

# Dezentralisierung im Tschad (1960–2002)

Von Volker Lohse, Bielefeld

Die zentralafrikanische Republik Tschad (amtlich: *République du Tchad / Goumuriyya Tashad*) erlangte am 11. August 1960 ihre Unabhängigkeit von Frankreich<sup>1</sup>. Das 1.284.000 qkm große saharo-sahelisch-sudanesische Binnenland „im Herzen Afrikas“ ist flächenmäßig das fünftgrößte Land Afrikas (Weltrang: 20) und ca. 3,7 mal so groß wie die Bundesrepublik Deutschland. Der Tschad gehört zu den ärmsten Staaten der Erde und zu den 34 (afrikanischen) am wenigsten entwickelten Staaten<sup>2</sup>. Das jährliche Pro-Kopf-Einkommen beträgt weniger als 250 USD. Seine Einwohnerzahl<sup>3</sup> wird auf über 8 Millionen Einwohner geschätzt; Klarheit soll insofern eine für 2003 geplante Volkszählung bringen. Die Bevölkerung ist in dem dünnbesiedelten Norden, dem dichtbesiedelten Süden sowie in der Hauptstadt N'Djamena (ca. 800.000 Einwohner) sehr ungleich verteilt.<sup>4</sup> Sie besteht zu ca. 53 % aus Muslimen, zu ca. 26 % aus Christen und zu ca. 21 % aus Animisten; viele Angehörige der beiden ersten Bevölkerungsgruppen praktizieren aber zusätzlich Sitten und Bräuche der dritten.

Im Referendum vom 28. September 1958 hatten im Tschad von 818.387 Abstimmenden (66 % der Abstimmungsberechtigten) 804.355 mit „ja“ für die Unabhängigkeit im Rahmen der *Communauté française* und 14.032 mit „nein“ gestimmt.<sup>5</sup> Am 28. November 1958 rief

<sup>1</sup> Frankreich hatte den Tschad im Jahre 1900 als Militärgebiet (*Territoire militaire*) übernommen, aber große Teile des Landes erst um 1930 gegen den erbitterten Widerstand vor allem der Stämme im Norden militärisch erobern können, vgl. statt vieler *Djian, Jean-Michel, Le Tchad et sa conquête*, Paris, 1996, *passim* und *Chauvenet, Fernand de, Tchad 1916 – 1918*, Paris, 1989, *passim*. M.a.W., die französische Kolonialherrschaft über den gesamten Tschad bestand weniger als 30 Jahre.

<sup>2</sup> *Least developed countries* – LDC oder LLDC. Einige Wirtschaftsprobleme im Tschad haben eine lange Geschichte, vgl. *Giri, Jacques, Histoire économique du Sahel des empires à la colonisation*, Paris, 1994, *passim*.

<sup>3</sup> Der Tschad war sehr früh besiedelt. Den Schädel und fünf weitere fast sieben Millionen Jahre alte Fragmente des Vormenschen (*Sahelanthropus tchadensis*) „Toumai“ („Hoffnung auf Leben“) fand Ahounta Djimdoimalbaye aus der Gruppe des französischen Forschers Michel Brunet im Juli 2001 in der saharischen Djurabwüste (vgl. Frankfurter Allgemeine (FAZ) vom 11. Juli 2002, S. 36). Bereits am 23. Januar 1995 war der Unterkiefer des ca. 3,5 Millionen Jahre alten Australopithecus „Abel“ (*Australopithecus bahrelghazali*) dort in der Region Borku entdeckt worden.

<sup>4</sup> Näher u.a. *Chapelle, Jean, Le peuple tchadien*, Paris, 1986, S. 34 ff., 165 ff.

<sup>5</sup> Vgl. *Chapelle, a.a.O.*, S. 243 f.

die Territorialversammlung die Republik Tschad aus, am 16. Dezember 1958 wurde deren erste Regierung unter Premierminister Gabriel Lisette gebildet.<sup>6</sup> Bis zu den Wahlen vom 31. Mai 1959 folgten noch drei Regierungen,<sup>7</sup> und bei bzw. nach der Erlangung der Unabhängigkeit entstand ein unitarischer, zentralisierter Staat.

Unter Dezentralisierung (*la décentralisation*) wird hier franko-tschadischer Denkweise folgend ein Verwaltungssystem zur Entwicklung von Gebietskörperschaften verstanden, in dem menschliche Gemeinschaften sich unter staatlicher Aufsicht demokratisch lokal selbst verwalten. Kriterien: Juristische Person des öffentlichen Rechts (mit Namen, Sitz, Wappen, Rechten und Pflichten), mit eigenen Organen (Rat, Bürgermeister o.ä.), eigenen Zuständigkeiten in örtlichen Angelegenheiten, eigenen Mitteln (finanzielle, personelle und materielle/technische Ressourcen) und staatlicher Aufsicht und Unterstützung (grundsätzlich: reine Rechtsaufsicht *ex post*, Budgetaufsicht, Partnerschaft Staat – Gebietskörperschaft).<sup>8</sup> Anders formuliert: Von Dezentralisierung kann man nur sprechen, wenn nicht-zentralstaatliche Organe von substaatlichen Gebietskörperschaften autonom im Rahmen der (staatlichen) Gesetze lokalgesetzliche Normen aufstellen und ausführen können. Diese Förderung lokaler Demokratie<sup>9</sup> und „guter Regierungsführung“ (*la bonne gouvernance*) etc. darf nicht verwechselt werden mit Dekonzentrierung (*la déconcentration*), bei der staatliche Verwaltungsaufgaben von den Ministerien auf nachgeordnete, bürgernäherte staatliche Behörden verlagert werden. Im Tschad erfolgt diese Verwechslung häufig, weil beide Prozesse fast

<sup>6</sup> Näher *Lanne, Bernard*, Histoire politique du Tchad de 1945 à 1958. Administration, partis, élections, Paris, 1998, S. 305 ff.

<sup>7</sup> Die Lokalwahlen (*élections locales*) vom 30. März 1952 fanden unter französischer Kolonialherrschaft in Französisch-Äquatorialafrika (*Afrique équatoriale française* – AEF) statt. Im Tschad wurden wie in den anderen Territorien von AEF zwei Kollegien als reine Konsultativorgane gewählt. Die Lokalwahlen waren also territoriumsweite Wahlen und dürfen nicht mit Kommunalwahlen verwechselt werden. Einzelheiten bei *Lanne*, (Fn. 5), S. 181 ff.

<sup>8</sup> *Djonata, Djatto / Lohse, Volker* (Hrsg.), Recueil des lois et règlements sur la décentralisation, N'Djamena, 2000, S. 10, näher *Djimrangar Dadnadji*, ebda., S. 11 ff.; *Roux, Jean-Charles*, Organisation administrative, décentralisation et administration territoriale au Tchad et en France, N'Djamena, 1999, S. 1, 2 f., 59 ff.

<sup>9</sup> Es würde den Rahmen dieser Abhandlung sprengen, hier ausführlich zur Demokratisierung in Afrika Stellung zu nehmen. Die Empfehlungen von Fachleuten oder „Fachleuten“ reichen dazu von: volle Demokratie für alle 53 Staaten der Afrikanischen Union (AU – der Tschad ratifizierte die Gründungsakte der AU durch die Loi No. 034/PR/00 du 29 décembre 2000 portant ratification de l’Acte constitutif de l’Union africaine du 12 juillet 2000, JO, S. 767) über „angepasste“ Demokratie für Afrika (wie „angepasste“ Technologie) bis zu „Demokratie ist ‚weiß‘ und für Afrika unbrauchbar“ (*Magrin, Géraud*, Le sud du Tchad en mutation des champs de conton aux sirène de l’or noir, Montpellier, 2001, S. 35 ff. schreibt gar von „les effets pervers d’une démocratisation africaine“; kritisch auch *Perret, Thierry*, Afrique – Voyage en démocratie. Les années cha cha, Paris, 1994, *passim*), vgl. statt vieler *Weiland, Heribert*, Der schwierige Weg zur Demokratie in Afrika: Voraussetzungen, Chancen und Rückschläge, in: *Koch, Walter A.S.* (Hrsg.), Ökonomische Aspekte der Demokratisierung in Afrika, München, 1994, S. 15 ff.

zeitgleich abliefen und noch ablaufen. Formal und inhaltlich sind Dezentralisierung und Dekonzentrierung strikt zu trennen, weil sie verschiedene Ziele, Akteure, Adressaten, Rahmenbedingungen, Mittel, Arbeitsweisen etc. haben.

Anstrengungen zur Dezentralisierung sind in Afrika kein spezifisch tschadisches Problem<sup>10</sup>. Den *winds of change* folgend werden sie in verschiedenen Staaten des subsaharischen Afrika – vor allem im frankophonen Bereich – seit Jahren mit unterschiedlicher Intensität und Erfolg unternommen, z.B. in Benin, Burkina Faso, der Elfenbeinküste, Guinea, Kamerun, Mali, Mauretanien, Niger, dem Senegal und Togo. Die Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit GmbH (GTZ) unterstützt(e) diesen von der Republik Tschad gewünschten Prozess im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) von Anfang an. Die Verstärkung der Demokratisierung (auch) auf unterstaatlichen Ebenen, z.B. im lokalen Bereich („*la démocratie de proximité*“, „*la démocratie à la base*“), einschließlich des Aufbaus demokratischer Strukturen<sup>11</sup> ist als notwendiger Bestandteil nachhaltiger Entwicklung anerkannt. Vor und nach 1998 bildete die Unterstützung der Dezentralisierung ein Ziel bilateraler deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Orientiert am Leitbild global nachhaltiger Entwicklung ist die Dezentralisierung Bestandteil der politischen Stabilität: „Frieden, Menschenrechte und Demokratie sowie Gleichberechtigung“<sup>12</sup>, die die Dezentralisierung einschließen, bilden eine von vier Dimensionen entwicklungspolitischer Zielsetzungen der Bundesregierung. Die Bundesregierung geht in ihrem 11. Bericht zur Entwicklungspolitik noch weiter:<sup>13</sup> „Eine Dezentralisierung der staatlichen Dienstleistungen“<sup>14</sup> weg von schwachen zentralistischen Institutionen hin zu eigenverantwortlichen, lokalen Institutionen ist eine wichtige Voraussetzung zur Erhöhung der Wirksamkeit der Bildungs- und Gesundheitsaufgaben<sup>15</sup>.“

Ergänzt wird die Dezentralisierungshilfe u.a. durch Anstrengungen der Entwicklungszusammenarbeit in den Bereichen der Stadtentwicklung und des Siedlungswesens. Auch beteiligen sich die deutschen Länder an dieser Entwicklungszusammenarbeit, z.B. zur

<sup>10</sup> Thomi, Walter / Steinich, Markus / Polte, Winfried (Hrsg.), Dezentralisierung in Entwicklungsländern, Baden-Baden, 2001, *passim*.

<sup>11</sup> Zu den von der GTZ in Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa durchgeführten Rechtsprojekten überblickartig Diaby-Pentzlin, Friedrike, Rechtsprojekte auf dem Weg zur Endogenisierung, Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z) 1996, S. 310 f.

<sup>12</sup> 11. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn, 2001, S. 23 und S. 110 (Regionalkonzept Afrika südlich der Sahara); vgl. auch BMZ-Konzepte Nr. 116: Die afrikanische Herausforderung, Bonn, 2001, S. 10 f.

<sup>13</sup> 11. Bericht (Fn. 12), S. 23.

<sup>14</sup> Gemeint ist anscheinend: einschließlich der hoheitlichen Tätigkeiten der Gebietskörperschaften.

<sup>15</sup> Im Tschad muss das Gesundheitswesen dringend verbessert werden: Im Weltgesundheitsbericht der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) aus dem Jahre 2000 nimmt das Land den 178. Platz ein.

ländlichen und städtischen Entwicklung, Verbesserung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung, Förderung des Gesundheitswesens und der kulturellen Entwicklung.<sup>16</sup> Im kommunalen Bereich dienen auch kommunale Partnerschaften<sup>17</sup> der Entwicklung und Verstärkung von Selbstverwaltung.

## I. Historische Entwicklung

Nachdem in Vorbereitung der Souveränität der Akt Nr. 71 vom 31. März 1959 für den Tschad die Struktur eines zentralisierten Einheitsstaats vorgesehen hatte, regelte die tschadische Verfassung vom November 1960 in ihrem Art. 50:

„Die Gebietskörperschaften werden durch Gesetz geschaffen. Das Gesetz legt die Grundlagen freier Verwaltung der Gebietskörperschaften, ihre Zuständigkeiten und ihre Mittel (französischer Originaltext: *les ressources*) fest.“

Die (gesetzesvertretende) Verordnung (VO) vom 13. Februar 1960<sup>18</sup> hatte bereits Gemeinden (*communes*) und Landgemeinden (*communautés rurales*) als Gebietskörperschaften vorgesehen. Dabei wurden sogar Kantone, traditionelle Einheiten, die aus einem oder mehreren Dörfern bestehen, als ‚Gebietskörperschaften‘ ausgegeben. Deren Leiter, die traditionellen Kantschefs,<sup>19</sup> *des autorités morales*, standen aber unter der vollen Kon-

<sup>16</sup> Sie gaben für ihre EZ im Jahre 1999 ca. 115 Mio. DM aus, vgl. 11. Bericht (Fn. 12), S. 150 ff.

<sup>17</sup> Vgl. dazu Lohse, Volker, Kommunale Partnerschaften, in: Bücking, Hans-Jörg (Hrsg.), Entwicklungspolitische Zusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR, Berlin, 1998, S. 57 ff.; ders., Rechtliche Aspekte der kommunalen Nord-Süd-Arbeit (Tagungsbericht), Deutsche Verwaltungspraxis (DVP) 1989, S. 291 ff.; ders., Nord-Süd-Foren, DVP 1997, S. 109 f.; Treffer, Gerd, Städtepartnerschaften, Handbuch der internationalen Zusammenarbeit, Köln, 1982, II D 49 21; epd-Entwicklungspolitik: Materialien III/96: Nord-Süd – eine Zukunft, eine gemeinsame Aufgabe für Städte und Kommunen, Frankfurt/M., 1996, *passim*.

<sup>18</sup> Ordonnance No. 4/INT du 13 février 1960 portant organisation administrative générale du territoire de la République, geändert durch die VO Nr. 5 vom 6. Mai 1970.

<sup>19</sup> Zu administrativem Häuptlingstum (Begriff von Kurt Beck, Stämme im Schatten des Staats: Zur Entstehung administrativer Häuptlingstümer im nördlichen Sudan, Sociologus 1989, S. 19), Ältesten(bei)räten und Klientel allgemein vgl. statt vieler Service, Elmar, Ursprünge des Staates und der Zivilisation, Frankfurt/Main, 1977, *passim*; Hess, Henner, Die Entstehung zentraler Herrschaftsinstanzen durch Bildung klienteler Gefolgschaft, Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 1977, S. 762, *passim*; Mappa, Sophia, Pouvoirs traditionnels et pouvoir d'État en Afrique. L'illusion universaliste, Paris, 1998, *passim*; van Rouveroy van Nieuwaal, E. Adriaan B., L'État en Afrique face à la chefferie. Le cas du Togo, Paris, 2000, S. 23 ff. und S. 81 ff.; Soulas de Russel, Dominique, Niveaux et degrés d'intégration des « modernités » chez les chefs traditionnels (l'exemple du Niger), Afrika Spektrum 1998, S. 99 ff.; Spittler, Gerd, Verwaltung in einem afrikanischen Bauernstaat. Das koloniale Französisch-Westafrika, Freiburg, 1981, S. 74 ff.; v. Trotha, Trutz, Koloniale Herrschaft. Zur soziologischen Theorie der Staatsentstehung am Beispiel des „Schutzgebiets Togo“, Tübingen, 1994, *passim* und besonders S. 219 ff.; ders., Die

trolle der staatlichen Verwaltung. In ihrem Art. 12 sah die VO allerdings vor: „Wenn sich als Folge einer Vakanz, Absetzung oder Entlassung traditioneller Chefs die Reorganisation einer Zone nach demokratischen Grundsätzen aufdrängt, werden eine oder mehrere Landgemeinden eingerichtet.“

In der Praxis wussten die traditionellen Häuptlinge und ihre Familien/Clans – vermutlich in Übereinstimmung mit weiten Teilen der Bevölkerung – die Umsetzung des Verordnungspostulats zu verhindern: Kurz nach dem Tod eines traditionellen Chefs (oder gar kurz davor) wurde von den Berechtigten, in der Regel also den Chefs der wahlberechtigten wichtigen/großen Clans, ein neuer traditioneller Chef gewählt, in Einzelfällen sogar in dramatischen Nachtsitzungen. Eine Vakanz, auf die der Staat hätte reagieren können, trat also nicht ein. Anders gewendet: In der 1. Republik entstand im Tschad nicht eine einzige Landgemeinde. Und die wenigen Städte des Landes, die wie die Hauptstadt N'Djamena (seit der Gründung im Jahre 1900 zuerst „Fort Lamy“ genannt) einige lokale Angelegenheiten relativ selbstständig regeln durften,<sup>20</sup> veränderten nicht das Gesamtbild des Tschad als eines zentralistischen Staates. Dieser Zentralismus kam allen tschadischen Diktatoren bei der Begründung und Erhaltung ihrer Regime zu pass.

François (später afrikanisiert: Ngarta oder N'Garta)<sup>21</sup> Tombalbaye organisierte, nachdem er auf demokratische Weise Präsident geworden war, zwar noch am 25. Juni 1961 lokale Wahlen in den sieben größten Gemeinden des Landes (Abeche; Bongor; Doba; Fort-Archambault, heute: Sarh; Koumra; Moundou und Pala), löste aber bereits am 19. Januar 1962 alle politischen Parteien außer seiner PPT auf und regierte die (1.) Republik fortan diktatorisch.<sup>22</sup> Das Politbüro (*le Bureau politique national* – BPN) der PPT machte er zum höchsten politischen Organ des Landes. Die Verwaltungsgliederung der Kolonialverwaltung mit 14 Präfekturen und 53 Unterpräfekturen blieb erhalten.<sup>23</sup> Erst im Rahmen der

Zukunft liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, von der Vorherrschaft der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit, in: Leviathan 2000, S. 253 ff. mit dem Beispiel der Ifoghas-Häuptlinge (Mali), ohne Berücksichtigung der Möglichkeiten der Dezentralisierung.

<sup>20</sup> Fort Lamy war bereits am 8. November 1919 von der französischen Kolonialmacht zur *commune mixte* erhoben worden.

<sup>21</sup> Als die Herrschaft Tombalbayes, der aus dem Süden des Tschad kam, ernsthaft zu wanken begann, versuchte der *Grand Compatriote* sich durch eine „Zurück-zu-den-Ursprüngen-Kampagne“ (*le retour aux sources*) an der Macht zu halten, inszenierte eine *révolution culturelle et sociale* und verwandelte seine Einheitspartei *Parti progressiste tchadien* (PPT) – *Rassemblement démocratique africain* (RDA) am 27. August 1973 zur Verstärkung der *authenticité tchadienne/la tchaditude* in das *Mouvement national pour la Révolution culturelle et sociale* (MNRCS).

<sup>22</sup> Die Stimmung der Umbruchjahre Tombalbaye/Malloum gibt der Roman von *Baba Moustapha*, Le souffle de l'harmattan eindrucksvoll wieder. Vgl. auch *Bouquet, Christian*, Tchad – genèse d'un conflit, Paris, 1982, *passim*.

<sup>23</sup> Bereits beschrieben bei *Lanne, Bernard*, Répertoire de l'administration territoriale du Tchad (1900 – 1994), Paris, Montreal, 1995, *passim*.

Dekonzentrierung wurde die Zahl der in *Departements* umbenannten *Präfekturen* am 1. September 1999 auf 28, die Zahl der Unterpräfekturen auf 106 erweitert.<sup>24</sup> Die ersten Revolten bzw. Unruhen gegen ihn begannen bereits am 5. Oktober 1960 in Moundou, Bebedjia und im gesamten Departement von Logone nach der Zwangsexilierung seines Gegenspielers Gabriel Lisette.<sup>25</sup> Am schlimmsten hausten seine Gefolgsleute aber im Nordtschad.

Auf Tombalbaye folgte am 13. April 1975 durch Militärputsch der ebenfalls aus dem Süden stammende General Felix Malloum als Chef des Putschorgans *Conseil Supérieur Militaire* (CSM) und späterer Präsident (2. Republik). Malloum ernannte am 28. August 1978 Hissène (Hissein) Habré, einen seiner Gegenspieler aus dem Norden<sup>26</sup>, zum Premierminister. Am 21. August 1979 übernahm das *Gouvernement d'union nationale de transition* (GUNT) unter dem aus dem Norden stammenden Goukouni Weddeye die Macht, bekämpft von den *Forces armées du Nord* (FAN)<sup>27</sup> von Habré (21.3. – 14.12.1980: zweite Schlacht um N'Djamena<sup>28</sup>; N'Djamena wurde zum Ruinenfeld mit nur noch ca. 40.000 Einwohnern). Weddeye setzt sich mit Hilfe von Muammar el-Gaddafi und seiner libyschen Truppen durch. Nach dem Rückzug der libyschen Truppen aus dem Tschad am 3. November 1981 kehrte Habré am 7. Juni 1982 siegreich nach N'Djamena zurück, errichtet seine Diktatur, wurde am 21. Oktober 1982 Präsident der 3. Republik.<sup>29</sup> Goukouni Weddeye brachte im Gegenzug mit libyscher Hilfe die Region nördlich des 15. Breitengrades unter seine Gewalt: Das Land war praktisch zweigeteilt. Weitere Vorstöße Goukouni Weddeyes nach Süden verhinderten französische Truppen, die zugunsten von Habré intervenierten.<sup>30</sup> Nach dem Bruch Goukouni Weddeyes mit Gaddafi eroberten Habrés Regierungstruppen 1986/87 den Norden zurück. Seine Einheitspartei, die *Union nationale pour l'indépendance et la*

<sup>24</sup> Durch das Décret no. 355/PR/MISD/99 portant création des départements.

<sup>25</sup> Dazu *Magrin, Géraud*, Le sud du Tchad en mutation des champs de coton aux sirènes de l'or noir, S. 30 ff.; *Nebardoum, derlemari*, Le labyrinthe de l'instabilité politique au Tchad, S. 19 ff.

<sup>26</sup> Zu den Diskussionen über den Nord-Süd-Konflikt vgl. auch *Bangui, Robert*, Transformer nos différences en atouts, in: *Centre Culturel Al-Mouna* (ed.), Tchad « conflit Nord-Sud »: mythe ou réalité?, 1996, *passim*.

<sup>27</sup> Die FAN bildeten den bewaffneten Arm der 1966 im sudanesischen Exil gegründeten Front de libération nationale du Tchad (FROLINAT).

<sup>28</sup> Die erste Schlacht um N'Djamena tobte vom 12. Januar 1979 bis zum Waffenstillstand am 20. Februar 1979 zwischen den FAN und den Forces armées du Tchad (FAT) des Generals Malloum; diesen Waffenstillstand hatte der Befehlshaber der französischen Truppen im Tschad, General Louis Forest, vermittelt.

<sup>29</sup> Dazu *Gali Ngothé, Gatta*, Tchad: Guerre civile et désagrégation de l'État, Paris, 1985, *passim*, ferner *Kovana, Varsia*, Précis des guerres et conflits au Tchad, Paris, 1994, *passim*; *N'Gangbet, Michel*, Peut-on encore sauver le Tchad?, Paris, 1984, *passim*.

<sup>30</sup> Vgl. *Ngansop, Guy Jérémie*, Tchad – vingt ans de crise, Paris, 1986, *passim*.

*révolution* (UNIR) unterdrückte Andersdenkende; die Opfer seiner Diktatur werden auf 40.000 Ermordete und 250.000 Eingekerkerte/Gefolterte geschätzt.

Nach seinem erfolglosen Putsch vom 1. April 1989, der ihn zunächst ins sudanesische Exil zwang, kämpfte sein früherer Generalstabschef, der aus dem Norden stammende, dem Zagħawastamm angehörende<sup>31</sup>, Idriss Déby gegen Habré. Déby besetzte am 1. Dezember 1990 in seiner dritten Offensive, unterstützt vom Sudan und von Libyen, über Abeche vorstoßend mit den Streikräften des *Mouvement patriotique du salut* (MPS)<sup>32</sup> N'Djamena, vertrieb Habré, der unter Mitnahme des Staatsschatzes floh,<sup>33</sup> und begann mit der (noch nicht abgeschlossenen) Demokratisierung des Tschad. Nachdem Déby von seinen Anhängern zum Präsidenten und Chef des neu gebildeten Staatsrats (*Conseil d' État*) gemacht worden war (4. Republik), versprach er in seiner feierlichen Freiheits- und Demokratieerklärung vom 4. Dezember 1990 Bürgerbeteiligung, Beachtung der Menschenrechte und Abschaffung politischer Gefängnisse. Trotz einiger Putschversuche und Massaker wurden politische Parteien neben dem MPS und Gewerkschaften zugelassen. Aufgrund der am 28. Februar 1991 angenommenen Nationalcharta (*Charte nationale*) mit konstitutioneller Funktion wurde eine Übergangszeit von 30 Monaten festgelegt und Déby zum Präsidenten ernannt.

Ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Demokratie war die Einberufung der Souveränen Nationalkonferenz (*Conférence nationale souveraine – CNS*)<sup>34</sup>, die vom 15. Januar bis zum 7. April 1993 versuchte, die in den rund 30 Jahren aufeinander folgender Bürgerkriege (mit wechselnden Teilnehmern und Fronten) aufgestauten Probleme und Entwicklungsretardierungen zu diskutieren und aufzuarbeiten.<sup>35</sup> Dabei lastete der in diesen blutigen Jahren verschärzte Nord-Süd-Gegensatz schwer auf den Konferenzzdebatten. Mit knapper

<sup>31</sup> Deshalb machte in politischen Kreisen das Wort von der „Zaghawacratie“ die Runde.

<sup>32</sup> Nationale Heilsfront/Rettungsfront.

<sup>33</sup> Habré lebt heute – trotz verschiedener Versuche, ihn vor Gericht zu bringen – noch unbehelligt im Exil im Senegal. Auch die Angehörigen seiner Geheimpolizei wurden im Tschad bisher nicht vor Gericht gestellt.

<sup>34</sup> Diese Nationalkonferenz folgte dem Beispiel Benins und anderer nationaler Konferenzen im frankophonen Afrika z.B. in der Republik Niger (29. Juli – 25. Dezember 1991), dazu näher Lohse, Volker, Niger: Die neue Verfassung der III. Republik, VRÜ 1993, S. 162 ff.; ders., Rechtshilfe eigener Art. Drei Jahre (1992 – 1994) als Rechtsberater des Premierministers der Republik Niger in Westafrika, Recht in Afrika 1998, S. 25 (34 f.). Zusammengesetzt aus Repräsentanten der *institutions établies*, d.h. z.B. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und politischen Parteien sowie den *forces vives*, also z.B. Studenten, versuchten sie i.d.R. öffentlich und transparent die Vergangenheit aufzuarbeiten und die Weichen für die Zukunft zu stellen.

<sup>35</sup> Vgl. den Überblick von Buijtenhuijs, Robert, La Conférence nationale souveraine du Tchad, Paris, 1993, *passim*.

Mehrheit wurde die amtliche Zweisprachigkeit des Landes (Französisch und Arabisch<sup>36</sup>) eingeführt. Es zeigte sich, wie klein die politisch agierende Elite im Land (geworden) war. Kritiker bemängelten auch die Zusammensetzung der CNS: Die städtischen Eliten (Studenten, Beamte, Gewerkschafter etc.) seien über-, die Landbevölkerung und die *Chefferie traditionnelle* seien unterrepräsentiert. Ein wesentlicher Streitpunkt betraf in den Debatten der CNS die Einführung eines Bundesstaats im Tschad. Seine Anhänger – zumeist aus dem Süden – blieben in der Minderheit, konnten jedoch eine starke Dezentralisierung des Einheitsstaats als Kompromiss durchsetzen. Am 4. April 1993 nahm die CNS die Übergangscharta (*Charte de transition*) an, am 6. 4. den Aufgabenkatalog (*Cahier des charges*) für die Übergangsregierung. Im neu gebildeten *Conseil supérieur de transition* (CST) leisteten dessen 55 Mitglieder die provisorische Parlamentsarbeiterarbeit; der CST bestellte eine Übergangsregierung.<sup>37</sup>

Durch Urteil des Internationalen Gerichtshofs in den Haag erhielt der Tschad am 3. Februar 1994 den Aouzoustreifen, den letzten Teil seines von Libyen besetzten Staatsgebiets zurück. Am 2. Juni und letztlich in der Stichwahl vom 3. Juli 1996 wurde Idriss Déby auf fünf Jahre zum Präsidenten der Republik gewählt. Obwohl diese Wahl mehrheitlich als „ungefähr korrekt“ bezeichnet wurde<sup>38</sup>, fanden sich auch vehement Kritiker<sup>39</sup>, die vor allem die Einmischung von „*Françafrique*“ bemängelten. Vermutlich spielt bei der Kritik auch der angelegte Maßstab<sup>40</sup> eine Rolle.

Aber auch diese demokratische Legitimation verhinderte bewaffnete Aufstände im Norden und im Süden des Landes nicht. Die Motive dafür sind zahlreich und reichen von persönlichem Ehrgeiz und verletztem Stolz bis zu mühsam kaschiertem Strassenräubertum.<sup>41</sup> Häufig versuchten die Aufstandsführer, Angehörige ihrer Ethnien für sich zu mobilisieren. Das

<sup>36</sup> Faktisch wird ein stark vereinfachtes Tschadarabisch gesprochen, das aber von vielen Bewohnern des Südens abgelehnt und selbst von der Mehrzahl der Beamten nicht beherrscht wird. Muslimische Kreise, u.a. in der von Saudi-Arabien stark geförderten Muslimischen Universität in N'Djamena, versuchen, über Koranstudien dem Hocharabischen stärkere Geltung zu verschaffen.

<sup>37</sup> Näher *Buijtenhuijs, Robert*, *Transition et élections au Tchad 1993 – 1997. Restauration autoritaire et recomposition politique*, Paris, 1986, *passim*.

<sup>38</sup> Vgl. statt vieler *Bangui-Rombaye, Antoine*, *Tchad: élections sous contrôle (1996-1997)*, Paris, 1999, *passim*.

<sup>39</sup> Z.B. *Agir ici / Survie / La Coalition CFA*, Tchad, Niger – escroqueries à la démocratie, Paris, 1996, S. 9 ff.

<sup>40</sup> Wenn man vom Tschad als einer „Demokratie mit Adjektiv“ (vgl. *Schmidt, Siegmar*, „Demokratie mit Adjektiven“, Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z) 2001, S. 219 ff.) spricht, scheint das Adjektiv „unvollendet“ angemessen, nicht das Adjektiv „defekt“, vgl. auch *Altmann, Jörn*, Dezentralisierung, Demokratie und Verwaltung, E+Z 2000, S. 275 ff.

<sup>41</sup> Im Tschad machte das Wort die Runde, dass viele Tschader eher eine Kalaschnikov (Sturmgewehr AK 47) akzeptierten als einen Kompromiss.

relativ bedeutendste Beispiel lieferte Jussuf Togoimi. Innen- und später Verteidigungsminister unter Déby verließ er diesen nach einem Zerwürfnis und baute in seiner Tubuheimat im Tibestigebirge eine Rebellentruppe von 6 – 700 Tubukriegern und eine politische Gruppierung, das *Mouvement pour la démocratie et la justice au Tchad* (MDJT) auf. Die Regierung vermochte ihn mit seinen zahlreichen Verstecken in Guizendi und in den Höhlen des Tibestigebirges und seinem Nachschub aus Libyen militärisch nicht völlig zu besiegen und Togoimi hatte keine Chance, sich der Erdölquellen von Séguidi und Doba zu bemächtigen. Deshalb kamen unter der Mediation Gaddafis Verhandlungen zustande, die am 7. Januar 2002 zu dem Friedensvertrag von Tripolis führten. Die Insurrektionen blieben aber auf kleine Gebiete begrenzt und beeinträchtigten den größten Teil des Staatsgebiets kaum.

Wahlen zur Nationalversammlung fanden am 5. Januar und in der Stichwahl am 23. Februar 1997 statt. Die Koalition unter der Führung der MPS gewann diese Wahlen.<sup>42</sup> Sie gewann auch die folgenden Wahlen zur Nationalversammlung am 21. April 2002 und zwar mit einer noch größeren Mehrheit (108 von 155 Sitzen); die Unabhängige nationale Wahlkommission (*Commission électorale nationale indépendante* – CENI) hat das vorläufige amtliche Endergebnis am 30. April 2002 bekannt gegeben.<sup>43</sup> Auch diese Legislativwahlen wurden von Beobachtern als „ungefähr korrekt“ bezeichnet. Der Verfassungsrat (*Conseil constitutionnel*, vgl. Art. 164 ff. Verf.) hat nach Prüfung die Wahlen in nur zwei Wahlkreisen annulliert und dort Neuwahlen angeordnet.

Die Arbeiten an der neuen Verfassung und an dem neuen Parteiengesetz begannen am 4. Dezember 1993. Die von einem Technischen Ausschuss (*Comité technique institutionnel*) ausgearbeiteten Texte wurden vom CST angenommen (19.1.1995), am 31. März 1996 wurde der Verfassungstext in einem Referendum vom Volk gebilligt.<sup>44</sup> In den neun Präfekturen des Nordens (und des Zentrums) erhielt die Verfassung mehr als 80 % Zustimmung, im Moyen-Chari im Süden 66 %. In vier Präfekturen des Südens wurde sie mit über 80 % abgelehnt.<sup>45</sup> Insgesamt stimmten 61,46 % der Abstimmenden mit „ja“.

Die hier nur grob skizzierte belastende, komplexe, blutgetränkte Geschichte des Tschad, die das Land wiederholt Zerreißproben aussetzte, muss man kennen, um die Schwierigkeiten einer nachhaltigen Entwicklung dort und die Probleme und Fortschritte seiner Dezentralisierung begreifen und würdigen zu können.

<sup>42</sup> Dazu und näher zu den Wahlen im Tschad seit 1959 Römer, Manuela, Chad, in: Nohlen, Dieter / Krennerich, Michael / Thibaut, Bernhard, *Elections in Africa. A Data Handbook*, Oxford, 1999, S. 221.

<sup>43</sup> Zitiert nach Le Progrès No. 981 vom 2. Mai 2002, S. 2 ff.

<sup>44</sup> Der 31. März 1996 gilt im Tschad als Datum des Inkrafttretens der Verfassung.

<sup>45</sup> Hier wirkte sich vermutlich der Fehlschlag der aus dem Süden kommenden Föderalisierungsvorschläge in der CNS aus.

Die Verfassung vom 16. April 1962<sup>46</sup> sah in ihrem Artikel 56 vor: „Die Gebietskörperschaften werden durch Gesetz eingeführt und durch Dekret errichtet.“ Das Gesetz Nr. 15 vom 22. Mai 1962 versuchte, lokale Gebietskörperschaften „*de plein exercice*“ (mit voller Ausübungsberechtigung (der eingeräumten staatlichen Kompetenzen)) einzuführen. Die wenigen konkret eingerichteten Kommunen funktionierten – weit unter der Autonomieschwelle – mehr schlecht als recht und wurden 1975 (bis auf N'Djamena)<sup>47</sup> formal aufgehoben. Durch den Erlass Nr. 17/PR/85 vom 24. Juli 1985 wurde ein neuer Anlauf für Gemeinden „*de moyen exercice*“ (Gemeinden mit mittlerer Ausübungsberechtigung (der für die lokale Ebene vorgesehenen staatlichen Kompetenzen)) gemacht. Diese sollten durch im Ministerrat auf Vorschlag des Innenministers angenommenes Dekret eingerichtet und aufgelöst werden. Mangels hinreichender Zuständigkeiten und – vor allem – Mittelzuweisungen funktionier(t)en die so entstandenen 77 Gemeinden – wie etwa Pala – selbst als nachgeordnete Verwaltungsinstanzen des Innenministeriums mit von diesem ernannten Bürgermeistern aus der Sicht der Einwohner nicht hinreichend. Als „Feigenblatt“ erhielten sie teilweise einen beratenden Verwaltungsausschuss (*Comité de gestion*), der primär aus ernannten, lokal tätigen Staatsbeamten, z.B. dem Gendarmeriechef, dem Leiter des Gesundheitszentrums, dem Schulrat (*l'Inspecteur de l'enseignement élémentaire*), aber auch aus einem Repräsentanten der örtlichen Kaufmannschaft bestand. Immerhin können diese Gemeinden als *nuclei* der Dezentralisierung dienen.

## II. Aktueller Stand der Dezentralisierung

Erst die geltende Verfassung vom 31. März 1996 (Verf.) schuf die rechtlichen Grundlagen für eine im Prinzip erfolgversprechende und praktikable Dezentralisierung. Ihr Art. 2 schreibt vor: „Die 1 284.000 qkm große Republik Tschad besteht aus dezentralisierten Gebietskörperschaften, deren Selbstverwaltung durch diese Verfassung garantiert ist.“ Der XI. Abschnitt der Verfassung (Art. 203 bis 213) legt Strukturen und Umfang der Autonomie der Gebietskörperschaften (*Collectivités territoriales décentralisées*) genauer fest; als Gebietskörperschaften nennt Art. 203 Landgemeinden, Gemeinden, Departments und Regionen. Im IV. Abschnitt: Gesetzgebende Gewalt wird in den Art. 106 ff. Verf. der Senat als 2. Parlamentskammer und Repräsentation der Gebietskörperschaften (Art. 110 Abs. 1) eingeführt. Da die genannten Gebietskörperschaften bis heute aber *de facto* noch nicht errichtet wurden, existiert im Tschad das Einkammersystem mit der Nationalversammlung als einzigem Gesetzgebungsorgan fort (Art. 235 Verf.).

<sup>46</sup> Loi constitutionnelle No. 2/62.

<sup>47</sup> Die Hauptstadt unterlag dem besonderen Erlass (*Ordonnance*) Nr. 23/75/PR des Präsidenten des Oberen Militärrats (*Conseil supérieur militaire* – CSM) vom 22. September 1975.

Auch nach den Wahlen zur Nationalversammlung vom 21. April 2002 besteht – soweit ersichtlich – der politische Wille zur Dezentralisierung bei der Mehrheit der Entscheidungsträger im Tschad weiter. Nach den Vorschlägen des am 11. Juni 2002 ernannten neuen Premierministers Dr. Haroun Kabadi<sup>48</sup> sind Kommunalwahlen – mindestens in den 28 Departementshauptstädten und in den acht Arrondissements von N'Djamena – zur Jahreswende 2002/2003, also nach dem Ende der Regenzeit, vorgesehen.<sup>49</sup>

Der neue Premierminister übernahm den mit der Dezentralisierung beauftragten, zuerst im Februar 2001 von Premierminister Prof. Dr. Yamassoum Nagoum Albert bestellten *Staatsminister in der Staatskanzlei für Dezentralisierungsfragen* (*Ministre délégué auprès du Premier ministre chargé de la décentralisation* – MDPMCD), Djimtibaye Lapia Neldjita.<sup>50</sup> Zusammen mit dem ebenfalls auf seinem Posten gebliebenen, im Kabinett des Premierministers<sup>51</sup> für die Dezentralisierung zuständigen Verwaltungs-, Rechts- und Menschenrechtsberater, Prof. Dr. Djatto Djonata, sichert er die Kontinuität der Dezentralisierungsanstrengungen.

## 1. Ziele und Ebenen der Dezentralisierung

Allgemein formuliert ist Ziel der Dezentralisierung die Förderung substaatlicher Demokratie im Tschad durch Errichtung und Erhaltung von Gemeinden/Landgemeinden, Departements und Regionen als sich selbst verwaltende Gebietskörperschaften.<sup>52</sup> Dieses Ziel

<sup>48</sup> Er ist der 9. Premierminister seit Débys Machtübernahme im Jahre 1990 (zwei der neun Regierungschefs wurden zwei Mal ernannt). Zum Vergleich: Präsident Abdou Diouf ernannte im Senegal im Laufe von 20 Jahren drei Premierminister, Bundeskanzler Gerhard Schröder ersetzte in vier Jahren acht Minister. In den 29 tschadischen Regierungen arbeiteten seit 1990 mehr als 230 Minister.

<sup>49</sup> Dafür muss allerdings zunächst das Wählerverzeichnis *à jour* gestellt werden; das ist in dem weiten Land eine kosten- und personalaufwendige Operation. Zum Wahlverfahren vgl. *Djatto, Djatto, La Décentralisation au Tchad, N'Djaména*, 2002, S. 7.

<sup>50</sup> Ursprünglich war der Innenminister als *Ministre de l'intérieur, de la sécurité et de la décentralisation* (MISD) in der Regierung für die Dezentralisierung zuständig. Da mehrere aufeinander folgende Innenminister die Dezentralisierung aber im Vergleich zu den anderen Aufgaben ihres Hauses marginalisierten, setzte der Premierminister kraft seiner Organisationsgewalt mit der Ernennung des Staatsministers ein politisches Zeichen zugunsten der Intensivierung der Dezentralisierungsanstrengungen im Tschad.

<sup>51</sup> Das *Cabinet du Premier ministre* entspricht französischer Verwaltungstradition und bildet, besetzt mit (sehr) kompetenten Beamten, in der Staatskanzlei (*Présidence*) eine weitgehend fachliche/fachbezogene, sachentscheidungsförderliche Beratungsstruktur. Der Verfasser wurde als einziger Nichtschader als Rechtsberater für Dezentralisierungsfragen in das Kabinett aufgenommen.

<sup>52</sup> Die Dezentralisierung kann so auch dazu beitragen, die Aktivitäten des Staates auf den durch die Wahrnehmung der Souveränität gebotenen Kernbereich zu reduzieren.

wurde und wird noch mehr konturiert und substantiiert, um die Dezentralisierung, etwa im Hinblick auf die eigenverantwortliche Partizipation der Bevölkerung, verständlicher und operabel zu machen. Wichtig ist es ferner, dazu einen zeitlich konsistenten, realistischen Operationsplan für die Zielerreichung vor allem im Bereich der lokalen Entwicklung zu erarbeiten. Zur Umsetzung muss eine Vorgehensweise entwickelt werden, die (auch) den weit überwiegend auf dem Land lebenden, konservativ-bäuerlichen Tschadern (ca. 80 % der Bevölkerung) möglichst schnell greifbare Ergebnisse, d.h. eine Verbesserung ihrer Lebensumstände bringt. Mehr lokale Demokratie und Entscheidungsfreiheit durch gewählte Repräsentanten hat mit der Verbesserung von Gesundheitsdienst<sup>53</sup>, Bildungseinrichtungen, Infrastruktur (besonders: Zugang zu Trinkwasser, Verkehrsanbindung<sup>54</sup>, Marktwesen, Ressourcenschutz) etc. einherzugehen.

Drei Ebenen sieht Art. 203 Verf. für die dezentralisierten Gebietskörperschaften vor (zu denen der vorhandene (zentrale) Staat als vierte Ebene hinzukommt): Landgemeinden/Gemeinden, Departements und Regionen.

Konkretisiert werden die Landgemeinden in der *Loi organique No. 07/PR/2002 portant statuts des Communautés rurales* vom 5. Juni 2002, die Gemeinden (Art. 34 ff.), Departements (Art. 28 ff.) und Regionen (Art. 3 ff.) in der *Loi organique No. 002/PR/2000 portant statuts des Collectivités territoriales décentralisées* vom 16. Februar 2000<sup>55</sup>. *Lois organiques* sind nach Art. 131 Verf. Gesetze, die einen oder mehrere Verfassungsklausuren präzisieren oder vervollständigen. Sie stehen in der Normenhierarchie zwischen der Verfassung und einfachen Gesetzen und haben im deutschen Recht keine Entsprechung. Die Unterscheidung zwischen Gemeinden und Landgemeinden erfolgte aufgrund einer politischen Entscheidung und ist sachlich nicht zwingend. Die überwiegende Meinung im Tschad rechtfertigt sie mit der Furcht der Landbevölkerung, bei einem einheitlichen Gemeinde-system<sup>56</sup> von den städtischen Gemeinden (etwa in Planungsfragen, bei staatlichen Subventionen, bei Entwicklungshilfe etc.) benachteiligt zu werden.

Bei der Beratung der *Loi organique 002/PR/2000* in der Nationalversammlung war ein Streit ausgebrochen, der dazu führte, dass dieses Gesetz in Art. 100 nur vorsah:

„(1) Landgemeinden sind Gebietskörperschaften, die als juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Finanzautonomie ausgestattet, demokratisch die Einheiten eines Gebiets organisieren.

(2) Ihr Status wird durch eine Loi organique festgelegt.“

<sup>53</sup> 37 % der Einwohner sterben vor Vollendung des 40. Lebensjahres.

<sup>54</sup> Hier berührt sich die Dezentralisierung mit dem Projekt: Ländlicher Strassen-/Pistenbau der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), also der deutschen Finanziellen Zusammenarbeit (FZ).

<sup>55</sup> Abgedruckt in *Djonata / Lohse* (Fn. 8), S. 121 ff.

<sup>56</sup> Ein solches System arbeitet allerdings erfolgreich z.B. in Mali.

Die Erarbeitung dieser *Loi organique* (No. 07/PR/2002) war wegen der Interessengegensätze, etwa zwischen modernen Demokraten und traditionellen Chefs, ethnischen und/oder religiösen Gruppierungen, entwickelteren und weniger entwickelten Dörfern und Kantonen, etc. schwierig und langwierig. In der ersten von der Nationalversammlung am 4. Dezember 2001 angenommenen Fassung hatte der Verfassungsrat (*Conseil constitutionnel*)<sup>57</sup> drei auf Kompromissen in der Nationalversammlung beruhende Verfassungswidrigkeiten gefunden und die Ausfertigung des Gesetzes durch den Staatspräsidenten verboten.

Betrachtet man die finanziellen und die personellen Ressourcen des Tschad, dürfte sich das in der CNS entworfene, in die Verfassung aufgenommene Vier-Ebenen-Modell der Staatsorganisation nicht verwirklichen lassen. Selbst wenn – wie geplant – ab Ende 2003 dem Land Einnahmen aus dem Export seines Doba-Erdöls über die 1.160 km lange Fernleitung nach Kribi (Kamerun) zufließen werden, können diese vier Ebenen voraussichtlich nicht finanziert werden. Die Erdöleinnahmen hat der Tschad zudem – soweit ersichtlich als einziges erdölexportierendes Land – gesetzlich festgelegt<sup>58</sup>; sie könnten also nicht temporär auf die Dezentralisierung konzentriert werden. Diese Einnahmen dürften im übrigen in den projektierten 25 Förderjahren nicht so hoch ausfallen wie viele Tschader annehmen.<sup>59</sup> Neben den laufenden Kosten müsste angesichts der Aufbauschwierigkeiten und des desolaten Zustands auf dem Land vorhandener Gebäude (z.B. Rathäuser) und sächlicher Mittel (z.B. Büroeinrichtungen oder Kraftfahrzeuge) für Investitionen ein *Fonds de démarrage* als Startkapital/-hilfe aufgelegt und mit nationalen, bilateralen oder internationalen Mitteln finanziert werden. Bisher gibt es dazu nicht einmal eine Kostenschätzung.

Es geht also jetzt darum, bereits in der Planungs-/Vorbereitungsphase Einsparungsmöglichkeiten zu finden. Ein Blick auf die Kompetenzen der Departements (Art. 28, 31 ff. der *Loi organique* No. 002/PR/2000) zeigt, dass man durch Verteilung dieser Zuständigkeiten auf die lokale bzw. die regionale Ebene auf die Departements verzichten könnte. Da aber die gegenwärtigen und die früheren Präfekten über eine breite politische Lobby verfügen, dürfte es sehr schwer werden, die für die Änderung des Art. 203 Verf. im genannten Sinne erforderliche Zweidrittelmehrheit (vgl. Art. 223 Abs. 2 Verf.) zu erreichen.

Dass die Umsetzung der Dezentralisierung nach dem erklärten Willen der tschadischen Führung (Präsident, Regierung, Parlamentsmehrheit, veröffentlichte Meinung etc.) von unten nach oben, d.h. ausgehend von der lokalen Ebene der Gemeinden und Landgemein-

<sup>57</sup> Vgl. Art. 164 – 175 (VII. Abschnitt der Verfassung): eine Art von Mini-Verfassungsgericht (wie in Frankreich), das gem. Art. 131 Abs. 3 Verf. die Verfassungskonformität jeder *loi organique* vor der Ausfertigung durch den Staatspräsidenten bestätigen muss.

<sup>58</sup> Loi No. 001/PR/99 portant gestion des revenus pétroliers vom 11. Januar 1999.

<sup>59</sup> Bei einigen Tschadern, auch solchen, die in Führungspositionen sind, soll sich schon ein „Kuweitgefühl“ einstellen; es dürfte in der Realität bitter enttäuscht werden.

den, erfolgen soll, ist Chance und Manko zugleich: Einerseits kann/könnte eine realistische Planung erarbeitet werden, andererseits wird sich die volle Ressourcenschwäche im Dezentralisierungsbereich erst in einigen Jahren zeigen.

## 2. Technische Zusammenarbeit mit der GTZ

Seit 1998<sup>60</sup> bereitete die GTZ im Auftrag des BMZ auf Ersuchen der Republik Tschad das Projekt: Förderung der Dezentralisierung/*Promotion de la décentralisation* vor. Das Vorhaben verfolgt(e) einen integrierten Entwicklungsansatz, der einerseits die obersten Staatsorgane bei der Dezentralisierung unterstützt, andererseits die Demokratisierung im lokalen, departementalen und regionalen Bereich fördert und so u.a. zur Konfliktprävention nach den über dreißigjährigen Bürgerkriegen/Unruhen/Wirren<sup>61</sup> und zur Armutsbekämpfung beiträgt. Diese Entwicklungshilfe dient der Schaffung demokratisch legitimierter, sich selbst verwaltender Gebietskörperschaften, dem Umbau zentral gesteuerter Entwicklung und Wirtschaft etc.

Das Ziel des am 1. August 1999 praktisch begonnenen Projekts lautet: Die für Dezentralisierung zuständigen Obersten Staatsbehörden und ausgewählte Pilotgemeinden – soweit möglich in den Regionen Mayo-Kebbi und Ouaddai/Biltine<sup>62</sup> – werden ihren neuen Aufgaben gerecht. Als wesentliche Ergebnisse zur Dezentralisierung wurden fixiert: Die erforderlichen Rahmenbedingungen zur Einführung der dezentralen Gebietskörperschaften sind geschaffen. Schwerpunktmaßig ausgewählte Gemeinden – soweit möglich in den Regionen Mayo-Kebbi und Ouaddai/Biltine – haben bürgerlich arbeitende Verwaltungen aufgebaut, deren Ziel die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit grundlegenden Leistungen ist.

Zielgruppen des Projekts sind im weiteren Sinne alle Einwohner des Tschad. Als „Mittler“ der Dezentralisierung werden Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes einerseits sowie traditionelle und moderne gesellschaftliche Entscheidungsträger, Nichtregierungsorganisationen (NRO) und lokale Organisationen, d.h. breite Teile der im Entstehen begriffenen Zivilge-

<sup>60</sup> Eine datenreiche „Momentaufnahme“ des Landes in diesem Jahr bringt *Donon, Marcel Bourdette, Tchad 1998, Paris, 1998, passim*.

<sup>61</sup> Sie werden im Tschad beschönigend *les événements* genannt, obwohl N'Djamena dadurch in Trümmern versank und sehr viele Familien Opfer (Tote, Verwundete, Verschwundene) zu beklagen haben und in den Städten noch heute die Kriegs- und Minenverstümmelten unübersehbar sind.

<sup>62</sup> In diesen Gebieten wurde von 1989 bis 1998 – wohl etwas verfrüh – das deutsche TZ-Projekt: Planberatung/Regionalplanung Mayo-Kebbi und Ouaddai/Biltine durchgeführt.

sellschaft<sup>63</sup>, andererseits angesprochen. Das Projekt ist auf eine Gesamtlaufzeit von zehn Jahren angelegt. Die deutschen Leistungen umfassen in der ersten Phase (22. Juni 1999 bis 21. Juni 2002) u.a. die Entsendung einer Langzeitfachkraft (konkret: den Verfasser)<sup>64</sup> unterstützt durch den tschadischen Homologen (*Counterpart*) sowie deutsche und lokale Kurzzeitfachkräfte. Die voraussichtlichen Kosten der Gesamtförderzeit wurden mit € 5 Millionen veranschlagt. Die Mittel werden für die Erarbeitung der Rechtsgrundlagen, zur Beschaffung von Sachgütern, für Betriebsmittel, für Aus-, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie für die Sensibilisierung der Entscheidungsträger und der Bevölkerung eingesetzt. Nach Errichtung der ersten Gebietskörperschaften werden Zuschüsse für einen kommunalen Entwicklungsfonds bereitgestellt und gewählte Räte und Bürgermeister unterstützt werden.

Organisatorisch wurde das Projekt auf Wunsch des Premierministers in sein Kabinett eingegliedert. Homologe ist der Verwaltungs-, Rechts- und Menschenrechtsberater des Premierministers, nicht der ebenfalls in die *Primature* integrierte Staatsminister für Dezentralisierungsfragen oder der Generalsekretär der Regierung (*Secrétaire général du Gouvernement*).

Die vom früher zuständigen Innenministerium vernachlässigte Kampagne zur Information und Sensibilisierung der Bevölkerung über die/für die Dezentralisierung<sup>65</sup> hat das Projekt neu begonnen; in N'Djamena und auf dem Land wurde sie teilweise unmittelbar vom Projekt, teils durch dessen Unterstützung vom Deutschen Entwicklungsdienst (DED), teils von Gewerkschaften, Juristinnenbund, *Université populaire* (Volkshochschule) und anderen Teilen der Zivilgesellschaft durchgeführt. Die begrenzten, wegen der „Barmittelkrise“ der deutschen Technischen Zusammenarbeit mehrmals gekürzten Mittel des Projekts erlaubten aber keine angemessen umfangreiche Sensibilisierungskampagne. Eine der Hauptzielgruppen der Erläuterung der Dezentralisierung und der Werbung dafür waren die traditionellen Häuptlinge. Sie wurden von den höchstrangigen Sultanen, Königen, *Mbangs*, *Gongs* bis zu

<sup>63</sup> Dazu näher *République du Tchad*, Partenariat Gouvernement – Société civile, N'Djamena, 2000, *passim*.

<sup>64</sup> Zur Arbeitsweise des Verfassers vgl. *Lohse, Volker*, Das Rollenverständnis der Regierungsberater im Spannungsfeld zwischen Auftraggeber, Arbeitgeber, Partner, deutscher diplomatischer Vertretung, bi- und multilateralen Gebern und dem eigenen Anspruch, in: *Kleiner, Elmar* (Hrsg.), Politikberatung, Eschborn, 1994, S. 153 ff.; zur Rechtsberatung als Teil der Regierungsberatung allgemein (statt vieler) *Stockmayer, Albrecht*, Programmatische Überlegungen zur Rechtsberatung als Bestandteil der Technischen Zusammenarbeit, Jahrbuch für afrikanisches Recht, Bd. 8 (1994), S. 147 ff.; *Knieper, Rolf*, Rechtsberatung in Afrika als Technische Zusammenarbeit, ebda. S. 69 ff.

<sup>65</sup> Die französische Kooperation (*Mission de la coopération et d'action culturelle*) hatte sich nach drei am Widerstand der traditionellen Häuptlinge gescheiterten Sensibilisierungsmaßnahmen von der Kampagne zurückgezogen.

den einfachen *Chefs de canton* gezielt angesprochen. Vermutlich gelang es nicht, alle Angesprochenen, die wussten, dass sie durch lokale Wahlen – vor allem im Bereich der Landgemeinden – an Geld und Einfluss verlieren würden, zu überzeugen. Aber sie stellten sich generell nicht mehr der Dezentralisierung in den Weg, und so gelang z.B. die Annahme der *Loi organique* Nr. 07/PR/2002 in der Nationalversammlung.

Auch die vom Projekt vor allem für die Sensibilisierung der weitgehend nicht alphabetisierten Landbevölkerung<sup>66</sup> mit jungen Schauspielerinnen und Schauspielern aus sieben Theatergruppen der Hauptstadt unter der Leitung von Jonas Masngar gegründete „Dezentralisierungstheatergruppe“, die zusammen mit dem Ballett *L’Étoile du Tchad* auftrat, hatte wegen der reduzierten Projektmittel mit ihrem Stück „L’auroré à Koudjou Bongo“<sup>67</sup> nicht die angestrebte Breitenwirkung; in den realisierten Freilichtaufführungen begeisterte sie aber auf Französisch oder Arabisch jeweils mehrere hundert Zuschauer und die eingeladenen Medien. In staatlichen und privaten, zentralen und lokalen Rundfunk- und Fernsehsendern und in den Zeitungen<sup>68</sup> informierte das Projekt über die Dezentralisierung und den aktuellen Stand ihrer Entwicklung im Tschad. Zusammen mit dem Homologen initiierte, organisierte und finanzierte der Verfasser Workshops der Gewerkschaft für den öffentlichen Dienst<sup>69</sup> in N’Djamena, Abeche und Moundou zum Thema Dezentralisierung; die beiden Berater referierten dazu auch auf Veranstaltungen anderer Träger, z.B. beim Juristinnenbund<sup>70</sup> und bei der *Université populaire*. Sie organisierten selbst nationale Seminare u.a. an der ENAM und im Entwicklungsforschungszentrum<sup>71</sup>, Notabeln- und Volksversammlungen auf dem Land, z.B. in Am Timan, Kumra, Lere und Massaguet, sowie inter-

<sup>66</sup> Im Tschad gibt es rund 200 Ethnien mit 12 Sprachgruppen und rund 110 Dialekten, vgl. *Mahamat Saleh, Yacoub, Les langues du Tchad, Carrefour* Nr. 11 (11-12/2001), S. 7 f. Ca. 80 % der Bevölkerung leben auf dem Land. Der Bevölkerungszuwachs beträgt jährlich etwa 2,7 %. Trotz der Kriegsverluste vor allem der männlichen Bevölkerung beträgt der Anteil der Frauen an der Gesamtbewölkerung nur knapp über 51 %. 53 % der Bevölkerung sind jünger als 15, nur 5 % älter als 60 Jahre alt. 95 % der Bevölkerung haben keine abgeschlossene Berufsausbildung, über 52 % sind Analphabeten. Zur Sozialstruktur insgesamt vgl. *Matthes, Hanspeter, Tschad*, in: *Nohlen / Nuscheler, Handbuch Dritte Welt*, Band 4, Bonn, S. 488 ff. (489 f., 498 ff.). Haupterwerbsquelle der Bevölkerung ist die Landwirtschaft, Hauptexportgüter sind Baumwolle und Vieh auf dem Huf.

<sup>67</sup> Wörtlich: „Morgenrot über der strohgedeckten Stampflehmhütte.“

<sup>68</sup> Vgl. *Djonata, Djatto / Lohse, Volker* (Hrsg.), *Revue de la Presse*, 3. Auflage, N’Djamena, 2002.

<sup>69</sup> *Syndicat des agents de l’administration générale du Tchad* (SAAGET); die SAAGET gab jeweils Seminarberichte heraus, die auch an viele Entscheidungsträger verteilt wurden.

<sup>70</sup> *Association des femmes juristes du Tchad* (AFJT).

<sup>71</sup> *Centre d’études et de formation pour le développement* (CEFOD). Vgl. z.B. *Djonata, Djatto / Lohse, Volker / Moussa Mours, M. / Koutou Mbailaou, A. / Ngarbaye, N.* (éd./Hrsg.), *Rapport final du Séminaire-atelier: Pour une dynamisation du processus de la décentralisation au Tchad* (27. Februar bis 2. März 2001), N’Djamena, 2001, *passim*.

nationale Veranstaltungen<sup>72</sup>. Viel Beachtung fand im Land und in den tschadischen (aber auch in deutschen) Medien die vom Verfasser durchgeführte Informations- und Studienreise tschadischer Bürgermeister nach Deutschland (24. September bis 8. Oktober 2000) in deren Verlauf die Teilnehmer die deutsche kommunale Selbstverwaltung näher kennenlernen konnten; auf der Weltausstellung EXPO 2000 in Hannover repräsentierten die Bürgermeister ihr Land am 1. Oktober auf dem tschadischen Nationentag.<sup>73</sup>

Der Staatsminister für Dezentralisierungsfragen schaltete das Projekt in die Planung für eine von ihm zu entwerfende tschadische Dezentralisierungsstrategie und für die Vorbereitungen zu den Kommunalwahlen ein. Die bereits seit August 1999 entwickelte Zusammenarbeit mit deutschen, ausländischen und internationalen Gebern soll durch einen Runden Tisch: Dezentralisierung verstärkt werden. Ausländische und internationale Entwicklungspartner des Tschad standen anfangs der von ihnen wohl als unrealistisch angesehenen Dezentralisierung skeptisch gegenüber. Das änderte sich im Laufe der ersten Phase des Projekts. Die französische Kooperation begann z.B. mit der Errichtung eines Fachbereichs für die Ausbildung von Bediensteten der dezentralisierten Gebietskörperschaften an der Nationalen Verwaltungs- und Justizhochschule (*École nationale d'administration et de magistrature* (ENAM)) – wohl auch zur Verbreitung ihrer Vorstellungen<sup>74</sup> eines kommunalen (etc.) Verwaltungsdienstes<sup>75</sup> –, die Weltbank gliederte Hilfen für die Landgemeinden in ihr großes Landwirtschaftsförderungsprogramm<sup>76</sup> ein – wohl wissend, dass die im Tschad erst im Entstehen begriffene Zivilgesellschaft als Partner für ihre Fondsverwaltung kaum in Frage kommt und dass der öffentlich-rechtliche institutionelle Rahmen einer Landgemeinde dafür sachgereitere Voraussetzungen bieten würde.

Die wesentliche Aufgabe des Projekts in der ersten Phase bestand in der Mitwirkung bei der Erarbeitung (teilweise auch der Bearbeitung) der Rechtsgrundlagen für die Dezentrali-

<sup>72</sup> Vom 3. bis 7. Dezember 2001 fand in N'Djamena das Dritte Seminar des Dezentralisierungs-Netzwerks (DECNET) statt, an dem 30 Fachleute aus zehn afrikanischen und europäischen Ländern teilnahmen, vgl. Brückmann, Axel / Djonata, Djatto / Lohse, Volker (Hrsg.), La décentralisation en Afrique occidentale et centrale, N'Djaména, 2002, *passim*.

<sup>73</sup> Vgl. Lohse, Volker, Rapport du voyage d'information et d'études de maires tchadiens en Allemagne du 24 septembre au 8 octobre 2000, N'Djamena, 2001, *passim* (mit Presseberichten).

<sup>74</sup> Frankreich betreibt unter dem neuen Außenminister Dominique de Villepin, der früher (1980 – 1984) in der Afrikadirektion des Außenministeriums arbeitete, (wieder) schwerpunktmäßig Afrikapolitik; darin unterscheidet sich die konservative Regierung von ihrer linken Vorgängerin, die Afrika als weniger wichtig ansah und mehr auf europäische Entwicklungszusammenarbeit setzte. Die Kooperation ressortiert in Frankreich zum Außenministerium.

<sup>75</sup> Damit übernahm die französische Kooperation diesen geplanten Teil der Arbeit des Projekts, das dadurch organisatorisch und finanziell entlastet wurde.

<sup>76</sup> Genauer: in das Unterprogramm: *Développement local et aménagement du territoire* (PRODEL) zum *Programme d'intervention pour le développement rural* (PIDR) (2001/2002).

sierung. Planung, Vorbereitung und Vorarbeiten für diese Arbeit übernahmen dabei zumeist der Homologe und der Verfasser. Diskussionen und Formulierungen erfolgten in dem (interministeriellen) Ausschuss zur Vorbereitung der Rechtsgrundlagen der Dezentralisierung.

### 3. Ausschuss zur Vorbereitung der Rechtsgrundlagen der Dezentralisierung

Auf Vorschlag des Verfassers gründete Premierminister Nassour Guelengdouksia Ouaidou mit Erlass vom 28. September 1999<sup>77</sup> den (interministeriellen) Technischen Ausschuss zur Redaktion des Gesetzes- und Verordnungsrahmens der Dezentralisierung im Tschad (*Comité technique de rédaction du cadre législatif et réglementaire de la Décentralisation au Tchad*), im Folgenden kurz Interministerieller Ausschuss genannt.

Der Interministerielle Ausschuss setzt sich zusammen aus Vertretern des Innenministeriums<sup>78</sup> (später: des Staatsministeriums für Dezentralisierungsfragen in der Staatskanzlei), des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft, des Justizministeriums, des Ministeriums für Plan und Raumordnung (später: Ministerium für Wirtschaftsförderung und Entwicklung<sup>79, 80</sup>), des Generalsekretariats der Regierung<sup>81</sup>, des Ministeriums für den Öffentlichen Dienst, für Arbeit, Förderung der Beschäftigung und Modernisierung<sup>82</sup>, einem Vertreter des Ausschusses für die Reform des Öffentlichen Dienstes<sup>83</sup>, dem Berater des Premier-

<sup>77</sup> Arrêté no. 037/PM/CAJ/99 portant création, composition et attribution d'un Comité technique de rédaction du cadre législatif et réglementaire de la Décentralisation au Tchad.

<sup>78</sup> Bis Ende Februar 2001: *Ministère de l'intérieur, de la sécurité et de la décentralisation*, heute (August 2002): Ministerium für die Verwaltung des Staatsgebiets (*Ministère de l'administration du territoire*).

<sup>79</sup> Einschließlich der (in der Ministeriumsbezeichnung nicht (mehr) genannten) Entwicklungszusammenarbeit.

<sup>80</sup> Heute (August 2002): Ministerium für Plan, Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit (*Ministère du plan, du développement et de la coopération*).

<sup>81</sup> Direktion für Gesetzgebung.

<sup>82</sup> Direktion für die Ausbildung (*Direction des études*) des *Ministère de la Fonction publique, du travail, de la promotion de l'emploi et de la modernisation*, heute (August 2002): Ministerium für den Öffentlichen Dienst, für Arbeit und Beschäftigung (*Ministère de la Fonction publique, du travail et de l'emploi*).

<sup>83</sup> *Comité de suivi de la réforme de la Fonction publique*; dieser Ausschuss betreute – parallel zur Tätigkeit des Interministeriellen Ausschusses – die Arbeiten an der *Loi organique portant Statut général de la Fonction publique*, in dessen Art. 3 der Öffentliche Dienst für die dezentralisierten Gebietskörperschaften nur als Ausnahme auftaucht: „Le présent statut ne s'applique pas (...) – aux agents des collectivités locales et des établissements publics (...).“

ministers für Verwaltungs-, Rechts- und Menschenrechtsfragen<sup>84</sup> und dem Rechtsberater des Premierministers für Dezentralisierungsfragen<sup>85</sup>. Die Mitglieder des Interministeriellen Ausschusses wählten in dessen konstituierender Sitzung den Homologen zum Vorsitzenden und den Verfasser zu dessen Stellvertreter. Der Ausschuss tagte (bis zum März 2002) in über 90 Sitzungen, teils auf besondere Anforderung des Premierministers oder des Staatsministers für Dezentralisierungsfragen, teils nach eigener Prioritätenliste. Zur Steigerung seiner Effizienz und seines Arbeitstempos bildete der Interministerielle Ausschuss bei Bedarf Arbeitsgruppen für Vorarbeiten zu Gesetzentwürfen, zog Vertreter anderer Ministerien, andere Sachverständige (z.B. der Stadtverwaltung von N'Djamena) oder der Zivilgesellschaft (z.B. der Gewerkschaft für den öffentlichen Dienst) bei und organisierte Studententage (davon einige mit Medienvertretern als Verbindung zu der Sensibilisierungskampagne). Dass die erste Phase des Projekts ein Erfolg wurde<sup>86</sup>, ist wesentlich auch der Arbeit der qualifizierten und engagierten Mitglieder des Interministeriellen Ausschusses zu verdanken.

Der Ausschuss erarbeitete bzw. bearbeitete 13 Gesetzentwürfe:

- Loi organique No. 002/PR/2000 du 16 février 2000 portant statuts des collectivités territoriales décentralisées,<sup>87</sup>
- Loi organique No. 007/PR/2002 du 5 juin 2002 portant statuts des communautés rurales,
- Loi No. 003/PR/2000 du 16 février 2000 portant régime électoral des collectivités territoriales décentralisées,
- Loi No. 021/PR/2000 du 18 septembre 2000 portant Code électoral,
- Loi No. 015/PR/2000 du 18 août 2000 portant création d'une Commission électorale nationale indépendante (CENI),
- Loi organique No. 022/PR /2000 du 2 octobre 2000 fixant la composition de l'Assemblé nationale, le régime des inégalités et des incompatibilités,
- Loi No. portant statuts et attributions des autorités traditionnelles et coutumières,
- Loi No. portant réglementation du nomadisme au Tchad,
- Loi No. fixant l'organisation administrative et financière de la Commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville,

<sup>84</sup> Dem Homologen des Verfassers.

<sup>85</sup> Dem Verfasser.

<sup>86</sup> Zum Maßstab vgl. die Vierte Querschnittsanalyse der GTZ, Erreicht die Technische Zusammenarbeit die gesetzten Ziele?, Projektergebnisse der GTZ und ihrer Partner, Eschborn, 1998, *passim*.

<sup>87</sup> Der Gesetzesentwurf musste aufgrund von zwei Entscheidungen des Conseil constitutionnel verfassungskonform gestaltet werden: Décision No. 009/PCC/SG/99 vom 2. September 1999 und Décision No. 02/PCC/SG/00 vom 7. Februar 2000.

- Loi No. portant répartition de compétences entre les collectivités territoriales décentralisées et l'État,<sup>88</sup>
- Loi No. portant répartition des ressources entre les collectivités territoriales décentralisées et l'État.

Der Ausschuss arbeitet zur Zeit an den

- Loi No. portant statuts particuliers de la Fonction publique des collectivités territoriales décentralisées,
- Loi No. relative aux régimes financier et comptable des collectivités territoriales décentralisées.

Ferner müssen noch erarbeitet werden:

- Loi No. portant création, modification et suppression des collectivités territoriales décentralisées,
- Loi d'orientation No. sur la politique de décentralisation au Tchad.

Arbeitsaufwendig ist ferner die notwendige Erstellung der Ausführungsverordnungen zu den aufgeführten Gesetzen; das tschadische Recht kennt nämlich wie das französische keine *self-executing laws*. Da der Prozess der Dezentralisierung im Tschad wegen der verschiedenen, komplexen Probleme des Landes langsamer abließ als in Eschborn, Bonn und N'Djamena vorhergesehen, bleibt also im legislatorischen Bereich noch viel zu tun. Dem tschadischen Recht fremd, aber nach Ansicht des Verfassers dringend notwendig wäre für alle genannten Regelungskomplexe eine Gesetzesfolgenabschätzung (selbst wenn sie selbst in Deutschland noch nicht richtig zu funktionieren scheint).

### **III. Probleme und Möglichkeiten der Dezentralisierung**

Bei den vorstehenden Erörterungen sind bereits verschiedene (besondere) Probleme (bei) der Dezentralisierung im Tschad angeklungen. Einige sollen hier aufgegriffen oder neu eingeführt werden; es werden dazu auch Anregungen gemacht, die der Verfasser für den tschadischen Premierminister und in seinem Schlussbericht für die GTZ zusammengestellt hatte. Bei allen Überlegungen ist wohl davon auszugehen, dass die Dezentralisierung als Prozess länger in Anspruch nehmen wird als Politiker und nationale und internationale Experten vorhergesehen hatten. Der Verfasser geht von 25 Jahren (ab 1999) aus, um die dezentralisierten Gebietskörperschaften als solche zu gründen und an das reguläre Arbeiten zu bringen.

<sup>88</sup> Dabei hat der IA – auch in der Presse – stets die Forderung vertreten: Keine Übertragung von Zuständigkeiten an die Gebietskörperschaften ohne gleichzeitige Übertragung von Ressourcen, um die Zuständigkeiten wahrnehmen zu können.

Dazu einige Basiszahlen: Als nachgeordnete lokale, zum Innenministerium ressortierende Verwaltungseinheiten (*circonscriptions administratives*, also noch keine Gebietskörperschaften) wurden 108 (städtische) Gemeinden eingerichtet, die aus den Hauptorten der Departements und der Unterpräfekturen bestehen; hinzu kommt N'Djamena mit seinen acht Arrondissements (Stadtbezirken), die im Rahmen der Dezentralisierung zu *Communes d'arrondissement* (Gebietskörperschaften) umgestaltet werden sollen. Etwa 400 neu einzurichtende Landgemeinden sollen aus einem oder mehreren Dörfern bzw. einem oder mehreren Kantonen gebildet werden (vgl. Art. 2 Abs. 1 der *Loi organique* No. 007/PR/2002). 28 Departements sind als Verwaltungseinheiten im September 1999<sup>89</sup> geschaffen worden, müssen aber als janusköpfige Konstruktion noch als Gebietskörperschaften etabliert werden. Nach ihrem Zuschnitt, der angesichts der knappen finanziellen Mittel und wohl auch einer gewissen Arroganz des Innenministeriums weder ganz noch teilweise durch wissenschaftliche Studien vorbereitet worden war, gab es in einigen der neuen Verwaltungseinheiten Streit in der/mit der Bevölkerung (oder mit Teilen davon). Die Regierung hatte zunächst versucht, die *découpage* durch Gesetz zu initiieren; die Nationalversammlung erklärte sich aber – wohl in Voraussicht des anstehenden politischen Ärgers – für unzuständig. Daraufhin entschieden letztendlich das Innenministerium und das Präsidialamt.

Vermutlich wegen dieses Unmuts wurden die geplanten und systemnotwendigen Regionen noch nicht zugeschnitten. Es wurden aber auch keine vorbereitenden Expertisen in Auftrag gegeben. Insgesamt wurden die Voraussetzungen, Pläne und Realisierungen zur Dezentralisierung bisher nicht – wie dringend erforderlich – in einer Datenbank erfasst. So kursiert(en) dazu viele Gerüchte, vor allem im Süden. Die Mehrzahl der politischen und beamteten Entscheidungsträger geht davon aus, dass die Zahl der Regionen deutlich höher als zwei bzw. drei (Süd/Nord/Hauptstadt N'Djamena) liegen müsse, weil sonst der Anti-Föderalismus-Kompromiss in der CNS obsolet würde und ein Auseinanderbrechen des Staates drohte. Diskutiert werden acht bis zehn Regionen, die angesichts der Weite des Landes auch vertretbar erscheinen. Allerdings darf die Neustrukturierung im Rahmen der Dezentralisierung die finanziellen etc. Möglichkeiten des Landes (und seiner Entwicklungspartner) nicht überschreiten.

## 1. Finanzielle Probleme

Der Staatshaushalt der Republik Tschad überschreitet das städtische Budget der französischen Mittelstadt Quimper (62.000 Einwohner) nicht wesentlich.<sup>90</sup> Dabei ist allerdings zu

<sup>89</sup> Durch Décret No. 355/PR/MISD/99 du 1er septembre 1999, abgedruckt bei *Djonata / Lohse* (Fn. 8), S. 213 ff..

<sup>90</sup> *Magrin, Géraud, Le sud du Tchad en mutation*, S. 11.

berücksichtigen, dass sich der zentralafrikanische Staat *nolens volens* bereits weitgehend auf seine Kernaufgaben zurückgezogen hat und geografisch an vielen Teilen der Peripherie nicht mehr präsent ist. Im laufenden Transitionsprozess der Demokratisierung, der mit wirtschaftlicher Liberalisierung einhergeht, blüht der informelle Sektor (bis hin zum Schmuggel aus dem benachbarten Nigeria). Die „Schattenwirtschaft“ bietet vielen ein Minimum an Überlebenschancen und Zukunftssicherung.<sup>91</sup> Die Privatisierung der halbstaatlichen *Société cotonnière du Tchad* (COTONTCHAD) und der *Société tchadienne d'eau et d'électricité* (STEE) haben bei Verkäufer und Kunden eher abschreckend gewirkt und die Korruption verstärkt.

Der Aufbau dezentraler demokratischer Strukturen verursacht aber zumindest anfangs hohe Kosten, für deren Umfang es im Tschad bisher nicht einmal Schätzungen gibt (auch von Geberseite nicht; die Weltbank z.B., die die im Tschad Verantwortlichen mit einem Schwall von – oft nicht gesicherten – mehr oder weniger interessanten Zahlen überschüttet, bietet dazu nichts an). Die in „Sonntagsreden/-schriften“ vor allem von ausländischen Besuchern, aber auch von tschadischen Politikern wiederholt auftauchenden „enormen wirtschaftlichen Potenzialitäten“ des Tschad sind eben bloße Möglichkeiten ohne kurzfristigen (vielleicht gar mittelfristigen) Bezug zur von Armut und Mängelverwaltung bestimmten Wirklichkeit des Landes. Auch ohne in Tschadopessimismus zu verfallen wird man deutlich machen müssen, dass der Tschad ohne Hilfe bi- und multilateraler Geber die Dezentralisierung nicht meistern kann. Deren Voraussetzungen<sup>92</sup> sind die Erfassung hilfsbereiter Geber und die Koordination der (geplanten) Programme,<sup>93</sup> Projekte und Hilfsmaßnahmen.

Intern müssen die tschadischen Staatsfinanzen wegen der bereits gesetzlich festgelegten Kompetenzverschiebungen neu geordnet werden. Dabei sind den dezentralisierten Gebiets-

<sup>91</sup> Zur bedeutenden Rolle des informellen Sektors in den Sahelländern vgl. z.B. die vergleichbare Entwicklung im Nachbarland Niger; dazu: *Gräbener, Jürgen / Volker Lohse, Ökonomische Aspekte der Demokratisierung im Niger*, in: *Koch, Walter A., Ökonomische Aspekte der Demokratisierung in Afrika*, München, 1994, S. 193 ff. (208 ff.).

<sup>92</sup> Diese Voraussetzung gilt für die gesamte EZ mit dem Tschad. Es erstaunt, wenn weder beim Ministerium für Plan, Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit noch bei den Fachministrien für ihren Bereich vollständige Listen aller intervenierender Entwicklungspartner/Geber geführt werden. Für deren Fehlen/Lückenhaftigkeit sind beide Seiten verantwortlich.

<sup>93</sup> Zur Zeit frönen die Weltbank und ihr folgend das BMZ und die GTZ einer Programmeuphorie, d.h. sie versuchen koste es was es wolle, Projekte in Programme zu integrieren/pressen und möglichst nur noch Programme (d.h. nur noch wenige Projekte) aufzulegen. Im Rahmen dieser Mode geraten sie in die Gefahr, die Vorzüge anderer Mittel der EZ, z.B. solider Projekte, zu übersehen oder wegzufingieren. *À la longue* dürfte sich nach den ersten Programmmisserfolgen ein vernünftiger Mix von Projekten und Programmen durchsetzen. Und die Weltbank wird dem staunenden Publikum dann wieder einmal erklären, dass und warum ihre „reine“ Strategie – diesmal: der Programmierung – ein bedauerlicher Irrtum war.

körperschaften im Rahmen eines Mischsystems neben Anteilen an bestimmten Steuern, Erstattungen in Auftragsangelegenheiten, Staatssubventionen etc. auch eigene Einnahmen an Steuern, Abgaben und Gebühren zuzusprechen. Die Einnahmen aus den letztgenannten müssen sogleich bei den Gebietskörperschaften verbleiben – unter der Legalitätskontrolle der staatlichen Aufsichtsbehörden. Mit dieser Forderung berührt man eine in Frankreich und in den meisten frankophonen Gebieten gehaltene „heilige Kuh“: den Grundsatz der *unicité de caisses*, nach dem alle Staatseinnahmen zunächst in das Schatzamt (*le trésor*) des Finanzministeriums zu transferieren sind und dann – zumindest theoretisch – den Berechtigten (zurück-) überwiesen werden.<sup>94</sup> Die *unicité de caisses* dürfte zur verbreiteten Steuer-unehrlichkeit im Tschad erheblich beigetragen haben; jedenfalls klagten auch den Regierungsparteien angehörende, vom Innenminister ernannte Bürgermeister, dass die Bürger zornig darüber wären, dass der Gemeinde zustehende und dort erhobene Steuern/Steueranteile „aus N'Djamena nicht zurückkämen“. Bei einem solchen System Bürger zur Partizipation zu animieren, dürfte schwierig sein. Wachsame Bürger werden aber im Dezentralisierungsprozess benötigt, z.B. um die Korruption zu zügeln.

Ein ungelöstes Problem stellt noch die Übertragung des Eigentums an (Haus-) Grundstücken, Sachgütern, etwa von Rathäusern, Schulen, Krankenstationen, Parks, u.a.m. vom Staat an die dezentralisierten Gebietskörperschaften dar. Schließlich ist die Frage eines vertikalen und eines horizontalen Finanzausgleichs zwischen dem Staat und den dezentralisierten Gebietskörperschaften zu lösen.

## 2. *Korruption*

Der Tschad rangiert – vermutlich mangels zuverlässiger Zahlen – nicht in der Korruptions-Rangliste von *Transparency International* (TI).<sup>95</sup> Er dürfte sich aber im Bereich der registrierten, hoch korrupten Nachbarländer Kamerun und Nigeria bewegen.<sup>96</sup> Die Dezentrali-

<sup>94</sup> Einige frankophone afrikanische Staaten haben die *unicité de caisses* im Rahmen der Dezentralisierung mit substantiellen Ausnahmen zugunsten der dezentralisierten Gebietskörperschaften versehen, Mauretanien hat sie ganz abgeschafft.

<sup>95</sup> Im Bericht 2001 mahnt die Organisation lediglich die gesetzmäßige Verwendung der künftigen Erlöse aus dem Verkauf des Dobaeröls (ca. 100 Mio. USD/Jahr für den Tschad) an, vgl. *Abba Ngolo, Mustapha, Lutte contre la corruption: Le Tchad dans le collimateur de Transparency International*, in: *Le Temps* vom 16.-22. Januar 2002, S. 5. Das tschadische Antikorruptionsgesetz (Loi No. 004/PR/2000 du 16 février 2000 portant répression des détournements des biens publics, de la corruption, de la concussion, des trafics d'influence et des infractions assimilées) ist abgedruckt in: *Djonata, Djatto / Lohse, Volker / Nagoum, Yamassoum* (Hrsg.): *Recueil des textes de droit public*, Tome 1, N'Djaména, 2002, S. 154 ff.

<sup>96</sup> Das wird angesichts der gestiegenen und steigenden Korruption in Deutschland ohne erhobenen Zeigefinger angemerkt. Es soll damit lediglich ein bedeutendes Entwicklungshindernis aufgezeigt werden.

sierung wird unterstaatliche, kleinere, überschaubarere Einheiten mit mehr Bürgerpartizipation und Transparenz schaffen. Dadurch müssten in den dezentralisierten Gebietskörperschaften auch die Finanzen/Finanzierungen transparenter, das Wirtschaften von Politikern und Beamten in die eigene Tasche sollte dort schwieriger werden als im Zentralstaat. Einige Beobachter der afrikanischen Szene meinen allerdings, durch die Dezentralisierung werde lediglich die Zahl gieriger, korrupter Hände größer werden.

### 3. Personalprobleme

Neben dem vorhandenen, in der Reform befindlichen, staatlichen öffentlichen Dienst gilt es möglichst schnell einen öffentlichen Dienst für die dezentralisierten Gebietskörperschaften aufzubauen. Dass die Personalhoheit verbunden mit der Dienstherreneigenschaft an die selbstverwalteten Kommunen (Gemeinden/Landgemeinden), Departements und Regionen gegeben werden muss, haben viele Entscheidungsträger – vor allem im Ministerium für den Öffentlichen Dienst, Arbeit und Beschäftigung – noch nicht verinnerlicht. Auch insoweit fehlt eine Sensibilisierung. Die Gewerkschaft für den öffentlichen Dienst (SAAGET) hat sie versucht, ohne auf große Resonanz zu stoßen.

In den vergangenen Jahren wurden an der ENAM 108 junge Beamte für den staatlichen lokalen Verwaltungsdienst ausgebildet. Sie könnten in den zu bildenden sich selbst verwaltenden Gemeinden die Funktion von Generalsekretären (eine Art Adlatus des Bürgermeisters im Bereich der Gemeindeverwaltung)<sup>97</sup> übernehmen. Ob sie dafür konkret zu gewinnen sind, dürfte von den ihnen gebotenen Konditionen abhängen.

Gewisse Beamte der Staatsverwaltung dürften aufgrund familiärer oder ethnischer Bindungen, Heimatliebe o.ä. ein Interesse daran haben, in ihren Heimatgemeinden zu arbeiten. Sie könnten neben *Training on the Job* – ggf. dezentral – für ihre Tätigkeit im kommunalen Verwaltungsdienst fort- bzw. weitergebildet werden. Auch aus ihrer Sicht wären für ein „Umsteigen“ in die dezentralisierte Verwaltung vermutlich die Bedingungen entscheidend. Anfangs können Lücken durch die temporäre Abordnung von Staatsbeamten gefüllt werden.

Letztlich wird aber eine hinreichende Bedarfsbefriedigung für den lokalen, departementalen und regionalen Verwaltungsdienst erst eintreten, wenn genügend Absolventen des bereits

<sup>97</sup> Nach den derzeitigen Vorstellungen sollen unter der Monospitze des Bürgermeisters die Gemeindeverwaltungen in den sich selbst verwaltenden Gemeinden nach dem geringfügig modifizierten französischen System aufgebaut werden, vgl. dazu: *Varin, Jean-Luc, Le Conseil municipal, le Maire et ses adjoints*, Paris, 1994, *passim*; *Blanc, Remond J., Les collectivités locales*, Paris, 1989, *passim*; *Moreau, Jacques, Administration régionale, départementale et municipale*, 10. Auflage, Paris, 1994, *passim*.

angesprochenen neuen Fachbereichs der ENAM zur Verfügung stehen werden. Für Angestellte und Arbeiter der neuen Verwaltungen dürften die Personalprobleme – auch wegen der großen Arbeitslosigkeit im Tschad – leichter zu lösen sein. Aber auch für diese Bediensteten sind Aus-, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen erforderlich.

Im weiteren Sinn gehört hierher auch das Problem der Kandidaten für die zu wählenden Räte, zuerst also für die Gemeinderäte. Da es im Tschad auf kommunaler Ebene Listenwahlrecht (vgl. Art. 17, 10 *Loi No. 003/PR/2000 du 16 février 2000 portant régime électoral des Collectivités territoriales décentralisées*) gibt, müssen die politischen Parteien Kandidatenlisten einreichen. Es fragt sich, ob diese Kandidaten bereits in eine Informations- und Sensibilisierungskampagne einbezogen werden sollen. Vermutlich wird man sich aus Kostengründen auf die Schulung der Gewählten beschränken (müssen); diese erscheint angesichts des Bildungs- und Ausbildungsstands vor allem auf dem Land und der Wichtigkeit der zu treffenden Entscheidungen im Rat notwendig.

#### 4. *Chefferie traditionnelle*

Dass es schwierig ist, das im Tschad im Vergleich zu anderen Ländern in West- und Zentralafrika besonders starke<sup>98</sup>, administrative Häuptlingstum für die Dezentralisierung zu gewinnen, ist bereits angemerkt worden. Die *Chefferie traditionnelle* ist dabei keineswegs so homogen, wie sie nach außen erscheinen möchte. Sie besteht aus großen, traditionsreichen Sultans- und Königsfamilien (im Süden auch *Mbangs* oder *Gongs* genannt) und aus häufig vom französischen Kolonialator an die Macht gebrachten Kantonshäuptlingsfamilien. Die französischen Beamten und Offiziere setzten teilweise ihre zuverlässigen Köche, Dienen (*boys*), Dolmetscher oder Fahrer zu *Chefs de canton* ein; aus ihren Familien wurden dann deren Nachfolger von den Chefs der großen Clans gewählt.<sup>99</sup> Engagierte Demokraten werfen der *Chefferie* generell eine zu enge Bindung an die Kolonialmacht und an die ihr folgenden tschadischen Diktatoren vor; dieser Vorwurf wird von den Chefs zurückgewie-

<sup>98</sup> Die besondere Stärke der tschadischen Häuptlingsschaft erklärt sich historisch u.a. damit, dass in den Wirren der *événements* nur die ortsansässigen *chefs traditionnels* der Bevölkerung zur Beratung und Entscheidung lebenslang zur Verfügung standen. Wichtige Beamte der Zentralgewalt – einer karussellartigen Rotation unterliegend – tauchten dagegen oft nur kurz auf dem Lande auf, versuchten sich zu bereichern und verschwanden dann wieder. Einen Rekord hielt ein Präfekt, der nur vier Wochen zwischen Ernennung und Versetzung in seinem Sprengel weilte; viele dieser Beamten verbrachten selbst während ihrer Dienstzeit auf dem Land Wochen und Monate in der Hauptstadt, um ihre Beförderung und/oder Rückversetzung zu organisieren.

<sup>99</sup> Allerdings teilt der tschadische Gesetzgeber nicht wie der Kameruner die *Chefferie* in drei hierarchische Klassen (*chefferie de 1er, 2ème und 3ème degré*), Art. 2 Décret No. 77/245 du 15 juillet 1977.

sen mit dem Argument, man habe seine Untertanen (*sujets*) gegen Übergriffe von oben schützen müssen.

Als die *Chefferie traditionnelle* sich darüber klar geworden war, dass ihr durch die Demokratisierung im Allgemeinen und durch die Dezentralisierung im Besonderen ein partieller Ansehens-, Macht- und Mittelverlust drohte, bündelte sie zunächst ihren Einfluss durch die Gründung einer Interessenvertretung, der *Association des Chefs traditionnels du Tchad* (ACTT). Während der CNS und danach kämpfte sie um die Verankerung ihrer Position in der Verfassung. Darin wurde im „XII. Abschnitt: Die Autoritäten von Sitten und Gebräuchen“ (Art. 214 – 217 Verf.) die Rolle der *Chefferie traditionnelle* als Garant von Sitten und Bräuchen sowie als Helfer der Verwaltung festgeschrieben. Das in Art. 217 angekündigte Gesetz wurde vom Interministeriellen Ausschuss in Zusammenarbeit mit der ACTT entworfen und wird derzeit in der Nationalversammlung behandelt.

Angesichts der hohen Qualifikation vieler Chefs und der Heterogenität der Gruppe werden Demokratisierung und Dezentralisierung als moderne Entwicklungen von großen, realistisch denkenden Teilen der *Chefferie* grundsätzlich akzeptiert. Sie dürfen auch nicht übersehen, dass sie im Vergleich zu ihren Kollegen in anderen afrikanischen Ländern im Tschad bisher relativ fair behandelt wurden.<sup>100</sup> Viele Chefs versuchen aber, die Entwicklung zu verzögern, um eine möglichst gute rechtliche, gesellschaftliche und wirtschaftliche Position zu erhalten. Da die Dezentralisierung ein langjähriger Prozess ist, wird sich das Zusammenspiel der Organe der dezentralisierten Gebietskörperschaften mit den Vertretern der *Chefferie traditionnelle* – besonders in den zu errichtenden Landgemeinden – vermutlich allmählich einspielen. Den Chefs steht zudem auf allen Ebenen das aktive und das passive Wahlrecht zu.

## 5. Zivilgesellschaft

Schon in Ländern, deren Gesellschaftsstruktur sich leichter erfassen lässt als die des Tschad, bleibt die Ausfüllung des Begriffs Zivilgesellschaft amorph und verschwommen. „Einheiten verschiedener Rechtsform, die in verschiedenen Bereichen in Koexistenz mit dem Staat operieren“ ist ein Definitionsverschlag des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (EPVN)<sup>101</sup>. Zur Konkretisierung der Definition werden sogleich sechs Grund-

<sup>100</sup> In Mali z.B. wurde die *Chefferie* von der Staatsgewalt weitgehend entmachtet und erst anlässlich des Tuaregaufstands im Norden teilweise wieder als Gesprächspartner akzeptiert, in Benin wurden in der kommunistischen Volksrepublikphase die *chefs traditionnels* entmachtet und einige wurden vom Diktator umgebracht.

<sup>101</sup> United Nations Development Programme (UNDP) / Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), hier in: *MPE*, Partenariat Gouvernement – Société civile, S. XVII.

einheiten (vom EPVN „Kategorien“ genannt) von Elementen der Zivilgesellschaft nachgeschoben: apolitische Vereinigungen, Kooperativen, Gewerkschaften, Presse, Nichtregierungsorganisationen (NRO) und politische Parteien. Schon auf den ersten Blick überschneiden sich diese Kategorien teilweise.

Im Tschad sind bisher nur Versuche zu erkennen, eine einheitliche Zivilgesellschaft zu formieren. Teilweise bestehen nicht einmal sachgerechte, Bürger und Staat zufriedenstellende Elemente der Zivilgesellschaft. Viele NRO z.B. bestehen nur aus einem Vorstand (und bestenfalls einigen Mitgliedern in N'Djamena), einem Vorstand, der primär damit beschäftigt ist, von ausländischen oder multi- oder supranationalen Gebern Gelder für die Geschäftsführung, Schulungen im Bereich der Aus-, Fort- und Weiterbildung von Mitgliedern und (vorgebliebene) Aufgabenwahrnehmung einzuwerben.<sup>102</sup> Die Mehrzahl der politischen Parteien ist nicht im ganzen Land vertreten.

In Anbetracht dieser Tatsachen gilt es neben Demokratisierung und Dezentralisierung also auch die Zivilgesellschaft zu entwickeln – auch um letztlich mit deren Elementen Demokratisierung und Dezentralisierung zu fördern.<sup>103</sup>

## 6. Möglichkeiten der Dezentralisierung

Wird der Tschad dezentral nach dem Grundsatz der Subsidiarität<sup>104</sup> organisiert, so können sich Verbesserungen ergeben, die teils sichtbar und messbar, teils fühlbar sind. Andere Staaten (auch) in Afrika haben es vorgemacht: In den dezentralen, sich selbst verwaltenden Einheiten ist das Interesse der Einwohner an den lokalen öffentlichen Angelegenheiten, die Bereitschaft, sich eigenverantwortlich dafür zu engagieren, größer als in zentralistischen Staaten, in denen sich alles „da oben“ abspielt und in denen bestenfalls eine Mitläufers- oder

<sup>102</sup> Dass es von dieser Regel zunehmend signifikante Ausnahmen, etwa die genannte AFJT, gibt, bestätigt nur die Regel.

<sup>103</sup> Eine der besonderen Schwierigkeiten der EZ mit dem Tschad liegt darin, dass wegen der Retardierungen und Rückschläge der Entwicklung des Landes, die durch die aufeinander folgenden Bürgerkriege verursacht wurden, mehr als in anderen Ländern der Dritten Welt jetzt parallel entwickelt werden muss, z.B. Bildungswesen, Gesundheitswesen, Rechtsstaatlichkeit, Infrastruktur, Wirtschaft (einschließlich Tourismus), Verkehr.

<sup>104</sup> Der Grundsatz der Subsidiarität kommt ursprünglich aus dem katholischen Kirchenrecht und besagt, dass in einer Hierarchie möglichst die unterste Ebene eine Aufgabe erledigen soll, die dazu in der Lage ist. Damit ist einerseits ein Beistandsgebot (die übergeordneten Einheiten haben den kompetenten unteren Selbstverwaltung zu ermöglichen) und andererseits ein Entzugsverbot (übergeordnete Institutionen dürfen unteren keine Aufgabenwahrnehmungen entziehen, die diese durchführen (können)) verbunden. Vgl. zu Einzelheiten *Simon, Klaus / Stockmayer, Albrecht / Fuhr, Harald* (Hrsg.), *Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit*, Baden-Baden, 1993, *passim*.

Konsumentenhaltung erzeugt wird. Und historisch hat die (mindestens partielle) dörfliche Selbstverwaltung in Afrika in vorkolonialer Zeit eine lange Tradition; die Dezentralisierung ist keineswegs eine „weiße Maske auf schwarzer Haut“<sup>105</sup>. Die lokale Demokratisierung leistet letztlich damit einen Beitrag zur Konsolidierung des nationalen Demokratisierungsprozesses. Wenn das „Hauptproblem Afrikas in den wirtschaftlichen und politischen Institutionen liegt“<sup>106</sup>, sollte man sich selbst verwaltenden Gebietskörperschaften auch im Tschad eine Chance geben, sich zu bewähren.

Die politischen Parteien müssen dort jetzt örtliche Organisationen bilden, dort Mitglieder und Funktionsträger werben, um in den Rat gewählt zu werden und/oder den Bürgermeister zu stellen. Und lokale gewählte Ratsmitglieder und Bürgermeister sind für die Bürger, unter denen sie ständig leben, generell ansprechbar/greifbar (geografische Nähe der lokalen Entscheidungsträger).<sup>107</sup> Der lokale Bereich wird zu einer „Schule von Demokratie und Mitbestimmung“, in der auch Frauen eine Chance haben,<sup>108</sup> „sich die Sporen zu verdienen“. Die Jugend kann sich aktiv einschalten. Das kann auch durch die Gründung von Selbsthilfegruppen gefördert werden.<sup>109</sup> Über die Begüterten hinaus können sich auch Arme lokal engagieren; auch ihre Stimmen haben unter den begrenzten lokalen Wählerstimmen Gewicht. Alle Einwohner kennen die in der Regel überschaubaren lokalen Probleme, sind davon betroffen. Ein neuer Markt oder Buschtaxi-/Busbahnhof, eine Grundschule<sup>110</sup>, ein Gemeindeverbindungsweg, die Abfallbeseitigung<sup>111</sup> bzw. lokaler Umwelt-

<sup>105</sup> So zur Modernisierung in Afrika *Grill, Bartholomäus*, in: DIE ZEIT vom 25. April 2002, S. 19 f.

<sup>106</sup> *Langhammer, Rolf*, Tyrannie von Natur und Mensch. Ein Schlüssel zur Erklärung der Misere Afrikas ist die Ausbeutung durch die Afrikaner selbst, in: FAZ vom 5. Mai 2001, S. 15.

<sup>107</sup> Das würde sie im Tschad von manchen Abgeordneten der Nationalversammlung unterscheiden, die nach ihrer Wahl überwiegend in der Hauptstadt wohnen und eigentlich nur in Vorwahlzeiten in ihrem Wahlkreis anzutreffen sind.

<sup>108</sup> Zu traditionellem Frauenleben vgl. (geschönt): *Tubiana, Marie-José*, Femmes du Sahel. Tchad – Soudan, Paris, 1994, *passim*.

<sup>109</sup> Dafür gibt es vor allem in Süden des Tschad bereits im Vorfeld der Dezentralisierung in den *Associations villageoises* und in den *Comités villageois* gute Beispiele. Viele von ihnen wurden ursprünglich gegründet, um dem gewaltigen Übergewicht von COTONTCHAD bei der Aushandlung der Baumwollpreise Paroli zu bieten, übernahmen aber bis hin zum Schul- und Pistenbau in Selbsthilfe später zusätzliche Aufgaben für das lokale Wohl.

<sup>110</sup> Teilweise haben Elternorganisationen *Associations des parents d'élèves* vor allem auf dem Land ganz oder teilweise die Grundschulträgerschaft übernommen, bauen Klassenräume, bezahlen (einzelne) Lehrer etc. Dabei hat sie das deutsche, von der GTZ durchgeführte Projekt *Éducation de base* unterstützt; Einzelheiten in: La coopération tchado-allemande 2000 – 2001, N'Djamena, 2000, S. 47. Vgl. auch GTZ, Grundbildung in städtischen Armutsgebieten, Bildungsreport Nr. 75, Eschborn, 1973, *passim*.

<sup>111</sup> Dafür gibt es in N'Djamena mit den von der Stadtverwaltung unterstützten *Comités d'assainissement* (Selbsthilfegruppen in den Stadtbezirken zur Abfallbeseitigung) gute Beispiele;

schutz generell, örtliche Sicherheitsorgane usw. nützen unmittelbar der Bevölkerung oder wesentlichen Teilen von ihr, stellen ein Dienstleistungsangebot dar. So versprechen sich Experten auch eine Verbesserung der lokalen Wirtschaftsbedingungen<sup>112</sup>, etwa beim Handwerk,<sup>113</sup> einschließlich der dazu gehörenden Planung<sup>114</sup> und Ressourcenverwendung und damit eine Verringerung der Armut von der Dezentralisierung.<sup>115</sup> Gerade in einem Land mit einer so schlechten bzw. heruntergekommenen Infrastruktur z.B. im Straßen- und Pistenbereich<sup>116</sup>, bietet lokale, bedürfnisgerechte Entwicklung eine reale Chance. Auch lassen sich die schweren Konflikte zwischen Ackerbauern und Viehzüchtern sachgerechter lokal lösen: Einmal ist ein Teil dieser Konflikte in der Örtlichkeit „selbst gemacht“ (viele Bauern halten auch Vieh) und mit Nachbarn kann man sich normalerweise besser arrangieren. Zum anderen können die lokalen Autoritäten die Nutzbarkeit ihrer Flächen zur Weide, den Zugang zum Wasser etc. durch Nomaden am besten beurteilen. Künftig können Kommunen, die ja in horizontalem Wettbewerb mit Nachbargemeinden stehen, selbstständig mit Entwicklungspartnern, d.h. Gebern, verhandeln und Verträge schließen. Zweckverbände und Kommunale Partnerschaften auch mit ausländischen Kommunen sind jetzt gesetzlich ausdrücklich vorgesehen. Aber auch Partizipation in sozialen Fragen und die Inwertsetzung lokaler Kulturen wird dadurch begünstigt. Die Vielfältigkeit und Heterogenität der Bevölkerung des Tschad kann sich hier positiv auswirken.

Die aktive Eigenverantwortlichkeit setzt aber bei vielen Tschadern, die während der langen Zeiten der Diktaturen nur gelernt haben zu gehorchen, abzutauchen, abzuwarten (*l'attentisme*) oder passiven Widerstand zu leisten, ein Umdenken, Lernfähigkeit und die Bereitschaft zu eigenem effektiven Arbeiten voraus. Bei den innovativen, pluralen Selbstverwaltungentscheidungen sind – besonders in multiethnischen Gemeinden – zudem Fähigkeit und Wille zu Kompromissen und Abkehr von partikularistischen Ideen/Handlun-

für ihre überwiegend jungen, meist arbeitslosen Mitglieder bieten sie auch Musik- und Sportprogramme u.a.m. an.

<sup>112</sup> Zu den desolaten Wirtschafts(struktur)daten für den Tschad vgl. *Statistisches Bundesamt, Afrikanische Staaten der Franc-Zone*, Wiesbaden, 1997, *passim*.

<sup>113</sup> Näher *Schädler, K. F.*, Beiträge des afrikanischen Handwerks, in: *Oppenländer, Karl Heinrich / Schönherr, Siegfried* (Hrsg.), Strukturprobleme und Reformen in Afrika. Festschrift: Wilhelm Marquardt zum 75. Geburtstag, München, 1990, S. 313 ff.

<sup>114</sup> Das Gesetz sieht vor, dass die dezentralisierten Gebietskörperschaften auch an nationalen Planungen zu beteiligen sind, vgl. Art. 3 Loi organique No. 002/PR/2000.

<sup>115</sup> Vgl. z.B. *Craemer, Martina / Georg Schlachtenberger*, Lokale Verwaltung und Selbsthilfe. Erfahrungen und Ziele aus Stadtentwicklung und Handwerksförderung, in: *Simon, Klaus / Stockmayer, Albrecht / Fuhr, Harald* (Hrsg.), Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit, Baden-Baden, 1993, S. 363 ff.; *Simon, Klaus / Fritz, Joachim / Kostanjsek, Nenad*, Kommunalverwaltung und Selbsthilfe in der Dritten Welt. Zur Kooperation zwischen Kommunen und Selbsthilfeorganisationen, ebda., S. 323 f.

<sup>116</sup> Es gibt im Tschad Ortschaften, die in der Regenzeit (von außen) terrestrisch nicht zugänglich sind.

gen gefordert. Auch muss von den Einwohnern anerkannt werden, dass die Dezentralisierung ihnen nicht nur Rechte bringt sondern auch Pflichten, etwa zur Errichtung von Steuern und Abgaben, auferlegt. Ferner haben sie sich mit dem Gedanken des Minderheitenschutzes im weitesten Sinne im konfliktiven Prozess der Dezentralisierung vertraut zu machen.<sup>117</sup> Von den Kritikern der Dezentralisierung in Afrika werden manche Gegenargumente verwandt, die auch gegen die kommunale Selbstverwaltung in Industriestaaten gebraucht werden könnten, z.B. das der „Pöstchenjägerei“, d.h. mehr Räte, mehr Gewählte, mehr Chancen für Parteifreunde. Dabei werden tunlichst die Arbeitsleistungen der Ratsmitglieder in aller Welt und die – grundsätzliche – Ehrenamtlichkeit ihrer Tätigkeit übersehen.<sup>118</sup>

#### IV. Zusammenfassung und Ausblick

Die Dezentralisierung im Tschad hat begonnen, und sie hat erstmals nach Erlangung der Souveränität durch das Land im Jahre 1960 eine reale Chance der Verwirklichung. Ohne einer überstürzten Einführung der dezentralisierten Gebietskörperschaften das Wort zu reden, muss gerade in dem erheblich bürgerkriegsgeschädigten Land mit seiner fragilen politischen und rechtlichen Struktur eine zügigen Durchführung der Dezentralisierung erfolgen. Da die Dezentralisierung als langjähriger Prozess abläuft, kann sie nach entsprechenden, durch Fachforschungen abgesicherten Planungen und Vorarbeiten stufenweise erfolgen. Dabei erscheint es unter Gesichtspunkten der *démocratie de proximité* konsequent, wenn die tschadischen Verantwortlichen mit der Bildung von Gemeinden, danach Landgemeinden, also auf der lokalen Ebene, beginnen (und die Bildung von Regionen zunächst verschieben). Dass die Dezentralisierung auch im Tschad Licht- und Schattenseiten hat, ist eine Banalität; hier wurde versucht nachzuweisen, dass die Vorteile für die Bevölkerung bei weitem überwiegen. Angesichts des festen Willens der Mehrheit der tschadischen Entscheidungsträger zur Dezentralisierung und der aktuellen stabilen Regierungsmehrheit besteht die Möglichkeit, in den vier laufenden Jahren der Wahlperiode damit wesentlich voranzukommen. Und wegen des generell anerkannten Versagens des tschadiischen Zentralstaats bei der Lösung wesentlicher Probleme der Bevölkerung besteht keine sinnvolle Alternative zum Versuch der Dezentralisierung. Da sie aber die Mittel des Landes

<sup>117</sup> Ein Lokalpolitiker erklärte dem Verfasser während einer Sensibilisierungsmission im Süden des Landes: Wenn die Kommune sich erst einmal verwalte, werde man die Minderheit der X-Ethnie aus dem Stadtgebiet weisen. Erst nach langen Erklärungen sah er ein, dass er durch die Dezentralisierung nicht ermächtigt werden wird, ein lokales Vertriebenen-/Flüchtlingsproblem zu verursachen.

<sup>118</sup> Näher Polte, Winfried / Steinich, Markus / Thomi, Walter, Dezentralisierung: Wirkungen, Gestaltungsprinzipien und Handlungsfelder der Entwicklungszusammenarbeit, und Steinich, Markus, Dezentralisierung – die Tür schwingt nach beiden Seiten, in: Thomi / Steinich / Polte, Dezentralisierung in Entwicklungsländern, S. 311 ff. und S. 187 ff.

weit übersteigt, sollte die Gebergemeinschaft im Interesse der Bevölkerung zur nachhaltigen Entwicklung durch Dezentralisierung beitragen. Deutschland half dem Land als erster Entwicklungspartner substantiell bereits seit 1999 durch das von der GTZ durchgeführte Projekt Förderung der Dezentralisierung/*Promotion de la décentralisation* und sollte diese Unterstützung konsequent fortsetzen.