



Working Paper

Das bonum commune im Dilemma: patrimoniales Staatsversagen in Afrika

Author(s):

Gabriel, Jürg Martin

Publication Date:

2003

Permanent Link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-004491907> →

Rights / License:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#) →

This page was generated automatically upon download from the [ETH Zurich Research Collection](#). For more information please consult the [Terms of use](#).

CIS / Center for International Studies, Zurich
Zentrum für Internationale Studien, Zürich

Jürg Martin Gabriel

**Das *bonum commune* im Dilemma:
patrimoniales Staatsversagen
in Afrika**

Beiträge

Nr. 40 • Januar 2003

Forschungsstelle für Internationale Beziehungen

Eidgenössische Technische Hochschule

Inhaltsverzeichnis

Einführung	1
1 <i>Bonum commune</i> und Politik	2
2 Kreislauf und Staatsversagen.....	6
3 Kameruns <i>bonum commune</i> -Dilemma	8
4 Ursachen.....	14
5 Neo-Patrimonialismus.....	18
Konklusionen	22

Einführung

Der vorliegende Band zeigt deutlich, wie vielschichtig das Thema des *bonum commune* ist. Auf einer allgemeinen und abstrakten Ebene geht es um Fragen der Philosophie, Theologie und Kultur; auf einer etwas weniger generellen Stufe ist es ein Thema der Ökonomie oder der Rechtswissenschaften. Noch konkreter wird das *bonum commune* dann, wenn Soziologen es als Ausdruck einer spezifischen Verhaltensweise betrachten.

Politikwissenschaftler handeln das Thema auf all diesen Stufen ab. Auf oberster Ebene ist das *bonum commune* für sie ein Bestandteil der politischen Philosophie und Ethik. Etwas weniger abstrakt präsentiert sich die Frage auf Ebene der Allgemeinen Staatslehre und der Vergleichenden Politikwissenschaft. Aus Sicht der politischen Verhaltenslehre nimmt die Thematik sodann greifbare Formen an. Der vorliegende Beitrag enthält Äusserungen zu allen drei Ebenen, konzentriert sich jedoch schwergewichtig auf relativ konkrete Sachverhalte.

Im Zentrum steht die Frage nach dem Zusammenhang zwischen *bonum commune* und patrimonialem Staatsversagen, dem sogenannten Neo-Patrimonialismus. Es handelt sich um eine Form der Politik, die in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara weit verbreitet ist und die Politikwissenschaft seit einiger Zeit beschäftigt. Im weiteren wird die Thematik am Beispiel eines einzigen Lands veranschaulicht, am Fall von Kamerun.

Kamerun ist ein typisches Beispiel patrimonial bedingten Staatsversagens und befindet sich deshalb in einem echten Dilemma. Für afrikanische Verhältnisse ist es ein sehr stabiles Land, in dem das *bonum commune* im Sinn politischer Stabilität und Kontinuität gewährleistet ist. Die Kameruner befürchten keinen Staatskollaps wie etwa in Zaire oder Somalia. Diese Stabilität verdankt Kamerun zu einem guten Teil der integrativen Seite des Neo-Patrimonialismus.

Allerdings leidet dasselbe Land an einem beträchtlichen *Entwicklungsdefizit*. Für den Durchschnittsbürger hat sich der Lebensstandard seit der Unabhängigkeit kaum verbessert, weshalb man Kamerun nicht als ein Entwicklungs- sondern ein Stagnationsland bezeichnen sollte. Es ist ein Land, in dem die Realisierung des materiellen *bonum commune* nicht gewährleistet ist. Ironischerweise ist dies nach neusten Erkenntnissen ebenfalls ein Ergebnis

des Neo-Patrimonialismus. Es handelt sich somit um eine zwiespältige Form der Politik, und es ist der Zweck des vorliegenden Artikels, das damit verbundene Dilemma zu erhellen.

Der Beitrag hat fünf Teile. Der erste umfasst grundlegende Ausführungen und präsentiert eine auf das *bonum commune* ausgerichtete Politikdefinition. Im zweiten Teil wird auf das Phänomen des Staatsversagens eingegangen. Ausgehend von der Idee der Politik als einem Kreislauf hoheitlicher Problemregelung will ich zeigen, dass Staatsversagen sowohl bei der politischen Willensbildung (der Inputseite des Kreislaufs) als auch beim Politikvollzug (oder der Outputseite) auftreten kann.

Teil 3 befasst sich mit dem afrikanischen Staatsversagen am Beispiel Kameruns. Das für dieses Land typische Entwicklungsdilemma und seine Folgen für die Erzielung des *bonum commune* wird kurz vorgestellt. In Teil 4 wird nach den Ursachen der Problematik gefragt und aufgezeigt, dass sie innerhalb oder ausserhalb des Landes liegen können. Die neuere Wissenschaft tendiert zu einer Betonung der internen (oder endogenen) Ursächlichkeiten und ortet diese in erster Linie im Neo-Patrimonialismus. In Teil 5 wird näher auf diese besondere Form der Politik eingegangen. Der Artikel schliesst mit einigen Überlegungen zu möglichen Alternativen.

1 *Bonum commune* und Politik

Die Politik regelt das Zusammenleben von Individuen in einem Kollektiv, weshalb es das oberste Ziel einer jeden politischen Ethik ist, das *bonum individuale* mit dem *bonum commune* in Übereinstimmung zu bringen. Dieses Anliegen findet man bei allen bedeutenden Denkern der Politik. Ausdruck davon ist bei Platon die Figur des Philosophenkönigs, bei Locke die Idee des Rechtsstaats, bei Rousseau der Begriff der "volonté générale" und bei Marx die Utopie der klassenlosen Gesellschaft. In all diesen Vorstellungen vom "besten Staat" sind Einzel- und Gemeinwohl – im Idealfall – in perfekter Übereinstimmung. Fehlt die Koinzidenz, so ist das *bonum commune* nicht realisiert.

Im Alltag ist Perfektion natürlich nicht gegeben, denn Politik bewegt sich im *Spannungsfeld* zwischen Einzel- und Gemeinwohl. In einem Zustand vollkommener zwischenmenschlicher und sozialer Harmonie bestünde kein Bedürfnis für Politik. Gelebte Politik ist Ausdruck eines

problemgeladenen Zustands, in dem die Übereinstimmung des *bonum commune* mit dem *bonum individuale* ein Ziel aber keine automatische Realität darstellt. Das Gemeinwohl existiert nur teilweise, denn bis zu einem gewissen Grad ist es in permanentem Konflikt mit dem Wohl partikulärer Gruppen und Individuen.

Das zeigt sich bei der politischen Willensbildung. Diese ist sowohl von Interessenkonflikt als auch von Interessenskonsens gekennzeichnet. Konsens besteht in jenen Fragen, die früher geregelt wurden, als unumstritten gelten und Teil des etablierten Politikbereichs darstellen. Dazu gehören Abmachungen über Verfahrensfragen und über die *Spielregeln* der Politik. Der mit ihnen verbundene Regelkonsens ist für die politische Konfliktregelung von grundlegender Bedeutung, stellt indessen ein rein prozedurales *bonum commune* dar. Bei der Bestimmung des inhaltlichen Gemeinwohls ist mit ernsthaften Differenzen zu rechnen.

Die Suche nach dem Gemeinwohl ist zweifelsohne ein wichtiges Merkmal des Politischen. Es ist allerdings nicht das einzige, denn auch private Kollektive wie Unternehmen, Schulen oder Vereine sind auf der Suche nach dem *bonum commune*. Typisch für die Politik ist nebst dem Allgemeinwohl die *Allgemeinverbindlichkeit* oder all jene Phänomene, die man auch als *hoheitlich* oder *autoritativ* bezeichnet. Politik befasst sich folglich mit dem Allgemeinen *und* dem Autoritativen oder, wie man auf Englisch sagt, mit "public authority".¹ Das politisch definierte *bonum commune* muss eine *allgemeinverbindliche* Dimension besitzen.

Verbindlichkeit (oder "authority") umfasst sowohl eine *normative* als auch eine *physische* Komponente, denn damit ein Entscheid politisch verbindlich ist, muss er nicht nur gerecht, sondern auch erzwingbar sein. Dieser Dualismus charakterisiert die bekannte Politikdefinition von Max Weber. Für den Altmeister der deutschen Soziologie dreht sich Politik um das "Monopol legitimer Gewaltsamkeit".² Damit wird deutlich, dass das von der Politik definierte *bonum commune* bei Bedarf gegen den Willen von Partikulärinteressen erzwungen werden kann. Ein solcher Gewaltanspruch bedarf der Rechtfertigung, was die normative Komponente ins Spiel bringt.

¹ David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs NJ 1965, S. 48-50.

² "Staat ist diejenige menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes (...) das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit für sich (mit Erfolg) beansprucht"; siehe Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundrisse der verstehenden Soziologie*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1980, S. 821-24.

Das politische *bonum commune* ist eine Verbindung beider Komponenten. Rohe Gewalt ohne Legitimierung ist ebenso unpolitisch wie reine Ethik ohne Erzwingbarkeit. Es nützt den Mitgliedern eines Kollektivs wenig, wenn die von der Politik geschaffenen Gesetze entweder nur gerecht und nicht erzwingbar sind, oder wenn sie – umgekehrt – erzwingbar aber ungerecht sind. Ethische Normen sind eine wichtige, jedoch keine genügende Voraussetzung für Gesetze und Hoheit, Souveränität oder Staatlichkeit. Es ist die *Kombination* ethischer und physischer Macht, die den Kern des Politischen bildet.³

Die Kombination ist deshalb so wichtig, weil ethische und physische Macht unterschiedliche Formen von Verbindlichkeit implizieren. Ethische Macht basiert auf Überzeugung und daher auf *Freiwilligkeit*, physische Macht hingegen ist dann notwendig, wenn Überzeugung fehlt und *Unfreiwilligkeit* im Spiel ist. Als Willenssubjekt kennt der Mensch *Freiwilligkeit und Unfreiwilligkeit*: Er kann etwas aus eigener und innerer Überzeugung wollen und als verbindlich betrachten, oder er kann etwas lediglich erdulden. Der Mensch besitzt die *Fähigkeit zur Wahl*. Teils ist er ein selbstbestimmendes, teils ein fremdbestimmtes Wesen.⁴

Für die Politik ist es von entscheidender Bedeutung, welche der beiden Komponenten die Regel und welche die Ausnahme ist. In einem nachhaltigen und stabilen politischen System bildet die freiwillig-ethische Verbindlichkeit die Regel und die unfreiwillig-erzwungene die Ausnahme.⁵ In einem solchen Staat halten sich Menschen deshalb an das Gesetz, weil dieses zu einem überwiegenden Teil ihrem Willen entspricht sowie mit ihren Interessen und Werten harmoniert.⁶ Ist die Lage umgekehrt, so destabilisieren sich politische Systeme, denn weder traditionelle noch moderne Regimes können längerfristig auf Unfreiwilligkeit und Gewalt basieren.

Ebenso wichtig ist das Verhältnis zwischen Einzel- und Allgemeininteresse. Dominieren in einem Kollektiv die divergierenden Partikulärinteressen und fehlen entsprechende

³ Pazifistische Anarchisten würden dieser Definition von Politik widersprechen, denn sie lehnen jede Form von erzwingbarer Hoheit ab. Siehe dazu William Godwin, *Enquiry Concerning Political Justice*, Penguin Books, Harmondsworth 1976.

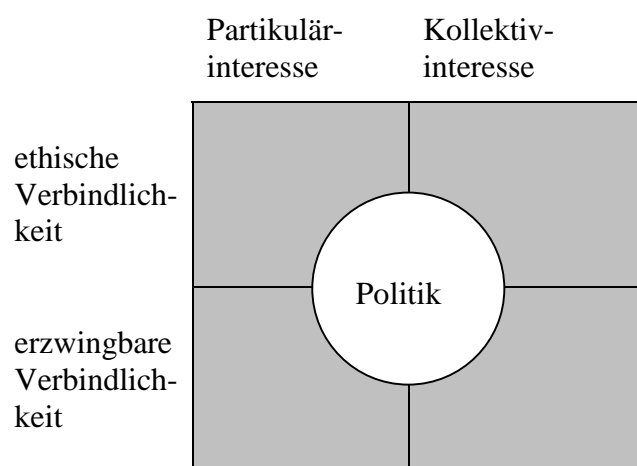
⁴ Zu den epistemologischen Aspekten von Selbst- und Fremdbestimmung siehe Jürg Martin Gabriel, *Erklären und Verstehen in der Politikwissenschaft: Gedanken zu Methodik und Substanz*, Manuskript (Zürich 2002).

⁵ Je nach Weltanschauung wird die freiwillig-ethische Verbindlichkeit auch mit "republikanischer Bürgertugend", "sozialistischer Solidarität" oder dem "Respekt für Menschenrechte" in Beziehung gebracht.

⁶ Ich verzichte bewusst auf eine Unterscheidung zwischen Interessen und Werten, denn sie bedingen sich gegenseitig. Interessenpolitik hat immer ein normatives Fundament, und Ethik hat immer einen Bezug zu Interessen.

Gemeinsamkeiten, so leidet ein System unter mangelnder Nachhaltigkeit. Wie erwähnt, besteht erfolgreiche Politik in der permanenten Anstrengung, das *bonum individuale* mit dem *bonum commune* in Einklang zu bringen und Letzteres hoheitlich durchzusetzen. Deshalb gleicht Politik einem ständigen Abwägen aller vier Tendenzen (Abbildung 1).

Abbildung 1 - Spannungsfeld des Regierens



Das Bedürfnis nach nachhaltiger Allgemeinverbindlichkeit oder legitimierter Macht scheint in allen Gesellschaften vorhanden zu sein. Es ist mit Sicherheit keine Erfindung des Westens, weder in Sinn von Erzwingbarkeit noch im Sinn von Ethik. Das Phänomen der Allgemeinverbindlichkeit findet man sowohl in der eher anarchischen Bantukultur als auch in den stark hierarchischen Strukturen der alten Imperien in China.

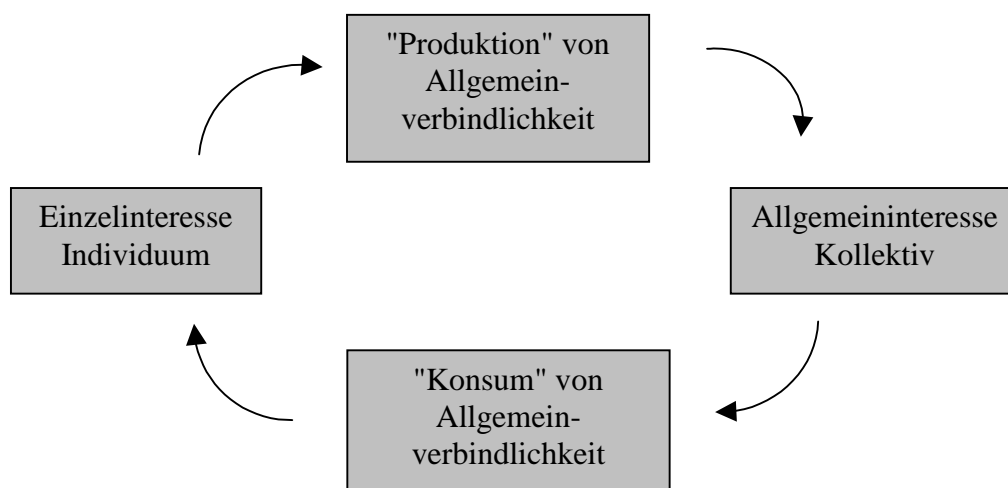
Allerdings haben sich in westlichen politischen Systemen bestimmte Formen der Autorität entwickelt. Sie sind ein Spiegel der Gesellschaftsform, denn in einer stark differenzierten und arbeitsteiligen Gesellschaft kommen ebenso arbeitsteilige oder *pluralistische* Staatsstrukturen vor. Begriffe wie Gewaltenteilung, "responsible government", Rechtsstaatlichkeit oder Verwaltungseffizienz sind in der Tat westliche Konzepte. Selbstverständlich gilt dies auch für das Phänomen des Staats. Schauen wir uns dieses Gebilde genauer an.

2 **Kreislauf und Staatsversagen**

Die bei der Suche nach dem *bonum commune* typischen Spannungen manifestieren sich bei genauerer Betrachtung sowohl bei der *Willensbildung* als auch beim *Vollzug*. Bei der politischen Willensbildung werden Interessen von verschiedensten Gruppen und Individuen artikuliert und zu einem Allgemeininteresse aggregiert. Fachleute sprechen von *Interessenartikulation* sowie von *Interessenaggregation* und betrachten diese Vorgänge als die *Inputseite* des politischen Systems. Auf der *Outputseite* muss das neu formulierte Allgemeininteresse – manchmal gegen den Willen Einzelner – durchgesetzt werden, was auch als *Interessenallokation* oder als *Vollzug* bezeichnet wird.

Politik gleicht aus dieser Perspektive einem Kreislauf, in dessen Zentrum die Entscheidungsträger stehen. Sie nehmen Inputs auf, verarbeiten diese im Idealfall zu einem verbindlichen Allgemeininteresse, und geben Outputs weiter. In Anlehnung an den Wirtschaftskreislauf kann man von der "Produktion" und dem "Konsum" hoheitlicher Entscheidungen sprechen (Abbildung 2).

Abbildung 2 - Der Politikkreislauf



In einem modernen und arbeitsteiligen System haben verschiedenste Entscheidungsträger aktiven Anteil an der Politik. Bei Wahlen und Abstimmungen steht der einzelne Bürger in Zentrum. Er ist Träger von Souveränität und entscheidet letztinstanzlich. Bei parlamentarischen Debatten sind es die Volksvertreter, bei Vollzugsentscheidungen Regierungsmitglieder, Beamte oder Richter. Sie alle sind an der "Produktion" des *bonum commune* beteiligt.⁷

Können bei hoheitlichen Entscheidungen die unterschiedlichen Interessen auf einen Nenner gebracht werden, so ist Politik erfolgreich. Das ist allerdings nicht immer der Fall. So wie die Ökonomie das Marktversagen kennt, so existiert in der Politik das *Staatsversagen*. Das Phänomen ist nicht neu. Der Zerfall des römischen Reichs war eine Form von Staatsversagen, und dasselbe gilt für den Zusammenbruch der Sowjetunion. Diese politischen Systeme vermochten die sie konfrontierenden Probleme nicht mehr zu regeln, was gleichbedeutend war mit einem Kollaps von "public authority".

In Afrika kommt das Kollabieren ganzer Staaten des öfters vor. Die eindeutigsten Beispiele sind Somalia, die Demokratische Republik Kongo (ehemals Zaire), Ruanda, Sierra Leone und Liberia. In all diesen Staaten gab es zeitweise keinen funktionierenden Staatsapparat. Auch Länder wie die Zentralafrikanische Republik, die Republik Kongo (Brazzaville) sowie Burundi sind labile Gebilde und ständig vom Staatskollaps bedroht.⁸

Die Ursachen von Staatszerfall können sowohl auf der *Input-* als auch auf der *Outputseite* liegen. Sind sie inputbedingt, so dominieren die politischen Differenzen über die Gemeinsamkeiten. Die Interessengaggregation misslingt, und es kommt zu einem *Inputstau*. Es gelingt dem Staat im Rahmen der politischen Willensbildung in solchen Fällen nicht, die Anliegen verschiedener Gesellschaftsschichten, intermediärer Gruppierungen oder Minderheiten genügend zu berücksichtigen.

⁷ Insofern sich diese Akteure bei der Produktion des *bonum commune* an allgemeinverbindliche Regeln halten, sind sie zugleich auch dessen Konsumenten.

⁸ Zum totalen Staatskollaps siehe Ira William Zartman (ed.), *Collapsed States: the Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Lynne Rienner, Boulder CO 1995. Staatskollaps führt gerade in Afrika oft zu einem "hobbesianischen Zustand", dessen Überwindung grosse Probleme stellt. Für eine allgemeine Abhandlung dieser Frage siehe Jürg Martin Gabriel, "Die Überwindung des Kriegszustandes: Ein Streitgespräch unter Liberalen", in *AUSSENWIRTSCHAFT*, 54. Jahrg. (1999), Heft I, S. 107-40.

Ist Staatsversagen ein Outputproblem, so liegen die Ursachen schwergewichtig bei der Exekutive, bei der Verwaltung und der Justiz. In solchen Fällen spricht man von *Regierungs-* oder *Vollzugsversagen*, neuerdings auch von *poor governance*. Die Verbindlichkeit der von der Regierung, der Verwaltung oder der Justiz gefällten Entscheide ist bei dieser Form des Staatsversagens nicht gegeben. Es ist nicht die "Produktion" öffentlicher Güter, die scheitert, sondern deren Allokation und "Konsum". Wie ich zeigen will, ist das Outputproblem in Afrika besonders akut.

3 Kameruns *bonum commune*-Dilemma

Aus europäischer Warte ist man versucht, sämtliche politischen Systeme südlich der Sahara über einen Leisten zu schlagen. Das allerdings ist eine unzulässige Vereinfachung, denn seit der Unabhängigkeit haben sich die 47 schwarzafrikanischen Staaten in unterschiedliche Richtungen entwickelt.⁹ Es spielt beispielsweise keine Rolle mehr, ob ihre Institutionen ursprünglich von England, Frankreich oder Portugal inspiriert waren. Wie Jackson und Rosberg zeigen, ist die politische Vielfalt Afrikas enorm.¹⁰ Trotzdem gibt es gewisse Gemeinsamkeiten. So sind kollabierende Staaten in diesem Weltteil besonders häufig. Noch ausgeprägter jedoch ist das Phänomen des allgemeinen Staatsversagens und der "poor governance".

Der Kollaps Ruandas und der an den Tutsis verübte Genozid war sowohl ein Input- als auch ein Outputversagen. Einerseits gelang es der Regierung nie, die Interessen von Hutus und Tutsi zu aggregieren. Andererseits bestand ein gravierender Mangel an Vollzugseffizienz, denn einer gut geführten Truppe wäre es ohne weiteres möglich gewesen, die schlimmsten Massaker zu verhindern. In Ruanda wurde das *bonum commune* im Sinne hoheitlicher Entscheidungen weder "produziert" noch "konsumiert".

⁹ April A. Gordon and Donald L. Gordon (eds.), *Understanding Contemporary Africa*, Lynne Rienner, Boulder CO 1996; William Tordoff, *Government and Politics in Africa*, Indiana University Press, Bloomington IN 1993; Naomi Chazan, et al., *Politics and Society in Contemporary Africa*, Lynne Rienner, Boulder CO 1992; Naomi Chazan et al., *Politics and Society in Contemporary Africa*, Lynne Rienner, Boulder CO 1992; Jean-François Bayart, *The State in Africa: the Politics of the Belly*, Longman, London 1993. John W. Harbeson et al., *Civil Society and the State in Africa*, Lynne Rienner, Boulder CO 1994.

¹⁰ Robert H. Jackson and Carl G. Rosberg, *Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant*, University of California Press, Berkeley CA 1982.

Selbstverständlich spielt das koloniale Erbe in diesem Konflikt eine Rolle. Der Kolonialismus hat in Afrika tiefe Spuren hinterlassen, weshalb er ein Bestandteil fast aller heutigen Schwierigkeiten ist. Ihn deshalb zum Hauptfaktor eines jeden Konflikts zu erklären, wäre allerdings zu einfach. Die Kriege in Sierra Leone oder die Probleme der Zentralafrikanischen Republik sind nicht in erster Linie auf die Kolonialzeit zurückzuführen. Auch der Biafrakrieg in Nigeria hatte nur am Rande mit der Kolonisierung zu tun. Seine Ursprünge liegen unter anderem beim Erdölreichtum und bei Verteilungsproblemen.¹¹

Die grosse Mehrzahl afrikanischer Staaten leidet an krasser *Outputinsuffizienz* und damit an einem Mangel an "good governance".¹² Mit anderen Worten, viele Länder haben ein Verwaltungs- und Vollzugsproblem, das erheblich grösser ist als das vergleichbarer Staaten in anderen Weltregionen. Singapur und Malaysia, obwohl früher kolonisiert, haben – im Vergleich zu Afrika – erstaunlich effiziente Verwaltungsstrukturen. Demgegenüber ist Zaire das wohl bekannteste Beispiel für den totalen Staatszerfall. In diesem riesigen Land ist der Staatsapparat schon zu Mobutus Zeiten praktisch weggeschmolzen, wenn er überhaupt jemals existiert hat. Weniger dramatische Verhältnisse bestehen in Ländern, die an sich als stabil und friedlich gelten. Kamerun ist ein Beispiel dafür. Auf dieses höchst interessante Land will ich als nächstes eingehen.

Kamerun ist ein Paragon afrikanischer Stabilität. Das erstaunt, denn das Land ist äusserst heterogen, und die enorme Vielfalt ist nicht zuletzt auf willkürliche Entscheidungen der Kolonisatoren zurückzuführen. Um 1885 den Deutschen "zugesprochen", wurde das Land als Folge des Ersten Weltkriegs zum Mandatsgebiet des Völkerbunds und der französischen sowie der britischen Obhut unterstellt. Bis heute gibt es einen westlichen Landesteil mit Englisch als offizieller Sprache, sowie einen südlichen, östlichen und nördlichen Teil, wo das Französische Amtssprache ist.¹³

¹¹ Richard Joseph, "Autocracy, Violence, and Ethnomilitary Rule in Nigeria", in Richard Joseph (ed.), *State, Conflict, and Democracy in Africa*, Lynne Rienner, Boulder CO 1999, S. 359-73.

¹² Thomas Fuster, *Die "Good Governance" Diskussion der Jahre 1989 bis 1994*, Paul Haupt Verlag, Bern 1997; United Nations, *Building Partnerships for Good Governance: The Spirit and the Reality of South-South Cooperation*, New York 2000; Sam Agere, *Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives*, Commonwealth Publications, London 2000.

¹³ R. P. Engelbert Mveng und D. Beling-Nkouma, *Manuel d'histoire du Cameroun*, Editions CLE, Yaounde 1974; V. G. Fanso, *Cameroon History For Secondary Schools and Colleges*, Vol. 1, Macmillan, London 1989.

Kamerun ist ein absolut künstliches und zufälliges Gebilde. Aufgrund seiner Lage am "Knie" von Westafrika kennt es eine grosse Vielfalt von Ethnien: verschiedenste Bantuvölker des Südens und Ostens koexistieren mit Semibantus im Westen und nihlotischen Völkergruppen des Nordens (Fulbes und Kirdis). Als Folge der christlichen und muslimischen Missionierung ist der Norden vorwiegend islamisiert, der Süden und Westen eher christianisiert. Zudem leben im Westen und im Norden eine stattliche Anzahl von Animisten. Wie angedeutet, hat Kamerun zwei Amtssprachen, doch an der Basis wird Politik in den lokalen Idiomen betrieben. Entlang der Atlantikküste, aber stellenweise auch im Landesinnern, ist Pidgin eine Art "lingua franca".

Kamerun ist mit Sicherheit das völkisch heterogenste Land Afrikas, gilt indessen auch als stabil. Dies entspricht kaum den gängigen europäischen Vorstellungen afrikanischer Länder. Im Gegensatz zum Nachbarland Nigeria kennt Kamerun keine Alternanz von Militär- und Zivilregimes. Seit der Unabhängigkeit gab es lediglich zwei zivile Präsidenten. Ahmadou Ahidjo, ein Muslim des Nordens, regierte von 1960 bis 1982.¹⁴ Er wurde darauf in einem verfassungskonformen Machttransfer von Paul Biya abgelöst, einem Bantu des Südostens. Unter Ahidjo besass Kamerun ein Einparteiensystem mit Pressezensur. Heute gibt es ein Mehrparteiensystem mit einer relativ freien Presse. Wie in anderen westafrikanischen Ländern, ist der Wandel auf das Ende des Kalten Kriegs zurückzuführen.¹⁵

In Kamerun gibt es drei grosse und eine Vielzahl kleinerer Parteien. Das Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC) von Präsident Biya ist die direkte Nachfolgerin der früheren Einheitspartei und gilt als dominante politische Kraft. Zweitwichtigste Partei ist die oppositionelle Social Democratic Front (SDF), welche hauptsächlich im anglophonen Westen aber auch in der Küstenregion um Duala vertreten ist. An dritter Stelle folgt eine an der Macht beteiligte Partei des Nordens, die Union Nationale pour la Démocratie et le Progrès (UNDP).

¹⁴ Michel Prouzet, *Le Cameroun*, Pichon et Durand-Auzias, Paris 1974; Jean-François Bayard, *L'Etat au Cameroun*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris 1985.

¹⁵ Für eine kurze Darstellung kamerunischer Politik siehe Jürg Martin Gabriel, "Cameroon's Neopatrimonial Dilemma", in *JOURNAL OF CONTEMPORARY AFRICAN STUDIES*, Vol. 17/2 (1999), S. 173-96. Für detaillierte Diskussionen siehe Valentin Ndi Mbarga, *Ruptures et continuités au Cameroun*, L'Harmattan, Paris 1993; Samuel Eboua, *D'Ahidjo à Biya, Le changement au Cameroun*, L'Harmattan, Paris 1996; Charly Gabriel Mbock, *Cameroun, Le défi liberal*, L'Harmattan, Paris 1990; Joseph Takougang und Milton Krieger, *African State and Society in the 1990's: Cameroon's Political Crossroads*, Westview Press, Boulder CO 1998.

In einem Fünfjahresrhythmus finden auf lokaler und nationaler Ebene Legislativ- und Exekutivwahlen statt, die je nach Umständen mehr oder weniger freiheitlich sind. Die alles bestimmenden Präsidentschaftswahlen gelten allerdings als manipuliert; internationale Wahlbeobachtermissionen wurden bis heute nie zugelassen. Insgesamt gesehen hat eine gewisse Liberalisierung stattgefunden, von einer eigentlichen Demokratisierung zu sprechen wäre jedoch verfehlt.¹⁶

Trotzdem ist jede Minderheit in irgend einer Form an der Macht beteiligt. Von einem *Inputversagen* kann in Kamerun nicht die Rede sein. Die Politik beider Präsidenten hat immer integrative Züge gehabt. Unter Ahidjo war die Einheitspartei das Vehikel der Intessenaggregation, heute ist es die Einbindung eines wesentlichen Teils der Opposition in die Regierungsverantwortung nach erfolgten Wahlen. Zwar spaltet sich das Land während einer Wahlkampagne, doch Biya hat ständige Bemühungen unternommen, Ministerien an Oppositionelle zu verteilen.¹⁷

Statt einer Ausgrenzungspolitik kennt Kamerun eine Einbindungspolitik. Die Bildung eines nationalen Konsens gleicht einem permanenten Ritual. Einheit und Integration werden bei jeder Gelegenheit beschworen. Im Gegensatz zu den Nachbarländern, zu Nigeria, Tschad, der Zentralafrikanischen Republik und Congo (Brazzaville), ist die Strategie über weite Strecken ein Erfolg.¹⁸

Die Situation erinnert an schweizerische Verhältnisse. Auch unser Land hat eine heterogene Bevölkerung sowie ein integrierendes politisches System, denn alle wichtigen Gruppierungen

¹⁶ Aus diesem Grund wird Kamerun nicht als politisches *Transitionsland* eingestuft. Zu den generellen Fragen der Demokratisierung siehe Samuel P. Huntington, *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman OK 1991. - Zu Kamerun siehe Fabien Eboussi Boulaga, *La démocratie de transit au Cameroun*, L'Harmattan, Paris 1997; Michel Banock, *Le processus de démocratisation en Afrique, Le cas camerounais*; L'Harmattan, Paris 1992; Hugues François Onana, *Les transitions démocratiques en Afrique: Le cas du Cameroun*, CEPER, Yaoundé 1994; Andreas Mehler, "Cameroun: Une transition qui n'a pas eu lieu", in Jean-Pascal Daloz und Patrick Quantin (Hrsg.), *Transitions démocratiques africaines*, Karthala, Paris 1997; Michael Bratton and Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa, Regime Transition in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge 1997.

¹⁷ Pierre Flambeau Ngayap, *Cameroun: Qui gouverne?*, L'Harmattan, Paris 1983.

¹⁸ Nur Gabun genießt vergleichbare Stabilität, allerdings unter anderen Voraussetzungen. Dieses Land ist ethnisch äusserst homogen, hat beträchtliche Erdölvorkommen und kennt enge Bindungen an Paris.

sind – in Sinne von Konkordanz – permanent an der Macht beteiligt.¹⁹ Natürlich ist die kamerunische Exekutive anders organisiert. Statt eines Regierungskollegiums kennt das Land einen mit beinahe unbeschränkten Kompetenzen ausgerüsteten Präsidenten, der – wie in Frankreich – in einer separaten Volkswahl erkoren wird. Dennoch gibt es in der Exekutive eine Form von Machtteilung, denn der Premierminister rotiert und stammt aus einer anderen Volksgruppe als der Präsident. Ähnlich wie in Frankreich führt dies zu einer Art "cohabitation". Allerdings hat Kamerun keinen echten Föderalismus, und direkt-demokratische Mechanismen sind unbekannt. Insgesamt betrachtet handelt es sich um ein zentralistisches System mit autoritären Zügen.

Wie François Médard bereits in den siebziger Jahren festgestellt hat, ist ein autoritärer Zentralismus indessen nicht mit einem "état fort" gleichzusetzen. Das Gegenteil ist der Fall, denn in mancherlei Hinsicht ist Kamerun ein "état mou", womit wir beim zentralen Problem dieses Systems angelangt sind.²⁰ Zwar ist der kamerunische Staat erfolgreich in der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung jedoch ist er leistungsschwach. Fünf Merkmale machen dies deutlich.

Als erstes fällt die *internationale Marginalisierung* auf. Kamerun profitiert in keiner Art und Weise von der internationalen Arbeitsteilung oder der vielbeschworenen Globalisierung.²¹ Ausdruck davon sind die dürftigen ausländischen Direktinvestitionen, weshalb der moderne Wirtschaftssektor einen äusserst geringen Umfang hat. Zwar gibt es erfolgreiche und auch moderne kamerunische Unternehmer, doch ein schlecht funktionierender Finanzsektor schränkt ihre Initiativen ein. Kamerun ist in keiner Beziehung ein Schwellenland.²²

¹⁹ Wolf Linder, *Schweizerische Demokratie, Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Paul Haupt Verlag, Bern 1999; Hanspeter Kriesi, *Le système politique suisse*, Economica, Paris 1995; Ulrich Klöti et. al., *Handbuch der Schweizer Politik*, NZZ Verlag, Zürich 1999.

²⁰ Jean-François Médard, "L'état sous-développé au Cameroun", in L'ANNEE AFRICAINE, Juni 1977, S. 35-84.

²¹ Jürg Martin Gabriel, "'Uneven Globalization' und der Wettbewerb der politischen Systeme", in Dieter Ruloff (Hrsg.), *Globalisierung: Eine Standortbestimmung*, Rüegger, Chur 1998, S. 135-55; Hans-Henrik Holm and George Sorensen, *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*, Westview Press, Boulder CO 1995.

²² Detlef Rettinger, *Die Wirtschaftsprobleme Kameruns*, Peter Lang, Bern 1998; Jeffrey Sachs, et al., *The Africa Competitiveness Report 1998*, World Economic Forum and Harvard University Institute for International Development, Geneva 1998; Christopher Clapham, *Africa and the International System: The Politics of State Survival*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.

Ein zweites und eng damit verbundenes Merkmal ist die Existenz eines *vormodernen* Wirtschaftssektors beträchtlichen Ausmasses. Weil die meisten mit diesem Sektor verbundenen Tätigkeiten weder vom Gesetz erfasst sind noch staatlich kontrolliert oder besteuert werden können, sprechen die Ökonomen auch vom *informellen* Wirtschaftssektor.²³ Man denke an die zahlreichen "Einzelunternehmer", die am Rande einer Universität mehr oder weniger regelmässig einen Photokopierapparat betreiben oder an die Moped-Taxis, die überall anzutreffen sind.

Der Graben zwischen formellem und informellem Sektor weist auf ein drittes Merkmal hin – auf die *interne Marginalisierung* grosser Bevölkerungskreise. Wenige Wohlhabende leben modern, die meisten Kameruner jedoch "überleben" von Tag zu Tag am Rande der Modernität. Ökonomisch betrachtet handelt es sich um eine Art *moderner Subsistenzwirtschaft*, um eine magere Existenz im Dunstkreis riesiger und ständig wachsender Armutsagglomerationen.

Das vierte Merkmal ist der weitgehend marode *öffentliche Sektor*. Die städtischen Busse von Yaoundé verkehren seit Jahren nicht mehr, und die wenigsten der zahlreichen parastaatlichen Produktionsbetriebe, Zeugen einer verfehlten Industrialisierungspolitik, haben jemals funktioniert. Unter dem Druck der internationalen Geldgeber sind mittlerweile viele von ihnen geschlossen oder privatisiert worden. Trotzdem ist der öffentliche Sektor für die Gesamtwirtschaft nach wie vor eine Belastung.²⁴

Womit wir zum fünften und letzten Merkmal kommen: Kamerun ist nach wie vor auf den Empfang von "Entwicklungshilfe" angewiesen. Heute fliesst diese schwergewichtig nicht mehr in parastaatliche Betriebe und Industrien der Importsubstitution, sondern mehrheitlich in den Aufbau (und die Reparatur) der Infrastruktur. So kommt das Land zu neuen Flughäfen, Hafenanlagen und Strassen, was den Eindruck einer gewissen Modernität erweckt. Wirkliche Entwicklungsimpulse lösten und lösen diese Projekte allerdings nicht aus. Vielmehr erhöhen

²³ Hernando De Soto, *Marktwirtschaft von unten – Die unsichtbare Revolution in Entwicklungsländern*, Orell Füssli Verlag, Zürich 1992.

²⁴ Jean-Claude Willame, "The Practice of a Liberal Political Economy: Import and Export Substitution in Cameroon 1975-1981", in Michael Schatzberg und I. William Zartmann (eds.), *The Political Economy of Cameroon*, Praeger Publishers, New York 1986, S. 111-32; Paul John Marc Tedga, *Entreprises publiques, état et crise au Cameroun, faillite d'un système*, L'Harmattan, Paris 1990.

sie die einseitige Abhängigkeit von den internationalen Geldgebern und führen zu den obligaten Umschuldungsrunden in Paris, Washington oder London.²⁵

Für die überwältigende Mehrheit der Kameruner verändert sich wirtschaftlich und sozial wenig. Zwar leben sie heute mehrheitlich im Einzugsbereich urbaner Zentren und in der Nähe von Wasser, Elektrizität und modernen Verkehrswegen, doch der Lebensstandard stagniert. Einer kleinen Schicht ist es gelungen, ihr *bonum individuale* zu verbessern, von einer Anhebung des materiellen *bonum commune* jedoch kann nicht die Rede sein – und dies trotz politischer Stabilität. Dieses Phänomen bedarf der Erklärung.

4 Ursachen

Die Suche nach den Ursachen von Unterentwicklung ist nicht neu. Die Wissenschaft befasst sich seit einem halben Jahrhundert mit diesem Thema, und es gibt eine Reihe verschiedenster Theorien. Im Rahmen dieser kurzen Arbeit ist es unmöglich, das ganze Spektrum solcher Erklärungen zu diskutieren. Ich beschränke mich bewusst auf zwei einander widersprechende Ansätze. Die eine ist die *neo-marxistische Dependenztheorie*, die in den 1970er Jahren viele Anhänger hatte und exogene Ursachen von Unterentwicklung betont. Die andere ist die heute zumindest unter Politikwissenschaftlern dominante Theorie des *Neo-Patrimonialismus*, die das Hauptproblem bei endogenen Strukturproblemen oder bei "poor governance" sieht.

Aus neo-marxistischer Sicht spaltet sich die politische Welt in zwei Lager, in ein *Zentrum* und in eine *Peripherie*. Die Trennung existiert sowohl im Inneren eines Landes als auch zwischen Ländern. Innerhalb eines Landes verläuft sie zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, d.h. zwischen den Besitzern an den Produktionsmitteln und den Lohnempfängern. Dieselbe Zweiteilung wiederholt sich international, wo nebst Zentrums- auch Peripherieländer existieren. Zur ersten Gruppe zählen – wie man früher sagte – die Länder der Ersten und Zweiten Welt, zur zweiten Gruppe jene der Dritten Welt.

²⁵ C. Roe Goddard and Melissa H. Birch, "The International Monetary Fund", in C. Roe Goddard, et al., *International Political Economy, State-Market Relations in the Changing Global Order*, Lynne Rienner, Boulder CO 1996; World Bank, *The State in a Changing World, World Development Report 1997*, Washington D.C. 1997.

Aus neo-marxistischer Sicht basieren die Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie auf einem "ungleichen Tausch", was gleichbedeutend ist mit Ausbeutung und der Verschärfung sozialer Gegensätze. Währenddem zwischen den ausgebeuteten Peripheriestaaten eine Art Interessenharmonie besteht, sind die Beziehungen zu den Zentrumsstaaten von Disharmonie gekennzeichnet und grundsätzlich konfliktuell. Für Autoren wie Johan Galtung oder Dieter Senghaas ist das Gefälle Ausdruck von "struktureller Gewalt", von Neo-Kolonialismus oder Neo-Imperialismus.²⁶

Die Ursachen solcher Zustände sind *exogen*. Aus neo-marxistischer Perspektive beginnt Unterentwicklung bei den Besitzern der Produktionsmittel innerhalb der Zentrumsnationen, den sogenannten "Zentren des Zentrums". Hier liegt die Quelle des früher praktizierten Sklavenhandels, des Kolonialismus und, seit der Unabhängigkeit, des Neo-Kolonialismus. Die andauernde Marginalisierung und Verarmung Afrikas überrascht die Neo-Marxisten nicht. Sie haben sie prognostiziert.²⁷

Für solche Theoretiker liegt die Lösung in der *Dissoziation*, d.h. der Abkoppelung der Drittweltländer von den Zentren des Nordens und, parallel dazu, in der Praktizierung einer systematischen "self-reliance" unter Einführung sozialistischer Gesellschafts- und Politikstrukturen. In den 60er und 70er Jahren galt Mao als Vorreiter einer solchen Politik; in Afrika war Julius Nyerere die grosse Hoffnung. Seine Ujamaa-Politik erschien Neo-Marxisten als vorbildlich. So wurde argumentiert, dass Tansania sich auf einem vielversprechenden Weg zur Realisierung des *bonum commune* befinde.²⁸

In der Zwischenzeit ist das maoistische Modell gescheitert, und dasselbe Schicksal widerfuhr der Entwicklungsstrategie von Nyerere. Allerdings zeigt die chinesische Wirtschaft mittlerweile eine erstaunliche Dynamik, währenddem Tansania weiterhin stagniert und in der

²⁶ Johan Galtung, "Eine strukturelle Theorie des Imperialismus", in Dieter Senghaas (Hrsg.), *Imperialismus und strukturelle Gewalt, Analysen über abhängige Reproduktion*, Suhrkamp, Frankfurt a/Main 1978, S. 29-104.

²⁷ Walter Rodney, *How Europe underdeveloped Africa*, Tanzania Publishing House, Dar es Salaam 1972; Albert Meister, *L'Afrique peut-elle partir?* Editions du Seuil, Paris 1966; Erhard Eppler, *Wenig Zeit für die Dritte Welt*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 1971.

²⁸ Julius K. Nyerere, *Freedom and Unity, Uhuru na Umoja*, Oxford University Press, Dar es Salaam 1966; Julius K. Nyerere, *Freedom and Socialism, Uhuru na Ujamaa*, Oxford University Press, Dar es Salaam 1968; Knud Erik Svendsen and Merete Teisen (eds.), *Self-Reliant Tanzania*, Tanzania Publishing House, Dar es Salaam 1969; Frank Kürschner, *Wie sozialistisch ist Tansania?*, Laetare-Verlag, Stein b. Nürnberg 1977.

Marginalisierung verharrt, genau so wie die meisten anderen afrikanischen Länder auch.²⁹
Was ist der Grund für die wirtschaftliche Blockade Afrikas?

Die Frage bringt uns zur Gegenposition. Viele der in Afrika ansässigen Europäer, aber auch einheimische Unternehmer und Wissenschaftler, sind seit langem der Meinung, die wichtigsten Ursachen der Unterentwicklung seien *endogener* Natur. Die Hemmnisse, so die Argumentation, liegen nicht so sehr in den materiellen, sondern den immateriellen, den sozialen und insbesondere den *politischen Ressourcen* eines Landes.³⁰

Diese Sichtweise wird heute auch von Ökonomen und Politikwissenschaftlern vertreten. Eine Mehrheit unter ihnen hat die Bedeutung des Staats für die ökonomische Entwicklung wieder entdeckt. Man ist zu einer bereits im 18. und 19. Jahrhundert bekannten Position zurückgekehrt, die besagt, dass ohne die *parallele* Entwicklung institutioneller und politischen Rahmenbedingungen ökonomische Entwicklung undenkbar ist.³¹

Das zeigt die Erfahrung anderer Kontinente. Bei der rasanten Entwicklung der fernöstlichen "Tiger-Staaten" spielt der Staat eine entscheidende Rolle. Dasselbe Zusammenspiel ist in jenen osteuropäischen Staaten zu beobachten, die als wahre Transformationsländer gelten. Ohne durchgreifende politische Reformen ist die Wirtschaftsentwicklung Polens, Ungarns oder Tschechiens nicht zu bewerkstelligen. Der Parallelismus war auch in der Entwicklung gewisser westeuropäischer Staaten zu beobachten. In Grossbritannien verlief die Industrielle Revolution des 18. und 19. Jahrhunderts Hand in Hand mit politischen Reformen; dasselbe Muster gilt auch für die Schweiz nach 1848.³²

Ein solcher Parallelismus wurde auch in *Kamerun* angestrebt. Nach französischem Muster wollte Ahidjo einen starken und modernen Staatsapparat aufbauen. In seinen Auftritten verbreitete der Präsident bewusst das Bild eines gestrengen Landesvaters, der Disziplin und Ordnung forderte. Im ökonomischen Bereich sprach Ahidjo von einem "liberalisme planifié"

²⁹ Natürlich kann argumentiert werden, China habe niemals den wahren Kolonialismus erfahren. Das allerdings stimmt nicht für andere Länder jener Region, wie Malaysia oder Singapur.

³⁰ Rainer Tetzlaff, "Die Staaten Afrikas zwischen demokratischer Konsolidierung und Staatszerfall", in AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE, 29. März 2002, S. 3-6.

³¹ Rolf Kappel und Oliver Landmann, *Die Schweiz im Globalen Wandel, Aussenwirtschaftliche und entwicklungspolitische Herausforderungen*, NZZ Verlag, Zürich 1997, S. 405; Silvio Borner et al., *Political Credibility and Economic Development*, Macmillan, London 1994.

³² Siehe dazu Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven CT 1968, S.1-8.

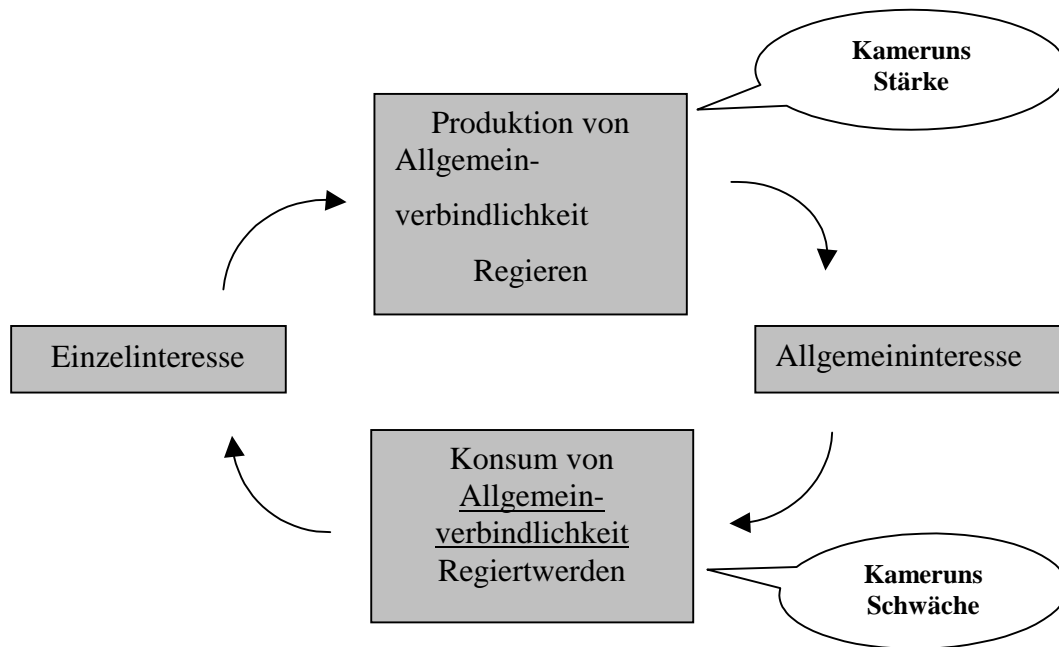
und meinte damit eine vom Staat gelenkte Marktwirtschaft. Staat und Wirtschaft, so die Absicht, würden sich zusammen entwickeln.³³

Kameruns Regierung erstellte in regelmässigen Abständen die in jenen Jahren von den internationalen Geldgebern geforderten Fünfjahrespläne, und die Realisierung von Gross- und Kleinprojekten, aber auch ganzer Industrien, wurde in die Hände von Staatsbeamten gelegt. Wie man heute weiss, war dies ein Fehler, denn weder die "Kamerunisierung" des Staatsapparats noch die staatliche Förderung der Wirtschaft brachten die gewünschten Resultate. Die Schwächen der Bürokratie und das Missmanagement der öffentlichen Hand waren offenkundig, wurden jedoch längere Zeit nicht angesprochen (Abbildung 3).³⁴

³³ Diese waren in ein eigentliches "Entwicklungsviereck" eingebunden. Zwei der vier Ecken lagen innerhalb der Geberländer, zwei weitere innerhalb der Entwicklungsländer. In den Geberländern gab es in Sachen Entwicklungshilfe eine "unheilige" Allianz zwischen Rechten und Linken, innerhalb der Entwicklungsländer waren es einerseits die Repräsentanten der internationalen Geberorganisationen (PNUD, UNCTAD, Weltbank, etc.), andererseits die erwähnten Entwicklungsbürokraten. Der 1980 im Auftrag der UNO erstellte Brandt-Bericht ist typisch für die Politik jener Zeit. Links- und Rechtsparteien standen hinter dem Bericht, denn es war ein Versuch, die neo-marxistische Argumentation mit der marktwirtschaftlichen zu verbinden. Mit anderen Worten, man wollte sowohl ein gewisses Mass an "self-reliance" als auch an internationaler "Einbindung". Von "good governance" spricht der Bericht natürlich nicht, denn im Kalten Krieg wollte sich offiziell niemand in die inneren Angelegenheiten eines Entwicklungslands einmischen. Siehe *Das Überleben sichern*, Bericht der Nord-Süd-Kommission (Brandt-Bericht), Kiepenheuer & Witsch, Köln 1980).

³⁴ Gewisse Autoren sprachen allerdings schon damals (euphemistisch) von der mangelnden "Absorptionsfähigkeit" afrikanischer Entwicklungsländer.

Abbildung 3 - Kameruns "poor governance"



Das hat sich mittlerweile geändert. Heute wird offen von einem Mangel an "good governance" gesprochen. Auch in Kamerun ist man sich mittlerweile bewusst, dass das Land ein Outputproblem besitzt.³⁵ Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist das Outputproblem auf die Existenz vormoderner Strukturen zurückzuführen, auf eine Form der Politik, die heute mit dem Begriff des *Neo-Patrimonialismus* umschrieben wird. Schauen wir uns dieses Phänomen genauer an.

5 Neo-Patrimonialismus

Max Weber umschreibt den *klassischen* Patrimonialismus als eine vormoderne Regierungsform, bei der Hoheit als der persönliche Besitz des Herrschers gilt und im Rahmen

³⁵ Arthur A. Goldsmith, "Africa's Overgrown State Reconsidered: Bureaucracy and Economic Growth", in *WORLD POLITICS*, 51/4, July 1999, S. 520-46.

eines klientelistischen Netzwerks ausgeübt wird.³⁶ Die heutige Form des Patrimonialismus basiert auf derselben Grundlage, ist jedoch von modernen Institutionen begleitet – darum Neo-Patrimonialismus. Die *Personifizierung öffentlicher Macht* ist der Kern beider Herrschaftsformen, was eine Reihe von Konsequenzen hat, auf die ich kurz eingehen will.³⁷

Ein erstes Merkmal ist das *Pfriundenwesen*. Weil Macht das persönliche Eigentum eines Patriarchen ist, kann er diese nicht nur nutzen, er kann sie in Form von Pfründen (oder Sinekuren) auch delegieren. Es handelt sich um die zeitlich beschränkte Leihgabe eines Amtes, das sowohl den materiellen (oder finanziellen) Bedürfnissen des Amtsinhabers als auch jenen des Herrschers dienen muss.³⁸ Zur Eintreibung der Dienste (oder Gelder) schafft der Pfründeninhaber eine Reihe ihm untergeordneter Sinekuren, was zur Bildung eines weitgespannten und *klientelistischen* Netzwerks führt. Jedes Glied eines solchen Netzes ist gegenüber anderen Gliedern entweder Patron oder Klient.³⁹

Logischerweise funktionieren solche Netzwerke nicht nach dem Effizienzprinzip moderner Verwaltungen. Vielmehr steht das ständige Bemühen zur *Pflege gegenseitiger Bande* im Vordergrund. Zwar existieren alle für moderne Institutionen typischen Kommunikationssysteme, doch wenn immer möglich wird der persönliche Kontakt gesucht. Dadurch werden Verwaltungsabläufe nicht nur enorm langwierig und komplex, sie gleichen zudem *permanenten Verhandlungen*. Alles, so hat man den Eindruck, ist im Prinzip verhandelbar. Der Staatsapparat gleicht einem riesigen Basar.⁴⁰

Allgemeinverbindlichkeit ist Nebensache, denn sowohl das Allgemeine als auch das Verbindliche sind selten. Da jede Frage individuell geregelt wird, ist eine "public authority" im strengen Sinn des Wortes unbekannt. Weil in vielen afrikanischen Kulturen eine scharfe Trennung zwischen Privatem und Öffentlichem ohnehin fehlt, gibt es auch im modernen

³⁶ Weber, op. cit., S. 580-98.

³⁷ Hannes Wimmer, *Die Modernisierung politischer Systeme*, Böhlau Verlag, Wien 2000, S. 109-162; Nicolas van de Walle, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*, Cambridge University Press, Cambridge 2001; Roger Tangri, *The Politics of Patronage in Africa*, Fountain Publishers, Kampala 1999; Patrick Chabal and Jean-Pascal Daloz, *Africa Works, Disorder as Political Instrument*, James Currey, Oxford 1999, S. 1-16.

³⁸ Weber, S. 598-606.

³⁹ Der oberste "patron" oder Staatschef ist insofern Klient, als er sowohl von seinen internen als auch von ausländischen Geldquellen abhängig ist.

⁴⁰ Chabal and Daloz, S. 103-4.

Bereich keine klare Unterscheidung zwischen den *bonum individuale* und dem *bonum commune*.⁴¹

In der Regel hat die zwischen Patron und Klient ausgehandelte Lösung einen *Preis*. Dieser mag in einem Geschenk oder einer Dienstleistung bestehen, in einer geldbasierten Wirtschaft jedoch nimmt er häufig die Form von Geldzahlungen an. Das Entrichten informeller Zahlungen reicht von den höchsten Staatsstellen bis zu den untersten und einfachsten Beamten. Es ist durchaus üblich, dass der Verwalter einer öffentlichen Primarschule die Zulassung von Kindern an die Entrichtung einer informellen "Gebühr" bindet, oder dass Polizisten ihren Lohn durch alle möglichen Schikanen "aufbessern". Alle Beamten – einschliesslich jene der Justiz – haben eine kleine Sphäre von Hoheit, die sie für persönliche Zwecke nutzen können. Nicht zufällig ist Kamerun gemäss Transparency International eines der korruptesten Länder der Welt.⁴²

Es versteht sich von selbst, dass unter solchen Umständen die Staatskasse anderen Zwecken dient als der Finanzierung des *bonum commune*. Im Endeffekt ist sie Ausdruck einer massiven und ineffizienten *Umverteilung materieller Ressourcen*. Es mag stimmen, dass Korruption bis zu einem gewissen Punkt die Räder der Verwaltung "schmiert", in Kamerun ist die Schwelle jedoch überschritten. Umverteilung ist ein legitimes Anliegen des Staats, doch diese muss mit dem *bonum commune* vereinbar sein und darf der Generierung nicht-staatlicher (oder ökonomischer) Ressourcen nicht im Wege stehen.⁴³

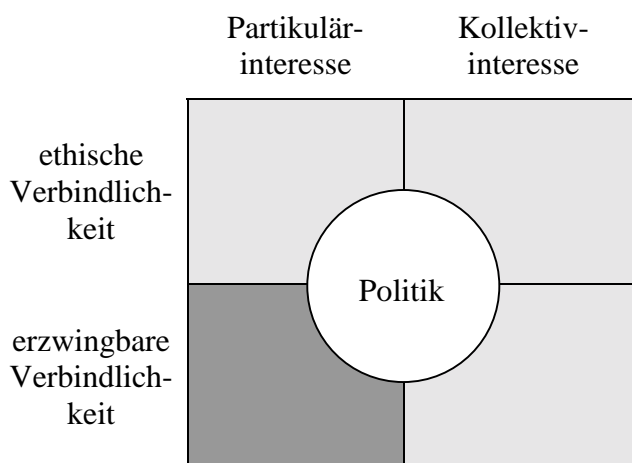
⁴¹ Die institutionelle Trennung des *bonum individuale* vom *bonum commune* ist typisch für die politische Modernisierung. Traditionelle Kulturen kennen sie weniger. Zwar ist es das Ziel eines modernen politischen Systems, Einzel- und Gemeinwohl auf einen Nenner zu bringen, doch der Weg dorthin führt durch ihre strikte Trennung. Die Gründe für die institutionelle Trennung sind vielfältiger Natur, doch ein wesentlicher Faktor ist die dadurch ermöglichte Aufgabenteilung und die damit gesteigerte Leistungsfähigkeit und Effizienz.

⁴² Transparency International erstellt einen jährlichen Korruptionsbericht (Corruption Perceptions Index). 2001 rangierte Kamerun auf dem viertletzten Platz zusammen mit Bolivien, Aserbajdschan und Kenia; siehe www.transparency.org/cpi/2001/cpi2001.html. Siehe zudem Pierre Titi Nwel (Hrsg.), *De la corruption au Cameroun*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Yaoundé 1999; Charles M. Fombad, "Endemic Corruption in Cameroon: Insights on Consequences and Control", in Kempe Ronald Hope and Bornwell C. Chikulo (eds.), *Corruption and Development in Africa, Lessons from Country Case-Studies*, Macmillan, London 2000, S. 234-60; Stanislav Andreski, "Kleptocracy as a System of Government in Africa", in Arnold J. Heidenheimer (Hrsg.), *Political Corruption, Readings in Contemporary Analysis*, Holt, Rinehart and Winston, New York 1970, S. 346-57.

⁴³ Richard Sandbrook, *The Politics of Africa's Economic Stagnation*, Cambridge University Press, Cambridge 1985; Leonardo A. Villalon and Phillip A. Huxtable (eds.), *The African State at a Critical Juncture, Between Disintegration and Reconfiguration*, Lynne Rienner, Boulder CO 1998; Chabal and Daloz, S. 95-109; Jean-

Neo-Patrimonialismus fördert nebst Ineffizienz auch *Ungerechtigkeit*. Hauptgrund ist die Privilegierung der Eigentümer von Hoheit sowie der Zahlungskräftigen. Erstere dominieren den "Politikmarkt" als Anbieter von Hoheit, Letztere als Nachfrager. Die Partikulärinteressen jener mit Geld und mit Beziehungen zu "fonctionnaires" werden befriedigt, das *bonum commune* jedoch nicht. Wo fast alles käuflich ist, kann von Demokratie, von Rechts- oder Sozialstaat nicht die Rede sein.⁴⁴

Abbildung 4 - Neo-Patrimoniales Disproportionalität



In einem neo-patrimonialen Herrschaftssystem sind die früher erwähnten *Proportionen* hoheitlicher Wertzuordnung im Ungleichgewicht: Das Allgemeininteresse leidet unter der einseitigen Last der Partikulärinteressen, und die unfreiwillige und erzwingbare Komponente von Hoheit dominiert die ethisch-freiwillige. In einem solchen System wird Hoheit zugunsten jener ausgeübt, welche die Staatsmacht "auf ihrer Seite" haben (Abbildung 4).

Fassen wir zusammen. Auf der Inputseite ist kamerunische Politik erfolgreich. Dort hat ein allseitiges und permanentes Geben und Nehmen weitgehend integrative und stabilisierende

François Bayart et al., *The Criminalization of the State in Africa*, Indiana University Press, Bloomington IN 1999; William Reno, *Warlord Politics and African States*, Lynne Rienner, Boulder CO 1998.

⁴⁴ Jean-François Médard, "Corruption in the Neo-Patrimonial States of Sub-Saharan Africa", in Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston (eds.), *Political Corruption, Concepts and Contexts*, Transaction Publishers, New Brunswick NJ 2002, S. 379-402.

Folgen. Dieselbe Verhandlungskultur hat auf der Outputseite jedoch negative Auswirkungen, denn sie verhindert die allgemeinverbindliche Wertzuordnung.⁴⁵ Die wirtschaftlich Schwächeren bekommen die damit verbundenen Ungerechtigkeiten zu spüren, und die wirtschaftlich Stärkeren leiden unter der sie begleitenden Unberechenbarkeit und Ineffizienz. Staatliche Willkür und Schlamperei belastet selbst jene in- und ausländischen Unternehmer, die an sich "zahlungsfähig" sind. Unberechenbarkeit, Ineffizienz und Ungerechtigkeit haben zur Folge, dass viele Leute im informellen Wirtschaftssektor bleiben oder sich auf "schnelles" Geld und auf die legale oder kriminelle Ausbeutung von Rohstoffen konzentrieren. Beides ist wachstumsfördernden Investitionen abträglich und verhindert die Entwicklung eines modernen Wirtschaftssektors.⁴⁶

Kamerun befindet sich in einem *Dilemma*. Auf der einen Seite wirkt der Neo-Patrimonialismus stabilisierend, auf der anderen Seite hemmt er die wirtschaftliche Entwicklung.⁴⁷ Diese Spannung ist nicht zukunftsfruchtig, denn längerfristig wird sich die Bevölkerung mit blosser Stagnation nicht zufrieden geben. Irgendwann müssen ernsthafte Anstrengungen für eine andere Form von "governance" unternommen werden.

Konklusionen

Diese kritische Beurteilung des Neo-Patrimonialismus wird von vielen, jedoch nicht von allen Experten geteilt. Für Patrick Chabal und Jean-Pascal Daloz handelt es sich um eine für Schwarzafrika funktionstüchtige Regierungsform: "Africa works" ist der Titel einer Studie, die sie vor drei Jahren veröffentlicht haben. Für die beiden Autoren ist der Neo-

⁴⁵ Fuabeh P. Fonge, *Modernization without Development in Africa, Patterns of Change and Continuity in Post-Independence Cameroonian Public Service*, Africa World Press, Trenton NJ 1997; P.-J. M. Tedga, *Entreprises publiques, Etat et crise au Cameroun, Faillite d'un système*, L'Harmattan, Paris 1990.

⁴⁶ Detlef Rettinger, *Die Wirtschaftsprobleme Kameruns, Eine Untersuchung der Bedeutung von Institutionen für den Entwicklungsprozess*, Peter Lang, Frankfurt a/Main 1998; Ekema J. Manga, *The African Economic Dilemma, The Case of Cameroon*, University Press of America, New York 1998; Andreas Mehler, "Politische Hindernisse der Strukturanpassung in Kamerun", in J. Beth (ed.), *Politische Restriktionen der Strukturanpassung in Entwicklungsländern*, Deutsches Übersee-Institut, Hamburg 1995; Joseph Takougang, "Cameroon: Biya and Incremental Reform", in John F. Clark and David E. Gardinier (eds.), *Political Reform in Francophone Africa*, Westview Press, Boulder CO 1997, S. 162-81.

⁴⁷ Jürg Martin Gabriel, "Cameroon's Neopatrimonial Dilemma", in JOURNAL OF CONTEMPORARY AFRICAN STUDIES, vol. 17/2, 1999, S. 173-96.

Patrimonialismus eine durchaus rationale Form der Politik, die einer modernen Entwicklung zwar im Wege steht, aber trotzdem eine allgemeine Bereicherung ermöglicht:

... it is possible for a country's economy to fall into ruin, for development to be insignificant, while at the same time the members of a large number of (informal) networks continue substantially to enrich themselves.⁴⁸

Wohlstand ohne Entwicklung – wie ist das möglich? Für Chabal und Daloz ist dies deshalb denkbar, weil die klientelistischen Netze Afrikas nicht nur national, sondern auch international gut verankert sind. Innenpolitisch sind breiteste Kreise einbezogen, doch die aussenpolitischen Verknüpfungen sind ebenso eng, egal ob es sich um den Fluss von Entwicklungsgeldern oder den Erlös aus legalen oder illegalen Rohstoffausfuhren handelt. Diese einseitige Auslandabhängigkeit, so Chabal und Daloz, bilde die finanzielle Hauptstütze des Systems, und die Eliten Afrikas hätten mittlerweile gelernt, solche "bounties of dependence" vollumfänglich zu nutzen. Für die beiden Autoren ist die äussere Dimension des Neo-Patrimonialismus mit einer Art internationalem "Schmarotzertum" vergleichbar.⁴⁹

Obwohl Chabal und Daloz die politischen und materiellen Zustände Schwarzafrikas weitgehend realistisch darstellen, ist es äusserst problematisch, ein solches System als "working" zu titulieren. Es ist beinahe zynisch zu behaupten, das *bonum commune* werde realisiert, wenn ein ganzer Kontinent massivste Schwierigkeiten hat: Riesige ländliche Gebiete entleeren sich, die anschwellenden urbanen Elendszentren sind geplagt von zerfallenden Familienbanden, zunehmender Kriminalität, schwindender Ernährungsbasis und katastrophalen Gesundheitsproblemen.⁵⁰

Angesichts solcher Zustände sehen die meisten Experten einen dringenden Bedarf für eine effizientere Form von "public authority". Die zentrale Frage ist für sie nicht *ob* es funktionstüchtige politische Systeme braucht, sondern *wie* diese zu gestalten sind. Dabei gehen sie allerdings verschiedene Wege. Jeffrey Herbst plädiert für eine komplette

⁴⁸ Chabal and Daloz, S. 132-3.

⁴⁹ Chabal and Daloz, S. 110-23.

⁵⁰ Ein typisches Outputproblem haben beispielsweise jene nigerianischen Städte, in denen die Polizei so schlecht funktioniert, dass die Bürger zu Selbsthilfemassnahmen wie den "Bakassi Boys" greifen müssen; siehe dazu NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, 1./2. September 2001, S. 9.

Neukonzipierung des afrikanischen Staats.⁵¹ In gewissen Fällen, wie etwa im Sudan oder Somalia, sollten die Staaten nach seiner Meinung entlang ethnischer Grenzen neu organisiert werden; in anderen Fällen, wie in der Demokratischen Republik Kongo oder in Sierra Leone, müsste es zu einer endgültigen Auflösung und zur Schaffung funktionaler Behörden kommen, die sich – in enger Zusammenarbeit mit ähnlichen Organisationen der Vereinten Nationen – auf die Erbringung konkreter Leistungen konzentrieren.⁵²

Der Anstoss für eine solche Neukonzipierung muss gemäss Herbst von aussen kommen, von den Vereinten Nationen oder den Bretton Woods Institutionen, denn die Souveränität der afrikanischen Staaten war immer eine äussere. Im Innern hatten die wenigsten dieser Länder wirkliche Macht. Wie Robert Jackson sagt, handelt es sich seit ihrer Unabhängigkeit um Quasi-Staaten.⁵³

Die Kritiker von Jeffrey Herbst befürchten jedoch, dass die UNO mit dieser Strategie der Neukonzipierung einen wahren Sezessionsreigen auslösen könnte, der die Lage der meisten Afrikaner verschlechtern statt verbessern würde. Gerade für ein Land wie Kamerun hätte eine staatliche Neukonzipierung keine sichtbaren Vorteile. Eine ethnische Neugliederung drängt sich nicht auf, und funktionale Leistungsorganismen hätten mit denselben Vollzugsproblemen zu kämpfen, die bereits heute vorhanden sind. Wie gezeigt, leidet Kamerun in erster Linie unter einem Outputproblem, womit wir erneut bei der grössten Schwäche afrikanischer Politik und bei der klassischen Forderung nach "good governance" sind.

Soll die Realisierung des *bonum commune* in Schwarzafrika gefördert werden, so sind Verwaltungsreformen unabdingbar. Es ist ein Prozess, den auch die Länder Europas durchlaufen mussten. Der britische Staatsapparat des 17. und 18. Jahrhunderts war ineffizient und korrupt, was bei den amerikanischen Unabhängigkeitsbestrebungen eine nicht zu unterschätzende Rolle spielte. In Grossbritannien, aber auch in anderen europäischen Ländern, musste "good governance" schrittweise und gegen den Widerstand etablierter Kreise

⁵¹ Jeffrey Herbst, "Responding to State Failure in Africa", in INTERNATIONAL SECURITY, 21/3, 1996/97, S. 120-144; Richard Joseph, "Correspondence: Responding to State Failure in Africa", in INTERNATIONAL SECURITY, 22/2, 1997, S. 175-84.

⁵² Herbst, S. 132-44.

⁵³ Robert H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.

erkämpft werden. Die Erfahrung zeigt, dass die Sanierung eines Staatswesens aber durchaus möglich ist.⁵⁴

Eine evolutive Reform ist deshalb angezeigt, weil eine abrupte Auflösung klientelistischer Bande weder möglich noch wünschenswert ist. Gerade in einem Land wie Kamerun könnte die allzu schnelle Sanierung öffentlicher Ämter destabilisierende Folgen haben, denn die Anliegen kamerunischer Minderheiten

werden im Willensbildungsprozess zu einem guten Teil durch die Verteilung von Pfründen integriert. Outputreformen können zu Inputkrisen führen.

Der Prozess wird auch deshalb langsam und mühsam sein, weil die Afrikaner ihn selber in die Hand nehmen müssen.⁵⁵ Es wäre ein schwerer Fehler, erneut auf die Wirkung äusserer Anreize zu setzen, wie Herbst dies fordert. Wo kein lokaler Wille für die Staatssanierung vorhanden ist, bleibt jeglicher Beistand wirkungslos. Die Afrikaner müssen ihr politisches Schicksal endlich selber in die Hände nehmen. Indien wurde ebenfalls kolonisiert, und der Schaden war beträchtlich. Die Inder reformieren ihre Institutionen jedoch eigenhändig und warten nicht auf Anstösse aus Europa.

⁵⁴ Arnold J. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption, Readings in Comparative Analysis*, Holt, Rinehart and Winson, Inc. New York 1970.

⁵⁵ Auf den ersten Blick laufen verschiedene Anstrengungen dieser Art, ob sie mehr als symbolischer Natur sind, ist jedoch zu bezweifeln. So wird von einer "African Renaissance" gesprochen; siehe dazu JEUNE AFRIQUE, L'INTELLIGENT, Nr. 2141, 4-10 September 2001, S. 24-25. Siehe dazu auch NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, 5. November 2001, S. 7, "Falsche Hoffnungen auf die Afrikanische Union".