

Trutz von Trotha

Über den Erfolg und die Brüchigkeit der Utopie staatlicher Herrschaft

Herrschaftssoziologische Beobachtungen über den kolonialen und nachkolonialen Staat in Westafrika

Die europäische Expansion nach Afrika war vieles zugleich. Aber sie war vor allem eine Herrschaftsutopie. Als Utopie der Machtkonkurrenz und Eroberung ließ sie sich auf die voraussetzungsreichste aller Unternehmungen der Macht ein: die Utopie staatlicher Herrschaft in den eroberten Gebieten zu verwirklichen¹. Gedacht war die Utopie des kolonialen Staates nach den Vorbildern der europäischen ‚Mutterländer‘. Die Errichtung des kolonialen Staates war ein revolutionäres Unterfangen, selbst wenn auf staatliche Strukturen in den eroberten Gebieten zurückgegriffen werden konnte; in Afrika südlich der Sahara – und in Westafrika allemal – war dies angesichts der Vorherrschaft von Groß-Häuptling- und Häupt-

¹ Unter ‚staatlicher Herrschaft‘ oder ‚Staat‘ verstehe ich eine zentralisierte Gebietsherrschaft. Die Zentralmacht beansprucht einigermaßen erfolgreich das Monopol des legitimen physischen Zwangs, das Gewaltmonopol. Zum Beispiel in Gestalt von Armee, Polizei und über Waffengesetze hat die Zentralmacht also mehr oder minder die Verfügung über die Gewaltressourcen und vor allem die Rechtfertigungsgründe für gewalttätiges Handeln monopolisiert. Dem entspricht der Anspruch auf Monopole in den drei klassischen Bereichen der Normordnung: in der Normsetzung, Sanktionierung von Normabweichung und im Sanktionsvollzug. Von ‚staatlicher Herrschaft‘ spreche ich aber nur dann, wenn die Zentralmacht zusätzlich noch über einen bürokratischen Herrschaftsapparat verfügt. Das heißt: die Herrschaftszentrale macht auf dem Wege der Verwaltungsbükratie einen Anspruch auf *direkte* Herrschaftsausübung über die Beherrschten geltend und kann diesen Anspruch zumindest teilweise verwirklichen. Um möglichen Mißverständnissen vorzubeugen. Grundsätzlich für ‚staatliche Herrschaft‘ ist nicht, daß die Zentralmacht *ausschließlich* über bürokratisches Handeln mit den Beherrschten verkehrt. Im Gegenteil: Im Unterschied zum modernen europäischen Anstaltsstaat, der vorherrschend auf bürokratischem Handeln beruht, ist es zum Beispiel für den Kolonialstaat kennzeichnend, daß in weiten Bereichen der Verkehr mit den Beherrschten sich in den Formen des despotischen und besonders intermediären Handelns vollzieht. Kurz: Zentralität, Territorialität, Gewaltmonopol, Monopole in der Normordnung und Bürokratie sind die konstitutiven Merkmale dessen, was ich im folgenden mit den Begriffen des ‚Staates‘ und der ‚staatlichen Herrschaft‘ benenne; vgl. *Trutz von Trotha*, *Koloniale Herrschaft. Zur soziologischen Theorie der Staatsentstehung am Beispiel des Schutzgebietes Togo* (Tübingen 1994; im folgenden abgekürzt: *Trotha*, Herrschaft) IX.

lingtümern, poly- und akephalen Gesellschaften² allerdings eher selten der Fall. Es war eine Unternehmung, die auf die radikale Umgestaltung, den Umsturz der politischen Ordnungen in den eroberten Gebieten hinauslief. Die europäische Kolonialherrschaft bedeutete eine ‚Revolution der Macht‘ und zwar über den Sachverhalt hinaus, daß sie die angetroffenen politischen Machtverhältnisse, die vorkolonialen Machtbeziehungen, Konkurrenzen und Konflikte nachhaltig berührte, und obwohl die ‚Alten Afrikaner‘ – wie sich die deutschen Kolonialbeamten selbst bezeichneten³ sich in ihrem Konservativismus der ‚Bewährung‘ nicht als ‚Revolutionäre der Macht‘ verstanden. Nichtsdestotrotz: Es ging um die Form politischer Herrschaft selbst. Davon blieb nahezu keine gesellschaftliche und kulturelle Ordnung unberührt. Die koloniale Unternehmung lief auf die radikale Umwälzung der eroberten Ordnungen hinaus und forderte dementsprechend so ziemlich alle schwerwiegenden Konflikte heraus, die Menschen miteinander haben können. Im Unterschied zum europäischen Staatenbildungsprozeß zeichnete sich die europäische Expansion nicht zuletzt dadurch aus, daß gerade in der Zeit des Hochimperialismus und des ‚Wettlaufs‘ um koloniale Besitzungen in Afrika die Utopie des okzidental Staates in Afrika und anderswo um die bürgerlich-demokratischen und rechtsstaatlichen Seiten des europäischen Staatsbildungsvorgangs der zweiten Hälfte des 18. und des ganzen 19. Jahrhunderts verkürzt war und selbst mit grundlegenden kulturellen Gemeinsamkeiten nicht gerechnet werden konnte. Eine der Formen dessen, was ich im Anschluß an Heinrich Popitz ‚Basislegitimität‘ nenne⁴, nämlich die Basislegitimität der kulturellen Zugehörigkeit, war für die kolonialen Eroberer zu keinem Zeitpunkt ihrer Herrschaft erreichbar. Die gewalttätigen Eindringlinge waren und blieben fremde Eroberer – auch in ihrem Selbstverständnis⁵. Aber um so imaginativer und radikaler erscheint in der Rückschau, woran die gewalttätigen Kolonialregierungen und die ‚bewährten‘ Kolonialbeamten ‚im Busch‘ mit der Verwirklichung bürokratischer Herrschaft teilhatten.

Im folgenden will ich zwei Dinge tun. Anhand allgemeiner herrschaftssoziologischer Konzepte skizziere ich zuerst kurz einige wesentliche Merkmale des kolonialen und nachkolonialen Staates in Westafrika⁶, wobei ich von der Unterstellung

² Zu den verschiedenen Typen politischer Ordnungen des vorkolonialen Afrika vgl. *Trotha, Herrschaft* 225–261 und die dort genannte Literatur.

³ Die französischen Kolonialbeamten waren hier – wie so häufig – genauer und sprachen vom ‚broussard‘ oder ‚vieux broussard‘, vom ‚Buscherfahrenen‘.

⁴ *Heinrich Popitz, Phänomene der Macht* (Tübingen 1992; im folgenden abgekürzt: *Popitz, Macht*) 221–227; zum Konzept der ‚Basislegitimität‘ s. unten, Teil I.

⁵ Ohne Frage gab es zahlreiche Formen, Zugehörigkeit zu inszenieren. Die Selbstbezeichnung ‚Alte Afrikaner‘ ist eine unter ihnen. Daß diesen Inszenierungen kein Erfolg beschieden war, legten die antikolonialen Bewegungen und ein Dekolonialisierungsprozeß offen, zu dessen Wurzeln der ‚doppelte Antikolonialismus‘ der Beherrschten und Angehörigen der ‚Mutterländer‘ gehörte. Beide kamen einem ‚Offenbarungseid‘ der Basislegitimität der kulturellen Zugehörigkeit gleich.

⁶ Ich beziehe mich hier im wesentlichen auf meine Studie zur Kolonialherrschaft in Togo (*Trotha, Herrschaft*) und die Beobachtungen und Überlegungen in meinen beiden Aufsätzen

ausgehe, daß sich diese Merkmale nicht nur in Westafrika finden ließen und lassen. Ich konzentriere mich auf die herrschaftssoziologischen Konzepte der *Gewalt*, *Intermediarität* und *Basislegitimität* (I)⁷. Unter dem Begriff der ‚*Parastaatlichkeit*‘ untersuche ich anschließend einige Züge des gegenwärtigen Wandels von Formen des nachkolonialen Staates in Westafrika. Ich gehe dabei von der These aus, daß der gegenwärtige Wandel selbst wiederum nur eine Variante in einem weltweiten Vorgang ist, der die Grundfesten des Modells staatlicher Herrschaft berührt, wie sie die okzidentale Staatsentwicklung in den vergangenen zweihundert Jahren ausgebildet hat (II). Ich schließe mit einer kurzen Zusammenfassung (III).

I. Der koloniale und nachkoloniale Staat in Westafrika: Von der Dominanz von Despotie und Intermediarität und dem Schwund von Basislegitimitäten

Der koloniale und nachkoloniale Staat in Westafrika sind despotische Ordnungen. Sie sind Ordnungen prekärer Staatlichkeit und begrenzter Basislegitimitäten.

Zweifellos war der Kolonialstaat eine gewalttätige Ordnung, so gewalttätig, um ein Wort von Bertrand de Jouvenel zu paraphrasieren, wie „Räuberbanden“, aus

„Gewalt, Staat und Basislegitimität. Notizen zum Problem der Macht in Afrika (und anderswo)“ (in: *Macht der Identität – Identität der Macht. Politische Prozesse und kultureller Wandel in Afrika*, Beiträge zur Afrikaforschung 5, hrsg. v. Heidi Willer, Till Förster, Claudia Ortner-Buchberger [Münster 1995] 1–16; im folgenden abgekürzt: *Trotha*, Notizen) und „Streng, aber gerecht – hart, aber tüchtig. Über Formen von Basislegitimität und ihre Ausprägungen am Beginn staatlicher Herrschaft“ (in: *Legitimation von Herrschaft und Recht / La légitimation du pouvoir et du droit*, 3. Kolloquium deutsch-französischer Rechtsanthropologen / 3e Colloque franco-allemand des anthropologues du droit, Sankt Augustin, 20. – 25. November 1992, hrsg. v. Wilhelm J. G. Möhlig, *Trutz von Trotha* [Köln 1994] 69–90; im folgenden abgekürzt: *Trotha*, Basislegitimität).

⁷ Zwar gehe ich davon aus, daß es ‚den‘ Kolonialstaat ebenso wenig gab, wie es ‚den‘ okzidentalen Staat gibt. Ebenso wie es nur eine Fülle von Formen okzidentaler Staatlichkeit gibt, ebenso gibt es nur Formen kolonialer Staatlichkeit. Im Konzept ‚des‘ Kolonialstaates möchte ich allerdings Merkmale skizzieren, von denen ich annehme, daß sie sich – zumindest in zahlreichen – Kolonialstaaten finden lassen. In diesem Sinne verstehe ich das Konzept ‚des‘ Kolonialstaates nicht als ‚Idealtypus‘ im Max Weberschen Sinne, sondern als ein empirisches Konzept. Unter diesen methodologischen Gesichtspunkten ist immer noch die Kontroverse zwischen Hubert Deschamps und Lord Lugard aufschlußreich, insofern Deschamps auf den empirischen Gemeinsamkeiten zwischen dem englischen und französischen Modell kolonialer Herrschaft besteht; s. *Hubert Deschamps*, Und nun, Lord Lugard, in: *Moderne Kolonialgeschichte*, hrsg. v. *Rudolf von Albertini* (Neue Wissenschaftliche Bibliothek, Geschichte 39, Köln 1970) 203–219; *Frederick John Dealtry Lord Lugard*, The Dual Mandate in British Tropical Africa (London 1965/1922); zu Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen dem kolonialen und nachkolonialen Westafrika und anderen Regionen s. dazu meinen Aufsatz „Ordnungsformen der Gewalt oder Aussichten auf das Ende des staatlichen Gewaltmonopols“, (in: *Politische Institutionen im Wandel, Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 35, hrsg. v. *Birgitta Nedelmann* [Opladen, Wiesbaden 1995] 129–166; im folgenden abgekürzt: *Trotha*, Gewaltmonopol).

deren Erfolgen der Staat „im wesentlichen“ entsteht⁸. Das gilt nicht nur für seine Geburt in mehr oder minder blutigen Eroberungszügen, die sich gerne ‚Expeditionen‘ nannten. Das gilt auch für die vielfältigen Formen der Gewalttätigkeit, in denen die Mitglieder der ‚kolonialen Gesellschaft‘ – d.h. der sozio-kulturellen Ordnung der Gruppen der Erobererminderheit im Unterschied zu den Ordnungen der unterworfenen Bevölkerungsgruppen – mit den beherrschten Bevölkerungsgruppen verkehrten. Beide Seiten dieser Gewalttätigkeit wurden zu einem Ferment der Mobilisierung des ‚doppelten Antikolonialismus‘⁹. In unserem Zusammenhang sind jedoch zwei weitere Seiten der kolonialstaatlichen Gewalttätigkeit wichtiger. Die eine ist der Umgang mit politischer Opposition und insbesondere mit gewalttätigem Widerstand, auf den man mit jener ‚Festigkeit‘ – wie man zu sagen pflegte – antwortete, die nicht wenige Widerständige das Leben kostete. In den Kolonialkriegen in Deutsch-Südwest- und Deutsch-Ostafrika wurde diese ‚Festigkeit‘ zum genozidalen Marschbefehl. Vor allem aber gilt es, die andere Seite der Gewalttätigkeit hervorzuheben: Der Kolonialstaat war in seiner veralltäglichten Herrschaftsausübung, d.h. in der Verwaltung der Kolonien, gewalttätig. Despotisches Verwaltungshandeln war für ihn konstitutiv.

Ich unterscheide drei Grundformen des Verwaltungshandelns: despotisches, intermediäres und bürokratisches Verwaltungshandeln¹⁰. Für das koloniale Verwaltungshandeln war kennzeichnend, daß die verschiedenen Handlungsmuster eng ineinandergriffen. Willkürlich war zum Beispiel die Rekrutierung von Zwangsarbeitern, weil im vorhinein weder abzusehen war, wann die Forderung erhoben, noch wen sie treffen würde. Typischerweise war sie von einer Gewaltdrohung begleitet, immer wieder wurde sie mit Hilfe von Gewalt verwirklicht. Intermediär war sie, weil sie in der Regel ohne Einschaltung des Häuptlings nicht auskam, der nach ‚seinen‘ Regeln die geforderte Anzahl von Personen zusammenbrachte. Bürokratische Elemente enthielt sie, weil sie auf Verordnungen beruhte, die die Zwangsarbeit regelten, und weil sie den Anspruch auf den direkten Zugriff auf die Beherrschten enthielt.

⁸ *Bertrand de Jouvenel*, Über die Staatsgewalt. Die Naturgeschichte ihres Wachstums (Freiburg 1972) 127.

⁹ Vgl. Anmerkung 5.

¹⁰ Despotisches Verwaltungshandeln ist von Willkür und ihren Schwestern – Gewalt und die Drohung mit Gewalt – bestimmt. Intermediäres Verwaltungshandeln bedient sich für die Durchsetzung von Verwaltungsentscheidungen der ‚Mittler‘, unter denen in Westafrika die Groß-Häuptlinge, Häuptlinge, Dolmetscher und lokalen Polizisten die wichtigsten waren. Polizisten wie ‚administrative Häuptlinge‘ sind allerdings nur dann ‚Mittler‘, wenn sie von der staatlichen Verwaltung ökonomisch in dem Sinne unabhängig sind, daß sich ihre Mittel zum Lebensunterhalt und ihr persönliches Einkommen primär aus anderen Quellen als denen der Verwaltung speisen. Der ‚Mittler‘ ist vom ‚Makler‘ zu unterscheiden, der anders als der Mittler seinen Lebensunterhalt ökonomisch primär über seine Tätigkeit für die Verwaltung bestreitet. Bürokratisches Verwaltungshandeln beruht auf abstrakten Regeln. Die abstrakten Regeln, soweit sie für die Einwohner von Bedeutung sind, werden öffentlich bzw. den Repräsentanten der Beherrschten, den Kollaborateuren der Macht oder den administrativen Mittlern im besonderen bekannt gemacht. Üblicherweise sind die abstrakten Regeln schriftlich niedergelegt.

Das Verhältnis der einzelnen Typen des Verwaltungshandelns zueinander war so verschiedenartig wie die lokalen Bedingungen oder die Persönlichkeiten der lokalen Beamten. Aber wesentlicher ist, daß mit veralltäglichtem Despotismus das *gesamte* Verwaltungshandeln im Schatten von Willkür und Gewalt steht.

Es gehört zu den Eigenheiten von Willkür und insbesondere von Gewalt, daß sie expansiv sind. Im Falle staatlicher Willkür und Gewalt heißt das, daß unter Bedingungen, unter denen keine wirksamen institutionellen und normativen Vorkehrungen, welche die Gewalt einhegen, bestehen, Willkür und Gewalt sich auf den gesamten Verkehr der Menschen mit der staatlichen Verwaltung legen. Wenn Georges Balandier treffend von der ‚kolonialen Situation‘ sprach und mit Blick auf das Verhältnis zwischen den kolonialen Eroberern und denen, die ihrer Herrschaft unterworfen waren, meinte, daß es im Verkehr zwischen Herrschenden und Beherrschten kein Entrinnen vor den Antagonismen gab, die in der kolonialen Situation die Herrschenden und Beherrschten trennten¹¹, dann gilt dies in entsprechender Weise für die Situation normalisierten despotischen Verwaltungshandelns. Die Kolonialherrschaft war für die Beherrschten eine ‚despotische Situation‘. Die despotische Situation ist eine Ordnung ohne Basisvertrauen, eine Ordnung generalisierten Verdachts, in der aller Verkehr zwischen der Verwaltung und Repräsentanten der staatlichen Zentralgewalt auf der einen und den Beherrschten auf der anderen Seite im Erwartungshorizont von Willkür und Gewalt erfolgt¹². In den Strategien der Widerständigkeit von Bewegung, Verweigerung und defensiver Kommunikation, welche die Beherrschten ebenso veralltäglicht haben, wie sie im Handlungshorizont der Willkür und Gewalt leben, ist diese Ordnung ohne Basisvertrauen unmittelbar gegenwärtig¹³.

Die nachkolonialen Staaten Westafrikas haben die despotische Situation aufrechterhalten und die Gültigkeit des Sprichwortes der Hausa-Bauern bestätigt, daß ‚die Macht keinen Verstand brauche‘¹⁴. Der politisch-institutionelle Rahmen konnte zwischen verschiedenen Ländern und im Laufe der nachkolonialen Geschichte der einzelnen Länder verschieden sein. Er reichte von der Herrschaft von Militärregierungen über Einparteiensysteme unterschiedlicher Observanz bis zu

¹¹ Georges Balandier, *Sociologie actuelle de l'Afrique noire. Dynamique sociale en Afrique centrale* (Paris 1982) 3–72.

¹² Ich führe hier allgemeine Überlegungen von Marshall Sahlins und Elizabeth Colson zum Zusammenhang zwischen Gewalt und sozialer Ordnung fort; vgl. Marshall Sahlins, *The Spirit of the Gift*, in: *idem*, *Stone Age Economics* (London 1974) 149–183; Elizabeth Colson, *Tradition and Contract. The Problem of Order* (Chicago 1974) 35–51; s. dazu auch meine Studien „Distanz und Nähe. Über Politik, Recht und Gesellschaft zwischen Selbsthilfe und Gewaltmonopol“ (Tübingen 1986) 1–15 und „Zwischen Streitanalyse und negativem Evolutionismus. Skizzen über einige Probleme der Rechtsethnologie aus soziologischer Perspektive“ (in: Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft 86 [1987] 61–137, bes. 107–115) und die dort genannte Literatur.

¹³ Zum ganzen s. Trotha, *Herrschaft* 411–441 und die dort erwähnte Literatur.

¹⁴ Vgl. Gerd Spittler, *Herrschaft über Bauern. Die Ausbreitung staatlicher Herrschaft und einer islamisch-urbanen Kultur in Gobir (Niger)* (Frankfurt / M., New York 1978; im folgenden abgekürzt: Spittler, *Bauern*) 92–94.

semi-kompetitiven Mehrparteiensystemen¹⁵. Staatliche Willkür und Gewalt waren statt dessen Erfahrungen, die für große Teile der Bevölkerungen und vor allem für die Mehrheit der bäuerlichen oder nomadischen Bevölkerungen blieben. Das schloß nicht aus, daß den nachkolonialen Machthabern – wenigstens in den ersten eineinhalb Jahrzehnten nach der Unabhängigkeit – manche Milderung des gewalttätigen kolonialen Regimes angerechnet wurde, was angesichts einer heute verbreiteten Kolonialnostalgie nicht vergessen werden darf. Dazu gehörten zum Beispiel die Abschaffung von Zwangsarbeit und des Menschenfangens oder die Begrenzung von Schlägen und Fesselungen auf die säumige Erfüllung der Steuerpflicht¹⁶.

Folgenreicher war indessen, daß es in den nachkolonialen Regimen gleichfalls zu einer Entfesselung der Gewalt kam, die sich in den jüngsten Entwicklungen wie in Liberia oder Sierra Leone, um nur zwei Beispiele aus Westafrika zu erwähnen, zum Zusammenbruch der Staatlichkeit selbst gesteigert hat. In der ersten nachkolonialen Dekade wurde für die Öffentlichkeit Europas der Name ‚Biafra‘ zum Synonym für diese Entfesselung der Gewalt¹⁷. Zusätzlich fanden zahlreiche gewaltsame Konflikte statt, ohne daß diese in nennenswertem Umfang oder überhaupt von der Weltöffentlichkeit wahrgenommen wurden. Die größten unter ihnen haben jüngst Rolf Hofmeier und Volker Matthies in einem Sammelband mit dem bezeichnenden Titel „Vergessene Kriege in Afrika“ zum Thema gemacht¹⁸; die vielen blutigen lokalen ‚Kleinkriege‘ z.B. zwischen der malischen Zentralregierung und den Adagh-Tuareg in den Jahren 1963 bis 1965 oder die langjährigen gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den Dagomba und Konkomba im Nordosten Ghanas fanden und finden kaum oder keinen Eingang selbst in den kleingedruckten Nachrichtenteil großer Zeitungen der Weltpresse. Am Ende der 80er Jahre hatte sich aus diesen vielfältigen Formen der entfesselten Gewalt eine Bilanz ergeben, die manchen Beobachter zu dem Schluß veranlaßte: „Die Postkolonie“ in Afrika sei „eine besondere Regierungsform des Todes und der Erfindung von Unordnung“¹⁹. Die *pax colonialis*, die der mehr oder minder effektive Anspruch auf das staatliche Gewaltmonopol und die Gewaltdrohung der Kolonialmacht zumindest auf der Ebene zwischen Bevölkerungsgruppen des Kolonial-

¹⁵ Vgl. Dirk Berg-Schlosser, Zur Typologie afrikanischer politischer Systeme im postkolonialen Zeitalter, in: Politikwissenschaftliche Entwicklungsländerforschung, hrsg. v. Franz Nuscheler (Wege der Forschung 379, Darmstadt 1986) 184–203.

¹⁶ Vgl. Spittler, Bauern 97.

¹⁷ ‚Biafra‘ war der Name des Staates, mit dem die Ostregion Nigerias, mehrheitlich von Igbo besiedelt, die Sezession von Nigeria versucht hatte und in einem blutigen Krieg zwischen 1966/67 und 1970 daran gescheitert war; vgl. Axel Harneit-Sievers, Nigeria: Der Sezessionskrieg um Biafra. Keine Sieger, keine Besiegten – Eine afrikanische Erfolgsgeschichte?, in: Vergessene Kriege in Afrika, hrsg. v. Rolf Hofmeier, Volker Matthies in Zusammenarbeit mit dem Institut für Afrika-Kunde (Göttingen 1992) 277–318.

¹⁸ Rolf Hofmeier, Volker Matthies (in Zusammenarbeit mit dem Institut für Afrika-Kunde), Vergessene Kriege in Afrika (Göttingen 1992).

¹⁹ Achille Mbembe, Désordres, résistances et productivité, in: Politique Africaine 42 (1991) 2–8.

staates vergleichsweise erfolgreich oktroyiert hatte, hatte sich in den nachkolonialen Staaten vielerorts verflüchtigt. Ihr Schicksal führt vor Augen, daß die Form der nachkolonialen politischen Herrschaft, der ‚Staat‘ selbst, eine höchst gefährdete politische Ordnungsform geworden ist.

Anders als das Selbstbild der kolonialen Eroberer suggeriert, waren dem Kolonialstaat in Westafrika in seiner Reichweite und der Durchsetzbarkeit der Entscheidungen, die von seinen Mitgliedern getroffen worden waren, stets enge Grenzen gezogen. Damit sind nicht die vielfältigen und kontinuierlichen Herausforderungen des kolonialen Machtanspruchs durch gewaltsamen Widerstand und andere Formen politischer Opposition gemeint, die sich in den Unabhängigkeitsbewegungen zuspitzten. Dieser Befund gilt statt dessen für den Institutionalisierungsgrad der staatlichen Herrschaft selbst. Der Kolonialstaat in Westafrika war stets eine prekäre Form von Staatlichkeit. Er gehörte zu den Formen des „schwachen Staates“²⁰. Die Zeichen dieser ‚Schwäche‘ sind nicht nur die erwähnte Schlüsselrolle der Gewalt in der Verwaltung des kolonialen Territoriums²¹, sondern die überragende Bedeutung von Intermediarität für die zentralherrschaftliche Ordnung und die engen Grenzen bürokratischen Verwaltungshandelns.

Koloniale Herrschaft ist intermediäre Herrschaft. Die Intermediarität der kolonialen Herrschaft hat zwei Seiten; ich nenne sie ‚Binnen‘- und ‚Außenintermediarität‘. Unter ‚Binnenintermediarität‘ verstehe ich die vergleichsweise große Unabhängigkeit der lokalen Verwaltungsbeamten von der Herrschaftszentrale. Sie erst war zum Beispiel die Voraussetzung dafür, daß der beeindruckende französische Kolonialbeamte Robert Delavignette einem seiner bekannten und einflußreichen Bücher den Titel geben konnte: „Les vrais chefs de l'Empire“²², und damit die ‚Stationsleiter‘, *commandants de cercle* oder *district officers* meinte. Ich gehe auf diese Form der Intermediarität hier nicht ein²³. ‚Außenintermediarität‘ meint, daß im Unterschied zur bürokratischen Herrschaft die Verwaltung keinen direkten Zugriff auf die Beherrschten hat, sondern sich Mittler suchen muß, die Zugang zu den lokalen Verhältnissen haben bzw. herstellen können und typischerweise deshalb den lokalen Verhältnissen entstammen. Im kolonialen und nachkolonialen Staat ist intermediäres Verwaltungshandeln das Kernstück des friedlichen Ver-

²⁰ Vgl. *Johann Baptist Müller*, *Herrschaftsintensität und politische Ordnung* (Berlin 1986) 177–196.

²¹ In dieser Formulierung steckt der Fallstrick der klassischen Machttheorie, nämlich Macht und Gewalt einander entgegensetzen; vgl. *Hannah Arendt*, *Macht und Gewalt* (München, Zürich 1985). Ich habe an anderer Stelle betont, daß dieser Gegensatz falsch ist (vgl. *Trutz von Trotha*, *Zur Soziologie der Gewalt*, in: *Soziologie der Gewalt*, Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 37, hrsg. v. *Trutz von Trotha* [Opladen, Wiesbaden 1997] 12–13). Worum es in diesem Zusammenhang deshalb geht, ist zu unterstreichen, daß die Gewalttätigkeit der Verwaltung die geringe Reichweite und Durchsetzungschance bürokratischen Verwaltungshandelns sichtbar macht. In diesem Sinne ist Gewalt die wichtige Machtressource einer Verwaltung, der es nicht oder noch nicht gelungen ist, den Zugriff auf die Beherrschten durch bürokratisches Verwaltungshandeln sicherzustellen.

²² Paris 1939.

²³ Vgl. *Trotha*, *Herrschaft* 86–172, 278–280, 336–355, 445–449.

kehrs der staatlichen Verwaltung mit den lokalen Bevölkerungen. Seine Vorherrschaft entspricht der geringen Reichweite und Durchsetzbarkeit bürokratischen Verwaltungshandelns.

Im Zentrum der Außenintermediarität des Kolonialstaates stand das Häuptlingtum. Entsprechend der Vielfalt der politischen Ordnungen des vorkolonialen Afrika war das Häuptlingtum, auf das die Eroberer trafen, vielgestaltig²⁴. Bis heute hat das Häuptlingtum diese Vielgestaltigkeit beibehalten. Aber der koloniale Staatsbildungsvorgang transformierte diese Vielfalt. Er unterwarf sie einer vereinheitlichenden administrativen Struktur, aus der ein Häuptlingtum entstand, das ich im Anschluß an Kurt Beck ‚administratives Häuptlingtum‘ nenne²⁵. Es veränderte völlig das Gesicht des afrikanischen Häuptlingtums und ist noch immer die Grundlage des heutigen afrikanischen Häuptlingtums. Der Vereinheitlichungsvorgang folgte drei Grundsätzen: denen der ‚Devolution‘, der Hierarchie und des Verwaltungsbezirks.

‚Devolution‘ meint, daß bei der Besetzung von Stellen, die zum Kern der Herrschaftseinrichtungen der staatlichen Ordnung gehören und die das Herrschaftszentrum nicht zu konkurrierenden Machtzentren werden lassen will und kann, die Zentralregierung sich das Recht vorbehält, über die Besetzungsmodalitäten und die Person mindestens die letzte Entscheidung zu treffen. Das hieß, daß die kolonialen Eroberer in unterschiedlichen Graden die traditionellen Regeln der Investitur abänderten, wenigstens stets zu kontrollieren versuchten, und sich das Recht der Ernennung, Einsetzung und Amtsenthebung herausnahmen. In der Kolonialzeit war diese zentralherrschaftliche Prärogative weitgehend in der Hand der lokalen Verwaltungsbeamten, der Stationsleiter – eine Seite der Binnenintermediarität des kolonialen Staates. Auch hing es sowohl von der Stärke des vorkolonialen Häuptlingtums wie von den Interessen des Stationsleiters ab, in welchem Umfang er den Devolutionsgrundsatz anwendete und anwenden konnte. In den nachkolonialen Regimen wurden die staatlichen Vorrechte noch stärker zentralisiert. Die nachkolonialen Machthaber richteten komplexe Mechanismen ein, um die Ernennung, Einsetzung, die Entfernung aus dem Amt und das Tun der Häuptlinge so strikt wie möglich zu kontrollieren. Auf diese Weise wurde auch die politische Seite der zentralen Kontrolle gestärkt, die schon während der Kolonialzeit gegenwärtig war, insofern die Stationsleiter aufmerksam über die Loyalität der Häuptlinge gegenüber der Kolonialregierung gewacht hatten. Die verbreitete formale oder faktische Einparteienorganisation der nachkolonialen politischen Herr-

²⁴ Zum Folgenden vgl. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law (JLP)*, Nr. 37–38 / 1996, spezielle Doppelnummer zum Thema „The New Relevance of Traditional Authority to Africa's Future“, hrsg. v. E. Adriaan B. van Rouveroy van Nieuwaal, Donald I. Ray; Trutz von Trotha, *From Administrative to Civil Chieftaincy. Some Problems and Prospects of African Chieftaincy*, in: *JLP*, Nr. 37–38 (1996) 79–107 (im folgenden abgekürzt: *Trotha, Chieftaincy*); *Trotha, Herrschaft* 219–334.

²⁵ Kurt Beck, *Stämme im Schatten des Staats. Zur Entstehung administrativer Häuptlingtümer im nördlichen Sudan*, in: *Sociologus* 39 (1989) 19–35.

schaft ging mit einer strengen Einbindung des ‚neo-traditionalen Häuptlingswesens‘ in die monopolistische Parteistruktur einher.

Dem Grundsatz der Hierarchie folgten die Kolonialregierungen, wenn sie hierarchische Beziehungen zwischen Häuptlingen erfanden oder stärkten oder in den Fällen von poly- und akephalen Gesellschaften die Position und Rolle der Häuptlinge erst schufen, die das Bindeglied zwischen den lokalen Verwaltungsbeamten und der Bevölkerung waren. In den nachkolonialen Ordnungen wurde die hierarchische Struktur des administrativen Häuptlingswesens als Teil der nachkolonialen Verwaltung formal zusätzlich betont. Die offiziell anerkannten Verwaltungsaufgaben des Häuptlings wurden drastisch eingeschränkt; vor allem versuchte man, dem Häuptling seine besondere Stellung im Rechtswesen zu nehmen. Dieser Entmachtung der Häuptlinge standen jedoch gleichzeitig die neo-patrimonialen, klientelistischen politischen Strukturen mit ihrer Zurückweisung der formalen Rationalität im Max Weberschen Sinne entgegen, die die hierarchische Struktur des kolonialen Häuptlingswesens schwächten. Häuptlinge wurden auf wichtigen Positionen des politischen Systems plaziert, sie wurden Mitglieder von politischen Körperschaften auf den unterschiedlichsten Ebenen, vom dörflichen Rat bis zum nationalen Parlament; einzelne Häuptlinge, die es vermochten, Schlüsselpositionen in der patrimonialen Struktur und dem klientelistischen Netzwerk einzunehmen, kamen in den nachkolonialen Regimen zu hohen sozialen und politischen Ehren und Ämtern. Umgekehrt gehört es zu den bevorzugten Inszenierungsmitteln der nachkolonialen Macht, sich mit den Insignien des Groß-Häuptlingtums zu schmücken und die Begleitung von Häuptlingen zu suchen, besser: zu befehlen.

Für die Bedeutung der Häuptlinge als Mittler und Schlüssel der intermediären Herrschaft ist allerdings auf eine zwiespältige Folge hinzuweisen, die die Verknüpfung von Häuptlingswesen und neo-patrimonialer, klientelistischer Politik zeitigt: Sie verwandelt die ‚Mittler‘ zunehmend in ‚Makler‘²⁶. Schon die Kolonialverwaltung leistete der Umwandlung von Mittlern zu Maklern Vorschub, insbesondere wenn sie es mit machtvollen und einflußreichen Groß-Häuptlingen und Häuptlingen zu tun hatte. In vielen Fällen versuchte sie, diese ökonomisch dadurch von der Verwaltung abhängig zu machen, daß sie ihnen auf verschiedenen Wegen Einkünfte zukommen ließ, typischerweise in der Form von Apanagen. Aber Kolonialverwaltungen lagen an der kurzen finanziellen Leine bemerkenswert knauseriger Aufsichtsorgane und der Parlamente in den ‚Mutterländern‘ und waren deshalb geizig. Geiz ist jedoch keine zukunftssträchtige Politik, um aus ökonomisch unabhängigen Mittlern Makler zu machen, die von der Verwaltung ökonomisch abhängig sind. Verallgemeinerter Geiz wiederum ist für jede neo-patrimoniale, klientelistische Politik kontraproduktiv, die auf selektive Großzügigkeit und selektiven Geiz gründet – letzterer trifft diejenigen, die für die klientelistische Politik unerheblich sind. Dementsprechend enthält die neo-patrimonial-klientelistische Politik der nachkolonialen Machthaber einen Zug zur Umwandlung von

²⁶ Vgl. Anmerkung 10.

Mittlern zu Maklern, indem sie die Häuptlinge auf der Grundlage von Pfründenpolitik ökonomisch an den staatlichen Verwaltungsapparat bindet. Etwas zugespitzt ließe sich sagen: Was nach Norbert Elias der ‚Hof‘ für den absolutistischen Staatsbildungsprozeß der frühen Neuzeit war²⁷, ist in der Postkolonie die staatliche Verwaltung. Sie ist eine Domestikationsagentur der Zentralherrschaft, die aus ökonomisch unabhängigen Mittlern ökonomisch und im Sozialprestige abhängige Makler für den Umgang mit dem Antagonismus zwischen den hauptstädtischen Machthabern und der Bevölkerung des ‚Hinterlandes‘ macht.

Zwei Organisationsformen setzten im Kolonialstaat den Territorialgrundsatz des Staates durch: die internationale Grenze und der Verwaltungsbezirk. Beide revolutionierten die Grundlagen vorkolonialer Herrschaft und Führung. Letztere waren verankert in sozialen, kulturellen, politischen und persönlichen Beziehungen zwischen dem Häuptling und ‚seinen Untertanen‘. Ihnen waren die wichtigen Kontrollmechanismen für den Mißbrauch von Macht komplementär: die verbreitete, vergleichsweise dünne Besiedlung des Raums, die relative Aufnahmebereitschaft gegenüber Migranten von seiten der Immigrationsgesellschaften und die Migration selbst – die Kündigung der sozialen und politischen Beziehung durch Abwanderung. Weil die Kolonialverwaltungen im ganzen sorgfältig darauf achteten, daß die Grenzen der Verwaltungsbezirke nicht das verletzten, was die Kolonialbeamten als ‚Stammesgrenzen‘ ansahen, berührte das neue Territorialprinzip die Positionen der Häuptlinge allerdings nur dann, wenn internationale Grenzen ‚Stammesland‘ zerschnitten²⁸ und sowohl das bekannte Problem der sogenannten ‚künstlichen‘ kolonialen Grenzen hervorbrachten – als ob es so etwas wie ‚natürliche‘ Grenzen gäbe²⁹ – als auch die räumliche Ordnung von Häuptlingtümern neu ordneten. Mehr berührt wird der Territorialgrundsatz durch die Urbanisierung der nachkolonialen Ordnung, weil die wachsende soziale, kulturelle, ethni-

²⁷ Norbert Elias, *Die höfische Gesellschaft. Untersuchungen zur Soziologie des Königtums und der höfischen Aristokratie* mit einer Einleitung: Soziologie und Geschichtswissenschaft (Neuwied, Berlin 1969).

²⁸ Das Beispiel der malischen Tuareg zeigt allerdings, daß in nomadischen Gebieten der Sahara selbst über internationale Grenzziehungen das Territorialprinzip formal, aber nicht praktisch durchsetzbar war. Nach dem Zweiten Weltkrieg bis zur Unabhängigkeit Malis konnten die Nomaden sowohl die Grenzen zwischen den verschiedenen kolonialen Verwaltungseinheiten als auch die zwischen den Kolonien überschreiten. Dem späteren malischen Staat gelang es zwar, den unkontrollierten Grenzverkehr zum Schmuggel und damit risikoreicher, aber auch ertragreicher zu machen. Der erhobene Zoll war in den Augen der Besteuerten indessen nichts anderes als ein Tribut, und es galt die informelle Regelung, daß nur etwa die Hälfte der mitgeführten Ware vom Zoll als Schmuggelware beschlagnahmt wurde, der Rest den Schmugglern verblieb.

²⁹ Damit will ich allerdings nicht einer Soziologie das Wort reden, die sich nicht auf die ökologischen Bedingungen von menschlichem Handeln und Gesellschaften einläßt. Im Gegenteil: Hätte die Soziologie sich mehr an Montesquieu gehalten, hätte sie ihre materialistischen Gesichtspunkte nicht nur auf Geld und andere ökonomische Interessen oder sogenannte ‚Bedürfnisse‘ verengt; sie hätte statt dessen die immense Bedeutung klimatischer und anderer natürlicher Verhältnisse des menschlichen Raums öfter und genauer in den Blick genommen.

sche und ökonomische Heterogenität städtischer Lebensräume die territorialisierte Seite des administrativen Häuptlingswesens stärkt.

Trotz der unterschiedlichen Schübe der Vereinheitlichung, Entmachtung und Umwandlung des Häuptlingtums seit dem Beginn der europäischen Kolonialherrschaft war und blieb die intermediäre Herrschaft der Häuptlinge erhalten. Ihr wichtigstes Schild gegen den zentralherrschaftlichen Machtanspruch ist ihre Position im Rechtswesen, die sie gegen alle Eingriffe, die in wesentlichen Punkten bis heute stets formal blieben, erfolgreich verteidigen konnten; der Schild der Häuptlingsgerichtsbarkeit wurde und wird vielerorts durch eine traditionale oder neo-traditionale Legitimierung der Häuptlingspositionen verstärkt³⁰. Die intermediäre Herrschaft der Häuptlinge drückt den strengen Gegensatz zwischen den Herrschenden und Beherrschten, zwischen Hauptstadt und ‚Hinterland‘, zwischen den Welten der städtischen Zentren und denen der Dörfer und Weiler, der Bauern und Nomaden aus. Im Unterschied zu den ‚zivilgesellschaftlich-integrativen‘ intermediären Institutionen der okzidentalen Demokratien³¹ nenne ich deshalb intermediäre Organisationsformen, die den kolonialen und nachkolonialen Staat mit den lokalen Ordnungen verbinden, ‚antagonistische intermediäre Ordnungen‘³². Anders als ihr zivilgesellschaftlich-integrativer Gegenpart sind sie ein Zeichen für die Schwäche der Organisationsmacht des kolonialen und nachkolonialen Staates. Die Einschaltung intermediärer Einrichtungen wie des Häuptlings ist weniger dem bürokratischen Handeln komplementär, sondern intermediäres Verwaltungshandeln ist das Substitut für eine bürokratische Ordnung, die im besten Falle so weit wie die Gemarkungen der urbanen Zentren bzw. so weit reicht, wie die Hauptstadtverwaltung ihren kurzen bürokratischen Herrschaftsschatten zu werfen vermag.

Scheut man die Risiken aller starken Vereinfachungen nicht, dann läßt sich festhalten: Unter den Gesichtspunkten des despotischen und intermediären Verwaltungshandelns zeigen sich eher Kontinuitäten zwischen kolonialem und nachkolonialem Staat; die nachkoloniale Entwicklung der Basislegitimitäten legt statt dessen nahe, von einem Schwund von Basislegitimitäten zu sprechen.

³⁰ Vgl. E. Adriaan B. van Rouveroy van Nieuwaal, *State and Chiefs: Are Chiefs mere Puppets?*, in: JLP Nr. 37–38 (1996) 39–78; Trotha, *Chieftaincy* 84–90 und die dort genannte Literatur; s. auch den unverändert aufschlußreichen Beitrag von Rüdiger Schott, *Das Recht gegen das Gesetz: Traditionelle Vorstellungen und moderne Rechtsprechung bei den Balsa in Nordghana*, in: *Recht und Gesellschaft. Festschrift für Helmut Schelsky zum 65. Geburtstag*, hrsg. v. Friedrich Kaulbach, Werner Krawietz (Berlin 1978) 605–636.

³¹ Sie finden sich zweifellos auch in außereuropäischen demokratischen Gesellschaften industriellen Typs.

³² Mit dieser Unterscheidung will ich auch zur analytischen Vorsicht gegenüber der Anwendung okzidentaler politischer Ordnungsvorstellungen auf die afrikanischen Verhältnisse beitragen; solche Vorsicht fehlt mit Blick auf Schwarzafrika zum Beispiel bei dem Gebrauch des Begriffs der ‚Zivilgesellschaft‘, der im Zusammenhang mit den Demokratisierungsprozessen seit dem Ende der 80er Jahre besonders in Tagungsbeiträgen eine erhitzte Konjunktur erlebt hat.

Die Kolonialherrschaft mußte ohne einen Legitimitätsglauben der Beherrschten im Sinne des Max Weberschen Konzepts auskommen. Aber keine Herrschaft kommt auf Dauer ohne ‚Basislegitimitäten‘ aus bzw. jede einigermaßen dauerhafte Herrschaft bringt Basislegitimitäten hervor, die die bestehende Herrschaft festigen. Was ist Basislegitimität³³?

Basislegitimität meint eine Rechtfertigung, die auf einer Bewußtseinsebene liegt, die zwischen der inhaltlichen Bestimmtheit von Webers Typen der Legitimitätsgeltung oder gar der differenzierten und komplexen Legitimitätstheorien der politischen Philosophen und Staatsrechtler und einer Folgebereitschaft liegt, die rein gewohnheitsmäßig, rein interessenbedingt oder rein gefühlsmäßig ist und von der Weber – nicht ganz überzeugend – behauptet, daß sie ein zu schwanken-der Grund der Herrschaftslegitimation sei. Im Unterschied zum Weberschen Legitimitätsglauben ist Basislegitimität vergleichsweise unbestimmt und offen für inhaltliche Konkretisierung. Sie verwendet wie in der Kolonialzeit und in der nachkolonialen Kolonialnostalgie konnotationsreiche Formeln wie ‚streng, aber gerecht‘, ‚hart, aber tüchtig‘. In der Basislegitimität erfolgt eine Anerkennung von Evidenzen, die sich zu einer Ordnung fügen, die so selbstverständlich wie der Alltag ist, weil sie den Herrschaftsalltag bestimmen. Die Anerkennung ist allgemein, insofern sie sich auf die gesamte Ordnung erstreckt. In der Basislegitimität sind Herrschende und Beherrschte miteinander verbunden.

Ich unterscheide sechs Evidenzerfahrungen und ihnen entsprechende Formen von Basislegitimität. Es handelt sich um Erfahrungen, in denen Erfahrungen von Grundtatbeständen der Vergesellschaftung mit Erfahrungen von Grundtatbeständen staatlicher Herrschaft verbunden sind. Ich will aber nicht auf alle sechs eingehen, sondern mich auf drei Formen von Basislegitimität beschränken: auf die Erfahrung von der überlegenen Verletzungsmacht der Herrschenden – die ‚Basislegitimität der *überlegenen* Gewalt‘; auf die Erfahrung von der Organisationsmacht der Herrschenden – die ‚Basislegitimität der Organisationsmacht‘; und auf die Erfahrung der fundamentalen Zugehörigkeit der Herrschenden und Beherrschten zu einer gemeinsamen Kultur – die ‚Basislegitimität der kulturellen Zugehörigkeit‘.

Der gewaltkritische Topos ist so alt wie die klassische politische Philosophie und das Nachdenken über Gewalt und Legitimität. Für bloße Gewalt gibt es danach keine Rechtfertigung. Gewalt läßt sich nur rechtfertigen, indem man auf etwas anderes als die Gewalt verweist – als Mittel zum Recht, als Verteidigung nach außen, als Unterwerfung des Feindes oder als domestizierte, den Regeln des Rechts unterworfenene Gewalt. ‚Nackte Gewalt‘ ist mit dem unauslöschlichen Makel behaftet, illegitim zu sein. Diese Entgegensetzung von Legitimität und Gewalt ist in einem herrschaftssoziologischen Kontext irreführend, sie ist eine gefährliche Illusion. *Überlegene* Gewalt enthält statt dessen Gründe der Rechtfertigung des Gewalthabers, die nicht jenseits der Gewalt zu suchen sind. *Überlegene* Gewalt ist eine grundlegende Seite der Basislegitimation von Herrschaft und dem staatlichen Gewaltmonopol komplementär.

³³ Zum folgenden s. Popitz, Macht 221–227; Trotha, Notizen; Trotha, Basislegitimität.

Die siegreiche, die überlegene Gewalt rechtfertigt sich durch ihre Tatsächlichkeit. Gewalt, vor allem anderen die Macht zu töten, ist so zweifelsfrei wirklich wie die Natur, der sie als ein Naturereignis zugehört. Überlegene Gewalt ist so zweifelsfrei überlegen wie der herrische Befehl des Siegers und der gebeugte Körper des fügsamen Besiegten. Die Überlegenheit ist absolut, weil sie das Absolute in dieser Welt, den Tod, ins Werk setzen kann. Die überlegene Verletzungsfähigkeit ist überwältigend überlegen, weil die sich selbst rechtfertigende Evidenz der Natur zur Evidenz des ‚natürlichen‘ Verhältnisses zwischen Sieger und Besiegtem wird. Zu Recht beobachtet deshalb Popitz: „Gewalt ist die *ordnungsstiftende* Erfahrung schlechthin“³⁴. Als überlegene Gewalt schafft Gewalt Ordnung und ist sie Erfahrungserfahrung. Weil die Gewalt die Ordnung zerstört und sie (wieder-) erstehen läßt, beweist sie jene gottähnliche Kraft, die in den Ursprungs- und Herrschaftsmythen der Mächtigen verherrlicht wird.

Die Kolonialherrschaft war Gewaltherrschaft, und daraus bezog sie einen Teil ihrer Legitimität, ihrer Basislegitimität. In der Postkolonie sind die Verhältnisse etwas komplexer, wenngleich auch hier eine Kontinuität zur Phase der Dekolonisation aufscheint, in der es den Kolonialherren aus den unterschiedlichsten Gründen immer weniger gelang, ihre überlegene Gewalt unter Beweis zu stellen. Die Postkolonie war und ist in vielen Teilen Afrikas Gewaltherrschaft. Unter dem Gesichtspunkt der basislegitimatorischen Seiten der Gewalt wäre es kurzschlüssig, darin ausschließlich die spezifische legitimatorische Schwäche der Postkolonie festzumachen. Eher besteht das umgekehrte Problem. Die überlegene Gewalt der Herrscher ist eine der wenigen verbliebenen Quellen von Legitimität für die Postkolonie. Diese Tatsache macht zum Beispiel verständlich, warum die Herrscher über die Postkolonie die Gewalt nicht nur rücksichtslos ausüben, sondern ebenfalls in ihren Reden, die oft Drohreden sind, feiern. Jean-François Bayart ist mit seinem glänzenden Buch über den „Staat in Afrika“ nur einer von vielen, der für solcherart sprachliches Feiern der Gewalt zahlreiche Beispiele gibt³⁵. Seit den Prozessen der ‚Demokratisierung‘ der ausgehenden 80er Jahre, die zum Teil mit viel Gewalt verbunden waren und sind, hat sich allerdings das Blatt gewendet. Mancherorts wie zum Beispiel in Ghana und insbesondere im Tuareg-Konflikt von Mali³⁶ hat die despotische Gewalt Niederlagen erlitten, haben militärische Siege der Beherrschten der staatlichen Gewalt ihren Nimbus genommen und, umgekehrt, nicht nur die basislegitimatorische Grundlage des bewaffneten Widerstandes gegen die Zentralgewalt, sondern ebenfalls die Legitimitätskritik im Sinne der Legitimitätstheorien der traditionellen politischen Theorie gestärkt.

Der wichtigste Bruch zwischen der Kolonie und der Postkolonie besteht jedoch in der Basislegitimität der Organisationsmacht. Unter ‚Organisationsmacht‘

³⁴ Popitz, Macht 61 (Herv. i. Orig.).

³⁵ L'État en Afrique. La politique du ventre (Paris 1989) 89; s. auch Politique Africaine Nr. 42 (1991) 21–22.

³⁶ Auf ihn komme ich in Teil II zurück.

der Herrschenden verstehe ich die Fähigkeit der Herrschenden, die Mitglieder einer Gesellschaft oder einzelne, größere Gruppen einer Gesellschaft für die Verwirklichung und Erreichung gesamtgesellschaftlich bedeutender Zwecke planvoll zu koordinieren und einzusetzen. Die Zwecke können kultureller, besonders religiöser Art sein oder sozialen, ökonomischen oder politischen Charakter haben. Organisationsmacht ist einer der tragenden Pfeiler für die Selbstlegitimation der Herrschenden. Aber die Legitimation der Herrschenden durch den Beweis ihrer Organisationsmacht setzt sich auch bei den Beherrschten fort. Um ein Beispiel aus meinen Forschungen zur Kolonialzeit Togos zu geben: der alte Yao Tchedre Kpeo aus Lama-Kara bemerkte in einem Interview mit Dadja Halla-Kawa Simtaro über die deutsche Kolonialzeit: „Zu Zeiten der Deutschen war es sehr schwer. Sie (die Deutschen – TT) verdrödelten ihre Zeit nicht. Bei ihnen mußte man immer arbeiten. Sie waren sehr hart. Und dennoch waren sie gern gesehen. Ich hatte sie sehr gern und ich mag sie immer noch. Sie brachten mich dazu, hart zu arbeiten.“³⁷ Die Organisationsmacht des Herrschenden wird naheliegenderweise zwiespältig erfahren. Das Leid, die Härte der Arbeit und die Grausamkeit, mit der die Herrschenden ihre Zwecke verfolgen, stehen nicht anders als im Fall der Gewalt der vorbehaltlosen Legitimation entgegen. Aber die Produktivität der Organisationsmacht, die Tatsache, daß sie etwas bewirkt und verändert, entwickelt Überzeugungskräfte. Das gilt insbesondere für die gepflanzten Bäume, die Gebäude, Straßen, Brücken usw. In ihnen schafft die Organisationsmacht ‚vollendete Tatsachen‘, deren ‚Endgültigkeit‘ zum Zeichen ihres unbedingten Anspruches wird. Indem der Herrschende Tatsachen schafft, die sichtbar, greifbar und dauerhaft sind, stellt er unter Beweis, daß seine Ansprüche und Forderungen, die er den Beherrschten vorträgt, nicht leere Worte sind. Sie stellen für jeden sichtbar unter Beweis, daß den hochfahrenden und herrischen Worten Taten folgen.

Die Organisationsmacht der kolonialen Herrschaft gehörte sicherlich zu den tragenden Quellen ihrer Basislegitimität. Umgekehrt ist der Mangel an Organisationsmacht und besonders ihr Verlust, die zur basislegitimatorischen Hypothek der Postkolonie wurden. Straßen, die in der Kolonialzeit durch die Zwangsarbeiter gebaut wurden, zerfallen. Aus dem fleißigen und tüchtigen Stationsbeamten wird ein Präfekt, der seinen Arbeitsplatz als Sinekure betrachtet. Kollektive Arbeiten fallen aus. Schlendrian im besonderen und die Auswirkungen der „Politik des Bauches“³⁸ auf die Organisationsmacht im allgemeinen entziehen der Zentralmacht die basislegitimatorischen Grundlagen. In den sogenannten ‚Strukturanpassungsprogrammen‘, die der Internationale Währungsfonds (IWF) inzwischen zur Bedingung seiner Kreditvergabe gemacht hat, wurde dieser basislegitimatorische Verlust zum basislegitimatorischen Offenbarungseid der nachkolonialen Regime. Er ging nicht nur mit einer Verelendung gerade städtischer Bevölkerungs-

³⁷ Le Togo ‚Musterkolonie‘. *Souvenirs de l'Allemagne dans la Société Togolaise*, 2 Bände (Aix-en-Provence: Université de Provence, 1982) Bd. 2, 745.

³⁸ So lautet bekanntermaßen der Untertitel des oben erwähnten Buches von *Jean-François Bayart*, (s. Anm. 35).

gruppen einher, sondern er war auch ein deutliches Zeichen für die Organisationsunfähigkeit der Herrschenden; es war und ist das Diktat von Fremden, dazu noch Fremden, die eng mit den alten Kolonialmächten verflochten sind, das die ‚Strukturanpassung‘ zu erzwingen versucht. Wie selbst der aufmerksame Reisende in westafrikanischen Ländern bemerken kann, kommt hinzu, daß die ökonomische ‚Außenabhängigkeit‘ des nachkolonialen westafrikanischen Staates³⁹ sich in einer Organisationsmacht wiederfindet, die weniger die der Zentralregierung als die internationaler Entwicklungshilfeorganisationen ist, deren Embleme überall dort zu finden sind, wo geplant, gegraben, gebaut, alphabetisiert wird, Nahrungsmittel verteilt oder Kranke geheilt werden. Anders als zur Kolonialzeit wird Organisationsmacht nicht von der staatlichen Verwaltung, sondern von deren dekolonisierten Nachfahren, den regierungsamtlichen und Nichtregierungsorganisationen internationaler Geberländer, bewiesen – die in diesem Sinne auch als Institutionen der ‚Basisdelegitimierung‘ nachkolonialer Zentralherrschaft verstanden werden können.

Die Ordnung von Zugehörigkeit, die Bestimmung, wer dazu gehört und wer nicht, ist konstitutiv für Gesellschaft. Gesellschaft ist eine Grenzziehung zwischen Menschen und ‚Barbaren‘, Mitgliedern und Nichtmitgliedern, ‚Eingeborenen‘ und Fremden, ‚uns‘ und den ‚anderen‘. Dabei ist das, was Zugehörigkeit ausmacht, keineswegs eine eindeutige Sache und leicht zu entscheiden. Die Grenzziehungen sind sozial relativ, das heißt davon abhängig, wie das Zugehörigkeitsverhältnis zwischen den beteiligten Menschen ist; sie sind eine kulturelle und historische und damit äußerst variable Ordnung. Aber wie immer auch die Zugehörigkeitskriterien aussehen, für die Frage der Basislegitimation ist entscheidend, daß die Herrschenden Zugehörigkeit gegenüber den Beherrschten geltend machen können, und dieser Anspruch von den Beherrschten bestätigt wird. Wer unwidersprochen Zugehörigkeit beanspruchen kann, hat nicht alles, aber ein Konstitutivum der Vergesellschaftung selbst als Legitimation seines Machtanspruchs gewonnen. Er hat im Wortsinne ‚Basis‘-Legitimität. Er hat die Rechtfertigung des ‚Wir‘, das mit Blick auf die ‚Barbaren‘, die ‚Fremden‘, ‚Schwarzen‘, ‚Weißen‘, ‚Wilden‘ typischerweise noch das Verwerfliche, Unmoralische und Unrechte, das Mitglieder tun, innerhalb der moralischen Ordnung verortet und ‚rechtfertigt‘, weil die ‚Barbaren‘ aus der moralischen Ordnung selbst herausfallen. Zugehörigkeit begründet eine grundlegende Solidarität. Es ist die Solidarität der Gleichheit. Es ist die gemeinsame Verbundenheit in einer Würde, die noch den geringsten der Mitglieder einschließt. Die Basislegitimität des ‚Wir‘ ist so allgemein, daß sich auf ihr nahezu beliebig spezifische Legitimationen aufbauen lassen. Die Basislegitimi-

³⁹ *Thomas Bierschenk*, Außenabhängigkeit und Intermediarität: Merkmale des Staates in Benin vor 1989 (FU Berlin, Institut für Ethnologie, Schwerpunkt Sozialanthropologie, Sozialanthropologische Arbeitspapiere 52, Berlin 1993); s. auch *Thomas Bierschenk*, *Georg Elwert*, *Dirk Kohnert*, Einleitung: Entwicklungshilfe und ihre Folgen, in: *Entwicklungshilfe und ihre Folgen. Ergebnisse empirischer Untersuchungen in Afrika*, hrsg. v. *Thomas Bierschenk*, *Georg Elwert* (Campus Forschung 684, Frankfurt/M., New York 1993; im folgenden abgekürzt: *Bierschenk u. a.*, *Entwicklungshilfe*) 7–39.

tät der Zugehörigkeit gewährleistet bekanntermaßen auch dann noch Unterstützung von seiten der Beherrschten, wenn alle anderen Legitimationen zerbrochen sind.

Die europäische Kolonialherrschaft hat solche Zugehörigkeitslegitimität nicht bei der überwiegenden Mehrheit der Beherrschten und erst recht nicht bei den einheimischen, oppositionellen Eliten erreicht. Sie war eine unüberwindbare Schranke. Die europäischen Eroberer blieben – bis heute – ‚die Weißen‘ im Unterschied zu ‚den Schwarzen‘ oder ‚Eingeborenen‘ oder wie immer die antagonistischen Stereotypen lauteten. Die Herrschaft der Europäer blieb Fremdherrschaft, Herrschaft ohne die Basislegitimität der Zugehörigkeit. Den afrikanischen Dekolonisationsbewegungen und den nachkolonialen Machthabern gelang es vor allem, die Basislegitimität der Zugehörigkeit für sich zu beanspruchen. Dieser Anspruch und seine Einlösung durch die Beherrschten standen jedoch im Kontext der bestehenden oder gerade erst überwundenen Kolonialherrschaft; sie waren Teil des Antikolonialismus und lebten von ihm. Deshalb war die Basislegitimität der kulturellen Zugehörigkeit in den nachkolonialen Regimen immer prekär und widersprüchlich. Ihr stand nämlich ein wichtiger Umstand entgegen: In den nachkolonialen Staaten als Vielvölkerstaaten war über die Ethnisierung der Zentralherrschaft und insbesondere ihres integralen Bestandteils, der neo-patrimonialklientelistischen Politik, die von Anfang an erfolgte, die kulturelle Zugehörigkeit der Herrschenden aus der Sicht derer, die von der Herrschaft mehr oder minder ausgeschlossen oder marginalisiert waren oder die im Blick auf vorkoloniale und selbst koloniale Verhältnisse sogar die Umkehrung der Positionen von Herrschenden und Beherrschten erfahren mußten, stets mehr oder minder fragwürdig. Im ‚Biafra-Konflikt‘ wurde dieser Umstand ebenso virulent wie in der frühen Rebellion der Tuareg der Region Kidal gegen die malische Zentralregierung. In den Augen der Tuareg der Region Kidal wurde mit der Unabhängigkeit Malis die Fremdherrschaft nicht überwunden; es wurde lediglich die Fremdherrschaft der Franzosen durch die Fremdherrschaft ‚Malis‘ – sprich: der malischen Zentralregierung – abgelöst. Heute, fast vierzig Jahre nach dem Ende der Kolonialherrschaft, hat das Problem der kulturellen Zugehörigkeit vor allem in Ostafrika genozidale Folgen gezeitigt und erheblichen Anteil am Zusammenbruch der Staatlichkeit selbst.

Als Zwischenbilanz fasse ich zusammen: Der Kolonialismus des 19. Jahrhunderts war die Expansion einer Herrschaftsutopie, der Utopie des modernen Staates. Fraglos war dieser Expansionsprozeß bemerkenswert erfolgreich, wenn man bedenkt, daß heute kein Gebiet mehr auf der Erde existiert, das zumindest nicht de jure von Staaten in Anspruch genommen wird oder für das, wie im Falle der menschenleeren Antarktis, Abkommen zwischen souveränen Staaten bestehen, das Gebiet bestimmten Nutzungen zu unterwerfen. Die Erde wurde über den europäischen Expansionsprozeß zu einem Ort des globalisierten Anspruchs auf Staatlichkeit. Das schließt ein, daß staatliche Herrschaft weltweit zur definitiven Machtvorstellung, zum globalisierten Zollstock der Institutionalisierung von Macht geworden ist. Dem Himmel der Ansprüche und juristischen Abstraktionen

steht indessen ein voraussetzungsreicher Prozeß der Institutionalisierung von Macht zu staatlicher Herrschaft gegenüber. Seine Widrigkeiten wurden in Westafrika – und anderswo – zum bedrückenden Triumph des Despotismus, zum Machtfeld der Intermediarität und zur Unerreichbarkeit oder zum Schwund von Basislegitimitäten, um nur drei Ausdrucksformen der Zerbrechlichkeit von Machtbildungsprozessen und der Herausbildung staatlicher Herrschaft im besonderen hervorzuheben. Dabei waren kolonialer und nachkolonialer Staat sich viel ähnlicher, als es ihre Protagonisten naheliegenderweise glauben wollten und konnten. Inzwischen sind die Zerbrechlichkeiten des Staatsbildungsvorgangs in den nachkolonialen Staaten Schwarzafrikas – und auf dem Trümmerfeld des zusammengebrochenen Sowjetimperiums – zu einer solch verbreiteten Erscheinung geworden, daß das sozialwissenschaftliche Nachdenken über die Prozesse des Staatszerfalls zu einem wichtigen Thema geworden ist⁴⁰. Es stellt sich deshalb auch die dringliche Frage, ob die weltweiten Prozesse der Staatsbildung nicht ihren Zenit überschritten haben. Vielleicht sind wir heute Zeugen globaler Entstaatlichungsvorgänge, wobei die Dramatik dieser Entstaatlichungsprozesse nicht nur in der Zerschlagung eines spezifischen Typs von Staatlichkeit wie des okzidentalen Wohlfahrtsstaates der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts liegt, sondern aus den Alternativen zum staatlichen Herrschaftstyp im oben bestimmten Sinne⁴¹ selbst rührt, die sich in ersten Spuren zu erkennen geben.

Mit dem Blick auf Umwandlungen des Gewaltmonopols, dem Kern von Staatlichkeit, die weltweit, einschließlich der westlichen Staaten, zu beobachten sind, habe ich an anderer Stelle diese Vermutung vorgetragen und erläutert⁴². Hier will ich im Rahmen des Konzepts der ‚Parastaatlichkeit‘ die Beobachtungen, die mit dieser Vermutung verbunden sind, an zwei spezifischen Problemen, am Beispiel der neuen Rolle von Entwicklungshilfeorganisationen in Schwarzafrika und anhand des malischen Tuareg-Konflikts weiterführen.

II. Vom Staat zur Parastaatlichkeit

Was ist ‚Parastaatlichkeit‘? Darunter verstehe ich eine Herrschaftsform, in der gesellschaftliche Machtzentren und relevante nichtstaatliche Gruppen einen Teil der Souveränitätsrechte der Zentralmacht oder der anerkannten, d.h. formell und deshalb zumeist rechtlich festgelegten, Aufgaben im Kernbereich der staatlichen Verwaltung an sich gezogen haben bzw. an sich ziehen. Diese Macht- und Aufgabenübertragung ist konstitutionell, zum Beispiel in der Form einer föderativen Ordnung, *nicht* vorgesehen. Der Prozeß der Abgabe von Souveränitätsrechten und grundlegenden staatlichen Verwaltungsaufgaben geschieht gleich-

⁴⁰ I. William Zartman (Hrsg.), *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority* (Boulder 1995).

⁴¹ S. Anm. 1.

⁴² Vgl. Trotha, *Gewaltmonopol*.

sam als Enteignungsvorgang staatlicher Souveränität und Verwaltung durch Vorgänge ‚informeller Dezentralisierung‘ und ‚Privatisierung‘ – was nicht ausschließt, daß diese informellen Dezentralisierungs- und Privatisierungsprozesse in solche formeller und konstitutioneller Art eingebunden sind. Die Enteignung erfolgt typischerweise durch Gruppen und Einrichtungen, die um die staatlichen Souveränitätsrechte und grundlegende Verwaltungsaufgaben mit dem Staat konkurrieren. Die These lautet: Die Staaten Westafrikas – und in vielen anderen Teilen Schwarzafrikas – geraten zunehmend in den Sog der Bildung von parastaatlichen Einrichtungen und Ordnungen. Der Kern dieses Vorgangs sind auf der einen Seite Entwicklungshilfeorganisationen, darunter insbesondere die sogenannten ‚Nichtregierungsorganisationen‘ (NRO), auf der anderen Seite die Bastionen der kolonialen und nachkolonialen Intermediarität, die Gruppen im Machtfeld der Intermediarität, allen voran die Trägergruppen des administrativen Häuptlingswesens.

Zu den folgenreichsten jüngeren Entwicklungen in den nachkolonialen Staaten gehört der wachsende Einfluß der NRO. Die zunehmende Bedeutung der NRO ist nicht durch einen wachsenden finanziellen Anteil der NRO begründet. Zwar ist der Anteil der Mittel, die den NRO an den gesamten Entwicklungsgeldern zur Verfügung stehen, beachtlich. Die finanziellen Ressourcen, auf die NRO Zugriff haben, waren zu Beginn der 90er Jahre größer als die der International Development Association, der Entwicklungsorganisation der Weltbank⁴³. Aber der Anteil der Mittel, die den NRO an den gesamten Entwicklungsgeldern zur Verfügung stehen, liegt schon seit Mitte der 70er Jahre unverändert zwischen 11% und 13%. Die wachsende Bedeutung der NRO ist deshalb eine des entwicklungspolitischen Diskurses und dessen, was hier interessiert – ihres sozialen, ökonomischen und politischen Gewichts auf der lokalen Ebene. Für die nachkolonialen Staaten ist der größte Teil der Wohlfahrts- und Entwicklungsmaßnahmen der NRO nicht zu entbehren. In vieler Hinsicht, wie Dieter Neubert dargelegt hat, ist das Verhältnis zwischen NRO und nachkolonialem Staat deshalb komplementär und durch selektive Zusammenarbeit bestimmt⁴⁴. Die Arbeiten und Maßnahmen der NRO entlasten den Staat finanziell, sozial und politisch, weil sie die schlechte soziale Lage der Bevölkerung mildern und auf diesem Wege helfen, soziale und politische Konflikte zu dämpfen. Aber diese selektive Zusammenarbeit ist gleichzeitig für beide, Staat wie NRO, eine zwiespältige Angelegenheit. Ich betrachte diesen Zwiespalt hier allerdings nur aus der Sicht des Staates und konzentriere mich auf

⁴³ Nur Japan, USA und Frankreich haben Entwicklungshilfebudgets, die größer als die der NRO zusammengekommen sind, wobei ein Teil der Budgets dieser Staaten wieder über NRO geleitet wird; zu diesen und den folgenden Angaben s. *Dieter Neubert*, *Entwicklungspolitische Hoffnungen und gesellschaftliche Wirklichkeit. Eine vergleichende Länderfallstudie von afrikanischen Nicht-Regierungsorganisationen in Kenia und Ruanda* (Campus Forschung 750, Frankfurt/M., New York 1997; im folgenden abgekürzt: *Neubert*, NRO) 28–29.

⁴⁴ *Neubert*, NRO 354–394.

die Aspekte der Problematisierung von Staatlichkeit selbst, die in den Aktivitäten der NRO angelegt sind⁴⁵.

Die Arbeit der NRO ist von einem ausgeprägten Autonomiestreben bestimmt. „Sie wollen weitgehend unabhängig von staatlichem Einfluß über Arbeitsbereiche und Arbeitseinsätze entscheiden.“⁴⁶ Entsprechend der gesellschaftspolitischen Programmatik unter dem Banner ‚Vom Staat zum Markt‘, die in der Weltanschauung der ‚Globalisierung‘ einen imperialen Anspruch erhebt, hat gleichfalls die Weltanschauung der NRO einen paradigmatischen Wechsel vollzogen. Legten NRO bis zu den Umbruchjahren der ausgehenden 80er Jahre Wert darauf, den nachkolonialen Staat stets in ihre Aktivitäten einzubinden, folgen sie heute der Devise ‚Autonomie vom Versager ‚Staat‘‘⁴⁷. Für ihre praktische Arbeit heißt das, daß sie nach eigenen Zielsetzungen und Kriterien aktiv werden. Besonders im Bereich der kommunalen und ländlichen Infrastrukturen übernehmen NRO soziale und entwicklungspolitische Aufgaben, die in den Verantwortungsbereich der lokalen Verwaltung gehören – aus der Sicht eines Reisenden habe ich schon oben auf die Bilder der Gegenwärtigkeit der NRO in Staaten Westafrikas hingewiesen. Vollerorts stehen die NRO in direkter Konkurrenz zur lokalen Verwaltung, wobei die NRO in der Regel besser ausgestattet sind. 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 herrschenden Gruppen sind. Die Organisationen und Arbeitsfelder der NRO lassen neue lokale Führungsgruppen entstehen oder sind für bestehende lokale Eliten Chancen zur Durchsetzung ihrer Interessen und für ökonomischen, sozialen und politischen Aufstieg. Aufgrund ihrer Ressourcenausstattung, die auf lokaler Ebene der staatlichen Verwaltung typischerweise 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 konkurrenziellen ‚Patronage‘- und ‚Klientelordnungen der Hilfe‘⁴⁸.

⁴⁵ Aus diesem Grund bleiben hier wichtige Seiten dieses Zwiespalts, wie Planungsprobleme für den Staat angesichts der relativen Kurzfristigkeit der Entwicklungsprojekte von NRO oder das engere finanzielle Problem der Folgekosten für den Staat, die aus den Projekten der NRO erwachsen, unberücksichtigt.

⁴⁶ Neubert, NRO 383.

⁴⁷ Zu den empirisch beobachtbaren Modifikationen in der Praxis siehe weiter unten.

⁴⁸ Naheliegenderweise hat sich der Entwicklungshilfebereich mit seinem für die einzelnen Staaten großen Finanzvolumen (s. Bierschenk u. a., Entwicklungshilfe 12 / Tabelle 1) zum Zentrum des Patronage- und Klientelsystems entwickelt, das gerade die herrschenden Gruppen und die Inhaber der staatlichen Macht für ihre Machtinteressen und nicht zuletzt für ihre Bereicherung einzusetzen wissen. Dieser Tatbestand gehört inzwischen bekanntermaßen – und allein als Sachverhalt zu Recht – zur ‚Politikfolklore‘ der Geber- ebenso wie zu der der Nehmerländer. Darin eingeschlossen ist, daß die etablierten politischen Eliten die Organisationsformen der NRO für die eigenen Patronageinteressen und Klientelnetze instrumentalisieren oder einzelne NRO für diese Interessen und Netze zu instrumentalisieren versuchen.

Für die nachkoloniale Zentralherrschaft sind diese Sachverhalte in mehrfacher Weise 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 Holländerin Miriam Rejné von der Universität Leiden in einem Tagungsbeitrag⁴⁹ ein Beispiel gegeben hat, das allen vertraut ist, die mit Lokalverwaltungen in westafrikanischen Entwicklungsländern zu tun haben. Es verknüpft zugleich die Problematik der NRO mit der des administrativen Hauptlingswesens. In der ersten Hälfte der 90er Jahre untersuchte Rejné in der Präfektur Sokodé die Beziehungen zwischen Präfektur, Häuptlingen und NRO und konnte festhalten, wie sich durch die finanziellen Ressourcen und die Organisationsmacht der NRO das Verhältnis zwischen Präfektur, Häuptlingen und Bevölkerung und die Tätigkeiten und Funktionen der Präfektur verändern: NRO werden für alle Fragen, die sich um die Entwicklung Sokodés und seines Verwaltungsbezirks drehen, zu den ersten und wichtigsten Ansprechpartnern der Bevölkerung und der Häuptlinge. Die Beziehung zwischen Häuptlingen und Präfektur verliert an Bedeutung; dies erfolgt auf der Grundlage einer Geschichte antagonistischer Intermediarität, in der die Distanz zwischen Häuptlingen und Präfektur seit der Kolonialzeit ungebrochen ist. Auf diesem Weg wird die Verwaltung gerade um diejenigen Aufgaben gebracht, die der Kern ihrer offiziellen Funktionsbestimmung ist. Die Mitglieder und nicht zum wenigsten der Präfekt selbst werden von ihren Verwaltungsaufgaben ‚freigestellt‘, geben sich dem Müßiggang und der Politik, nicht zuletzt der eigenen Karrierepolitik hin. 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.

Zur abnehmenden Organisationsmacht gesellt sich ein doppelter Legitimitätsverlust durch das Wirken der NRO. Den einen habe ich schon erwähnt: den Verlust an jener Basislegitimität, die auf der Grundlage von Organisationsmacht entsteht. Der andere trifft den Legitimitätsglauben der Beherrschten im Sinne der Weberschen und klassischen politischen Philosophie, wobei auch hier Prozesse entstehen, die ich die ‚Delegitimierungsspiralen NRO-bestimmter Entwicklungspolitik‘ nennen möchte, und die Neubert am Beispiel Kenias eindrücklich skizziert hat. Er schreibt: „Die politische Kritik der NRO bedroht nicht nur die He-

⁴⁹ *Miriam Rejné*, Administration locale à Tchadjo: le réseau des acteurs différents, tel que le préfet, l'autorité traditionnelle et les ONG, Vortrag, gehalten auf der 1. Tagung der Arbeitsgruppe Europäischer Rechtsethnologen (5. Tagung der Arbeitsgruppe deutsch-französischer Rechtsanthropologen) / Première Rencontre Européenne d'anthropologie du Droit (5ième Rencontre franco-allemande des anthropologues du Droit) zum Thema „Lokale Repräsentanten und lokale Repräsentation von staatlicher Gewalt im Prozeß der Dezentralisation“, Arnold-Bergstraesser-Institut für kulturwissenschaftliche Forschung, Freiburg i. Brsg., 22. – 24. November 1996.

gemonie 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 [der NRO – TT] an den sozialen Ungerechtigkeiten, an der Verletzung der Bürger- und Freiheitsrechte ... stellte auch die Leistungsfähigkeit des Staates in Frage.“⁵⁰ Das geschieht insbesondere durch einen, wie Neubert bemerkt, „verdeckten Prozeß, der möglicherweise noch wichtiger ist, aber leicht übersehen werden kann“⁵¹. Es ist der Prozeß der Entwertung staatlicher Wohlfahrts- und Entwicklungsleistungen, die für den neo-patrimonialen nachkolonialen Staat das Fundament der Legitimation war und noch ist und die Unterstützung durch wichtige Teile der Bevölkerung gesichert hat. Statt des Staates werden NRO mit ihren Projekten und Angeboten zu den „Hoffnungsträgern des Überlebens“⁵². NRO eröffnen „alternative Wege des Zugangs zu Leistungen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und somit zu einer weiteren Bedrohung der (staatlichen – TT) Hegemonie werden“⁵³. 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.“⁵⁴

Eine besondere Zuspitzung erfährt die Rolle der NRO, soweit es sich nicht um nationale, sondern internationale NRO bzw. um solche nationalen NRO handelt, die – was kennzeichnend ist – mit internationalen NRO in enger Verbindung stehen. In diesem Fall sind die NRO in der internationalen Arena der Entwicklungshilfe Konkurrenten des nachkolonialen Staates. Sie ziehen Ressourcen, die dem Staat zukommen könnten, ab. Mit wachsender Förderung der NRO auf dem Markt der Entwicklungshilfe und Hilfeinterventionen kommen die Mittel, die zuvor an den Staat geflossen sind, NRO zu, was wiederum deren Autonomie stärkt, den Zugang des Staates zu Mitteln einschränkt und die Spirale sinkender staatlicher Organisationsmacht und des Legitimitätsverlustes weiter nach oben treibt. Wenn inzwischen durch Einflußnahme und Druck nationaler und internationaler NRO Entwicklungshilfe ganz oder in wichtigen Teilen zum Erliegen kommen kann, dann wird der nachkoloniale Staat in seinem Fundament selbst getroffen. Mehr noch: Mit dem wachsenden Einfluß von internationalen NRO entstehen Machtbeziehungen und Machtzentren, die ich die ‚internationalisierte Parastaatlichkeit‘ der NRO nennen möchte. In diesen Beziehungen und Zentren, zu denen

⁵⁰ Neubert, NRO 384.

⁵¹ Ebda.

⁵² Ebda. 385.

⁵³ Ebda.

⁵⁴ Ebda. 386.

die einflußreichen NRO der Entwicklungspolitik und ihre Zusammenschlüsse auf nationaler und internationaler⁵⁵ Ebene gehören, wird nicht nur über Projekte und ihre Durchführung entschieden, die als Infrastrukturleistungen in den betroffenen Ländern zum Kern des Verantwortungsbereichs der staatlichen Verwaltung gehören; sie sind zugleich wichtige Beziehungsnetze und Zentren, in denen Entscheidungen darüber gefällt oder wesentlich beeinflußt werden, ob von seiten der Organisation in einem bestimmten nachkolonialen Staat überhaupt noch gearbeitet werden soll oder die verantwortlichen Regierungen der 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 intervenieren⁵⁶.

Es ist angemessen, die Ordnung der Parastaatlichkeit als eine Ordnung von Formen von Parastaatlichkeit zu verstehen, die sich unter anderem nach dem Grad unterscheiden, in dem sie den Staat als Typus politischer Herrschaft selbst in Frage stellen. Angesichts der vielfältigen Beziehungen und Komplementaritäten zwischen NRO und nachkolonialem Staat gehören aus dieser Sichtweise NRO und ihre Tätigkeiten unter Bedingungen ‚normaler‘ Entwicklungshilfearbeit zu denjenigen Formen von Parastaatlichkeit, welche die Staatlichkeit des nachkolonialen Staates vergleichsweise begrenzt in Frage stellen – obwohl die langfristigen Folgen der Spirale aus abnehmender Organisationsmacht und den verschiedenen Weisen der Delegitimierung, wie ich oben unterstrichen habe, nicht unterschätzt werden dürfen. Anders sieht es in einem Fall wie den nordmalischen Tuareg aus, bei denen das Machtfeld der Intermediarität zur Grundlage einer ‚regionalen

⁵⁵ Zu den einflußreichen NRO der westlichen Geberländer gehören in Westafrika neben den Entwicklungshilfeorganisationen der Kirchen und politischen Stiftungen zum Beispiel Euro Action Association de Coopération et de Recherche en Développement (ACORD), Co-operative Assistance for Relief Everywhere (CARE International), Oxford Committee Against Hunger (OXFAM).

⁵⁶ Vgl. den aufschlußreichen Artikel des Ko-Direktors von African Rights in London, *Alex de Waal*, Nullösungen. Die neue Macht der NGOs und ihr Ruf nach dem Militär, in: die tageszeitung v. 30. November 1994, 13–16.

Diese zugespitzte Bemerkung bedarf allerdings einer doppelten Modifikation. Zum einen habe ich aus Gründen der Vereinfachung im Vorangehenden NRO als eine einheitliche Struktur behandelt; das ist mißverständlich. NRO sind ein außerordentlich heterogenes Gebilde. Darin ist unter anderem eingeschlossen, daß NRO untereinander konkurrieren. Diese Konkurrenz geht damit einher, daß NRO dahin tendieren, zu intervenieren, weil sie Aufträge brauchen. Zum anderen ist der nachkoloniale Staat naheliegenderweise immer noch eine Einrichtung, die beim Zugang zum Interventionsfeld nicht übergangen werden kann (s. auch Anmerkung 48). In Entwicklungsprojekten wird dieser Tatsache mit der Formel von der ‚Trägerstruktur‘ Rechnung getragen, die beinhaltet, daß der nachkoloniale Staat in unterschiedlichen Formen – typischerweise durch die Repräsentanz von Vertretern des Staates in Entscheidungs- und Beratungsgremien von Entwicklungsprojekten – eingebunden wird. In diesem Sinne ließe sich sagen, daß der nachkoloniale Staat selbst den Charakter und die Funktion einer intermediären Institution gewinnt, die im Falle internationaler NRO den Zugang zur Bevölkerung und zu den nationalen NRO kontrolliert.

Parastaatlichkeit' zu werden scheint, die grundlegende Souveränitätsrechte des Staates enteignet, unter deren wichtigsten das staatliche Gewaltmonopol selbst ist⁵⁷.

Die nordmalischen Tuareg der Region Kidal haben seit der Unabhängigkeit Malis ein gespanntes Verhältnis zum Zentralstaat. Wie erwähnt, haben sie den Herrschaftsanspruch des malischen Staats und seiner Träger nicht nur als Fremdherrschaft wahrgenommen, sondern sie haben ihrem zwiespältigen Verhältnis zum malischen Staat auch durch eine bewaffnete Rebellion in der ersten Hälfte der 60er Jahre Ausdruck gegeben. Der Aufstand wurde von der malischen Armee in einem zweijährigen Kampf blutig niedergeschlagen. Die Region, der Adagh, wurde der Militärverwaltung unterstellt⁵⁸. Diese Verwaltung vermochte es nicht, das antagonistische Verhältnis zwischen den nordmalischen Tuareg und dem malischen Staat zu mildern oder gar zu beseitigen. Das zeigte sich nach den folgenreichen Ereignissen des Jahres 1989, das heißt, nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Imperiums und den weltpolitisch weitreichenden Veränderungen, die mit ihm verbunden waren. Im Jahr 1990 kam es erneut zu einer Rebellion. Wieder reagierte die Armee blutig und bedrückte die Bevölkerung durch harte Repressionen. Anders als in den 60er Jahren gelang es der Armee aber nicht mehr, die Rebellen entscheidend zu schlagen. Die erste Hälfte der 90er Jahre war deshalb vom Hin und Her von Friedensbemühungen und Friedensverträgen auf der einen und militärischen Auseinandersetzungen auf der anderen Seite gekennzeichnet. Aber trotz zahlreicher Rückschläge gelang es, einen Frieden zu sichern, der zwar sehr zerbrechlich ist, aber augenblicklich zur Hoffnung Anlaß gibt, friedliche Beziehungen zwischen den malischen Tuareg und dem Zentralstaat Mali einzurichten, die möglicherweise von größerer Dauer sind – allerdings, wie ich zeigen möchte, um den Preis einer Paraverstaatlichung, die selbst wiederum große Konfliktpotentiale enthält⁵⁹.

⁵⁷ Die Bemerkungen zu dem folgenden westafrikanischen Fallbeispiel beruhen auf einem DFG-Forschungsprojekt über ‚Staat, Ethnizität und Gewalt am Beispiel der Tuareg von Mali und Niger‘, das im Herbst dieses Jahres abgeschlossen wird und deren verantwortlicher Leiter der Verfasser ist. Die Forschungen zu diesem Projekt wurden von dem Ethnologen Dr. Georg Klute, Universität-Gesamthochschule Siegen, durchgeführt. Ich möchte deshalb betonen, daß das Material für die nachfolgende Darstellung ausschließlich den Forschungen von Dr. Klute entstammt. Das schließt ein, daß meine theoretischen Anmerkungen, die ich in diesem Zusammenhang mache, nicht nur überwiegend wiedergeben, was Dr. Klute erarbeitet hat, sondern so Teil eines intensiven gedanklichen Austausches mit Dr. Klute sind, daß sie nur als Ergebnis eines gemeinsamen Nachdenkens verstanden werden können. Nichtsdestotrotz möchte ich auch unterstreichen, daß die Verantwortung für die folgenden Formulierungen ausschließlich bei mir als dem Verfasser liegt. Sollte meine Darstellung Fehler oder andere Ungenauigkeiten aufweisen, gehen sie *allein* zu *meinen* Lasten.

⁵⁸ Der Adagh blieb fast ein Vierteljahrhundert – nämlich bis Ende 1986 – allen Reisenden und Touristen verschlossen.

⁵⁹ Für eine knappe Einführung in den gegenwärtigen Konflikt, s. *Georg Klute*, Der Tuaregkonflikt in Mali und Niger, in: *Jahrbuch Dritte Welt* 1996. Daten, Übersichten, Analysen, hrsg. v. *Jochim Betz, Stefan Brüne* (München) 146–161; ausführlicher s. *Georg Klute*, *Hostilités et alliances. Archéologie de la dissidence dans le mouvement rebelle des Touareg au Mali*,

Von großer Bedeutung sowohl für den Verlauf der Auseinandersetzung als auch für die Hoffnung auf friedlichere Verhältnisse war und ist die Politik der Demokratisierung und Dezentralisierung, die bekanntermaßen seit Ende der 80er Jahre und als Teil der Folgen des Kollapses der Sowjetunion die politischen Verhältnisse in Afrika auf nachhaltige Weise verändert. Wie in anderen afrikanischen Ländern kam es in Mali 1992 zu demokratischen Wahlen für ein nationales Parlament und für die Präsidentschaft⁶⁰. Weitere Demokratisierungsmaßnahmen wie Kommunalwahlen und eine stärkere Dezentralisierung der politischen und administrativen Strukturen sind im Gange oder werden vorbereitet. Vor dem Hintergrund der Verhältnisse, welche die koloniale Geschichte, die nachkolonialen Verhältnisse und die kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen den nordmalischen Tuareg und der malischen Zentralregierung geschaffen haben, gibt es jedoch schon jetzt deutliche Anzeichen dafür, daß die Prozesse der Demokratisierung und Dezentralisierung auf dem Machtfeld des Häuptlingtums und administrativen Häuptlingswesens in Prozesse der Paraverstaatlichung einmünden⁶¹.

Im Jahre 1995 bemerkte ein nordmalischer Interviewpartner von Georg Klute, der von Klute unter Verwendung der malischen Begrifflichkeit als „Intellektueller“ bezeichnet wird: „Mit der Dezentralisierung und der Reform der Verwaltungsbezirke werden die tribalen Gegensätze verschwinden. ... Die Leute werden sich nicht mehr nach ihren traditionellen Häuptlingen richten, sondern sie werden sich auf ihre Gemeinden hin orientieren, weil diese der Ort sind, von dem aus die Leute verwaltet werden und wo sie ihre politischen und wirtschaftlichen Interessen wahrnehmen. ... Die Leute werden die Nähe dessen suchen, der ihnen Vorteile bringen kann, und der Chef einer Gemeinde wird sich mit seiner Bevölkerung verbünden, weil er wiedergewählt werden möchte.“ In neuer Variante einer langen nachkolonialen Diskursgeschichte vom Niedergang des Häuptlingtums⁶²

in: *Cahiers d'Études africaines* (Schwerpunktheft: La démocratie déclinée) 137, XXXV-1 (1995) 55–71; *Étude sur le Nord Mali. De la tragédie à l'espoir*, hrsg. v. ACORD, NOVIB, OXFAM (Bamako, Juli 1995).

⁶⁰ Im Unterschied zum Nachbarland Niger und manch anderem schwarzafrikanischen Land ist die Demokratisierung in Mali bis heute nicht abgebrochen oder gar rückgängig gemacht worden.

⁶¹ Es würde den Rahmen der vorliegenden Beobachtungen und Überlegungen sprengen, im einzelnen auf die komplexe Geschichte des nordmalischen Häuptlingtums und administrativen Häuptlingswesens und auf diese Geschichte im Zusammenhang mit den beiden kriegerischen Konflikten einzugehen. Ich konzentriere mich hier deshalb auf Zusammenhänge, die die Prozesse der Paraverstaatlichung sichtbar machen. Ich stütze mich vor allem auf drei Aufsätze von Georg Klute, von denen zwei noch nicht veröffentlicht sind: „100 ans chef. De la chefferie administrative à la parasouveraineté régionale“ (Siegen, Universität-Gesamthochschule Siegen 1997; im folgenden abgekürzt: *Klute*, 100 ans), „Stamm oder Nation? Konzepte der Tuareg-Rebellenbewegung im Kampf gegen den postkolonialen Staat“ (Siegen, Universität-Gesamthochschule Siegen 1996) und „Die Revolte der ishumagh“ (in: *Ethnizität und Gewalt*, Schriften des Deutschen Orient-Instituts, Hamburg, und der Arbeitsstelle Politik des Vorderen Orients, Freie Universität Berlin, hrsg. v. Thomas Scheffler [Hamburg 1991] 134–149).

⁶² Vgl. dazu die Literatur, die in den Anmerkungen 24 und 30 genannt wird.

wird in dieser Bemerkung wieder einmal das Ende des Häuptlings vorausgesagt und gleichzeitig eine ernsthafte Gegenthese zur Annahme einer Paraverstaatlichung, dessen Machtzentrum das Häuptlingtum ist, formuliert.

Richtig an dieser Gegenthese ist die unausgesprochene Annahme, daß die Vorgänge der Demokratisierung und Dezentralisierung die Grundlagen des administrativen Häuptlingswesens selbst verändern. Das gilt mit Blick auf alle drei Konstruktionsgrundsätze, die ich erwähnt habe, und es gilt in einem Maße, das die Annahme rechtfertigt, daß mit Demokratisierung und Dezentralisierung das Ende des kolonialen und nachkolonialen administrativen Häuptlingswesens eingeläutet wird. Da ist, erstens, der Grundsatz der Devolution. Er wird durch den Grundsatz der freien und geheimen Wahl ersetzt, womit die Zentralregierung der Bevölkerung zugesteht, ihre Mittler und Makler selbst auszuwählen. Darin eingeschlossen ist, daß die Mittler nicht mehr ausschließlich auf den Staat und vor allem auf dessen finanzielle Ressourcen setzen können, um ihre Position, ihre Macht und ihren Einfluß auf lokaler Ebene zu sichern. Da ist, zweitens, das Territorialprinzip. Ich habe erwähnt, daß der Territorialgrundsatz in kolonialen Zeiten faktisch nur für die internationalen Grenzen galt und selbst dies nicht im Falle der weiten, unkontrollierbaren Räume der Sahara der Nomaden. Prinzipiell änderte sich unter nachkolonialen Verhältnissen daran wenig. ‚Ironischerweise‘ sind es deshalb weder die ‚bewährten Utopisten‘ des kolonialen Staates noch ihre neo-patrimonialen Nachfolger, die das Territorialprinzip durchgesetzt haben, sondern es ist und wird die Verknüpfung von Demokratisierung und Dezentralisierung sein, die das Territorialprinzip der Herrschaft durchsetzt. Als Verwaltungsdezentralisierung, Kommunalisierung und in der Form von Wahlbezirken zwingt sie die Nomaden, sich einer bestimmten Kommune zuzuordnen, wenn sie ihr Wahlrecht wahrnehmen, auf die lokalen Entscheidungsprozesse Einfluß gewinnen und vor allem die Ressourcen der Kommunen in Anspruch nehmen wollen. In diesem Sinne trifft die These des genannten malischen ‚Intellektuellen‘ zu: Demokratisierung und Dezentralisierung führen zur Orientierung auf die Gemeinde hin. Im Zusammenspiel von demokratischen Wahlen und dezentralisierender Kommunalisierung wandelt sich auch das dritte Ordnungsprinzip des administrativen Häuptlingswesens, der Hierarchiegrundsatz. An die Stelle der Abhängigkeiten zwischen Häuptlingen in einer administrativen Pyramide der Abhängigkeiten und differenzieller administrativer Rechte tritt eine horizontale Ordnung kommunaler Territorien mit gewählten Vertretern gleichen Rechts und gleichen Status. Kurz: Die Demokratisierungs- und Dezentralisierungsprozesse im heutigen Mali läuten das Ende einer rund hundertjährigen Geschichte des kolonialen und nachkolonialen administrativen Häuptlingswesens in Mali ein. Aber: Sowohl ein Blick auf die staatliche Herrschaft vor, während und nach den gewaltsamen Auseinandersetzungen der 90er Jahre als auch eine genaue Analyse der Position und Rolle des Häuptlingtums innerhalb der Prozesse der Demokratisierung und kommunalen Dezentralisierung geben zahlreiche Anhaltspunkte dafür, daß mit dem Ende des administrativen Häuptlingswesens nicht das Ende der Herrschaft der Häuptlinge gekommen ist. Ich will drei dieser Anhaltspunkte hier kurz erläutern: Sie

liegen im Bereich des staatlichen Gewaltmonopols, der Positionierung des intermediären Häuptlingtums in den demokratischen Wahlen und der Strategien der Häuptlinge für den Umgang mit diesen Wahlen und in der Art und Weise, wie die Häuptlinge den Territorialgrundsatz handhaben⁶³.

Die Folgen der Demokratisierungs- und Dezentralisierungsprozesse lassen sich entgegen den Überlegungen des zitierten ‚Intellektuellen‘ nicht unabhängig von den historischen Voraussetzungen betrachten, unter denen sie stattfinden. Eine für die Frage der Parastaatlichkeit konstitutive Voraussetzung ist, daß die Demokratisierungs- und Dezentralisierungsprozesse in einer historischen Situation einsetzen, in der in dem hier behandelten Falle der Region von Kidal der legitime staatliche Anspruch auf das Gewaltmonopol schon längst zusammengebrochen ist. Dafür sind nicht nur die beiden genannten Phasen der nachkolonialen kriegesischen Auseinandersetzungen mit der Zentralregierung Beweis, sondern mehr noch die Entwicklung des staatlichen Gewaltmonopols von der Rebellion der 60er zum Aufstand der 90er Jahre. Als die malische Armee die Rebellion in der ersten Hälfte der 60er Jahre niedergeschlagen hatte, beschränkte sie sich nicht anders als ihre kolonialen Vorgänger darauf, einen Ring von Garnisonsstädten um den Adagh zu legen, mit dem im Falle von Unruhen die Zu- und Abgänge aus dem Adagh gesperrt werden konnten. Das flache Land blieb frei. Die innere Sicherheit innerhalb des Adagh war nicht die Sorge der Militärverwaltung; statt dessen lag sie in den Händen der ‚Häuptlinge‘, das heißt, der Konföderationschefs und einer Ifoghas-‚Polizei‘, der die Verwaltung halbautomatische Gewehre überließ. Dieser ‚Polizei‘ aus Angehörigen des Stammes, der die Rebellion angeführt hatte, gelang es sogar mehrmals, Angriffe von Tuareg-Rebellen, die aus Libyen nach Niger eingedrungen waren, abzuwehren. Bevor die schwerfällige Armee in Marsch gesetzt war, hatten die Ifoghas das Problem schon gelöst. Mit dem Aufstand der 90er Jahre zeigte sich für die nordmalischen Tuareg, daß die malische Armee nicht einmal mehr fähig war, die Zu- und Abgänge aus dem Rebellengebiet effektiv zu kontrollieren. Mehr noch: Die Rebellion führte einerseits den Aufständischen vor Augen, daß die Armee selbst zu schlagen bzw. es möglich war, ihr solche militärische Niederlagen zu bereiten, daß die politische Führung sich zu Friedensverträgen bereit erklärte, die eine erhebliche politische und ökonomische Verbesserung der nordmalischen Tuareg-Region in Aussicht stellten; andererseits machte die Rebellion klar, daß die Funktion der Schutzmacht in der Region nicht mehr von der malischen Armee ausgeübt wurde und wird, sondern vom prekären Verhältnis der verschiedenen Rebellenbewegungen abhängt, und in den einzelnen Tuareg-Regionen auf die jeweils dominanten Rebellenbewegungen übergegangen ist. Unter diesen Rebellenbewegungen kommt wiederum der Bewegung *Mouvement*

⁶³ In diesem Zusammenhang ist es unvermeidlich, einige Sachverhalte zu nennen, die spezifisch für die malische Situation sind. Das ist für den Leser, der nicht mit der malischen Situation vertraut ist, vielleicht etwas mühsam. Es ist jedoch methodisch und theoretisch nicht zu umgehen, insofern es darum geht, in den Besonderheiten – die darüber hinaus noch diffizile Prozesse sind – das Allgemeine, nämlich die gegenwärtige Transformation des nachkolonialen Häuptlingtums in den Kategorien einer *empirischen* Theorie sichtbar zu machen.

Populaire de l'Azaouad (MPA) ein gewisser politischer und militärischer Vorrang zu. Sie hat ihr Kerngebiet in der Region Kidal, wird vom Stamm der Ifoghas dominiert und mit ihm von einem neo-traditionalen *chef* in Kidal. Sie gewährleistet nicht nur die innere Sicherheit im üblichen Sinne, sondern nimmt inzwischen ebenso einigermaßen erfolgreich für sich in Anspruch, die politische Gewalt in der Auseinandersetzung mit dem malischen Staat zu kontrollieren. Der Demokratisierungs- und Dezentralisierungsprozeß findet also in einem Kontext statt, in dem der Kern von regionaler Parastaatlichkeit bereits hergestellt, nämlich die Zurückweisung des staatlichen Gewaltmonopols durch das regionale Herrschaftszentrum verwirklicht ist.

Am risikoreichsten für die Konstitution eines parastaatlichen Häuptlingtums sind zweifellos demokratische Wahlen. Sie lassen sich als eine Organisationsform der Devolution verstehen, d. h. des Rechtes zur Besetzung von Herrschaftspositionen im lokalen Feld, das sich in der kolonialen und nachkolonialen Zeit die Zentralmacht vorbehalten hatte. Die Konstitution einer regionalen Parastaatlichkeit, deren Machtzentrum das Häuptlingtum ist, setzt voraus, daß die Häuptlinge das Vorrecht, das vormalig im Prinzip der Zentralmacht vorbehalten war, für sich gewinnen. Das heißt im Kontext von Wahlen: Die Häuptlinge müssen Kandidaten in den Wahlen durchsetzen, welche die Interessen der Häuptlinge vertreten und diesen verbunden sind. In den Parlamentswahlen von 1992 haben die traditionellen und neo-traditionalen nordmalischen Häuptlinge der mächtigen Konföderation der Iwillimidan und von Kidal die Situation falsch eingeschätzt, sind selbst als Kandidaten aufgetreten und haben die Wahlen zu ihrer und vieler anderer Überraschung verloren. Aber sie haben daraus ihre Lehren gezogen und mit zwei Strategien geantwortet. Die eine greift auf die ‚traditionelle‘ Strategie der Intermediarität und des administrativen Häuptlingswesens zurück. Die ‚Devolutionsstrategie‘ der lokalen Führungsgruppen war stets die Strategie einer Gruppe und nicht auf eine einzige Person festgelegt, weshalb die Besetzung einer Häuptling- und vor allem Groß-Häuptlingposition sich bis heute typischerweise als Wahl zwischen verschiedenen Kandidaten vollzieht. Statt nun selbst als Kandidaten anzutreten, haben die Häuptlinge begonnen, Kandidaten zu unterstützen, von denen sie annehmen können, daß sie ihr Wahlamt sozusagen ‚an der mehr oder minder kurzen Leine‘ der Häuptlinge ausüben werden. Auf diese Weise können sie hoffen, das Recht zur Besetzung von Herrschaftspositionen auch unter den Risiken demokratischer Wahlen zu sichern⁶⁴. Die zweite Strategie antwortet auf das Territorialprinzip des Wahlbezirks. Die Häuptlinge haben begonnen, sich jenes Territorialprinzip der Dezentralisierung und Kommunalisierung zunutze zu machen, dem sie sich über hundert Jahre zugunsten der traditionellen Verwandtschafts- und Gefolgschaftsgrundsätze von Herrschaft zu entziehen wußten. Unter Ausnützung der spezifischen malischen Regelungen veranlassen sie die Gruppen, die ihnen verbunden sind, sich in den Kommunen registrieren zu lassen, die ihrem

⁶⁴ Zu Einzelheiten, wie inzwischen die Häuptlinge bei der Kandidatenwahl verfahren, vgl. Klute, 100 ans.

Herrschaftsbereich zugehören und in denen durch Wahlen über das Devolutionsrecht der Häuptlinge entschieden wird. Auf diese Weise ist es zum Beispiel schon jetzt gelungen, die offiziell registrierte und deshalb für die Wahlen relevante Bevölkerung in einzelnen Regionen grundlegend zugunsten der etablierten Häuptlingsgruppe zu verändern und auf diesem Wege die Aussichten für die kommenden Wahlen entscheidend zu verbessern.

Den Grundsatz der Territorialität des modernen Staates machen die Häuptlingtümer der nordmalischen Tuareg sich nicht nur in den Wahlen zunutze, sie haben auch angefangen, diesen Grundsatz mit den traditionellen Verwandtschafts- und Gefolgschaftsgrundsätzen zu versöhnen. Die Dezentralisierung wird für sie ein Mittel, den Herrschaftsanspruch auf Menschen durch einen Herrschaftsanspruch auf ein bestimmtes Gebiet zu erweitern und in der Form von Verwaltungs- und Gemeindegrenzen zu institutionalisieren. Der Weg dahin führt über die Neuordnung von Gemeinde- und Verwaltungsgrenzen. Er ist konfliktreich, weil er zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen nordmalischen Häuptlingtümern führt, die über Gebiete streiten, von denen sie wechselseitig behaupten, daß es sich um ‚ihr‘ Gebiet handle. Es ist ein Weg, auf dem das gegenwärtige Häuptlingtum die traditionelle Herrschaft über Menschen und mit Hilfe von Tributen in Territorialherrschaft umwandelt.

Ich ziehe die zweite Zwischenbilanz. Nicht anders als die staatliche Herrschaft in vielen Teilen der Welt befindet sich auch der nachkoloniale Staat in Westafrika in einem grundlegenden Wandel. In manchen Regionen ist dieser Wandel zum faktischen Zusammenbruch der Staatlichkeit selbst geworden. In anderen Regionen ist der Wandel moderater, berührt aber den Staat als Herrschaftstyp selbst nicht weniger. Der nachkoloniale Staat weicht einer Ordnung von Formen von Parastaatlichkeit. Dafür stehen der Aufstieg der NRO und die Komplementarität des Niedergangs des administrativen Häuptlingswesens und des ‚Aufstiegs‘ des Häuptlingtums. Nichtstaatliche Gruppen nationaler wie internationaler Art in Gestalt von Entwicklungshilfeorganisationen ziehen Aufgaben im Kernbereich der staatlichen Verwaltung an sich und erhalten eine weitgehende Verfügungsmacht über die Art und Weise der Bewältigung dieser Aufgaben. Regionale Häuptlingtümer nutzen den Niedergang des administrativen Häuptlingswesens zur Konstitution einer regionalen Parastaatlichkeit. Sie schließt ein, daß an den Grenzen des Herrschaftsbereichs des Häuptlingtums das Gewaltmonopol der Zentralmacht endet, die Besetzung von Herrschaftspositionen – und zwar auch derjenigen, die in der Form von Parlamentssitzen auf der Ebene des Gesamtstaates verankert sind – in die, wenn auch mehr oder minder indirekte, Verfügungsmacht der Häuptlingsgruppe übergeht und das Häuptlingtum zur Territorialmacht wird.

Die beiden Formen von Parastaatlichkeit stehen nicht unverbunden nebeneinander, auch wenn sie sehr verschieden und ihre Entstehungszusammenhänge ganz unterschiedlich sind. Findet Paraverstaatlichung im Fall der NRO im unmittelbaren Wirkungsbereich des nachkolonialen Herrschaftszentrums statt, hat die regionale Paraverstaatlichung in Gestalt des Häuptlingtums ihren Ort vornehmlich an

der Peripherie des nachkolonialen Staates. Paraverstaatlichung ist also ein Vorgang, in dem der nachkoloniale Staat sowohl vom Zentrum wie von den Rändern her umgestaltet wird. Eine besondere Verknüpfung beider Transformationsprozesse besteht zusätzlich darin, daß die Organisationen und Aktivitäten der NRO im Herrschaftsbereich der Häuptlingtümer liegen können und sie sich auf diesem Wege wechselseitig verstärken. Die Integrationsprogramme für Rebellen, die als Teil des Friedensprozesses in Mali in Gang gebracht worden sind, sind Beispiele solch wechselseitiger Intensivierung von Prozessen der Paraverstaatlichung.

III. Zusammenfassung

Der europäische Expansionsprozeß hat die Utopie der okzidental Staatlichkeit globalisiert. Diese Utopie ist an der Unselbstverständlichkeit von Prozessen der Machtbildung in Westafrika und zahlreichen anderen Regionen Afrikas gescheitert. Der koloniale und nachkoloniale Staat überwand weder den Despotismus noch die Ordnungen antagonistischer Intermediarität, die der bürokratischen und auf ‚Entwicklung‘ orientierten Staatlichkeit okzidental Typs entgegenstehen. Der nachkoloniale Staat erlebte darüber hinaus und als Folge seines Despotismus und seiner intermediären Strukturen und Arbeitsweisen folgenreiche Einbrüche in seiner Basislegitimität. Gegenwärtig sind wir deshalb einerseits Zeugen des Zusammenbruchs, andererseits von grundlegenden Transformationen des nachkolonialen Staates. In ihnen zeichnen sich neue und innovative Formen von Staatlichkeit ab. Zwei dieser Formen habe ich mit dem Konzept der ‚Parastaatlichkeit‘ näher zu bestimmen versucht. Was mit ihnen zuguterletzt entstehen wird, ist offen. Aber diese Formen einer neuen Staatlichkeit sollten der herrschaftssoziologischen und politikwissenschaftlichen empirischen Forschung und ihrem Nachdenken eine Anregung sein, die heutigen Prozesse der Umwandlungen zentraler Herrschaft nicht am Zollstock der überkommenen Modelle von Staatlichkeit zu messen. Westafrika ist auf dem Weg, neue Formen von Herrschaft auszubilden – zum Guten wie zum Schlechten. Diesen neuen Formen muß unsere Aufmerksamkeit, unsere Phantasie und unser Bemühen um genaue Begriffe gelten.

