

Unterlagen zum Referat vom 11.11.2003
im Forschungsseminar:
Staatszerfall, Parastaatlichkeit, Bandenkriege
bei Univ. Prof. Dr. Kreisky
Themenblock: Netzwerke Parastaatlicher und
Paramilitärischer Akteure
Gruppe: Regierungsoligarchien,
Lokale Eliten, Clans

LOKALE ELITEN in einem Kontext schwacher Staaten

EINLEITUNG

Die folgende Auseinandersetzung mit dem Phänomen Lokaler Eliten, insbesondere in einem Kontext schwacher Staaten, gliedert sich in drei Teile.

Erstens, wird es darum gehen, eine Definition von Lokalen Eliten zu erarbeiten. In einem zweiten Schritt soll versucht werden, die wesentlichen Funktionen und Ausprägungen Lokaler Eliten zu charakterisieren.

Ein dritter Punkt wird schließlich darin bestehen, aufzuzeigen, wie und unter welchen Umständen es zur Bildung Lokaler Eliten kommt. Von besonderer Bedeutung wird in diesem Zusammenhang die Frage sein, welche Implikationen dies für die Stabilität der betroffenen Staaten haben kann.

1. Definition: Lokale Eliten

Lokale Eliten zu definieren, ist nicht ganz leicht, denn dieser Begriff ist im Grunde sehr weitreichend und kann sehr verschiedene Akteure und Akteursgruppen umfassen. Angefangen bei mehr traditionellen Chiefs oder Häuptlingen in afrikanischen Staaten, wie in Sierra Leone oder Ghana, über Anführer regionaler Clans, wie beispielsweise jene der

Pashtunenstämme in Afghanistan, bis hin zu Großgrundbesitzern in lateinamerikanischen Staaten oder russischen Gouverneurseliten, um nur einige Beispiele anzuführen. In der Literatur lassen sich außerdem weitere Anwendungsfelder finden¹. So wird der Begriff der Lokalen Elite in zahlreichen Publikationen beispielsweise auch im Zusammenhang von lokalen Entscheidungsträgern in europäischen Staaten – und hier vor allem in Bezug auf die Entscheidungssysteme in Städten und Kommunen – verwendet.

Zu einer genaueren Charakterisierung Lokaler Eliten bieten sich grundsätzlich folgende Merkmale an:

1. Die Machtausübung Lokaler Eliten ist territorial begrenzt. In den häufigsten Fällen handelt es sich hier um ein Gebiet innerhalb der staatlichen Grenzen, das allerdings außerhalb des nationalen Machtzentrums liegt.
2. Die Macht der Lokalen Elite muss an sie nicht unbedingt offiziell vom Zentralstaat übertragen worden sein. Man könnte also sagen, die Lokale Elite übt „**faktische**“ Macht und nicht in jedem Fall auch unbedingt „**de jure**“ Macht aus.
3. Die Machtausübung Lokaler Eliten findet zumeist parallel zum Zentralstaat statt. In diesem Zusammenhang kann man sie also als Parastaatlich oder Parasouverän bezeichnen.

Aus diesen Überlegungen lässt sich folgende Definition ableiten:

Eine lokale Elite ist eine in erster Linie politisch, wirtschaftlich und/ oder militärisch führende Gruppe, die ihre Macht auf einem territorial begrenzten Gebiet parallel zum Staat ausübt.

Die Existenz lokalen Eliten deutet in gewisser Weise darauf hin, dass der Staat seine Macht nicht auf dem gesamten Staatsgebiet ausübt, zumindest nicht in einer direkten Form. Dies kann als Anzeichen dafür gelten, dass ein Machtvakuum besteht, welches von einer oder mehreren lokalen Eliten ausgefüllt wird.

¹ Wer den Begriff „Lokale Eliten“ beispielsweise bei Suchmaschinen im Internet eingibt, wird schnell zu dieser Erkenntnis gelangen.

2. Funktionen und Charakteristika Lokaler Eliten

Im Prinzip bestehen Lokale Eliten parallel zur staatlichen Zentralmacht. Allerdings können ihnen hierbei zwei Funktionen zukommen.

Eine erste Form der Ausprägung Lokaler Eliten könnte man mit dem Begriff der „Intermediären Territorialverwaltung“ bezeichnen, wie dies bei Trutz von Trotha zu finden ist². In diesem Fall kann man sagen, dass der Staat zwar zu schwach ist, um sein Gewaltmonopol direkt auf dem gesamten Staatsterritorium auszuüben. Er bedient sich aber – zumeist bereits existierender – lokaler Herrschaftsformen in gewisser Weise als Mittler, um den Zugang zu und die Kontrolle über die lokale Ebene dennoch herzustellen. Allerdings wäre es falsch, anzunehmen, diese parastaatliche Ordnung träte vollkollkommen an die Stelle des nationalen Herrschaftszentrums. Vielmehr fungiert sie in diesem Fall als eine Form der Ergänzung zur staatlichen Zentralmacht.

In diesem Zusammenhang schreibt Trotha, mit Bezug auf das Beispiel afrikanischer Häuptlingstümer: „... (Es) (Anm.: Das parastaatliche Häuptlingstum) entsteht (...) als Teil eines Gefüges von Herrschaftszentren auf unterschiedlichen Ebenen, zu denen auch die `nationale´ Ebene mit dem hauptstädtischen Herrschaftszentrum gehört.“³

Andererseits sei an dieser Stelle auch eine zweite Ausprägungsform Lokaler Eliten erwähnt, die man mit dem Begriff der „Partikularen Eliten“ charakterisieren könnte. Im Gegensatz zu den Intermediären Territorialverwaltungseliten stellen diese allerdings eine in gewisser Weise problematischere Form dar. Auch dieser Fall kennzeichnet sich dadurch, dass sich der Zentralstaat als zu schwach darstellt, um sein Gewaltmonopol effektiv auf dem gesamten Territorium auszuüben. Im Unterschied zur ersten Kategorie ist es ihm in diesem Fall aber nicht möglich, auf mehr oder weniger loyale intermediäre Machtebenen zurückzugreifen. Die auf dem Staatsgebiet existierenden Lokalen Eliten agieren unter diesen Umständen in der Regel nicht unbedingt in Einklang mit den Interessen des Zentralstaates. Es ist zudem durchaus anzunehmen, dass ihr Handeln dem nationstaatlichen sogar in gewisser Weise

² Trutz von Trotha: Die Zukunft liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, von der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit. Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaft. 28.Jhg. Heft 2. Juni 2000. p. 271

³ Trutz von Trotha (2000) p. 271

widersprechen kann und der Respekt der staatlichen Normen und Gesetzen nicht vollkommen gegeben ist.

Der Übergang von der ersten zu der zweiten Kategorie verläuft im Allgemeinen fließend. In der Realität handelt es sich bei den meisten Lokalen Eliten demnach um Misch- bzw. Zwischenformen.

3. Die Entstehung Lokaler Eliten und deren mögliche Implikationen für die staatliche Stabilität

Vereinfacht lassen sich in Hinblick auf die Entstehungsursachen Lokaler Eliten zwei Unterscheidungen machen.

Einige Formen Lokaler Eliten, vor allem in Sub-Sahara Afrika und Asien, basieren noch auf Grundlagen aus präkolonialen Zeiten. Sie wurden teilweise von den Kolonialstaaten bewusst beibehalten; andere wiederum fanden einfach wenig Beachtung und blieben so bestehen. Insbesondere in Lateinamerika oder im südlichen Afrika bildeten sich einige Ausformungen Lokaler Eliten auch erst durch die Kolonisierung und die Besiedelung der Europäer heraus.

Im Zuge der Entkolonisierung entstanden aus den ehemaligen Kolonien zum Großteil schwache Staaten, von denen die meisten nicht in der Lage waren – und im Allgemeinen es auch heute noch nicht sind – ihr Gewaltmonopol auf dem gesamten Staatsgebiet ausüben. Es war ihnen somit nur begrenzt möglich, die nationalen Interessen auch über das Herrschaftszentrum hinaus geltend machen zu können. Teilweise ermöglichte ihnen das Fortbestehen lokaler Autoritäten unter diesen Umständen eine gewisse Form von Ordnung und Stabilität; dies allerdings nur solange, wie die partikularen Interessen den nationalen nicht zuwiderliefen.

Eine weitere Ursache für das Entstehen Lokaler Eliten kann andererseits auch in zunehmender Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der staatlichen Macht gefunden werden. Insbesondere in einigen Staaten Mittel- und Lateinamerikas, und hier vor allem in den Städten, ist dieses Phänomen zu beobachten. Der Mangel effektiver und effizient agierender staatlicher Institutionen hat fallweise zur Folge, dass die Bevölkerung ihre Sicherheit nicht mehr durch den Staat gewährleistet sieht. Aus diesem Vakuum können sich nun Lokale Eliten

herausbilden, die demzufolge die lokale Ordnungsgewalt, beispielsweise für ein bestimmtes Stadtviertel übernehmen. Während sie Sorge für Ordnung, sowie die Sicherheit der Bewohner übernehmen, garantieren sie ihre Finanzierung, aber auch ihre funktionelle Bestärkung, vor allem durch Schutzgelderpressungen, sowie durch Prostitution und Drogenhandel.⁴

Welche Implikationen hat das Ent- bzw. das Bestehen Lokaler Eliten nun für den Staat?

Solange, wie ihr Handeln nicht im Widerspruch zu den nationalen Interessen steht, können Lokale Eliten in gewisser Weise einen Stabilitätsfaktor für den Staat darstellen. Dies setzt allerdings voraus, dass die Lokalen Eliten sich letztendlich den staatlichen Interessen unterordnen, beziehungsweise dass der Staat noch ein gewisses Maß an Kontrolle und Einfluss besitzt, um die Lokalen Machtinhaber gegebenenfalls zu entmachten.

Zu einer Beeinträchtigung staatlicher Autorität können Lokale Eliten dann werden, wenn ihr Handeln im Widerspruch zu den nationalen Interessen steht.

Problematisch kann das vor allem aufgrund der Tatsache sein, dass Lokale Eliten unter Umständen ein höheres Maß an Legitimität besitzen als der Zentralstaat selber. Heinrich Popitz spricht in diesem Zusammenhang von „Basislegitimität“.⁵

Ein zusätzlicher Faktor für die Destabilisierung durch die Präsenz Lokaler Eliten in einem ohnehin schwachen Staat kann sicherlich auch die strategische Bedeutung einer Region und/oder ihr Reichtum an Rohstoffen sein. Als Beispiel seien hier die Ereignisse in Papua Neuguinea angeführt. Hier entwickelte am Ende der 1980er Jahre ein Streit zwischen der zentralen Regierung und der Lokalen Elite der Region Bougainville um eine wichtige Kupfermine, der in der Folge zu Sezessionsbestrebungen und schließlich zu einem Bürgerkrieg führte.

⁴ Ein Beispiel sind die sogenannten Bandidos oder Justicieros in Brasilien. Cf. Peter Waldmann: Staatliche und parastaatliche Gewalt in Lateinamerika. In: Detlef Junker (ed.): Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts. München: Beck 1994. p. 86

⁵ Vgl hierzu Trutz von Trotha (2000) p. 260: „Basislegitimität meint eine Rechtfertigung von Herrschaft, die *zwischen* der inhaltlichen Bestimmtheit von Max Webers Typen der Legitimitätsgeltung und einer subjektiven Folgebereitschaft liegt, die rein gewohnheitsmäßig, rein interessenbedingt oder rein gefühlsmäßig ist.“

ZUSAMMENFASSUNG:

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Existenz Lokaler Eliten auf die Stabilität eines schwachen Staates unterschiedliche Auswirkungen haben kann.

Erstens, können Lokale Eliten unter Umständen eine stabilisierende Wirkung in schwachen Staaten haben. Dies ist dann der Fall, wenn sie für eine gewisse Ordnung da sorgen, wo es dem Staat an den nötigen Mitteln und Kapazitäten fehlt, um Ordnung und Sicherheit selbst herzustellen.

Zweitens, gilt dies aber nur solange, wie diese Eliten mehr oder weniger in Einklang oder eben zumindest nicht in Widerspruch zu den staatlichen Interessen handeln. Ist dies nicht der Fall, so kann die Existenz Lokaler Eliten durchaus zu einem Destabilisierungsfaktor werden, der schließlich das Risiko eines Staatszerfalls in sich birgt.

BIBLIOGRAPHIE:

📖 Bertrand Badie/ Marie- Claude Smouts: Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz : Paris 1992

📖 Catherine Boone: State Building in the African Countryside: Structure and Politics at the Grassroots. The Journal of Development Studies. Vol. 34, Iss. 4 (04/ 1998) pp. 1-31

📖 Patrick Chabal/ Jean Pascal Daloz: Africa Works. Disorder as a Political Instrument. Oxford: James Currey 1999

📖 Peter J. Opitz (ed.): Grundprobleme der Entwicklungsregionen. Der Süden an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. München: Beck, 1999

📖 Trutz von Trotha: Die Zukunft liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, von der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit. Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaft. 28.Jhg. Heft 2. Juni 2000. pp. 253-279

📖 Peter Waldmann: Staatliche und parastaatliche Gewalt in Lateinamerika. In: Detlef Junker (ed.): Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts. München: Beck 1994

ANHANG: Folien

FOLIE 1

LOKALE ELITE:

⇒ territorial begrenztes Gebiet;

⇒ Macht muss nicht vom Staat übertragen sein;

⇒ Machtausübung parallel zum Staat.

DEFINITION:

Eine lokale Elite ist eine in erster Linie politisch, wirtschaftlich und/ oder militärisch führende Gruppe, die ihre Macht auf einem territorial begrenzten Gebiet parallel zum Staat ausübt.

Folie 2

1. „INTERMEDIÄRE TERRITORIALVERWALTUNG“

⇒ schwacher Staat;

⇒ bedient sich lokaler Herrschaftsstrukturen als
Mittler;

⇒ Lokale Elite agiert (mehr oder weniger) in Einklang
mit nationalen Interessen.

2. „PARTIKULARE ELITEN“

- ⇒ schwacher Staat;
- ⇒ Lokale Elite agiert nicht unbedingt in Einklang mit nationalen Interessen;
- ⇒ Oft eigenes Rechtssystem.