RelBib
Bibliography of the Study of Religion

https://relbib.de

Dear reader,

This is a self-archived version of the following article:

Author:	Malik, Jamal
Title:	“Das islamische System der sozialen Sicherung: Theorie und Praxis“
Published in:	60 Jahre Pakistan: Aufbruch, Errungenschaften und Herausforderungen. Bonn [u. a.]: Ferozsons
Year:	2007
Pages:	89 – 99

Thank you for supporting Green Open Access.

Your RelBib team

EBERHARD KARLS UNIVERSITÄT TÜBINGEN
UNIVERSITÄTSBIBLIOTHEK

Das islamische System der sozialen Sicherung: Theorie und Praxis

Jamal Malik, Erfurt

Die Vermutung, dass eine Modernitätsentwicklung, die mit Demokratie, sozialen Rechten und öffentlicher Wohlfahrt assoziiert wird nur im christlichen Kulturkreis vorzufinden ist, diese Vermutung zu relativieren, erweist sich als problematisch, zumal wenn es um den Islam geht. Zu tief sitzen die Urteile über Islam im kulturellen Gedächtnis Europas. Stereotypen wie Taliban, die sich durch menschenrechtsverachtende Taten auszeichnen und jegliche Modernitätsentwicklung ablehnen, sind uns allenthalben präsent. Auch die Vertreter der Staaten in muslimischen Mehrheitsregionen sind alles andere als demokratisch und auch nicht an Wohlfahrt orientiert. Selbst die in Europa lebenden Muslime haben scheinbar Probleme, Demokratie und soziale Rechte anzunehmen und zu würdigen. Sollte dies allein im Islam begründet sein? Es scheint, dass der Koran und andere frühen Zeugnisse zu Paten dieser dogmatischen Selbstdefinition der Frühzeit werden; sie wirken bisweilen inflexible und ab- und ausgrenzend. Allerdings wird man der Weltreligion Islam kaum gerecht, wenn sie auf ihre frühe Dogmatik reduziert wird, und die folgenden historischen, kulturspezifischen und sozio-politischen Prozesse ausblendet werden. Den Spannungen, die sich durch die stets beweglichen Grenzen zwischen politischen und religiösen Wertfundierungen ergaben, haben sich nämlich selbst Muslime - man will es kaum glauben - innovative und phantasievoll gestellt. Das Bild vom rückständigen - und vor allem monolitischen - Islam wird freilich durch die wirkungsmächtige Auffassung eines europäischen Sonderweges genährt, ein Weg, der allenthalben Säkularisierung und politische Partizipation hervor brachte. Gefördert wird diese Auffassung durch die genealogische Zuordnung spezifischer Begriffe wie etwa Aufklärung und rationaler Kapitalismus zur europäischen Geschichte. Mit anderen Worten: Europa schuf die Neuzeit, die auf Außereuropa lediglich wirkte. Durch diese Festlegung werden allerdings nicht-europäische und nicht-christliche Kulturen um mögliche Partizipation gebracht. Interessanterweise setzt der religiös begründete Fundamentalismus diese Auffassung fort und zementiert sie. Es gilt, sich von diesen kulturalistischen Standpunkten zu lösen. Nun ist hier nicht der Platz, über die Bedingungen der Möglichkeiten einer wie auch immer gearteten islamischen autochthonen Moderne zu reflektieren, obgleich auch die Rede von alternativen Modernen ist. Stattdessen wollen wir einige muslimische normative Gesichtspunkte sozialer Grundrechte und Wohlfahrtsentwicklung aufzeigen und dann rasch zu den Lösungsangeboten und -versuchen kommen, die von zeitgenössischen Staaten durchgesetzt werden.

Tatsache ist, dass der Islam in der Frühzeit schon dynamisch war und reformerisches Potential aufwies. Der Koran selbst stand ja für einen Bruch mit der damaligen Gesellschaft, er kann als eine Art ethische Zäsur der Zeit Muhammads gesehen werden; als explizite Abgrenzung von der vorislamischen Gemeinde, der

Jahiliya, dem sogenannten vorislamischen Heidentum, deren Sozialstruktur überwunden werden sollte. Z.B. wurde das Prinzip der unblutigen Konfliktlösungen eingeführt. Die zu zahlenden Almosen stellten einen Ausgleich zwischen Arm und Reich her, und auch das Verhältnis zwischen den Geschlechtern wurde reformiert. Selbst das islamische Gesetz ist Ausdruck tiefgreifender und steter Änderungen. Nach langen Debatten der Gelehrten hervorgegangen, entstand nämlich ein Konsens, der flexibel genug ist, den Islam in verschiedenen Zusammenhängen zu leben, so dass sich sogar eine zentrale Lehrinstitution erübrigt.

Nun haben sich in muslimischen Gesellschaften historisch gewachsene Kategorien sozialer Organisation schon lange vor den Staatengründungen herausgebildet. In einem muslimisch dominierten Umfeld werden sie denn auch islamisch legitimiert, erhalten eine islamische Begrifflichkeit und sollen die kollektive Kultur legitimieren. Diese gewachsenen Formen sozialer Organisation würdigen auch Gewohnheitsrechte und regeln kommunikativ das menschliche Miteinander. Sie beziehen sich daher gleichsam auf den Bereich sozialer Sicherung. Dieses Sicherungssystem überträgt theoretisch der Gemeinde die Verantwortung, sich etwa sozialen Randgruppen und älteren Familienangehörigen, also den schwächsten Gliedern der vorgestellten oder realen islamischen Gemeinde anzunehmen. Die Spannung zwischen jenseitsorientiertem Eigennutzen und diesseitsorientiertem Gemeinwohl gilt es kreativ zu überwinden. Eine zentrale Institution des islamischen Sicherungssystems ist die fromme Stiftung (waqf)[1]. Nach islamischer Rechtsauffassung muss eine solche einem gottgefälligen Zweck dienen. Sie unterliegt dem Rechtsanspruch Gottes, durch den Stiftungsakt wird sie unveräußerlich und ist auf ewig zweckgebunden. Legitimiert wurde dies alsbald durch eine Prophetentradition. Mittels Stiftungsurkunde konnten die zu begünstigten Personen - individuelle Familienangehörige oder auch die kollektive muslimische Gemeinde - festgelegt werden. Auf diese Weise war die Sicherung einer materiellen Unterstützung weithin möglich. Konnte im Laufe der Zeit die karikativ Natur der Stiftungen unterwandert werden durch politische und soziale Interessen der Stiftungsangehörigen, und konnte sich dadurch das Stiftungswesen bisweilen vom ursprünglichen sozialen Ideal entfremden, so konnte andererseits die Stiftung zum nucleus für ökonomische und auch politische Autonomie werden, wie dies etwa in der Entwicklung urbane Raumes zu finden ist. Stiftungen konnten auch zu Kernen von Nachbarschaftsgemeinden werden oder gar gänzlich neue Orte begründen. Denn mit Stiftungsanlagen war eine Versorgung mit grundlegenden religiösen und sozialen Dienstleistungen gewährleistet. Dass deshalb von Herrscherseite versuchte wurde, die Stiftungen in ein festes Patronageverhältnis einzubinden, leuchtet ein. Auch die Kolonialherren im 19. Jahrhundert versuchten bewusst, dieser lukrativen Institution habhaft zu werden, und damit auch das darauf aufbauende Erziehungswesen zu kontrollieren. Die Nationalstaaten in der muslimischen Welt haben diese Politik per Dekret und durch effektive Organe mehr oder weniger erfolgreich durchgesetzt, mit dem Ziel, diesen Institutionen ihrer Autonomie zu berauben, die hohen Stiftungseinnahmen einzuholen, die davon abhängigen Gelehrsamkeit zu

kontrollieren und den Einfluss der Staatsdomäne zu vergrößern. Dabei schrecken diese - meist säkularen - Staaten nicht davor zurück, das Gebot der Unveräußerlichkeit in einem ihnen gefälligen Sinne umzuformulieren. Wirksam wird bei dabei der Vorwurf unislamischen Handelns, was, mit einer nominellen Abfindung der Stiftungshüter, zu vielseitigem Protest führt.

Eine weitere Institution sozialer Sicherung sind die oben schon erwähnten religiösen Schulen, die madrasas, die gegenwärtig in die Schlagzeilen gekommen sind. Als Ergebnis einer Ausdifferenzierung des muslimischen Gelehrtentums wurden die ersten madrasas - eigentlich, "Ort, an dem gelehrt wird", und zwar nicht notwendigerweise religiöse Wissenschaften - im 10 oder 11. Jahrhundert im Gebiet des heutigen Iran begründet. Sie haben eine spektakuläre Karriere durchlaufen, auf die hier nicht weiter eingegangen wird. Es reicht für unsere Zwecke darauf hinzuweisen, dass sie ursprünglich den Rahmen für die Ausbildung von Funktionseliten boten und folglich zuvorderst nicht-religiöse Fächer anboten. Im 19. Jahrhundert drängte das von den Kolonialherren eingeführte Erziehungswesen diese Lehrinstitutionen an den Rand. Infolgedessen wurden sie von Reformgelehrten dazu genutzt, die islamischen Quellen zu studieren und auf diese Weise die islamische Tradition zu konservieren. Seitdem und besonders gegenwärtig profitieren von diesen nun eindeutig zu Religionsschulen mutierten Institutionen meist jene sozialen Gruppen, die sich aus objektiv materiellen Gründen keine formale - mitunter kostenaufwändige - Schulbildung leisten können (obgleich in den letzten Jahren auch hier eine Veränderungen des sozialen Zusammenhangs zu vermerken ist). Das in den muslimischen Staaten oftmals auf die Kolonialzeit zurückgehende formale Erziehungswesen stellt einen sozialen und normativen Fremdkörper vor allem in jenen Gebieten dar, die vorwiegend agrarisch oder nomadisch organisiert sind und die über ein hohes Maß traditioneller Organisationsformen, auch im Bereich der sozialen Sicherung verfügen. Religiöse Schulen hingegen bieten einen kulturimmanenten - nunmehr tendenziell religiösen - Lehrplan in regionalen Sprachen an, die Bildung und Erziehung ist kostenlos, die Möglichkeit für Unterkunft sowie die Vergabe von Taschengeldern etc. für die Schüler ist meist gegeben. Diese Schulen erstrecken sich über die ganze islamische Welt und werden, ähnlich wie Stiftungen auch, von privaten Geldern und Gaben, Almosen und Spenden aus umliegenden Ortschaften oder auch aus dem Ausland finanziert. Zunehmend geraten auch sie unter dem Einflussbereich des Staates, mit dem sie um die Definitionsmacht über den Islam konkurrieren.

Ein drittes Element traditioneller Sicherungssysteme, deren Erträge auch in die oben erwähnten Institutionen fließen, ist die im Koran vorgeschriebene Almosensteuer, der Zakat.[2] Er stellt neben dem Glaubensbekenntnis, den fünf Pflichtgebete, dem Fasten im Monat Ramadan, und der Wallfahrt nach Mekka eine der sogenannten fünf Säulen des Islam dar.

Der Zakat umfasst zunächst Abgaben an Bedürftige in Höhe von 2,5% der Jahresersparnisse. Dieser Prozentsatz ist im Koran nicht festgelegt, sondern ist aus der Prophetentradition abgeleitet.[3] Hingegen sind die Zielgruppen für den

Almosenempfang in Sure 9:60 festgelegt. Dort heißt es:

"Die Almosen sind nur für die Armen und die Bedürftigen (bestimmt), (ferner für) diejenigen, die damit zu tun haben, (für) diejenigen, die (für die Sache des Islam) gewonnen werden sollen, für (den Loskauf von) Sklaven, (für) die, die verschuldet sind, für den heiligen Krieg und (für) den, der unterwegs ist."[4]

Der Akt der Almosenvergabe setzt eine Absichtserklärung (niyya) voraus und soll nicht nur die Schwächeren unterstützen, sondern auch das eigene Jahresvermögen "reinigen" (arab. zakâ = wachsen, rein sein). Neben Zakat, welcher auf Bargeld, Schmuck, Handelswaren etc. zu erheben ist, besteht noch der `Ushr, der Zehnt auf landwirtschaftliche Produkte. Zakat und `Ushr ist eine religiöse Pflicht (`ibâdât), die jedem Muslim auferlegt ist, im Gegensatz zu Vorschriften, die das soziale Leben regeln (mu`âmalât).[5]

Nun sind die endogenen und autonomen Elemente des altbekannten Sicherungssystems in der Vergangenheit verschiedentlich staatlicher Politik ausgesetzt gewesen, so etwa in den Islamisierungsbestrebungen in Pakistan seit 1980. Während das Stiftungswesen dort schon seit den sechziger Jahren einer Verstaatlichung zum Opfer fiel, kamen religiöse Schulen und Zakat-System erst seit 1980 verstärkt unter staatlichen Einfluss. Es gelang der Administration nämlich mittels islamisch legitimierter Maßnahmen eine große Anzahl von bislang unabhängigen religiösen Schulen in den Einflussbereich des Staates zu bringen. Zu diesen Anbindungsmaßnahmen gehörte auch die Verstaatlichung des bislang ebenfalls auf privater Basis funktionierenden islamischen Almosensystems, Zakat. Ziel war u.a. den staatlichen Einflussbereich zu erweitern und gleichzeitig Ansätze des von Islamisten propagierten "islamischen Wohlfahrtssystems" zu verwirklichen. Wie dieses komplexe, im Jahre 1980 eingeführte System sich darstellt und welche Stärken und Schwächen es aufweist, soll im folgenden dokumentiert werden. Die `Ushr-Einnahmen werden vernachlässigt. Sie spielen eine marginale Rolle, da die Einführung von `Ushr am Widerstand der Großgrundbesitzer aber auch der Provinzregierungen scheiterte, und seit 1994-95 völlig eingestellt worden ist.

Von einiger Bedeutung scheint das Zakat-System für ein Konzept von Kaufkraft-Transfer für arme Bevölkerungsschichten sein zu können; auch für Sozialpolitik gibt es Ansätze, da es beispielsweise eine weitverästelte Infrastruktur vorweist, an die angeknüpft werden kann. Es könnte u.U. als Ansatzpunkt für ein umfassendes sozialpolitisches Konzept sowohl im Bereich von Sozialleistungen als auch Altersversorgung angewandt werden, nicht nur in muslimischen Gesellschaften, sondern auch unter muslimischen Arbeitnehmern in Europa.

1. Aufbau und Administration

Das neue, in Pakistan von staatlicher Seite her eingeführte System ist hierarchisch

aufgebaut. Es reicht von einer Zentralen-Zakat-Administration in der Hauptstadt Islamabad über vier Provinz-Zakat-Administrationen in den vier Provinzhauptstädten und fast 80 Distrikt-Zakat-Räte (2005 sind es über 100) sowie mehr als 300 Bezirk-Zakat-Komitees bis hin zu etwa 40.000 Lokalen-Zakat-Komitees. Jede dieser fünf Ebenen besteht aus mehreren - meist männlichen - Mitgliedern: Staatssekretäre und Richter auf Bundes- und Provinzebenen, Großgrundbesitzer, Handwerker, Bauern und Arbeiter auf lokaler Ebene. Insgesamt beschäftigte dieses staatliche System im Jahre 1990 nahezu 260.000 Personen, meist ehrenamtlich, 2005 waren es schon 400.000. Die Vertreter der jeweiligen Gremien, die die Zakat-Verteilung bestimmen und überwachen, werden von der nächst höherer Ebene nominiert. Lediglich die Mitglieder auf lokaler Ebene sollen durch Ortsansässige gewählt werden, wobei freilich die Rolle der politisch Mächtigen nicht zu unterschätzen ist.

2. Zielgruppen und Zakat-Pflichtige

Während die Zielgruppen für den Almosenempfang koranisch festgelegt sind (s.o.), spezifiziert der Koran die Zakat-Pflichtige nicht. Das neue System berücksichtigt die ursprünglich vorgesehenen Zielgruppen, sozial anerkannte und einflussreiche Personen und Institutionen erhalten Zakat, wenn deren materielle Situation dieses fordert, wie z.B. Nachfahren religiöser Autoritäten, Lehrer von Religionsschulen und Vorbeter in Moscheen sowie traditionale Ärzte. Ähnliche Verteilungsschlüssel bestehen auch im privaten und althergebrachten Zakat-System, welches weiterhin parallel zum staatlichen besteht.

Die Zakat-Zahler im neuen staatlichen System sind vorwiegend in der kleinen städtischen Schicht zu finden. Laut Verordnung erfolgt nämlich der jährliche Zakat-Abzug von allen Vermögensanlagen (Einlagen bei Banken, Unternehmensanteile etc.) im Quellenabzugsverfahren, durch sogenannte "deducting agencies" (Banken, Postämtern etc.). Voraussetzung ist, dass der Kontoinhaber ein pakistanischer Muslim ist und seine Finanzanlagen eine Summe, die jedes Jahr neu festgelegt wird, übersteigen. Beträge auf Girokonten sind Zakat-frei. Dadurch wird allerdings weder die schmale Oberschicht noch die breite arme Bevölkerung vom Zakat-Abzug erfasst: Die Wohlhabenden nicht, weil sie ihre Guthaben investieren oder auf ausländischen Konten lagern; die Armen nicht, weil sie sich keine Konten leisten können. Zurück bleibt die Mittelschicht, die vom Quellenabzugsverfahren betroffen ist. Folglich wird nur ein kleiner Teil des nationalen Kapitals zur Verteilung an ärmere Schichten freigesetzt.

3. Höhe und Art, Regelmäßigkeit und Dauer der Leistungen

Die durch Quellenabzugsverfahren erfassten Zakat-Gelder werden im Zentralen-Zakat-Fond gesammelt, um von dort über die vier Provinz-Zakat-Fonds an

ausgewählte Institutionen und an Lokal Zakat Komitees verteilt zu werden. Durch die Provinz-Zakat-Fonds werden ausschließlich Institutionen bzw. die dort Beschäftigten unterstützt, während die lokalen Komitees das Geld direkt an Bedürftige weiterleiten (dies hat sich in der jüngsten Vergangenheit geändert: ausgezahlt wird nur noch auf lokaler Ebene). Die Verteilung der Zakat-Gelder durch Provinz-Zakat-Fonds ist rechtlich festgelegt: 1980ff betrug diese 50% für die lokale Ebene, 25% für Stipendien (des formalen Erziehungswesens), 10% für Schüler religiöser Schulen, 5% für Sozialeinrichtungen, und je 5% für Krankenhäuser und für Verschiedenes.[6]

Im ersten Jahr nach der Einführung des neuen Systems konnten pRs (pakistanische Rupien) 844 Millionen gesammelt werden, 1987/88 war von fast pRs 2 Milliarden die Rede. 2004-05 sind sogar nahezu pRs 8,5 Milliarden allokiert worden. Verglichen mit anderen Posten stellt der aus Quellenabzugsverfahren erfasste Zakat aber lediglich 2% der ordentlichen Bundeseinnahmen bzw. etwa 12% der direkten Steuern.

In den ersten fünf Jahren waren somit 4,740 Milliarden Rs Zakat zusammengekommen, und vom Zentrum an die Provinz-Zakat-Fonds verteilt worden. Zwar wurden über 80% der Zakat-Gelder an die lokalen Komitees und der Rest an Institutionen verteilt. Statt die erfassten Gelder jedoch vorzugshalber in bedürftige Regionen zu schleusen, etwa in bevölkerungsarme, wirtschaftlich schwache Gebiete oder in von Deprivatisierung ländlicher Bevölkerung heimgesuchten Provinzen, erhält die bevölkerungsreichste und zugleich wohlhabendste Provinz des Landes einen überproportional großen Anteil. Das Kriterium für Zakat-Zahlung ist nämlich die Bevölkerungszahl eines Distrikts. D.h., städtische Ballungsgebiete werden bevorteilt, wirtschaftlich schwache ländliche Regionen vernachlässigt. Der redistributive Charakter dieser Steuer ist daher fraglich; bestehende regionale Disparitäten werden so verhärtet und erfahren überdies noch eine islamische Legitimation. Dennoch gelangt auf diese Weise zusätzliche Unterstützung in ländliche Gebiete, da dort erfahrungsgemäß die Anzahl der Zakat-Zahler gering ist. Berechnungen ergeben, daß die Lokalen Zakat Komitees in den ersten fünf Jahren insgesamt über sechs Millionen Bedürftigen haben Zakat zukommen lassen.

Die Zakat-Leistungen haben zum Ziel, die wirtschaftliche Lage der Bedürftigen, der mustahiqîn, kurz- bis langfristig zu verbessern. Zu diesem Zweck werden einerseits Subsistenzleistungen, andererseits einmalige Rehabilitationsleistungen verteilt. Die Subsistenzleistungen und die Zahl ihrer Empfänger beträgt allerdings ein Vielfaches der Rehabilitationsleistungen. Es wird versucht, dies durch eine stärkere Förderung der Rehabilitationsprogramme zu ändern.

Die Aufwendungen für die einmaligen Rehabilitationsleistungen liegen notwendigerweise höher als die periodisch gezahlten Bargeldtransfers und werden in Form von einmaligen Stipendien, Handwerksinstrumenten, Näh- und anderen Maschinen, Fahrrädern, künstlichen Gliedmaßen, Unterstützung im Kleinhandelsbereich auch in Form von Kursen sowie Mitgift geleistet. Ihr Wert betrug in den 1980ern bis zu über pRs 2.000, im Jahre 2003 schon bis zu pRs 50.000,

allerdings sehr selten in ländlichen Gebieten. Dennoch haben einerseits die Rehabilitationsleistungen in vielen Fällen schon zu einem gewissen Grad wirtschaftlicher Unabhängigkeit geführt, insbesondere im Bereich der Kleinbetriebe. Andererseits konnten vereinzelt Fälle registriert werden, in denen Empfänger von Rehabilitationsleistungen ihre Instrumente an Dritte weiterverkauften. Die Verwendung dieser Leistungen wird nämlich von den Lokal Zakat Komitees nur selten kontrolliert. Dies führt laut eigenen Untersuchungen dazu, dass die mustahiqîn nicht immer die ihnen zugestandenen Beträge erhielten. Zudem bestehen - wie erwähnt - zwischen den verschiedenen Rehabilitationsleistungen große Unterschiede.

Auffallend ist weiterhin, dass im Bereich der Subsistenzleistungen die Zahl der begünstigten Witwen und Waisen und derjenigen über 60 Jahre (weiblich) weitaus höher ist als die entsprechenden Zahlen männlicher Vertreter. Bei Rehabilitationsleistungen werden hingegen Männer stärker gefördert, was die Geschlechterproblematik auf dieser Ebene der sozialen Hierarchie verfestigt.

4. Auswahlverfahren und Kontrolle

Das Auswahlverfahren zur Bestimmung der Leistungsempfänger findet durch die sieben Mitglieder der Lokalkomitees im Dorf oder Stadtteil statt. Sie verfügen meist über ansehnliches soziales und kulturelles Kapital und genießen Zugang zu Informationen über die Bedürftigen. Ihre gesellschaftliche Position erlaubt ihnen, soziale Kontrolle auszuüben und auf diese Weise die Zakat-Verteilung und die Fortdauer der Bedürftigkeit zu überschauen. Jedes dieser Mitglieder nominiert eine Anzahl von mustahiqin aus seinem Einflussbereich, so dass etwa 100 Bedürftige pro Lokalität Zakat erhalten können. Die angefertigten Listen werden an die Provinz-Zakat-Administration weitergeleitet. Bei der Bestimmung der Leistungsempfänger spielen freilich auch persönliche und politische Aspekte eine große Rolle.

5. Methoden des Leistungstransfers

Die Leistungen werden meist an zentralen Orten vergeben, etwa in der Moschee. Im ländlichen Gebiet etwa der nördlichen Regionen kann dies auch Männerhäusern (hujra; soziales Zentrum im Dorf). Die Zakat-Gelder bzw. Instrumente werden persönlich an die mustahiqin verteilt und Buch darüber geführt. Die Buchführung wird periodisch von Funktionären höherer Ebenen überprüft. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass sowohl die Leistungen die Empfänger erreichen, als auch eine interne Kontrolle stattfindet.

Bewertung des Zakat-Systems

1. Zielgruppenerreichung
   Berechnungen zeigen allerdings, dass nur ein kleiner Teil der Bedürftigen in den

Genuss der ohnehin geringen Zakat-Beträge gelangt. Die Zakat-Administration schreibt vor, das pro Lokalität nur 100 mustahiqin Zakat erhalten sollen. In den stets mehrere tausend Bewohner umfassenden Lokalen Zakat Komitees befinden sich jedoch weit mehr Bedürftige, insbesondere in ländlichen und abgelegenen Gebieten, aber auch in städtischen Ballungszentren. Die Einhaltung der Einhundert-Grenze führt dazu, dass zwar weniger Bedürftige "mehr" an Leistungen erhalten, die Mehrzahl der armen - bedürftigen - Ortsansässigen jedoch das Nachsehen hat. Genauere Zahlen über Bedürftige liegen nicht vor, man kann aber davon ausgehen, dass das System nur einen Teil der wirtschaftlich armen Bevölkerung erreicht, auch wenn im Jahre 2003-04 an die 2,5 Million Bedürftigen in den Genuss dieser Unterstützung gekommen sein sollen.

2. Wirkungen der Leistungen beim Empfänger

Die Sozialleistungen, insbesondere in Form von Subsistenzleistungen, waren zum Zeitpunkt der Untersuchung zu gering, um eine reale materielle Veränderung bei den Bedürftigen festzustellen. Im ländlichen Gebiet lagen die Leistungen noch dazu weit unter dem nationalen Durchschnitt. So konnte z.B. ein Bettler das Vielfache dessen erbetteln, was ihm durch das Zakat-System zufloss. Wohl haben Rehabilitationsleistungen in einigen Fällen wirtschaftliche Veränderung für die Bedürftigen nach sich gezogen. Dies gilt im Besonderen für den Bereich des Kleinhandels und -unternehmens im ländlichen Bereich. Die Leistungen sind jedoch zu gering - sie liegen im ländlichen Bereich ebenfalls weit unter dem nationalen Durchschnitt -, um mittel- bis langfristig gesamtgesellschaftliche Veränderungen hervorzurufen. Die im ländlichen Gebiet noch bestehenden Ordnungs- und Sicherungssysteme, wie z.B. das Clanwesen und die Bruderschaften, biraderi, aber auch das Stiftungswesen garantieren ein gewisses Maß sozialer Sicherung. Sie werden jedoch, ähnlich wie die Bettlerinstitution, durch stete Verstaatlichungspolitik zusehends zurückgedrängt. Das so geschaffene Vakuum wird durch das zentral gesteuerte islamische Wohlfahrtssystem aber nicht adäquat abgedeckt. Folge ist die Zunahme religiös legitimierter Spannungen und Gewalttaten.

3. Negative Effekte des Programms

Politischer Missbrauch, Korruption und Nepotismus sind in einem so komplexen System unvermeidbar. Das System wird personell und materiell zu unterwandern versucht, es kommt zu Neid und sozialen Spannungen. Zakat-Hinterziehung ist ein weiteres Problem. Schiiten sind vom Quellenabzugsverfahren aus theologischen Gründen freigesprochen. Dies führt dazu, dass immer mehr sunnitische Muslime zur Shia übergehen, wenn auch nur formal. Ferner lässt sich eine Kontenbewegung kurz vor und kurz nach dem lange vorher angekündigten Zakat deducting date beobachten: Vor dem Stichtag nimmt die Summe der Gelder auf den Girokonten zu, auf den Sparkonten dagegen ab. Nach dem Stichtag fließen die Gelder wieder von den Giro- auf die Sparkonten.

Soziale Stigmatisierung ist in einigen Regionen eine weitere Begleiterscheinung

beim Empfang von Zakat-Leistungen. Daher wird Zakat nicht selten in Dunkelheit verteilt. Dies ist insbesondere in städtischen Ballungsgebieten der Fall, wo ein hoher Grad an Anonymität gewahrt werden soll. Darüberhinaus besteht der Nachteil, daß Zakat-Empfänger keine weiteren Sozialgelder erhalten, weder durch das Amt der Frommen Stiftungen noch durch die ohnehin rudimentären Abteilungen der sozialen Wohlfahrt.

4. Integration des Programms in die Entwicklungsplanung

Es gibt zwar Bestrebungen, das Zakat-System in laufende nationale oder halb-nationale Entwicklungsplanung zu integrieren. Es bestehen auch administrative Übergänge und fiskalische Zusammenhänge zwischen Zakat Administration und Sozial- und Wohlfahrtsministerien. Eine befriedigende Zusammenarbeit ist jedoch noch nicht nachweisbar, da die verschiedenen Institutionen miteinander konkurrieren. Im Bereich halb-staatlicher und ausländisch geförderter Entwicklungsmaßnahmen ist bislang die Möglichkeit einer Zusammenarbeit mit der Zakat Administration völlig außer Acht gelassen worden. Hier ließen sich jedoch wesentliche Ansatzpunkte finden, nicht nur mit der Zentrale oder den lokalen Ebenen, sondern auch mit der 1982 aufgebauten National Zakat Foundation. Sie setzt sich zum Ziel, Bedürftige, insbesondere Waisen und Witwen, Arbeitsunfähige, Kranke und Alte durch den Aufbau und die Verwaltung neuer und durch die Unterstützung bestehender Institutionen zu rehabilitieren. Eine verstärkte Zusammenarbeit mit ihr wäre förderungswürdig, zumal Personalunionen zwischen Mitgliedern des Komitees und Mitgliedern örtlicher Entwicklungskörperschaften wie etwa den verschiedenen Village Development Organizations bestehen.

5. Vor- und Nachteile der Vergabe von Bargeld

Subistenzleistungen finden seit einiger Zeit nur noch in Form von Schecks statt, um Korruption vorzubeugen. Die notwendige persönliche Scheckeinlösung ist mitunter mit einer Fahrt aus entlegenen Gebieten in das nächste Ballungsgebiet verbunden. Für Behinderte kann dies in infrastrukturell schwach ausgebildeten Regionen bisweilen problematisch sein. Mit den geringen Bargeldtransfers können zwar kurzfristige Bedürfnisse befriedigt werden, die Leistungen reichen jedoch nicht aus, um mittel- oder langfristig die Verhältnisse der Bedürftigen positiv zu verändern.

6. Zusammenfassung

Das Zakat-System ist von Regierungsvertretern und Wirtschaftlern am grünen Tisch entwickelt worden. Es war somit zunächst ein Fremdkörper in den noch stark agrarisch und/oder nomadisch orientierten Gebieten des Landes und kann sich, wenn überhaupt, nur langsam durchsetzen. Mit ihm ist politische Macht, Ansehen und Korruption verbunden. Gleichzeitig werden altbekannte Sicherungssysteme stetig aufgelöst, ohne dass neue adäquat geschaffen werden. Die errechneten durchschnittlichen Summen der Zakat-Leistungen pro mustahiq können nämlich nicht ausreichen, um eine Veränderung in der materiellen Situation der Ärmsten herbeizuführen geschweige denn ernsthafte Sozialpolitik zu betreiben. Auf diese

Weise muss langfristig ein soziales Vakuum entstehen, welches in soziale Desintegration umschlägt und damit schließlich in politische Unruhe mündet, wie es gegenwärtig der Fall ist. Das System bietet aber vielen Bedürftigen auch die Möglichkeit, entweder Bargeldtransfers zu erhalten, mit denen sie einen Bruchteil dessen finanzieren können, was sie an materiellen Gütern zum Überleben benötigen. Instrumente zur Schaffung einer eigenen wirtschaftlichen Existenz werden ebenfalls vergeben.

Die Zakat Administration ist bestrebt, Neuerungen und Verbesserungen, Erhebungen und Feldforschungen durchführen zu lassen. Ein umfassender Bericht, der Verbesserungsvorschläge vorlegt, ist aber auch 25 Jahre nach der Einführung nicht veröffentlicht worden. Einige Anregungen können jedoch gemacht werden:Zunächst ist eine effektivere und gezieltere Handhabung und Verteilung der Zakat-Gelder notwendig. Dazu gehören beispielsweise effizientere Kontrollmechanismen. Den Mitgliedern des lokalen Komitees ist eine periodische Unterweisung in Buchführung etc. anzubieten. Von besonderer Bedeutung kann eine Erhöhung der Bargeldbeträge für Bedürftige sowie der Beiträge zu ihrer Rehabilitation sein. Das Rehabilitations-programm wäre in Koordination mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und -Institutionen zu verbessern. Um den religiösen Charakter der Almosensteuer zu wahren, müsste der Aufbau des Systems entbürokratisiert werden, islamische Würdenträger wären stärker in die Zakat Komitees einzubinden.

Nur auf diese Weise wird es gelingen, dem System das ihm innewohnende Potential zu verleihen, um entscheidend zur sozialen Sicherung der Ärmsten und Alten beizutragen.

Wie Sie sehen, verehrte Damen und Herren, lassen sich die stets beweglichen Grenze zwischen politischen und religiösen Wertfundierungen auf ganz verschiedene und kreative Arten und Weisen begehen, umgehen oder gar übergehen. Das religiöse Repertoire ist funktional und flexibel, es passt sich dem jeweiligen zu ergründenden kulturellen Zusammenhang an, zumal in Weltreligionen, die nicht regional begrenzt sind und daher über ihre eigene Ursprungskultur hinausgehen. Und in ihrem Zentrum stehen Menschen, und sie sind wiederum abhängig von steter Veränderung. Aufgabe demnach ist, die komplexen Deutungsprozesse zu verstehen.

Wenn also auf die Frage "Was sagt der Islam zur Demokratie?" geantwortet werden soll, so muss beides berücksichtigt werden: Sowohl die islamische Lehre, die in normativen Texten gegründet ist, als auch die Auslegungen der Muslime, die in verschiedenen Zusammenhängen stehen.

[1] Siehe dazu KOZLOWSKY, G. C. 1985: Muslim Endowments and Society in British India, Cambridge [et al.]; CUP

[2] Vgl. zum folgenden S. JAMAL MALIK: Islamisierung in Pakistan, 1977-1984; Untersuchungen zur Auflösung autochthoner Strukturen, Stuttgart: Franz Steiner 1989; GIERATHS, Chr.: "Pakistan: Social Welfare through Islamization. Assessment and Evaluation (1979-84)", in: ASIEN 31 (1989), pp. 1-31; JAMAL MALIK: „Das islamische System der sozialen Sicherung: Theorie und Praxis", in: A. Clermont & W. Schmeisser (eds): Personal- und Sozialpolitik, München: Vahlen 1998, pp. 109-122; Government of Pakistan: Brief on Zakat & Ushr, Islamabad 2005 (unveröffentlicht).

[3] Für Schiiten, die neben der sunnitischen Mehrheit die zweite große Gruppe der Muslime ausmachen, gilt ergänzend, daß ein Nicht-Angehöriger der Familie des Propheten Muhammad den Zakat nicht an einen Angehörigen der Prophetenfamilie (Sayyid) geben darf. Stattdessen stehen dem schiitischen Sayyid der Khums, also ein Fünftel der jährlichen Guthaben eines Nicht-Sayyid zu. Nach schiitischer Vorstellung dürfen Sayyids nur untereinander Zakat geben und annehmen.

[4] PARET,R. (Übers.): Der Koran, Stuttgart 1979; vgl. auch Sure 2:177.

[5] Es muß darauf hingewiesen werden, daß nur etwa 60 der über 6.200 Verse des Korans rechtsrelevant sind. Der Koran kann daher weder als Gesetzesbuch noch als Verfassung dienen.

[6] 2003-04 hatte sich dies verändert: 60% für die lokale Ebene, 18% für Stipendien (des formalen Erziehungswesens), 8% für Schüler religiöser Schulen, 4% für Sozialeinrichtungen, und 6% für Krankenhäuser sowie 4% für Verschiedenes.