne Beitragspflicht nicht kompensieren, da diese ebenfalls nicht

ausreichend hinsichtlich ihrer Abdeckung und Tiefe sowie der Leistungshöhe sind. Obgleich der Ratifizierung des Sozialpakts und der formalen Zusage, die soziale Situation der Bevölkerung signifikant zu verbessern, lebt ein Großteil der sambischen Bevölkerung ohne soziale Sicherheit und einen angemessenen Lebensstandard und es bleibt festzuhalten, dass die nationalstaatliche Wirklichkeit in vielerlei Hinsicht vom weltkulturellen Anspruch entkoppelt ist.

Die Gründe dafür sind vielfältig und liegen unter anderem in der Ausbreitung von HIV/Aids, der Unfähigkeit des Staats, sich mit struktureller Armut und Unterentwicklung auseinanderzusetzen, der Bedeutung des informellen Sektors sowie der Abhängigkeit von der Kupferindustrie und mangelnden Staatseinnahmen. Ein besonders gewichtiger Faktor ist zudem die Dominanz personalistisch-autokratischer und neopatrimonialer Politik, die sozialpolitischen Maßnahmen im Sinne der umfassenden Teilhabe an gesellschaftlichen Möglichkeiten im Weg steht. Denn in armen Ländern wie Sambia muss nicht zwingend oder zumindest nicht in dem beobachteten Maß Decoupling in der Sozialpolitik stattfinden. Die Umsetzung der globalen Modelle ist besonders von den jeweiligen Akteuren und ihrer "Definition der Situation" abhängig. Mit der von zivilgesellschaftlichen Kräften vorangetriebenen Aufnahme sozialer Rechte in die sambische Verfassung würde sich der Bezugsrahmen der Akteure verändern und möglicherweise ein Coupling auf weiteren Implementierungsebenen begünstigen, da sodann neben den verschiedenen internationalen Dokumenten zu sozialen Rechten auch ein nationales mit legitimierender Wirkung vorliegen würde.

Decoupling in der Sozialpolitik wurde in der vorliegenden Arbeit vorwiegend aus einer Perspektive betrachtet, die eine Dezimierung der Entkopplungserscheinungen befürwortet, da die sambische Bevölkerung so ihrem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und soziale Sicherheit näherkommen würde. Die Sichtweise Midgleys, die als Befürwortung von Decoupling interpretiert werden kann, indem er gewisse Abweichungen von den importierten westlichen Modellen für wünschenswert hält, wäre beispielsweise interessant anhand der derzeit von internationalen Gebern forcierten Einführung von Sozialpensionen nachzuzeichnen.

6. Literaturverzeichnis

- Abu Sharkh, M. (2010): *Warum ratifizieren Länder internationale Kinderarbeitskonventionen? Eine Ereignisanalyse der Ratifizierung des "Übereinkommens über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung" (ILO-Konvention Nr. 138)*, in: Zeitschrift für Sozialreform 56, Heft 2, S. 207-231.
- Bakonyi, J. (2004): *Somalia*, in: Hofmeier/ Mehler [Hg.]: *Kleines Afrika-Lexikon*, Bonn: Beck, S.268-269.
- Barrientos, A./ S. Hickey/ N. Simutanyi/ D. Wood (2005): *Report on Drivers of Change for a National Social Protection Scheme in Zambia*, Studie DFID Zambia.
- Barrientos, A./R. Holmes (2007): *Social Assistance in Developing Countries. Database*, London: The UK Department for International Development.
- Barrientos, A./ D.Hulme [Hg.] (2008): *Social Protection for the Poor and the Poorest*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Becker-Ritterspach, F./ J. Becker-Ritterspach (2006): *Ismorphie und Entkoppelung im Neo-Institutionalismus*, in: Senge, Konstanze/ K.-U. Hellmann [Hg.]: *Einführung in den Neo-Institutionalismus*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 102-117.
- Betz, J., W. Hein [Hg.] (2004): *Soziale Sicherung in Entwicklungsländern*, Opladen: Leske+Budrich.
- Botterweck, G. (2007): *Verfassungsreform ja, aber wie? Sambias schwieriger Weg zu einer neuen Verfassung*, Lusaka: Sachbericht Friedrich Ebert Stiftung
- Brunsson, N. (2003): *Organized Hypocrisy*, in: Czarniawska, B. [Hg.]: *The Northern Lights*, Malmö: Liber, S. 201-222.
- Boli, J./ G. Thomas (2001): *INGOs and the Organization of World Culture*, in: Diehl, P. F. [Hg.]: *The Politics of Global Governance*, Boulder: Rienner, S. 62-96.
- Chirwa, D. M. (2001): *An Overview of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in Africa*.
- Czarniawska, B./ B. Joerges (1995): *Travel of Ideas – Organizational Change as Translation*, Berlin: WZB, Forschungsschwerpunkt Technik, Arbeit, Umwelt.
- DiMaggio, P.J./ W. Powell (1983): *The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, in: *American Sociological Review*

48, S. 147-160.

- Eckert, A. (1998): *Soziale Sicherung im kolonialen Afrika. Staatliche Systeme und lokale Strategien*, in: Peripherie Nr. 69/70, Jg. 1998, Frankfurt/M.: IKO-Verlag, S.46-66.
- Ellis, F./ S. Devereux/ P. White (2009): *Social Protection in Africa*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Erdmann, Gero (2004): *Wohlfahrtsstaatliche Politik in Malawi und Zambia – demokratische Forderung oder Geberpolitik?*, in: Corissant, A./G. Erdmann/ F.W. Rüb [Hg.] (2004): *Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien*, Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Finnemore, M./ K. Sikkink (1998): *International Norm Dynamic and Political Change*, in: *International Organization* Vol. 52, No. 4, *International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, S. 887-917.
- Frevel, B./ B. Dietz (2008): *Sozialpolitik kompakt*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gahrman, C. (o.J.): *Sambia – ein kurzer Lauf durch die Geschichte*.
- Gareis, S./ J. Varwick (2007): *Die Vereinten Nationen – Aufgaben, Instrumente und Reformen*, Opladen und Bloomfield Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Gsänger, H. (2004): *Förderung der sozialen Sicherheit. Ein strategisches Feld der Entwicklungszusammenarbeit zur Erreichung des globalen Armutshalberungszieles?*, in: Betz, J./W. Hein [Hg.] (2004): *Soziale Sicherung in Entwicklungsländern*, Opladen: Leske+Budrich, S. 81-101.
- Green, D./ R. King/ M. Miller-Dawkins (2010): *The Global Economic Crisis and Developing Countries*, London: Oxfam International Research Report.
- Hansungule, M. (2007): *Analysis of Zambia's Fifth National Development Plan*, Lusaka: Zambia Land Alliance.
- Hasse, R. (2006): *Der Neo-Institutionalismus als makrosoziologische Kulturtheorie*, in: Senge, K./ K.-U.Hellmann [Hg.]: *Einführung in den Neo-Institutionalismus*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 150-159.
- Hasse, R./ G. Krücken (2005): *Neo-Institutionalismus*, Bielefeld: transcript Verlag.
- Hellmann, K.-U. (2006): *Organisationslegitimität im Neo-Institutionalismus*, in: Senge, K./ K.-U.Hellmann [Hg.]: *Einführung in den Neo-Institutionalismus*, Wiesbaden: Verlag

für Sozialwissenschaften, 75-88.

- Hickey, S. (2008): *Conceptualising the Politics of Social Protection in Africa*, in: Barrientos, A./ D.Hulme [Hg.]: *Social Protection for the Poor and the Poorest*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 247-263.
- International Labour Organization (2004): *The ILO. what it is, what it does*. Geneva: International Labour Office.
- Jacobi, A. P. (2009): *International Organizations and World Society: Studying Global Policy Development in Public Policy*. TranState Working Papers No. 81. Universität Bremen: Sonderforschungsbereich 597 Staatlichkeit im Wandel.
- Jesuit Centre for Theological Reflection (2005): *Parallel Report. Economic, Social and Cultural Rights in Zambia*, Lusaka: JCTR.
- Kaufmann, F.-X. (1997): *Herausforderungen des Sozialstaates*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag.
- Kaufmann, F.-X. (2002): *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*, Opladen: Leske+Budrich.
- Kaufmann, F.-X. (2003): *Die Entstehung sozialer Grundrechte und die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung*, Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh.
- Kim, W. S. (2008): *Die Entstehung „neuer Wohlfahrtsstaaten“ und globale Policy-Diffusion – das Beispiel Südkorea*, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 37, Heft 3, S. 186-205.
- Kohlmorgen, L. (2004): *Globalisierung, Global Governance und globale Sozialpolitik*, in: Betz, J., W. Hein [Hg.] (2004): *Soziale Sicherung in Entwicklungsländern*, Opladen: Leske+Budrich, S. 57-79.
- Konkolewsky, H.-H. (2008): *Sozialpolitik im Brennpunkt. Leistungsmanagement: Zusätzliche Wertschöpfung in der sozialen Sicherheit*, Genf: Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.
- Krücken, G. (2006): *World Polity Forschung*, in: Senge, K., K.-U. Hellmann [Hg.]: *Einführung in den Neo-Institutionalismus*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 139-149.
- Kühl, S. (2005): *Organisationen in der Weltgesellschaft. Zur Rolle der Entwicklungshilfe in der Diffusion von Organisationen. Gedankenexperimente*,

- Ordnungsvorschläge und Forschungshypothesen*, Working Paper 2/2005, Universität Bielefeld.
- Kühl, S. (2010): *Die Fassade der Organisation. Überlegungen zur Trennung von Schauseite und formaler Seite von Organisationen*. Working Paper 1/2010., Universität Bielefeld.
 - Leisering, L./ B. Schubert/ P. Buhr (2004): *Grundsicherung als Baustein einer integriert-inklusive Strategie sozialer Sicherheit*, Universität Bielefeld.
 - Leisering, L. (2007): *Gibt es einen Weltwohlfahrtsstaat?*, in: Albert, Matthias und Rudolf Stichweh [Hg.] *Weltstaat und Weltstaatlichkeit*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 185-205.
 - Leisering, L./ T. Liu (2010): *Globale Wissensdiffusion in der Sozialpolitik. Die Einführung einer Arbeitsunfallversicherung in der Volksrepublik China*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 56, Heft 2, S. 173-205.
 - Leisering, Lutz [Hg.] (2010): *Globale Sozialpolitik*. Schwerpunktheft der *Zeitschrift für Sozialreform* 56, Heft 2.
 - Loewe, M. (2005): *Soziale Sicherung und informeller Sektor. Stand der theoretischen Diskussion und kritische Analyse der Situation in den arabischen Ländern unter besonderer Berücksichtigung des Kleinstversicherungsansatzes*, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg: Dissertation.
 - McIntyre, Chris (2008): *Zambia*, Connecticut: The Globe Pequot Press Inc.
 - Mense-Petermann, U. (2006): *Das Verständnis von Organisationen im Neo-Institutionalismus – Lose Kopplung, Reifikation, Institution*, in: Senge, K., K.-U. Hellmann [Hg.]: *Einführung in den Neo-Institutionalismus*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 62-74.
 - Meyer, J. W./ J. Boli/ G. M. Thomas/ F. O. Ramirez (2005): *Die Weltgesellschaft und der Nationalstaat*, in: John W. Meyer: *Weltkultur – Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S.85-132.
 - Meyer, J. W./ B. Rowan (1977): *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, in: *American Journal of Sociology* 83, S. 340-363.
 - Meyns, P. (2004): *Sambia*, in: Hofmeier, R./ A. Mehler [Hg.]: *Kleines Afrika-Lexikon*, Bonn: Beck, S.337-340.

- Meyns, P. (2005): *Achieving Poverty Reduction – Can Zambia’s Political System Deliver the Goods?*, in: Eberlei, W./ P. Meyns/ F. Mutesa [Hg.] (2005): *Poverty Reduction in a Political Trap? The PRS Process and Neopatrimonialism in Zambia*, Lusaka: UNZA Press, S. 29-56.
- Meyns, P. (2006): *Demokratische Transition, hybride Regime und Wahlen in Afrika: Das Beispiel Sambia*, in: Derichs, C./ T. Heberer [Hg.] (2006): *Wahlssysteme und Wahltypen. Politische Systeme und regionale Kontexte im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 278-301.
- Midgley, J. (1984): *Social Security, Inequality, and the Third World*, Chichester: Wiley.
- Midgley, J. (2008): *Developing appropriate approaches for social welfare in developing countries*, in: ZIAS 2008, S. 104-118.
- Mhone, G. (2004): *Historical Trajectories of Social Policy in Post-Colonial Africa: The Case of Zambia*, in: Mkandawire, Thandika [Hg.] *Social Policy in Development Context*, Hampshire: Palgrave Macmillian, S. 308-337.
- Moore, J.A./ Jr. Pubantz/ J. Pubantz (2008): *Encyclopedia of the United Nations*. New York.
- Mukuka, L./ W. Kalikiti/ D. K. Musenge (2002): *Social Security Systems in Zambia*, in: *Journal of Social Development in Africa* Vol. 17, No. 2 2002.
- Nußberger, A. (2007): *Soziale Rechte und Sozialstandards auf internationaler Ebene*, in: Linzbach, C./ U. Lübking/ S. Scholz/ B. Schulte [Hg.]: *Globalisierung und Europäisches Sozialmodell*, Baden-Baden: Nomos, S. 295-316.
- Olukoshi, A. (2007): *Africa – Bringing the Social Back In*, in: *Global Social Policy* Vol. 7, S. 95-103.
- Riedel, E. (2006): *Die Implementierung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*, in: Becker, U./ B. Baron vo Maydell/ A. Nußberger [Hg.]: *Die Implementierung internationaler Sozialstandards. Zur Durchsetzung und Herausbildung von Standards auf überstaatlicher Ebene*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 21-30.
- Schneider, J. (2006): *Kommentar*, in: Becker, U./ B. Baron vo Maydell/ A. Nußberger [Hg.]: *Die Implementierung internationaler Sozialstandards. Zur Durchsetzung und Herausbildung von Standards auf überstaatlicher Ebene*, Baden-Baden: Nomos

Verlagsgesellschaft, S. 31-37.

- Sehring, J. (2002): *Post-Washington Consensus und PRSP – Wende in der Weltbankpolitik?*, Johannes Gutenberg-Universität Mainz: Magisterarbeit.
- Senge, K./ K.-U. Hellmann [Hg.] (2006): *Einführung in den Neo-Institutionalismus*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scheffler, M. (2006): *Was muss getan werden, um die Millenniums-Entwicklungsziele auch in den am wenigsten entwickelten Ländern der Welt zu verwirklichen? Zum Beispiel in Sambia*, Bielefeld: Koordination südliches Afrika e.V.
- Schubert, B. (2005): *Grundsicherung in der Entwicklungszusammenarbeit*. Studie im Auftrag der GTZ, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.
- Schubert, Berndt (2005a): *Social Cash Transfers – Reaching the Poorest, A contribution to the international debate based on experience in Zambia*, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.
- Schultheiß, M. (2004): *Die Funktionen zivilgesellschaftlichen Engagements für die demokratische Transformation in Afrika*, Lusaka: Sachbericht Friedrich Ebert Stiftung.
- Suchman, M. C. (1995): *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, in: *Academy of Management Review* 20, S. 571-610.
- Tetzlaff, R./ C. Jakobeit (2005): *Das nachkoloniale Afrika*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Walgenbach, P. (2006): *Neo-Institutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie*, in: Kieser, A./ M. Ebers [Hg.] (2006): *Organisationstheorien*, Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Wobbe, T. (2000): *Weltgesellschaft*, Bielefeld: Transcript.
- Wood, A. (2010): *Crisis country case study Zambia*, Genf: International Social Security Association.
- Yimam, A. (1990): *Social Development in Africa 1950-1985*, Aldershot: Gower Publishing Company Limited.

Weitere Dokumente

- CESCR, General Comment Nr. 1: *Reporting by State parties*, Februar 1989. E/1989/22
- CESCR, General Comment Nr. 4: *The right to adequate housing*, Dezember 1991. E/1992/23
- CESCR, General Comment Nr. 5: *Persons with disabilities*, Dezember 1994. E/1995/22
- CESCR, General Comment Nr. 6: *The economic, social and cultural rights of older persons*, Dezember 1995. E/1996/22
- CESCR, General Comment Nr. 12: *The right to adequate food*, Mai 1999. E/C.12/1999/5
- CESCR, General Comment Nr. 15: *The right to water*, Januar 2003. E/C.12/2002/11
- CESCR, General Comment Nr. 19: *The right to social security*, Februar 2008. E/C.12/GC/19
- CESCR, *Initial reports submitted by States parties to the Covenant, concerning rights covered by articles 10-12, in accordance with the second stage of the programme established by the Economic and Social Council in its resolution 1988 (LX)*, Oktober 1985. E/1986/3/Add. 2
- CESCR, *Revised general guidelines regarding the form and contents of reports to be submitted by states parties under articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Juni 1991. E/C.12/1991/1
- CESCR, *Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Initial reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant. Addendum. Zambia*, Juli 2003. E/1990/5/Add.60
- National Constitutional Conferene Zambia (2010): *Initial Draft Constitution* (<http://www.ncczambia.org/zambia2010.pdf>, abgerufen am 26.11.2010)
- Republic of Zambia (1996): *Constitution of Zambia 1996* (<http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/ZM/Constitution%20of%20Zambia%201996.pdf>, abgerufen am 26.11.2010)
- Republic of Zambia (2006): *Fifth National Development Plan* (http://www.undp.org.zm/joomla/attachments/033_zambia_fndp.pdf?8e2474a80d13c9785641fc2923161380=obtvvjhb, abgerufen am 26.11.2010)

- United Nations (1966): *Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Menschenrechte/Download/IntSozialpakt.pdf>, abgerufen am 26.11.2010)

Internetquellen

- <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i1/0.107.de.pdf> (abgerufen am 23.11.2010)
- <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i1/0.108.de.pdf> (abgerufen am 23.11.2010)
- http://apps.who.int/globalatlas/predefinedReports/EFS2008/full/EFS2008_ZM.pdf (abgerufen am 23.11.2010)
- <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Sambia/Innenpolitik.html> (abgerufen am 23.11.2010)
- <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Sambia/Wirtschaft.html> (abgerufen am 23.11.2010)
- http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/subsahara/sambia/zusammenarbeit.html (abgerufen am 23.11.2010)
- http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/soziale_sicherung/deutsches_engagement/index.html (abgerufen am 23.11.2010)
- http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/wirtschaft/sozialstandards/kernarbeitsnormen/index.html (abgerufen am 23.11.2010)
- <http://bti2003.bertelsmann-transformation-index.de/68.0.html> (abgerufen am 26.11.2010)
- http://www.dadalos.org/deutsch/Menschenrechte/Grundkurs_MR2/Materialien/dokument_7.htm (abgerufen am 23.11.2010)
- <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC/countries/ZM?display=graph> (abgerufen am 23.11.2010)
- www.fian.de (abgerufen am 23.11.2010)
- http://www.greenpeace.de/themen/waelder/nachrichten/artikel/erfolg_nestle_will_

- urwald_schuetzen/ (abgerufen am 23.11.2010)
- <http://www.gtz.de/de/dokumente/de-sambia-projektbsp.pdf> (abgerufen am 26.11.2010)
 - http://hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_ZMB.html (abgerufen am 02.08.2010)
 - <http://www.ilo.org> (abgerufen am 23.11.2010)
 - http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang--en/WCMS_146556/index.htm (abgerufen am 24.11.2010)
 - <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?Zambia> (abgerufen am 23.11.2010)
 - <http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/lusaka/index.htm> (abgerufen am 23.11.2010)
 - <http://www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/ziele/index.htm> (abgerufen am 23.11.2010)
 - http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/Livingstone-call-for-action.pdf (abgerufen am 23.11.2010)
 - [http://www.issa.int/ger/Beobachtungsstelle/Laenderprofile/Regions/Afrika/Sambia/\(link\)/Reformen%201](http://www.issa.int/ger/Beobachtungsstelle/Laenderprofile/Regions/Afrika/Sambia/(link)/Reformen%201) (abgerufen am 23.11.2010)
 - http://www.mcdss.gov.zm/twg_coordination.php (abgerufen am 23.11.2010)
 - http://www.mofnp.gov.zm/index.php?option=com_content&task=view&id=91&Itemid=118 (abgerufen am 23.11.2010)
 - <http://www.ncczambia.org/members.php> (abgerufen am 23.11.2010)
 - <http://projects.dfid.gov.uk/project.aspx?Project=113373> (abgerufen am 23.11.2010)
 - <http://projects.dfid.gov.uk/project.aspx?Project=200625> (abgerufen am 23.11.2010)
 - <http://www.prsp-watch.de/> (abgerufen am 23.11.2010)
 - <http://www.sadc.int/index/browse/page/171> (abgerufen am 23.11.2010)
 - <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/IDA-Zambia.pdf> (abgerufen am 23.11.2010)
 - <http://www.socialwatch.org/node/10582> (abgerufen am 26.11.2010)
 - <http://www.socialwatch.org/node/10674> (abgerufen am 26.11.2010)
 - http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en (abgerufen am 23.11.2010)

- <http://www1.umn.edu/humanrts/africa/protocol-women2003.html> (abgerufen am 23.11.2010)
- <http://wahenga.wordpress.com/2009/12/04/poverty-and-social-transfers-in-zambia/> (abgerufen am 23.11.2010)
- <http://www.wahenga.net/node/227> (abgerufen am 23.11.2010)

Versicherung gemäß §21 Absatz 6 DPO:

Ich versichere, die Diplomarbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie Zitate kenntlich gemacht zu haben.

Ort/Datum/Unterschrift