

## Von der Postkolonie zur Parastaatlichkeit – das Beispiel Schwarzafrika\*

Afrika und besonders Schwarzafrika sind heute Orte unvergleichlichen Wandels. Vor allem sind sie Experimentierraum für neue Formen politischer Herrschaft. Die Fundamente dieses Raums sind das Ergebnis eines sensationellen Erfolgs und eines nicht weniger eindrucksvollen Scheiterns. Der Erfolg besteht in der Teilhabe Schwarzafrikas an der Geschichte der Utopie des modernen Staates, die mit dem europäischen Expansionsprozess seit dem ausgehenden 15. Jahrhundert die Erde zu einem Ort des globalisierten Anspruchs auf Staatlichkeit gemacht hat. Der koloniale und nachkoloniale Staat waren Versuche, dieser Utopie Gestalt zu geben. Nirgendwo ist diese Utopie aber so gründlich gescheitert wie in Schwarzafrika. Die schwarzafrikanische „Postkolonie“ ist ihr Ausdruck. Im ersten Teil unserer Betrachtungen werden wir in knappen Strichen einige wesentliche Merkmale der Postkolonie festhalten. Die Skizze der Postkolonie dient einerseits als Folie, vor deren Hintergrund die Konturen neuer Formen politischer Herrschaft in Schwarzafrika sich deutlicher abzeichnen. Andererseits sind es die Entwicklung und die Fundamente der Postkolonie, die in die Konstruktion neuer politischer Herrschaftsformen eingehen und verwendet, umgebaut oder zerstört werden. Unter den neuen Formen politischer Herrschaft beschränken wir uns im zweiten Teil auf diejenige, die wir „Parastaatlichkeit“ nennen. Wir schließen mit einem kurzen zusammenfassenden „Blick in die Zukunft“.

### Die Postkolonie

Die Postkolonie ist ein zentralisierter Herrschaftsapparat ohne die kennzeichnenden Monopolisierungen der Gewalt und der Normordnung, die wirksame Gebiets Herrschaft und den durchsetzungsfähigen bürokratischen Herrschaftsapparat mit direkter Herrschaftsausübung, die für den modernen okzidentalen Staat konstitutiv sind.<sup>1</sup> Die Postkolonie ist kein Territorialstaat, sondern ein zentralisierter Herrschaftsapparat über Menschen und Gemeinschaften.

An der Spitze ist der Herrschaftsapparat institutionell, aber vor allem symbolisch nach dem utopischen Vorbild des modernen westlichen Staates organisiert. Er kennt die ministerielle Organisation ebenso wie die Nomenklatur und die Herrschaftsinsignien moderner

---

\* Die folgende Darstellung faßt im Wesentlichen einige der zentralen Überlegungen und Forschungsergebnisse zusammen, welche die Autoren (allein oder zusammen) zu diesem Thema in verschiedenen Veröffentlichungen ausführlich erörtert haben. Wir haben uns deshalb auch nicht gescheut, die eine oder andere Textpassage hier wieder aufzunehmen.

<sup>1</sup> Vgl. Trutz von Trotha: Die Zukunft liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, von der Vorherrschaft der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit. In: Leviathan, 28, 2000, S. 253–279. Ders.: Über den Erfolg und die Brüchigkeit der Utopie staatlicher Herrschaft. Herrschaftssoziologische Beobachtungen über den kolonialen und nachkolonialen Staat in Westafrika. In: Wolfgang Reinhard (Hg.): Verstaatlichung der Welt? Europäische Staatsmodelle und außereuropäische Machtprozesse. München 1999, S. 223–251, hier S. 223. Ders.: Koloniale Herrschaft. Zur soziologischen Theorie der Staatsentstehung am Beispiel des „Schutzgebietes Togo“. Tübingen 1994, S. IX. Andere Beispiele solchen Scheiterns finden sich vor allem in Lateinamerika und im polynesischen Raum. Vgl. Peter Waldmann: Gesellschaften im Bürgerkrieg. Zur Eigendynamik entfesselter Gewalt. In: Zeitschrift für Politik, 42 1995, S. 343–368. Ders.: Veralltäglichen von Gewalt: Das Beispiel Kolumbien. In: Trutz von Trotha (Hg.): Soziologie der Gewalt. Sonderheft 37 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen 1997, S. 141–161. Ders.: Hans Werner Tobler (Hg.): Staatliche und parastaatliche Gewalt in Lateinamerika. Frankfurt/M., Vervuert 1991. Trutz von Trotha: Ordnungsformen der Gewalt oder Aussichten auf das Ende des staatlichen Gewaltmonopols. In: Birgitta Nedelmann (Hg.): Politische Institutionen im Wandel. Sonderheft 35 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen 1995, S. 129–166, hier S. 141ff, 146ff

Staatlichkeit – wengleich ein morgendlicher Gang zu einer der vielen hauptstädtischen Behörden den Besucher schnell darüber aufklärt, dass selbst die hauptstädtische Verwaltung anderen Routinen folgt, als es der Lehrplan der afrikanischen, französischen und britischen Verwaltungshochschulen vorsieht. Ganz anders sieht es dort aus, wo sich der Territorialstaat entscheidet, nämlich jenseits der Hauptstadt, in der Provinzzentrale oder gar im Busch. Dort sind nicht Hierarchie und Zentralität die Konstruktionsprinzipien des Herrschaftsapparates. Ihre Wirklichkeit ist von dem Grundsatz der „institutionellen Addition“ geprägt, in dem ein Bauelement des vorkolonialen Häuptlings- und Groß-Häuptlingstums wiederkehrt.<sup>2</sup> Statt die vorgefundenen politischen, rechtlichen und administrativen Einrichtungen durch ein Gefüge von politischen Vertretungsorganen mit genau abgegrenzten Kompetenzen und eine einheitliche und zentralisierte Verwaltungs- und Gerichtshierarchie abzulösen, behält jede politische, rechtliche und administrative Neuordnung faktisch die bestehenden Institutionen in beachtlichem Umfang bei und fügt ihnen neue Einrichtungen hinzu. Diese institutionelle Vielfalt schließt ein, dass es weder zu strikten funktionalen Trennungen der Aufgabebereiche kommt noch durchsetzungsfähige Ansprüche auf Entscheidungsmonopole der Zentralinstanz begründet werden können. Statt dessen werden die Alternativen innerhalb der lokalen Einrichtungen der Willensbildung und Entscheidungsfindung erweitert, und es entstehen neue Möglichkeiten, Ressourcen politischer und administrativer Art zu aggregieren. Die lokale Ordnung des zentralisierten Herrschaftsapparates ist eine polykephale und fragmentierte politische Arena<sup>3</sup>, ein „Arrangement ... einer Vielzahl gleichsam sedimentierter politischer Institutionen verschiedenen Alters“<sup>4</sup>.

Die Postkolonie ist eine ‚konzentrische Ordnung‘. In ihr gilt der Vorrang der primären Beziehungen, der Vorrang des Nächsten. Der Nächste ist der Verwandte, der Freund, der Gefolgsmann. Typischerweise ist der Nächste auch das Mitglied des „Volkes“ oder der „Ethnie“, der man angehört. Sie sind es, denen in der konzentrischen Ordnung Loyalität geschuldet wird: Ihnen gegenüber gilt der Grundsatz der Gegenseitigkeit, sie werden bevorzugt, wenn etwas zu vergeben ist, sie dürfen sich bei der Vergabe von Posten privilegiert wissen und für sie setzt man sich bei denen ein, die wiederum Geld und Posten zu vergeben haben und Beziehungen knüpfen können. Die konzentrische Ordnung kennt nicht die Trennung zwischen dem Allgemeinen und Besonderen im Bereich des Öffentlichen, sie ist im Gegenteil eine Ordnung der Privilegien.

Die Verbindung zwischen der konzentrischen Ordnung mit den lokalen politischen Arenen gibt der zentralherrschaftlichen Verwaltung ein unverwechselbares Gesicht. Es ist eine Verwaltung, die wenig von bürokratischer, um so mehr von intermediärer Verwaltung und einer besonderen Organisationsform dieser Intermediarität, nämlich von klientelären Beziehungen hält. In dieser klientelären Ordnung ist jeder, der ein öffentliches Amt besitzt, Patron, sodass die Verwaltung eine Patronageverwaltung ist. Das Regieren ist eine „Amtsführung“ zum Nutzen der Mitglieder des Netzes primärer Beziehungen. In der Postkolonie sind öffentliche Ämter Quellen von Status, Macht und Reichtum. Sie sind wirtschaftliche Ressourcen der Amtsinhaber. Ämter sind Pfründe für den Amtsinhaber und die Mitglieder seines primären Beziehungsgefüges; sie werden ausgeplündert. Was für den

---

<sup>2</sup> Vgl. Trutz von Trotha: Herrschaft, S. 238, 244

<sup>3</sup> Zum Begriff der „politischen Arena“ vgl. Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Olivier de Sardan: Dezentralisierung und lokale Demokratie. Macht und Politik im ländlichen Benin in den 1980er Jahren. In: Trutz von Trotha, Jakob Rösel (Hg.): Dezentralisierung, Demokratisierung und die lokale Repräsentation des Staates. Theoretische Kontroversen und empirische Forschungen/Décentralisation, démocratisation, et les représentations locales de la force publique. Débats théoriques et recherches empiriques. Köln 1999, S. 37–68. Ders.: Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation. Paris 1998

<sup>4</sup> Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Olivier de Sardan: a.a.O., S. 52

Zöllner oder Steuereintreiber im frühneuzeitlichen Staat Europas galt, gilt heute für den Zöllner und Steuereintreiber des postkolonialen Staates: Sie haben begehrte Ämter, die ihnen in kurzer Zeit ein wohlsituiertes Leben versprechen und manchen in den obersten Positionen der Zoll- und Steuerverwaltung sehr reich machen können. Was für Zöllner und Steuereintreiber zutrifft, lässt sich für jedes andere Amt der staatlichen Verwaltung sagen. Am meisten gilt es für den Großen Patron an der Spitze des Staates, auf dessen Ebene der gesamte Staat Beute ist.

Politik und Verwaltung als Beute schließen jene, die nicht Teil der primären Beziehungen der Amtsinhaber sind, von der Teilhabe an Macht und Reichtum aus. Diejenigen, die keinen Zugriff auf Ämter und ihre Ressourcen haben, sind gefährliche Konkurrenten und selbst Feinde im Kampf um Beute. Die Ausgeschlossenen sind Quasi-Fremde und fühlen sich fremd in einem Land, das sie nicht als das „eigene Land“ ansehen können. „Beute“-Politik ist feindselige Politik, eine Politik des Antagonismus zwischen den Machthabern und den Habenichtsen, die von der Teilhabe unbedingt fernzuhalten und auszuschalten sind. Sie ist eine Politik der Ausschließung und der Unterdrückung derer, die nicht zu den Nächsten gehören. Dabei gilt, dass je mehr der Reichtum vom Zugang zur ausländischen Entwicklungshilfe abhängt, der von der staatlichen Verwaltung kontrolliert wird, desto mehr spitzt sich das Konkurrenzverhältnis zwischen den „Gewinnern“ und den „Verlierern“ beim Kampf um den Staat als Beute zu. So hat die Postkolonie dauernde basale Zugehörigkeitskonflikte hervorgebracht.<sup>5</sup> Sie haben rund dreißig Jahre lang keine secessionistischen Folgen gehabt. Sie haben aber große Opfer gefordert. In basalen Zugehörigkeitskonflikten geht es um die Grundlage der Vergesellschaftung selbst, um Mitgliedschaft. Es wird über die Frage gestritten, wem Mitgliedschaft und Teilhabe auf gesamtgesellschaftlicher Ebene überhaupt zusteht. Basale Zugehörigkeitskonflikte sind gewaltträchtig: Der Gegner wird tendenziell objektiviert und dehumanisiert. Sie sind äußerst reduktionistisch, weil die soziale Bedeutungsordnung sich auf den Gegensatz von „Freund“ und „Feind“ zuspitzt. Basale Zugehörigkeitskonflikte sind Konflikte der Pogrome: In Afrika haben sie Folteropfer, Verschwundene und politische Gefangene ohne Zahl hervorgebracht und dazu geführt, dass der Übergang von den postkolonialen Diktaturen zu den sich demokratisierenden Staaten der neunziger Jahre fast ausnahmslos blutig erfolgte und mancher Demokratisierungsgewinn wie in Niger und Togo rückgängig gemacht wurde. Als Konflikte, die auf die Logik der Bereicherung verkürzt sind, haben sie zu einer Gewalteskalation geführt, in der wie im Südsudan die konzentrische Ordnung sich selbst zu zerstören beginnt. Junge Männer vom Volk der Nuer, deren politische Ordnung über die Interpretation von Edward Evans-Pritchard zum Beleg für die politische Kreativität des vorkolonialen Schwarzafrika geworden ist,<sup>6</sup> werden zu Protagonisten einer sinistren Zukunft. Heute singen junge Nuer als Rekruten der sudanesischen Volksbefreiungsarmee: „Selbst deiner Mutter, verpass ihr ‘ne Kugel! Selbst deinem Vater, verpass ihm ‘ne Kugel! Deine Kanone ist dein Brot; deine Kanone ist deine Frau.“<sup>7</sup>

Ist das hohe Gewaltniveau der Postkolonie eine Seite der basalen Zugehörigkeitskonflikte und der „Politik des Bauches“, um den berühmten Untertitel eines glänzenden Buches von Jean-François Bayart aufzunehmen<sup>8</sup>, ist es gleichfalls das Ergebnis der Organisations-

---

<sup>5</sup> Zum Konzept des „basalen Zugehörigkeitskonflikts“ vgl. Trutz von Trotha: Basale Zugehörigkeitskonflikte und politische Kultur. Über gewalttätige Fremdenfeindlichkeit in Deutschland. In: Klaus Lüderssen (Hg.): Aufgeklärte Kriminalpolitik oder der Kampf gegen das Böse. Bd. II: Neue Phänomene der Gewalt. Baden-Baden 1998, S. 207–243

<sup>6</sup> Vgl. Edward E. Evans-Pritchard: The Nuer. A description of the modes of livelihood and political institutions of a Nilotic people. New York 1979 (1940)

<sup>7</sup> Nach der englischen Übersetzung des Textes in: Jean-François Bayart u.a.: From Kleptocracy to the Felonious State. In: ders.: The Criminalization of the State in Africa. Oxford 1999 (franz.: 1997), S. 1–31, hier S. 6

<sup>8</sup> Vgl. Jean-François Bayart: L'État en Afrique. La politique du ventre. Paris 1989

ohnmacht des postkolonialen Herrschaftsapparates, der neben bürokratischem und intermediärem Verwaltungshandeln auf despotisches Handeln setzt. Der expansiven Natur der Gewalt gemäß legen sich mit dem despotischen Handeln Gewalt und Willkür wie ein dunkler Schatten auf allen Verkehr zwischen der postkolonialen Zentralgewalt und den Beherrschten. Die despotische Situation dominiert die Postkolonie. Als politischer Despotismus findet sie in unterschiedlichem Grade Eingang in die Weltpresse und rüttelt in dem einen oder anderen Fall von politischer Verfolgung und gewaltsamer Unterdrückung die westliche Öffentlichkeit auf. Als Verwaltungsdespotismus bleibt sie aber der Weltöffentlichkeit weitgehend verborgen und wird in archaisierenden Metaphern von „Unfähigkeit“ oder „Schlamperei“ eher ver- als aufgedeckt. Wie in der Kolonialzeit ist es indessen der Verwaltungsdespotismus, der den Alltag der ländlichen Bevölkerungsmehrheiten prägt und die Postkolonie zu einer Ordnung ohne Basisvertrauen gemacht hat.

Vor allem ist in der Postkolonie die *pax colonialis* zerbrochen. Es kam zu einer Entfesselung der Gewalt, die in vielen Regionen zum Zusammenbruch des zentralen Herrschaftsapparates selbst geführt hat. Beispielhaft sind Liberia und Sierra Leone, die Kriege am Horn von Afrika, der genozidale Konflikt zwischen Tutsi und Hutu in den neunziger Jahren in Ruanda und Burundi. In diesen gewalttätigen Auseinandersetzungen und Kriegen ist der Staat für die kriegerischen Akteure nur Staffage. Das staatsrechtliche Vokabular und die Symbole aus der Welt der Staatlichkeit erlauben den geschwätzigen Kriegsherren, sich an die Weltöffentlichkeit zu wenden und den Glanz des diplomatischen und geschäftlichen Parketts zu suchen. Sie öffnen ihnen Türen, die das Völkerrecht den Vertretern souveräner Staaten vorbehält, durch welche die Milizionäre oder, wie immer ihre typisch großspurigen Selbstbezeichnungen lauten, sich Zugang zu Waffen, Geld, Frauen und Gefolgschaften verschaffen. Noch die Qualifikation manches gewaltsamen Konflikts als „Bürgerkrieg“ sitzt einem staatszentrierten Missverständnis auf, weil es weder den „Staatsbürger“ noch jenes „Staatsvolk“ gibt, die der Begriff des Bürgerkrieges unterstellt. Das letzte Jahrzehnt hat sogar die Aufhebung des Tabus der nachkolonialen internationalen Ordnung gesehen: die Unantastbarkeit der internationalen Grenzen Schwarzafrikas. Inzwischen zeichnet sich ein neuer schwarzafrikanischer Interventionismus ab. Das Menetekel ist der Krieg zwischen Ruanda und Uganda auf der einen und dem Kongo Kabilas und seines Nachfolgers auf der anderen Seite; er ist durch die Interventionen von Namibia, Simbabwe und Mosambik zum Flächenbrand geworden. Andere unheilvolle Vorzeichen sind die Kriege in Liberia und Sierra Leone, in welche die westafrikanische Staatengemeinschaft (ECOWAS) mit ECOMOG in einer Weise intervenierte, die mehr einer weiteren Plünderung der geschundenen Länder als einer internationalen Friedensmission glich.

Das Zerschneiden des kolonialen Friedens, Organisationsohnmacht, Klientelismus, Beute-Politik und basale Zugehörigkeitskonflikte sind nur einige der wichtigen Kennzeichen einer Postkolonie, der mit diesen Erscheinungen die legitimatorischen Grundlagen von Herrschaft abhanden gekommen sind. Unter den Bedingungen des Kalten Krieges und eines Südafrikas der Apartheid konnten die postkolonialen Führungsgruppen noch bis Ende der achtziger Jahre auf die antikoloniale Karte setzen und eine allgemeine kulturelle Einheit gegen den weißen Norden geltend machen. Vor allem stach stets der Trumpf, der im Nimbus der überlegenen Gewalt liegt. Aber die Legitimation, die Organisationsmacht verschafft, war geradezu pulverisiert: Der zentrale Herrschaftsapparat und seine Mitglieder hatten die Ordnungsgewinne der Kolonialzeit verspielt und waren im Wettlauf um „Entwicklung“ hoffnungslos ins Hintertreffen geraten. Die Demütigungen, Degradierungszeremonien und hohen sozialen Kosten der „Strukturanpassungsprogramme“ der internationalen Finanzinstitute dokumentierten gerade den städtischen Bevölkerungen, dass der postkoloniale Patron nackt war. Der Patron hatte nichts mehr zum Verteilen, vor allem an jene, die stets die Hauptressource der Herrschaftslegitimation sind: die Angehörigen des Herrschaftsapparates außerhalb der

unmittelbaren Führungsgruppe. Die Legitimation, welche im Frieden und in der Stabilität einer Ordnung selbst liegt, hatte sich angesichts einer stets gegenwärtigen Gewalttätigkeit aufgelöst. Die Politik des Klientelismus und basale Zugehörigkeitskonflikte hatten die extrem ungleiche Verteilung der Teilhabe an Politik und Entwicklung offengelegt und Gräben zwischen Gewinnern und Verlierern der Politik des Herrschaftszentrums aufgerissen. Dann kamen der Zusammenbruch des Sowjetimperiums, die Demokratisierungsbewegung und die Entfesselung der Gewalt in blutigen und zum Teil genozidalen ethnischen Konflikten, in denen die „Beute-Präsidenten“ und ihre Gefolgschaften nicht mehr mittels antikolonialer Rhetorik die Schimäre einer alle Ethnien übergreifenden kulturellen Zugehörigkeit geltend machen konnten. Am folgenschwersten jedoch war, dass die überlegene Gewalt die Seiten gewechselt hatte: Der Nimbus der überlegenen Gewalt der präsidentialen Patrone war dahin. Die legitimatorischen Grundlagen der Postkolonie hatten sich aufgelöst.

Das Scheitern der Utopie des westlichen Staates in der Postkolonie ist jedoch nur die eine Seite des unvergleichlichen Wandels Schwarzafrikas. Anders als die ausschließliche Betrachtung dieses Scheiterns nahe legt und in der heutigen Wiederkehr des alten Topos vom „dunklen Kontinent“ suggeriert wird, ist Schwarzafrika längst auf dem Weg zu neuen Formen politischer Herrschaft, deren wichtigste Formen wir „Parastaatlichkeit“ und „Parasouveränität“ nennen.

## Der Aufstieg von Parastaatlichkeit und Parasouveränität

Unter „Parastaatlichkeit“ und „Parasouveränität“<sup>9</sup> verstehen wir das eine Mal die institutionelle, das andere Mal die Rechte betonende Seite einer Herrschaftsform. In dieser Herrschaftsform haben gesellschaftliche Machtzentren und relevante nichtstaatliche Gruppen einen Teil der Souveränitätsrechte der Zentralmacht oder der anerkannten, das heißt formell und deshalb zumeist rechtlich festgelegten Aufgaben im Kernbereich der staatlichen Verwaltung an sich gezogen. Diese Macht- und Aufgabenübertragung ist konstitutionell nicht vorgesehen. Der Prozess der Abgabe von Souveränitätsrechten und grundlegenden staatlichen Verwaltungsaufgaben geschieht gleichsam als Enteignungsvorgang staatlicher Souveränität und Verwaltung durch Vorgänge informeller Dezentralisierung und Privatisierung. Die Enteignung erfolgt typischerweise durch Gruppen und Einrichtungen, die um die staatlichen Souveränitätsrechte und grundlegenden Verwaltungsaufgaben mit dem Staat konkurrieren. Im Kern der Paraverstaatlichung finden wir die Machtgruppen der kolonialen und nachkolonialen Intermediarität. Zu ihnen gehören einerseits und vorrangig die Trägergruppen des administrativen Häuptlingswesens, andererseits Entwicklungshilfeorganisationen, darunter insbesondere die sogenannten Nichtregierungsorganisationen. Diese Akteure sind es dementsprechend, an denen wir einige Entwicklungslinien zu Parastaatlichkeit und Parasouveränität aufzeigen. Im Falle des Häuptlingstums stützen wir uns auf eigene empirische Forschungen, die wir hauptsächlich im Gebiet der malischen Tuareg in den neunziger Jahren durchgeführt haben.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Zu den Konzepten der Parastaatlichkeit und Parasouveränität vgl. Trutz von Trotha: Zukunft, S. 269ff. Georg Klute, Trutz von Trotha: Wege zum Frieden. Vom Kleinkrieg zum parastaatlichen Frieden im Norden von Mali. In: Sociologus 50, 2000, S. 1–36. Trutz von Trotha: Utopie, S. 239ff. Georg Klute: Vom administrativen Häuptlingstum zur regionalen Parasouveränität. Working Papers on African Societies Nr. 26. In: Thomas Bierschenk u.a. (Hg.): Das Arabische Buch. Berlin 1998

<sup>10</sup> Das Projekt mit dem Titel „Ethnizität, Staat und Gewalt“ galt der Zweiten Tuaregrebellion von 1990 bis 1996, wurde zwischen März 1995 bis Oktober 1998 durchgeführt und von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gefördert.

## Vom administrativen Häuptlingswesen zum parasouveränen Häuptlingtum

Das schwarzafrikanische Häuptlingstum wurde oft totgesagt und von den postkolonialen Regimen noch öfter in den institutionellen Orkus gewünscht.<sup>11</sup> Nichts davon ist eingetroffen. Für die Kolonialherrschaft war das Häuptlingstum unverzichtbar, und sie hat es als administratives Häuptlingswesen zu einem Pfeiler der intermediären Verwaltung gemacht – im britischen Lugardismus der ‚indirekten Herrschaft‘ gar zu einer kolonialen Herrschaftstheorie.<sup>12</sup> Viele Häuptlingstümer und vielleicht sogar die meisten Häuptlinge der Gegenwart sind Schöpfungen und Erben der Kolonialverwaltung. Unter den Repräsentanten der Postkolonie gefielen sich nicht wenige in den würdevollen Häuptlingsgewändern des Volkes, dem sie entstammten oder zu diesem oder jenem Anlass ihre Referenz erweisen wollten, vom Häuptlingstum selbst hielt kaum einer etwas. Im Anspruch auf direkte Herrschaft, welche die Utopie okzidentaler Staatlichkeit enthält, wie unter machtstrategischen Gesichtspunkten, nach denen jeder Herrschaft außerhalb des Machtzentrums des Großen Patrons mit größtem Argwohn begegnet wurde, suchten die postkolonialen Führer nach Wegen, die Aufgaben und die Bedeutung des Häuptlingstums soweit wie möglich zu beschneiden, wenn nicht gar das Häuptlingstum ganz abzuschaffen. Es hat ihnen nichts genützt. Nicht jeder Häuptling, aber das Häuptlingstum überstand alle postkolonialen Stürme, vor allem weil es sich nicht die Rechtsprechung entwinden ließ, und die Häuptlinge Recht selbst gegen das Gesetz sprachen.<sup>13</sup> Der institutionellen Konstruktion der lokalen Arenen folgend, setzte sich auch hier der Grundsatz der Addition durch. Heute, mit dem Ende der Postkolonie ist wieder die Stunde des Häuptlingstums gekommen – zumindest dann, wenn ihm die Umwandlung vom administrativen zum parastaatlichen Häuptlingstum gelingt. Das Häuptlingstum der Ifoghas im malischen Adagh ist auf dem besten Weg dazu und soll uns als Beispiel dienen.

Das Häuptlingstum der Ifoghas ist heute das politisch mächtigste und einflussreichste nomadische Häuptlingstum in Mali und überhaupt im gesamten Tuareggebiet. Sein Herrschaftsbereich fällt weitgehend mit dem malischen Adagh und der Region Kidal zusammen – ein Gebiet fast drei Mal so groß wie Österreich, in dem mit etwa 77 000 Menschen, also weniger als ein Prozent von der Zahl der österreichischen Bevölkerung lebt. Dieses „jüngere“ Häuptlingstum verdankt seine Entstehung der französischen Kolonialherrschaft, mit deren Hilfe es zur Führung der gesamten Konföderation der Ifoghas aufstieg. Wie bei vielen gegenwärtigen Häuptlingstüme liegen die Wurzeln des Ifoghas-Häuptlingstums im administrativen Häuptlingswesen.<sup>14</sup> Die heutige Entwicklung des Ifoghas-Häuptlingstum zu einem parastaatlichen Häuptlingstum beruht auf dem Zusammenspiel von drei Gegebenheiten, in denen sich die geschichtliche Erfahrung von Kolonialherrschaft und Postkolonie mit zeitgenössischen Umbrüchen verbindet: die Erfahrung mit dem administrativen Häuptlingswesen, die gewalttätige Auseinandersetzung mit dem malischen „Zentralstaat“ und die Demokratisierung und Dezentralisierungsbewegung im Gefolge der neuen weltpolitischen Machtverhältnisse am Ende des Kalten Krieges.

---

<sup>11</sup> Zu dieser Problematik vgl. E. Adriaan, B. van Rouveroy, van Nieuwaal: *L'État en Afrique face à la chefferie. Le cas du Togo*. Paris 2000, S. 51ff, S. 285ff. E. Adriaan u.a. (Hg.): *African Chieftaincy in a New Socio-Political Landscape*. Hamburg 1999

<sup>12</sup> Baron Lugard war Generalgouverneur von Nigeria zu Beginn des 20. Jh. Vgl. Trutz von Trotha: *Herrschaft*, S 219ff

<sup>13</sup> Rüdiger Schott: *Das Recht gegen das Gesetz: Traditionelle Vorstellungen und moderne Rechtsprechung bei den Balsa in Nordghana*. In: Friedrich Kaulbach, Werner Krawietz (Hg.): *Recht und Gesellschaft. Festschrift für Helmut Schelsky zum 65. Geburtstag*. Berlin 1978, S. 605–636

<sup>14</sup> Vgl. ausführlich Georg Klute: *Hostilités et alliances. Archéologie de la dissidence dans le mouvement rebelle des Touareg au Mali*. In: *Schwerpunktheft „La démocratie déclinée“*. Cahiers d'études africaines, Nr. 137, 35. Jg., Heft 1, S. 55–71. Ders.: *Die Iforas-Touareg im Bergland des Adrar. Eine ganz andere Herrschaft*. In: *Der Fremde*, 2/1991, S. 134–138

Das administrative Häuptlingswesen der Kolonialherrschaft und Postkolonie war stets mit einem intermediären Herrschaftsverständnis und einer arbeitsteiligen Lösung des intermediären Dilemmas verknüpft. Intermediäres Herrschaftsverständnis heißt, dass alles Handeln unter dem Primat steht, die Zusammenarbeit mit dem nationalen Zentrum zu sichern, die „eigene“ Bevölkerung vor den Ansprüchen der nationalen Herrschaftszentrale zu schützen, die Rolle des Häuptlingstums als Mittler zu festigen und seine politische Autonomie zu stärken. Damit setzten sich die Mitglieder des administrativen Häuptlingswesens zwischen die sprichwörtlichen Stühle, was wir das intermediäre Dilemma nennen. Manchen Häuptling kostete es in der mehr als hundertjährigen Geschichte des administrativen Häuptlingswesens sogar das Leben. Aber es gab eine Lösung des Dilemmas: den arbeitsteiligen Umgang mit Konflikten. Das Häuptlingstum besteht nicht aus einem einzelnen Häuptling, sondern aus Familien, Sippen oder Stämmen, das heißt, aus einer Gruppe verwandtschaftlich und tribal verbundener Menschen. Die schwierige Aufgabe, sowohl loyal gegenüber dem staatlichen Zentrum zu handeln und gleichzeitig die Bevölkerung vor diesem Zentrum zu schützen, wird durch diese Gruppe so gelöst, dass im Konfliktfalle die Mitglieder der Häuptlingsgruppe – einvernehmlich oder im Streit – unterschiedliche Rollen und Aufgaben übernehmen. Beispielhaft ist die Tuaregrebellion der neunziger Jahre. War der Neffe des Ifoghas-Oberhaupts Intallah einer der Anführer der Rebellion, einer der Söhne Intallahs als Oberfeldwebel bei den Rebellen und organisierte der älteste Sohn Intallahs eine unabhängige Gruppe von Ifoghas-Kämpfern, ließ das Oberhaupt Intallah das Gespräch mit der Zentralregierung nie abreißen und vermittelte Kontakte zwischen den Rebellen und der malischen Zentralregierung. Dieser arbeitsteilige Umgang mit Kampf und Vermittlung wurde zu einer der wichtigsten Trumpfkarten für den Erfolg der Zweiten Tuaregrebellion und verweist auf einen der Grundzüge des parastaatlichen Häuptlingstums. Es geht im Fall des parastaatlichen Häuptlingstums weder um ‚Sezession‘ noch um eine provinzielle Selbstgenügsamkeit, die man heute gerne mit Wörtern wie ‚traditional‘ beschreibt und dabei entweder verachtet oder feiert. Statt dessen zielt das parastaatliche Häuptlingstum auf die Maximierung seiner politischen Autonomie innerhalb verknüpfter politischer Arenen, unter denen die eine Arena die nationale ist, in der die Mitglieder des nationalen Herrschaftszentrum zu den Akteuren gehören, welche die Zugänge zu wesentlichen Ressourcen mitbestimmen, wenn nicht gar kontrollieren. Nicht anders als das administrative Häuptlingswesen ist das parastaatliche Häuptlingstum auf die Aufgaben der Intermediarität ausgerichtet. Aber anders als im administrativen Häuptlingswesen, dessen Elemente Zentralität und Hierarchie sind, zielt die Konstruktion des parastaatlichen Häuptlingstum auf eine ‚Intermediarität‘ in einem horizontalen Gefüge unterschiedlicher Herrschaftszentren.

Der Verlust des staatlichen Gewaltmonopols in der Postkolonie ist untrennbar mit der schrecklichen Entfesselung der Gewalt verbunden, die Afrika seit Jahrzehnten und anscheinend unaufhaltsam entstellt. Auch die Tuaregrebellion ist Teil der nachkolonialen Verfallsgeschichte des staatlichen Gewaltmonopols. Aber, was dem einen Verlust, kann dem anderen Gewinn sein. Der andere ist in diesem Falle das parastaatliche Häuptlingstum. Die Tuaregrebellion erlaubte dem Häuptlingstum, als regionale Schutzmacht aufzutreten.

Diese Rolle hat drei Seiten: Das parastaatliche Häuptlingstum wird zur Schutzmacht gegen die despotische Zentralmacht. Im Falle der Ifoghas trat dieser Schutz in Gestalt von Rebellenbewegungen auf, die der malischen Zentralregierung einen Friedensvertrag abtrotzten, der politisch und ökonomisch alle Erwartungen übertraf,<sup>15</sup> und die im weiteren

---

<sup>15</sup> Es handelt sich hier um die „Verträge von Tamanrasset“ vom Januar 1991, in denen für den Norden Malis ein „besonderer Status“ vereinbart wurde, der praktisch einer Autonomie des Tuareggebietes gleichkam. Darüber hinaus wurden dem Norden unerhörte ökonomische Zugeständnisse gemacht, die allerdings für die Zukunft eine schwere Hypothek für den Friedensprozeß bedeuteten, weil sie politisch und ökonomisch nicht einlösbar waren. Vgl. Georg Klute, Trutz von Trotha: a.a.O., S. 5ff

Verlauf der Kämpfe klarstellten, dass die malische Armee trotz großer personeller, finanzieller und selbst waffentechnischer Überlegenheit den Krieg gegen die Tuaregrebellen nicht gewinnen konnte. Das parastaatliche Häuptlingstum bietet Schutz vor gewalttätigen internen Machtkämpfen und führt, wenn es den Beweis militärischer Überlegenheit erbringt, aus dem Zustand verallgemeinerter Gewalt heraus, der typischerweise mit dem Zusammenbruch des staatlichen Gewaltmonopols einhergeht. Im Falle der Tuaregrebellion entwickelte sich dieser Zustand verallgemeinerter Gewalt durch die charakteristische Gleichzeitigkeit des Kampfes gegen die Zentralregierung und von harten Kämpfen der Rebellenbewegungen untereinander, aus denen die Rebellenbewegung der Ifoghas um das Oberhaupt Intallah als Sieger hervorging. Mit der erfolgreichen Bewältigung der Gewalt trifft das parastaatliche Häuptlingstum den Kern des Anspruchs auf Staatlichkeit des postkolonialen Herrschaftszentrums selbst: das Gewaltmonopol. Das parastaatliche Häuptlingstum versucht, die nationale Regierung und Verwaltung zu zwingen, vom staatlichen Monopolanspruch auf Gewaltmittel, Gewaltausübung und Gewaltlegitimationen zu lassen, und sich selbst ein regionales Gewaltmonopol anzueignen. Mit den Gewaltmitteln, die das parastaatliche Häuptlingstum in Form von bewaffneten Einheiten in der Hand hat, besitzt es ein relativ wirksames Drohpotential sowohl gegenüber dem nationalen Herrschaftszentrum als auch gegenüber internen Machtkonkurrenten. Nicht zuletzt wird das siegreiche Häuptlingstum für die Bevölkerung, als deren Schutzmacht sie auftritt, zum Verteilungszentrum der Friedensdividenden in der Form von Friedens-, Aufbau- und Entwicklungsprogrammen der Zentralregierung, vor allem aber von den internationalen Geberorganisationen. Das parastaatliche Häuptlingstum gewährleistet nicht nur Frieden, sondern bietet die Aussicht auf Wohlstand. Das ist genau die Kombination, mit der das parastaatliche Häuptlingstum sich zum Akteur des Akkumulationsvorgangs von Legitimitäten machen kann, in dem es um so eindrucksvoller Akteur ist, weil die legitimatorische Akkumulation vor dem Hintergrund der Erfahrung des Verlustes der Legitimitätsressourcen der Postkolonie abläuft.

Die Etablierung des Häuptlingstums als regionale Schutzmacht war im Falle der Tuaregrebellion eng mit dem Ende des Kalten Krieges verbunden. Mit dieser Wende kamen Demokratisierung und Dezentralisierung der Postkolonie sowohl von Seiten der internationalen Geber als auch von Seiten der schwarzafrikanischen Demokratisierungsbewegungen gebieterisch auf die Tagesordnung der schwindsüchtigen Postkolonie. Unter postkolonialen Bedingungen sind jedoch beide, Demokratisierung wie Dezentralisierung, mehr und anderes, als die westliche historische Erfahrung und Verfassungswirklichkeit nahe legen. Sie sind Programme der Paraverstaatlichung regionaler Machtzentren wie das Häuptlingstum: Sie führen zwei strukturell folgenreiche Elemente ein, von denen das erste mindestens für das koloniale und postkoloniale, das zweite für das Häuptlingstum selbst historisch völlig neu sind und es auf eine neue Grundlage stellen, nämlich das Recht der Ämterbesetzung und die Territorialisierung des Häuptlingstums.

Der koloniale Staat und die Postkolonie hatten das Recht der Ämterbesetzung stets für sich in Anspruch genommen und mehr oder minder durchgesetzt. Mit Demokratisierung und Dezentralisierung wird dieses Recht erheblich eingeschränkt. Wahlen auf unterschiedlichen Ebenen treten jetzt an die Stelle des zentralistischen Rechts der Ämterbesetzung und die Zentralregierung büßt vor allem auch das Recht ein, die Position des Häuptlings und die in seinem Umkreis liegenden Ämter von oben zu besetzen. Wahlen beinhalten zwar, dass das Recht der Ämterbesetzung nicht einfach auf das parastaatliche Häuptlingstum übergeht. Aber das parastaatliche Häuptlingstum nutzt alle die Möglichkeiten, die wir aus parlamentarischen Systemen kennen, um Ämter mit jenen Personen zu besetzen, die versprechen, loyal zu sein und die eigene Macht, in unserem empirischen Fall: der Ifoghas, zu stärken. Es werden Positionen innerhalb der Parteien und insbesondere in der mächtigen Regierungspartei besetzt; es werden die Kandidaten für Ämter und Parlamentssitze bestimmt oder es wird bei

ihrer Auswahl ein wichtiges Wort mitgeredet; es werden vertrauensvolle Kandidaten und Kandidatinnen gefördert, es wird die Stimmabgabe der Wähler beeinflusst, und es werden Wahlkreise so geschnitten und mit Wählern versehen, dass die Wahlen den Trägern des parastaatlichen Häuptlingstums keine unangenehmen Überraschungen bescheren. Wahlen im Herrschaftsbereich eines Häuptlingstums bedeuten nicht nur politische Mitbestimmung nach den Lehrbüchern der Demokratietheorie, sondern die Stärkung des Häuptlingstums und seine Festigung im Koordinatensystem der postkolonialen Machtzentren.

Am folgenreichsten für den Vorgang der Paraverstaatlichung ist jedoch die Territorialisierung des Häuptlingstums. Das vorkoloniale Häuptlingstum in Afrika – und nicht nur hier – hatte mit dem Territorialgrundsatz des Staates nichts im Sinn. Sein Prinzip war nicht die Herrschaft über Territorien, sondern über Menschen. Der Kolonialstaat brachte den Territorialgrundsatz. Die Postkolonie bemühte sich, ihn recht und schlecht aufrechtzuerhalten. Aber beiden gelang es nie, ihn bis in den letzten Winkel, wie es treffend heißt, auf Dauer durchzusetzen; das gilt vor allem für die riesigen saharischen Gebiete. Im kolonialen und postkolonialen Staat stieß der Territorialgrundsatz an die Grenzen, welche die vielgestaltigen Antagonismen des Despotismus und die Konflikte der intermediären Verwaltung mit sich bringen.

Mit Demokratisierung und Dezentralisierung ändert sich diese Sachlage grundlegend: Jetzt ist es das regionale Machtzentrum, sprich: das Häuptlingstum selbst, das ein unmittelbares Interesse an der Territorialisierung seiner Herrschaft hat. Der Zugriff auf Menschen, auf Ämter und vor allem auf die neuen Steuern zum Beispiel der Gemeinden sind an die territorialen Grenzen von Wahlkreisen, Gemeinden und Regionen gebunden. Gebietsherrschaft ist für das parastaatliche Häuptlingstum nicht abstrakte Herrschaft wie auf den Karten tüchtiger Topographen oder in den Grenzsteinen, die in den großen Temperaturschwankungen der Wüsten bersten. Gebietsherrschaft, das sind Wählerstimmen, Rats- und Parlamentssitze, Steueranteile, Steuerzahler; das heißt auch mögliche direkte Konkurrenz zum Nachbarn, da ein kleineres oder anders geschnittenes Territorium weniger Wählerstimmen, weniger Rats- und Parlamentssitze, weniger Steueranteile und weniger Steuerzahler beinhalten kann. Was unter den Bedingungen der vorkolonialen, kolonialen und nachkolonialen Herrschaft für die regionalen Machtzentren ganz und gar abstrakt war oder gar ihren Interessen zuwiderlief, wird unter den Bedingungen der Demokratie und der dezentralisierten Ordnung zu einer Schlüsselressource regionaler Herrschaft.

Demokratisierung und Dezentralisierung werden folglich zu konstitutiven Kräften beim Umbau des administrativen Häuptlingswesens zu parastaatlichen Häuptlingstümern. Vermittelt über demokratische Wahlen und die Territorialisierungsprozesse der Dezentralisierung öffnen sie dem Häuptlingstum neue Chancen auf dem Weg zur parastaatlichen Herrschaft. Sie fügen dem – zwar stets strittigen – Anspruch des Häuptlingstums auf ein regionales Gewaltmonopol und seiner Macht, den Zugang zu materiellen Gütern zu kontrollieren, die wichtige Herrschaftsressource der Personalpolitik und damit seine Einflussnahme auf die demokratischen Vertretungsorgane hinzu und machen aus einem Herrschaftsraum ein parastaatliches Territorium.

## Von der Nichtregierungsorganisation der Entwicklungshilfe zur parastaatlichen Entwicklungsherrschaft

Die unübersehbare Gegenwart von Nichtregierungsorganisationen (NRO) in Schwarzafrika gehört zu den nachhaltigen Eindrücken jedes aufmerksamen und neugierigen Reisenden. Wo in Schwarzafrika gebaut, alphabetisiert, gehandelt, geheilt oder geholfen wird, wo Vorratsspeicher, Brunnen, Schulen, Gemeindezentren, Kooperativen, Krankenhäuser, Apotheken, Läden oder Radiostationen entstehen, fast immer zeichnen Nichtregierungs-

organisationen als Verantwortliche, zumindest liegt ein Teil der Verantwortung bei ihnen. Wo der europäische Reisende staatliche Verwaltung erwartet, weil es um deren ureigene Aufgaben geht, findet er in Afrika ein kaum durchschaubares Gefüge von NRO unterschiedlichsten Charakters. Vielerorts hat sich für den Betrachter die staatliche Verwaltung in eine Verwaltung durch NRO aufgelöst, und wenn die Neoliberalen nicht so gewinnsüchtig wären, müsste es ihnen fast scheinen, als habe sich gerade das moderne Afrika aufgemacht, seine Utopie einer Ordnung ohne staatliche Verwaltung zu verwirklichen, allerdings mit einem Markt, der als ein spezifischer „Hilfe-Markt“ nicht ganz den gewohnten Modellannahmen der liberalen Wirtschaftstheorie folgt.

Noch immer ist die finanzielle Bedeutung der NRO für die Entwicklung der postkolonialen Ordnungen relativ bescheiden. Zwischen Mitte der siebziger bis zur ersten Hälfte der neunziger Jahre lag der NRO-Anteil an der Gewährung von Entwicklungsgeldern fast unverändert zwischen 11,5 Prozent und 14,5 Prozent.<sup>16</sup> Aber das Bild, das ein Reisender gewinnt, ist dennoch höchst aufschlussreich, weil es den Blick auf eine der wichtigsten Entwicklungen in den postkolonialen Ordnungen lenkt: auf den immens wachsende Einfluss der NRO. Noch ist dieser Einfluss in den Hauptstädten oft eher einer des entwicklungspolitischen Diskurses, aber im Busch, in den Weilern, kleinen Provinzstädten und größeren Provinzzentralen ist er sozial, wirtschaftlich und politisch schon von großem Gewicht. Hier auf der lokalen Ebene ist der größte Teil der Wohlfahrts- und Entwicklungsmaßnahmen der NRO nicht mehr zu entbehren. Dieter Neubert hat zu Recht von einem Verhältnis der Komplementarität zwischen postkolonialem Staat und NRO gesprochen.<sup>17</sup> Die Arbeiten und Maßnahmen der NRO entlasten die Zentralregierungen finanziell, sozial und politisch, sie mildern die schlechte soziale Lage der Bevölkerung und helfen, soziale und politische Konflikte zu dämpfen. Blickt man auf dieses Verhältnis der Komplementarität allerdings von der lokalen Warte und stellt man diese Komplementarität in den Zusammenhang einer zerfallenden Postkolonie und der Art des wachsenden Einflusses der NRO, dann zeigt sich im Aufstieg der NRO etwas grundsätzlich Neues, das der Komplementarität einen anderen Sinn gibt. Wir wollen dieses Neue als Weg zu einer parastaatlichen Entwicklungsherrschaft der NRO bestimmen, in der die Komplementarität von „Staat“ und NRO zum Konkurrenzverhältnis parastaatlicher Akteure um Herrschaft über Menschen, Regionen und Ressourcen umgewandelt ist. Man erkennt diesen Weg zur Parastaatlichkeit der NRO am besten, wenn das Verhältnis der NRO zu Postkolonie und postkolonialer Verwaltung und die Veränderungen in den Blick geraten, welche die Tätigkeiten von NRO im Verhältnis zwischen zentraler Verwaltung und Bevölkerung auslösen.

Die Arbeit der NRO ist von einem ausgeprägten Autonomiestreben bestimmt. „Sie wollen weitgehend unabhängig von staatlichem Einfluss über Arbeitsbereiche und Arbeitseinsätze entscheiden.“<sup>18</sup> Dem globalen und imperialen Anspruch der Devise „Vom Staat zum Markt“ folgend, hat die Weltanschauung der NRO einen paradigmatischen Wechsel vollzogen. Legten NRO bis zu den Umbruchjahren der ausgehenden achtziger Jahre Wert darauf, den nachkolonialen „Staat“ stets in ihre Aktivitäten einzubinden, lassen sie sich heute von der Devise leiten. „Autonomie vom Versager Staat“ leiten. Für ihre praktische Arbeit heißt das,

---

<sup>16</sup> Allerdings läuft dieser Anteil auf beträchtliche Summen hinaus. Zu Beginn der neunziger Jahre war diese Summe größer als die der International Development Association, der Entwicklungsorganisation der Weltbank. Nur Japan, USA und Frankreich haben Entwicklungshilfebudgets, die zusammengenommen größer als die der NRO sind, wobei ein Teil der Budgets dieser Staaten wieder über die NRO geleitet wird. Vgl. Dieter Neubert: Entwicklungspolitische Hoffnungen und gesellschaftliche Wirklichkeit. Eine vergleichende Länderfallstudie von afrikanischen Nicht-Regierungsorganisationen in Kenia und Ruanda. Frankfurt/M., New York 1997, S. 28f. Development Utopia Re-visited. Non-Governmental Organisations in Africa. In: Sociologus 47/1997, S. 51–77

<sup>17</sup> Dieter Neubert: a.a.O., S. 354ff

<sup>18</sup> Ebd., S. 383

dass NRO nach eigenen Zielsetzungen und Kriterien aktiv werden. Besonders im Bereich der kommunalen und ländlichen Infrastrukturen übernehmen NRO dabei soziale und entwicklungspolitische Aufgaben, die in den Verantwortungsbereich der lokalen Verwaltung gehören. Vielerorts stehen NRO dabei in direkter Konkurrenz zur lokalen Verwaltung. Sowohl in ihren Projekten als auch bei längerfristig angelegten Programmen errichten sie üblicherweise eigene Entscheidungs- und Arbeitsstrukturen, die parallel zur staatlichen Verwaltung bestehen. Oft wählen sie ihre Klientel nach weltanschaulichen Gesichtspunkten aus, die eine mehr oder minder offene Herausforderung der politischen Ideologien der Träger der postkolonialen Zentralherrschaft sind. Die Organisationen und Arbeitsfelder der NRO lassen neue lokale Führungsgruppen entstehen. Sie sind für die bestehende lokale Elite neue Wege, ihre Interessen durchzusetzen, und neue Chancen, ökonomisch, sozial und politisch aufzusteigen. Aufgrund ihrer Ressourcenausstattung, die auf lokaler Ebene der staatlichen Verwaltung meist überlegen ist, und ihrer Möglichkeiten, Zugänge zu staatlichen Geldern zu eröffnen, treten die NRO in Konkurrenz zu den etablierten Patronage- und Klientelnetzen. Sie werden zu konkurrierender Patronage- und Klientelordnungen der Hilfe.

Für die nachkoloniale Zentralherrschaft sind diese Sachverhalte zwiespältig. Was auf der einen Seite zwar komplementär ist, ist auf der anderen Seite eine augenfällige Offenlegung der geringen und schwindenden Organisationsmacht des Staates und insbesondere seiner Verwaltung. Was dies auf der Ebene einer Lokalverwaltung bedeutet, lässt sich anhand von Nordtogo anschaulich machen, von dem die Verwaltungswissenschaftlerin Miriam Reÿne und der Rechtsethnologe Adriaan van Rouveroy van Nieuwaal ein Beispiel gegeben haben, das allen vertraut ist, die mit Lokalverwaltungen in westafrikanischen Entwicklungsländern zu tun haben. Es verknüpft zugleich die Problematik der NRO mit der des Häuptlingtums<sup>19</sup>. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre untersuchten Reÿne, van Rouveroy und van Nieuwaal in der Präfektur Sokodé die Beziehungen zwischen Präfektur, Häuptlingen und NRO. Sie hielten fest, wie durch die finanziellen Ressourcen und die Organisationsmacht der NRO sich das Verhältnis zwischen Präfektur, Häuptlingen und Bevölkerung und die Tätigkeiten und Funktionen der Präfektur veränderten: Die NRO wurden für alle Fragen, die sich um die Entwicklung Sokodés und seines Verwaltungsbezirks drehten, zu den ersten und wichtigsten Ansprechpartnern der Bevölkerung und der Häuptlinge. Die Beziehung zwischen Häuptlingen und Präfektur verlor an Bedeutung. Die in der Präfektur Sokodé tätigen NRO brachten die Verwaltung gerade um diejenigen Aufgaben, die der Kern der offiziellen Aufgabenbestimmung der Verwaltung sind. Die Mitglieder und nicht zum wenigsten der Präfekt selbst wurden von ihren Verwaltungsaufgaben „freigestellt“ und gaben sich dem Müßiggang und der Politik hin, nicht zuletzt der eigenen Karrierepolitik. Mit anderen Worten: NRO werden zum Konstruktionselement einer Spirale abnehmender staatlicher Organisationsmacht. Je effizienter NRO werden, desto mehr gewinnen sie administrativen Charakter und desto ineffizienter und politisierter wird die staatliche Verwaltung.<sup>20</sup>

Zur Veränderung der Tätigkeitsbereiche und der Stellung von Verwaltung und NRO auf dem lokalen Feld und im Besonderen zur Abnahme der Organisationsmacht der Verwaltung und ihrer Zunahme auf Seiten der NRO kommen einschneidende legitimatorische Folgen hinzu. Es stellt sich ein doppelter Legitimitätsverlust der zentralherrschaftlichen Verwaltung durch das Wirken der NRO ein. Der eine schreibt den allgemeinen legitimatorischen Verlust der Postkolonie fort, nämlich die schwindende Legitimität der Organisationsmacht. Der

---

<sup>19</sup> Vgl. Miriam Reijne u.a.: Illusion of Power. Actors in Search of Power in a Prefectural Arena in Central Togo. In: Jakob Rösel, Trutz von Trotha (Hg.): Dezentralisierung, Demokratisierung und die lokale Repräsentation des Staates. Theoretische Kontroversen und empirische Forschungen/Décentralisation, démocratisation, et les représentations locales de la force publique. Débats théoriques et recherches empiriques. Köln 1999, S. 167–183

<sup>20</sup> Vgl. Georg Klute, Trutz von Trotha: a.a.O., S. 23ff

andere trifft den Legitimitätsglauben der Beherrschten im Sinne der Weberschen und klassischen politischen Philosophie. Dabei entstehen Prozesse, die wir die „Delegitimierungspiralen NRO bestimmter Entwicklungspolitik“ nennen möchten, und die Neubert am Beispiel Kenias eindrücklich skizziert hat: „Die politische Kritik der NRO bedroht nicht nur die Hegemonie des Staates, indem sich weitere politische Kräfte im Land etablieren und diesem das politische Monopol streitig machen, sondern zugleich die staatliche Legitimität. Dies wirkt zunächst nach innen. ... Die Kritik an den sozialen Ungerechtigkeiten, an der Verletzung der Bürger- und Freiheitsrechte ... stellen auch die Leistungsfähigkeit des Staates in Frage.“<sup>21</sup> Das geschehe insbesondere durch einen „verdeckten Prozess, der möglicherweise noch wichtiger ist, aber leicht übersehen werden kann“<sup>22</sup>. Es ist der Prozess der Entwertung staatlicher Wohlfahrts- und Entwicklungsleistungen, die für die Postkolonie das Fundament der Legitimation waren und die Unterstützung wichtiger Teile der Bevölkerung gesichert haben. Statt der postkolonialen Zentralregierung werden NRO mit ihren Projekten und Angeboten zu den „Hoffnungsträgern des Überlebens“<sup>23</sup>. NRO eröffnen „alternative Wege des Zugangs zu Leistungen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und somit zu einer weiteren Bedrohung der [staatlichen] Hegemonie werden“<sup>24</sup>. Und Neubert fährt fort: „Einmal in die Kritik geraten, verliert der Staat im direkten Vergleich der Leistungsfähigkeit zwischen staatlicher Verwaltung und NRO zunehmend an Boden. Während die NRO meist projektbezogen über relativ kurze Zeiträume bewertet werden, wird der Staat an seinem flächendeckenden Angebot und dessen langfristiger Wirkung über viele Jahre hinweg gemessen. ... [D]ie ... Mängel der Tätigkeit der NRO werden bisher kaum wahrgenommen, so dass die Schwächen der staatlichen Verwaltung durch ungleiche Bewertungsbedingungen noch verstärkt zu Tage treten.“<sup>25</sup>

Eine besondere Zuspitzung erfährt die Rolle der NRO, wenn es sich nicht um nationale, sondern internationale NRO beziehungsweise um nationale NRO handelt, die, was die Regel ist, mit internationalen NRO in enger Verbindung stehen. In diesem Fall sind die NRO in der internationalen Arena der Entwicklungshilfe Konkurrenten der nachkolonialen Zentralregierung. Sie ziehen Ressourcen ab, die dem Staat zukommen könnten. Mit wachsender Förderung der NRO auf dem Markt der Entwicklungshilfe und Hilfeinterventionen kommen die Mittel, die zuvor an den Staat geflossen sind, den NRO zu, was wiederum deren Autonomie stärkt, den Zugang der Zentralregierung zu Mitteln einschränkt und die Spirale sinkender staatlicher Organisationsmacht und des Legitimitätsverlustes weiter dreht. Wenn inzwischen durch Einflussnahme und Druck nationaler und internationaler NRO Entwicklungshilfe ganz oder in wichtigen Teilen zum Erliegen kommen kann, dann wird die Postkolonie in ihrem Fundament selbst getroffen. Mehr noch: Mit dem wachsenden Einfluss von internationalen NRO entstehen Machtbeziehungen und Machtzentren, die wir die „internationalisierte Parastaatlichkeit“ der NRO nennen möchten. In diesen Beziehungen und Zentren, zu denen die einflussreichen NRO der Entwicklungspolitik und ihre Zusammenschlüsse auf nationaler und internationaler Ebene gehören, wird über Projekte und ihre Durchführung entschieden, die als Infrastrukturleistungen in den betroffenen Ländern zum Kern des Verantwortungsbereichs der staatlichen Verwaltung gehören. In ihnen werden Entscheidungen gefällt oder wesentlich beeinflusst, ob NRO in einem bestimmten nachkolonialen Land überhaupt noch arbeiten oder ob die verantwortlichen Regierungen der

---

<sup>21</sup> Dieter Neubert: a.a.O., S. 384

<sup>22</sup> Ebd.

<sup>23</sup> Ebd., S. 385

<sup>24</sup> Ebd.

<sup>25</sup> Ebd., S. 386

Geberländer weiterhin Entwicklungshilfe für ein bestimmtes Land bereitstellen sollen. In den Katastrophengebieten Afrikas gibt es inzwischen Fälle, in denen NRO faktisch weitgehend unabhängig von den betroffenen nationalen Regierungen entschieden haben, ob und wie sie intervenieren<sup>26</sup>. Angesichts der extremen Abhängigkeit der postkolonialen Zentralherrschaft von der Entwicklungshilfe, ihrer „Außenabhängigkeit“<sup>27</sup>, wird in solchen entwicklungs-politischen Entscheidungen über das Wohl und Weh des zentralen Herrschaftsapparates selbst entschieden. Aus Entwicklungshilfe von Nichtregierungsorganisationen ist parastaatliche Entwicklungsherrschaft von NRO geworden - übrigens eine ohne jede demokratische beziehungsweise nur extrem vermittelte demokratische Legitimation.

## Zusammenfassung – oder ein (noch) spekulativer Blick in die Zukunft: von der Postkolonie zur parastaatlichen Ordnung

Afrika ist zu einem Experimentierraum für neue Formen politischer Herrschaft geworden. Sie reichen von einer Demokratisierung nach den Grundzügen des britischen Vorbildes über die Konstitutionalisierung von Erbmonarchien, das Beharren auf der Postkolonie in der von uns skizzierten Form und die Herrschaft quasitheokratischer Bewegungen bis hin zu einem Staatszerfall, der in Parastaatlichkeit oder im seltenen Fall in neue Formen segmentärer Ordnung mündet oder in dem sich die politische Ordnung ganz in „Gewaltmärkte“ auflöst<sup>28</sup>. Steht für Demokratisierung der bisher einigermaßen friedliche Übergang der rassistischen Apartheid-Demokratie zur parlamentarischen Mehrheitsdemokratie in der Republik Südafrika, so stehen für die anderen Formen politischer Herrschaft die halbherzigen Versuche zu einer konstitutionellen Monarchie in Marokko, die Wiederauferstehung der postkolonialen „Beuteregimes“ in Togo, Kamerun oder Kenia, der blutige Konflikt in Algerien und der religiöse Fundamentalismus des sudanesischen Revolutionsregimes, dazu die „Gewaltmärkte“ Liberias, der Demokratischen Republik Kongo oder des Südsudans und die segmentäre Verfassung Somalias<sup>29</sup> – um nur einige wenige Typen politischer Ordnungen in einem Afrika zu nennen, das sich nicht anders als alle anderen Teile der Welt jeder bequemen Vereinfachung entzieht. Es hätte den Rahmen unserer Darlegungen gesprengt, dieser Vielfalt des Neuen im Einzelnen nachzugehen. Stattdessen haben wir uns auf die Entstehung der parastaatlichen Ordnung konzentriert, deren Umrisse sich mehr und mehr abzuzeichnen beginnen.

Die parastaatliche Ordnung nimmt Abschied von den Grundsätzen der Zentralität und Hierarchie der staatlichen Ordnung, die mit der Postkolonie gründlich gescheitert ist. An die Stelle einer Postkolonie mit ihrer vergeblichen Utopie der Staatlichkeit tritt ein Gefüge parastaatlicher Akteure, die an die Grundsätze der Addition und Intermediarität vorkolonialer,

---

<sup>26</sup> Vgl. den aufschlussreichen Artikel des Ko-Direktors von African Rights in London, Alex de Waal: Nulllösungen. Die neue Macht der NGOs und ihr Ruf nach dem Militär. In: die tageszeitung, 30.11.1994, S. 13–16. Vgl. auch die treffenden Beobachtungen zur deutschen Flüchtlingshilfe in Uganda von Marion Aberle: Lieber Mehl als eine Getreidemühle. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 54, 5.3.2001, S. 7

<sup>27</sup> Zur „Außenabhängigkeit“ der postkolonialen Regime vgl. Thomas Bierschenk: Außenabhängigkeit und Intermediarität. Merkmale des Staates in Benin vor 1989. Sozialanthropologische Arbeitspapiere 52, Berlin 1993. Thomas Bierschenk, Georg Elwert, Dirk Kohnert: Einleitung: Entwicklungshilfe und ihre Folgen. In: Thomas Bierschenk, Georg Elwert (Hg.): Entwicklungshilfe und ihre Folgen. Ergebnisse empirischer Untersuchungen in Afrika. Frankfurt/M., New York 1993, S. 7–39

<sup>28</sup> Vgl. Georg Elwert: Gewaltmärkte. Beobachtungen zur Zweckrationalität der Gewalt. In: Trutz von Trotha (Hg.): Soziologie der Gewalt, S. 86–101

<sup>29</sup> Zu diesem ebenso bedrückenden wie herrschaftssoziologisch sehr interessanten somalischen Weg vgl. Sonja Heyer: Staatsentstehung und Staatszerfall in Somalia. Chance und Wirkungen des staatlichen Gewaltmonopols. In: Jan Koehler, Sonja Heyer (Hg.): Anthropologie der Gewalt. Chancen und Grenzen der sozialwissenschaftlichen Forschung. Berlin 1998, S. 89–104

kolonialer und postkolonialer Ordnungen anknüpfen und die um die Herrschaft über Menschen, Regionen und Ressourcen streiten. Die parastaatlichen Akteure konstituieren eine horizontale Ordnung von konkurrierenden und zugleich verbundenen Herrschaftszentren. Die Verbundenheit der Herrschaftszentren wird durch einen allgemeinen Rahmen der „nationalen“ Zugehörigkeit hergestellt. Es ist allerdings ein sehr zerbrechlicher Rahmen, weil die wesentlichen Handlungs- und Identifikationsräume die ethnisch-regionalen Einheiten sind<sup>30</sup>. Im Mittelpunkt der „nationalen“ Zugehörigkeit steht die Zentralregierung, die eine Art intermediäre Schirmherrschaft in den Außenbeziehungen der parastaatlichen Ordnung innehat. Sie sorgt dafür, dass die internationalen Geber dem nationalen Zentrum mit Status, Beziehungen und Geld ihre Referenz erweisen, die nationalen politischen Akteure in den Foyers der Entwicklungsprogrammgestalter und -experten noch ein Wort mitreden und die klienteläre konzentrische Ordnung auch in der Hauptstadt noch einen Ort hat. Das nationale Herrschaftszentrum wird zum Ersten unter den intermediären Gleichen.

Die Art der von den parastaatlichen Herrschaftszentren beanspruchten Souveränitäten kann so verschieden sein wie die Ansprüche des regionalen parastaatlichen Häuptlingtums und der Zentralregierung auf das Gewaltmonopol in den von ihnen kontrollierten Räumen oder die Interventions- und Organisationsansprüche der NRO. Die parastaatliche Ordnung ist eine Ordnung der Parastaatlichkeiten. Für die internationale Gemeinschaft folgt aus der parastaatlichen Ordnung, dass die Außenbeziehungen des Parastaates so komplex wie die Vielfalt der Herrschaftszentren werden, die ihn ausmachen. Das wird weder das Problem der Repräsentation des Parastaates in den internationalen Organisationen und Beziehungen und schon gar nicht die Entwicklungshilfe für parastaatliche Ordnungen erleichtern. Die Konfliktpotenziale im internationalen Verkehr mit der parastaatlichen Ordnung werden zunehmen.

Prof. Dr. Trutz von Trotha  
Professor für Soziologie Universität-Gesamthochschule Siegen

Dr. Georg Klute  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter Lehrstuhl für Soziologie Universität-Gesamthochschule Siegen

---

<sup>30</sup> Die parastaatliche Ordnung ist nicht der Beginn des Weges zur Sezession, die Gegenwärtigkeit der Sezessionsmöglichkeit gibt jedoch besonders regionalen Herrschaftszentren wie dem parastaatlichen Häuptlingstum ein machtvolleres politisches Drohpotenzial in die Hand.