



Konrad
Adenauer
Stiftung



AfriKAS

VERÖFFENTLICHUNGEN DER
KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG
ZU AFRIKA 2006 – 2007

Afri*KAS*

**VERÖFFENTLICHUNGEN DER
KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG
ZU AFRIKA 2006–2007**



Konrad
Adenauer
Stiftung

Impressum

ISBN 978-3-939826-39-2

Herausgeber

Konrad-Adenauer-Stiftung
Internationale Zusammenarbeit
Klingelhöferstraße 23
10785 Berlin
www.kas.de
publikationen@kas.de

Verantwortlich

Gerhard Wahlers

Redaktion

Andrea Kolb

Gestaltung und Realisierung

Druckerei Paffenholz, Bornheim
SWITSCH Kommunikationsdesign, Köln

Druck

Druckerei Paffenholz, Bornheim

© Konrad-Adenauer-Stiftung 2007

Inhalt

Vorwort des Herausgebers	7
Partnerschaft und Eigenverantwortung – Thesenpapier zur Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika	9
Africa ante Portas Wolfgang Maier	24
Die ungewisse Zukunft der G8-Strategie zur Entwicklung Afrikas Peter Molt	32
Die Erwartungen Afrikas an den deutschen Vorsitz der G8 und der EU im Jahr 2007 Elizabeth Sidiropoulos und Romy Chevallier	61
Demokratie, Wachstum und Entwicklung in Afrika Greg Mills	71
Chinas Engagement in Afrika: Trends und Perspektiven Xuewu Gu	90
Die Institutionalisierung politischer Parteien im anglophonen Afrika – Messergebnisse, Ursachen und Zusammenhänge Matthias Basedau, Alexander Stroh und Gero Erdmann	103
Parteienentwicklung in jungen Demokratien – Südafrika Werner Böhler	117
Die Oppositionsparteien Südafrikas – Eine Bestandsaufnahme 13 Jahre nach den ersten freien Wahlen Hans Maria Heÿn	127
Zehn Jahre Verfassungsrechtsprechung in Südafrika François Venter	144
Die Außenpolitik Liberias seit der Unabhängigkeit – Aspekte ihrer Bestimmungsgründe Klaus D. Loetzer	160

Rule of Law in Angola

Vollrat von Krosigk, Anton Bösl 174

Rule of Law in Senegal

Oumar Wade 189

Rule of Law in Zimbabwe

Beatrice Mtetwa 204

Civil society and governance in Southern Africa

Cheryl Hendricks 224

**The impact of *floor crossing* on the party system and representative democracy
in Malawi**

Samson B. Lembani 244

Autoren

256

Vorwort

Die Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika erfährt derzeit eine erhöhte politische Aufmerksamkeit auf nationaler wie internationaler Ebene. Dies hängt nicht nur damit zusammen, dass die deutsche EU-Ratspräsidentschaft sowie der G8-Gipfel 2007 unseren Nachbarkontinent Afrika zu einem ressortübergreifenden Schwerpunktthema machen. Auch die auf dem G8-Gipfel 2005 in Gleneagles beschlossene Verdoppelung der offiziellen Entwicklungsgelder für Afrika spielt dabei eine Rolle.

Die EU hat 2005 in einem lang andauernden Prozess eine entwicklungspolitische Afrikastrategie entworfen und erarbeitet derzeit eine EU-AU-Afrikastrategie. Diese soll im Rahmen der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft ab Mitte 2007 auf dem EU-Afrika-Gipfel in Lissabon vorgelegt werden. Ebenso haben die Millenniumserklärung und die Proklamation der Millenniumsentwicklungsziele im Jahr 2000 das Augenmerk auf Afrika gelenkt. Auch der entwicklungspolitische Fokus der Vereinten Nationen, der OECD, der EU und der wichtigsten acht Industrieländer liegt derzeit auf Afrika.

Afrika ist kein einheitlicher Block von 53 Ländern. Die Situationen in den Ländern sind so heterogen und wechselhaft, dass sie differenziert betrachtet werden müssen. Die Konrad-Adenauer-Stiftung ist seit mehr als 40 Jahren in mehr als 20 Ländern Afrikas südlich der Sahara vertreten und verfügt über langjährige Landeskenntnisse und Partnerbeziehungen. Anlässlich der diesjährigen Schwerpunktsetzung seitens EU und G8 auf den Kontinent Afrika möchten wir mit dem hier vorliegenden Sammelband die Informationsgrundlage der aktuellen Diskussion über Afrika erweitern. In der Publikation sind ausgewählte Afrika-Beiträge zusammengestellt, die im Rahmen der Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung seit 2006 erschienen sind.

Es handelt sich dabei um Artikel, die u.a. entwicklungspolitische Grundsatzfragen diskutieren und die politische Situation in einzelnen Ländern analysieren. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf Südafrika, wo die Stiftung schon seit über 25 Jahren tätig ist. Im ersten Teil des Sammelbandes finden Sie deutsche, im zweiten Teil englische Texte.

Allen Lesern wünsche ich eine interessante Lektüre.

Berlin, den 17. April 2007

Gerhard Wahlers
Hauptabteilungsleiter
Internationale Zusammenarbeit

Partnerschaft und Eigenverantwortung –

Thesenpapier zur Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika*

Vorwort

Die Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika erfährt derzeit eine erhöhte politische Aufmerksamkeit auf nationaler wie internationaler Ebene. Dies hängt nicht nur damit zusammen, dass die deutsche EU-Ratspräsidentschaft sowie der G8-Gipfel 2007 unseren Nachbarkontinent Afrika zu einem ressortübergreifenden Schwerpunktthema machen. Auch die auf dem G8-Gipfel 2005 in Gleneagles beschlossene Verdoppelung der offiziellen Entwicklungsgelder für Afrika spielt dabei eine Rolle.

Internationale Aufmerksamkeit erzeugt auch das zunehmende Engagement von China und Indien in Afrika. Die EU hat 2005 in einem lang andauernden Prozess eine entwicklungspolitische Afrikastrategie entwickelt und erarbeitet derzeit – diesmal gemeinsam mit ihrer Zielgruppe – eine EU-AU Afrikastrategie. Diese soll im Rahmen der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft ab Mitte 2007 auf dem EU-Afrika-Gipfel in Lissabon vorgelegt werden. Ebenso haben die Millenniumserklärung und die Proklamation der Millenniumsentwicklungsziele im Jahr 2000 das Augenmerk auf Afrika gelenkt. Prioritäres Ziel ist hier, die Armut bis 2015 zu halbieren. Auch der 11. September 2001 macht Afrika zu einem strategisch bedeutsamen Kontinent, da Afrikas fragile Staaten Rückzugsräume für islamische Terroristen bieten.

Der entwicklungspolitische Fokus der Vereinten Nationen, der OECD, der EU und der wichtigsten acht Industrieländer liegt derzeit auf Afrika. Dies stellt eine besondere Chance für Afrika dar, ist aber auch den besonderen Herausforderungen geschuldet, vor denen der Kontinent steht.

Afrika ist kein monolithischer Block von 53 Ländern, von denen 48 südlich der Sahara liegen. Die Ausgangsbedingungen der Länder sind so heterogen, die Herausforderungen so unterschiedlich und spezifisch, dass es nicht möglich ist, einen einheitlichen und für alle Länder gültigen Referenzrahmen zu definieren.

Das vorliegende Thesenpapier skizziert die zentralen entwicklungs- und sicherheitspolitischen Herausforderungen Afrikas. Anschließend werden einige allgemeingültige

* Dieses Thesenpapier wurde anlässlich der Mitarbeiterkonferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung für Afrika und Naher Osten vom 4.-9. März 2007 in Kapstadt/ Südafrika erarbeitet.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen an die (Entwicklungs-)Politik kurz dargestellt.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung ist seit mehr als 40 Jahren in mehr als 20 Ländern Afrikas südlich der Sahara vertreten und verfügt über langjährige und vertrauensvolle Partnerbeziehungen. Anlässlich der Mitarbeiterkonferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung für Afrika und Naher Osten vom 04.–09. März 2007 in Kapstadt wurde das vorliegende Thesenpapier verabschiedet. Es soll insbesondere die Diskussion über das Verständnis von Partnerschaft und die Eigenverantwortung unserer Partner in Afrika anregen.

Mein besonderer Dank gilt unserem Landesbeauftragten für Namibia, Dr. Dr. Anton Bösl, für den Entwurf des Thesenpapiers.

Berlin, den 17. April 2007

Gerhard Wahlers
Hauptabteilungsleiter
Internationale Zusammenarbeit

Zusammenfassung

Seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001, der Neupositionierung Russlands und dem Aufstieg Chinas und Indiens entwickelt sich eine neue multipolare Weltordnung, in der Afrika bisher eine untergeordnete Rolle spielt. Nicht selten wird Afrika auf seine Rolle als Rohstofflieferant oder im Kontext der Millenniumsentwicklungsziele als Hilfsempfänger reduziert.

Dieses Bild von Afrika als marginalisiertem und abgekoppeltem Katastrophenkontinent, an dem die Dynamik der Globalisierungsprozesse vorbeigeht und der geopolitisch kaum relevant ist, muss korrigiert werden.

Jenseits humanitärer und moralischer Verpflichtungen benachteiligter Bevölkerungen gegenüber, liegt es im vitalen Eigeninteresse der Staatengemeinschaft, Afrika auf seinem Entwicklungspfad zu unterstützen. Die Dynamik der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Globalisierung verbieten die Marginalisierung von 48 bzw. 53 Staaten Afrikas und seiner mehr als 700 Millionen Einwohner. Globale Bedrohungen und Herausforderungen wie Terrorismus, Klimaveränderungen und Pandemien können nur global und gemeinsam mit afrikanischen Partnern überwunden werden.

Die Entwicklungspolitik als eigenständiges Politikfeld hat seit über vier Dekaden einen Beitrag zu einer konstruktiven Partnerschaft mit Afrika geleistet. Diese Kooperation ist eine solide Voraussetzung für die weitere Zusammenarbeit, jedoch müssen innovative und neue Ideen und Konzepte entwickelt werden, die über die bisherigen Strategien und entwicklungspolitischen Ansätze hinausgehen. Die Entwicklungspolitik sollte sich an folgenden Postulaten orientieren.

- Gemeinsame Werte zur Grundlage einer Interessenpartnerschaft machen
- Afrikanische Eigenverantwortung einfordern und Reforminitiativen stärken

- Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung zum Ausgangspunkt machen
- Friedenssichernde Maßnahmen unterstützen und Sicherheit schaffen
- Marktwirtschaft verwirklichen und Handel intensivieren
- Lebens- und Überlebenschancen verbessern: Bildung und Gesundheit
- Zukunft sichern: Umwelt, Klima- und Ressourcenschutz
- Entwicklungsinitiativen harmonisieren und Politik kohärenter gestalten
- Sektorale, regionale und organisatorische Konzentration vorantreiben
- Den Mitteleinsatz effektiver gestalten

1. Ausgangslage

Afrika wird nicht selten als Kontinent der sieben K's beschrieben: Konflikte, Korruption, Kriminalität, Kapitalflucht, Krankheiten, Natur- und Hungerkatastrophen. Doch es sind auch positive Entwicklungen in Afrika zu verzeichnen, gerade in den letzten Dekaden. So haben vor allem in den letzten zehn Jahren fast alle afrikanischen Länder demokratische Reformbemühungen unternommen und Mehrparteienwahlen durchgeführt. Die Mehrzahl der Länder entwickelt derzeit nationale Armutsbekämpfungsstrategien. Regionale Integrationsbemühungen sind deutlich erkennbar wie in der Neugründung der Afrikanischen Union und der Gründung des Panafrikanischen Parlaments im Jahr 2002, in der Weiterentwicklung von Regionalorganen wie z.B. SADC, SACU und ECOWAS. Der 2004 gegründete Friedens- und Sicherheitsrat der AU will im Rahmen seiner neuen Sicherheitsarchitektur bis 2010 in der Lage sein, konfliktpräventive und friedenserhaltende Maßnahmen durchzuführen. Der gegenwärtige Aufbau einer afrikanischen Einsatztruppe soll diesem Ziel dienen.

Diese positiven Entwicklungen dürfen den Blick auf die Probleme Afrikas nicht verstellen. Sie stellen die Entwicklungszusammenarbeit nicht nur vor große Herausforderungen, sondern erhöhen angesichts geringer Entwicklungserfolge in den letzten etwa 40 Jahren trotz erheblicher finanzieller Zuwendungen den Erfolgsdruck und Legitimationszwang der Entwicklungszusammenarbeit generell.

Die Zusammenarbeit und die Beziehungen mit Afrika dürfen aber nicht ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Entwicklungszusammenarbeit gesehen werden. Zahlreiche Politikfelder wie die Außen- und Sicherheitspolitik, die Wirtschafts- und Handelspolitik, die Umwelt- und Innenpolitik (Migration) beschäftigen sich mit unserem Nachbarkontinent aus unterschiedlichen Perspektiven. Hinzu kommen zahlreiche Akteure, Verbände und kirchliche Organisationen mit verschiedenen Motiven und Interessen.

Die Herausforderungen Afrikas übersteigen die finanziellen Interventionsmöglichkeiten der Entwicklungspolitik sowohl nationaler als auch multilateraler Geber. Innovative Konzepte und Ideen sind deshalb gefragt, um die unabdingbar notwendige Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika zu verbessern, ohne sich auf diese zu beschränken.

Ausgangspunkt der Bemühungen muss deshalb eine Partnerschaft mit Afrika sein, die – wie dies die deutsche Bundeskanzlerin beim 24. Frankreich-Afrika-Gipfel im Februar 2007 in Cannes sagte – über die klassische Entwicklungszusammenarbeit hinausgeht, so dass Entwicklungshilfe tatsächlich bei den Menschen ankommt.

2. Problemskizze und zentrale Herausforderungen

Die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Länder Afrikas sind sehr unterschiedlich. Die endogen wie exogen verursachten Probleme sind meist sehr komplex und interdependent. Hier sollen nur die wichtigsten Herausforderungen kurz skizziert werden, um anschließend entsprechende Handlungsempfehlungen an die (Entwicklungs-) Politik zu formulieren.

2.1 Armut

Von den über 700 Millionen Afrikanern leben mehr als 50 Prozent in absoluter Armut, also von weniger als einem US-Dollar pro Tag. Das erste der acht Millenniumsentwicklungsziele will deshalb die absolute Armut bis 2015 halbieren. Während dieses Ziel aufgrund großer Erfolge vor allem in China und Indien – global betrachtet – erreicht wird, ist Afrika die einzige Region, in der die Armut in den letzten zwei Dekaden sogar zugenommen hat. Aufgrund der zunehmenden Armut haben sich die Indikatoren für menschliche Entwicklung (HDI) wie Lebenserwartung, Kinder- und Müttersterblichkeit, Zugang zu sauberem Wasser, zu Gesundheitseinrichtungen und Schulen für Afrika insgesamt kaum verbessert, zum Teil deutlich verschlechtert.

Armut ist und bleibt die zentrale Herausforderung Afrikas, die von afrikanischen Regierungen und der internationalen Staatengemeinschaft noch intensiver angegangen werden muss. Trotz der Zuwendungen von bisher über 400 Mrd. Euro ist es nicht gelungen, die Armutsspirale in Afrika zu durchbrechen.

2.2 Gute Regierungsführung

Gute Regierungsführung (*good governance*) ist unabdingbare Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung. Dabei meint *good governance* als das zentrale Paradigma der Entwicklungszusammenarbeit nicht einfach nur verantwortungsvolle Regierungsführung und setzt einen funktionierenden, starken Staat voraus, sondern schließt auch die aktive Rolle der Zivilgesellschaft und des privaten Sektors mit ein. Es verweist auf die Qualität politischer Prozesse und Organe der Entscheidungsfindung, d.h. auf (partizipative) Legitimation. Es beinhaltet die verantwortungsvolle Verwaltung, Bereitstellung und Sicherung öffentlicher Güter und Dienstleistungen für alle Bevölkerungsteile und -schichten und zielt somit auf nachhaltige Entwicklung und auf das langfristige Wohl der gesamten Bevölkerung.

In vielen Ländern in Afrika stellen *governance*-Defizite bereits erreichte Entwicklungserfolge in Frage und verhindern potenzielle weitere Entwicklung. Dabei müssen – trotz teil-

weise gemeinsamer Phänomene – folgende drei Typen von Staaten mit *governance*-Defiziten unterschieden werden:

- so genannte fragile Staaten, die über kein legitimes Gewaltmonopol verfügen, deren politische Machtkontrolle defizitär ist und deren Rechtswesen kaum existiert; deren Sicherheitsapparate weder für Frieden nach innen wie außen zu sorgen in der Lage sind noch nationale Ressourcen sichern können; die keine zentralen staatlichen Dienstleistungen anbieten können in den Bereichen Infrastruktur, soziale Grundsicherung, Bildungsangebote, Gesundheitsversorgung und Umweltschutz; deren politische Institutionen und Gewaltenteilung nicht funktionieren; die keine oder nur bedingt unabhängige rechtsstaatliche Institutionen und Verfahren kennen und Korruption nicht zu bekämpfen in der Lage sind.
- Staaten bzw. Regierungen, die aufgrund fehlender Ressourcen und/oder Institutionen eine nur bedingte politische, wirtschaftliche und soziale Gestaltungsfähigkeit besitzen. Der ausdrückliche Wille zu entwicklungsorientiertem Handeln ist gegeben, scheitert jedoch an den strukturellen Voraussetzungen zur Umsetzung.
- Regierungen, denen der Wille zur entwicklungsorientierten Gestaltung fehlt. Armutsbekämpfung und Entwicklungsorientierung spielen hier gegenüber dem Machterhalt bzw. der -verlängerung eine (sofern überhaupt vorhanden) nur untergeordnete Bedeutung, Menschenrechtsverletzungen gerade an und Repressionen gegenüber Minderheiten herrschen vor, Korruption und Intransparenz sind an der Tagesordnung. Nicht selten handelt es sich hier um Länder in Post-Konflikt-Situationen. Wegen ihres *bad governance* werden diese in der Entwicklungszusammenarbeit als schwierige Partner bezeichnet.

Aufgrund des zentralen Stellenwertes von *good governance* für die Entwicklung und wegen der zum Teil gravierenden *governance*-Defizite in Afrika (die meisten der so genannten fragilen Staaten oder so genannten schwierigen Partnerländer befinden sich in Afrika) muss diesem Problem besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Verschärft wird dieses Problem durch das (politisch) unkonditionierte Engagement vor allem Chinas gerade in diesen Ländern Afrikas.

2.3 Handel und Wirtschaft

Während etwa zwölf Prozent der Weltbevölkerung in Afrika leben, liegt der Anteil Afrikas am Welthandel bei derzeit weniger als zwei Prozent. Seit 1980 ist der Anteil Afrikas an den Exporten von 5,9 Prozent und bei den Importen von 4,6 Prozent auf jeweils etwa zwei Prozent gesunken. Dabei besitzt Afrika zahlreiche, strategisch wichtige Rohstoffe wie reiche Ölfelder in Angola, Nigeria, Sudan, Tschad, Kamerun et al., einen Großteil des weltweiten Goldes (und Diamanten), 90 Prozent des Kobalts, 50 Prozent der Phosphate, 40 Prozent des Platins und eine große Menge des derzeit stark nachgefragten Urans.

Diese Ressourcen und die Handelsstrukturen sind aber auch Teil des Problems. Da die industrielle Infrastruktur meist kaum diversifiziert ist, werden mineralische Rohstoffe und

landwirtschaftliche Produkte (häufig zu niedrigen Weltmarktpreisen) exportiert, Investitionsgüter aber (meist teuer) importiert, was zu strukturellen Außenhandelsdefiziten führt. Hinzu kommt, dass der Erlös aus dem Verkauf von mineralischen Ressourcen wie Öl, Gold und Diamanten häufig intransparent gehandhabt wird und nur bedingt der Bevölkerung zugute kommt.

Der „Wohlstand“ in Afrika und innerhalb afrikanischer Länder ist sehr ungleich verteilt. Das Pro-Kopf-Einkommen in der DR Kongo liegt bei 92 US-Dollar, in Botsuana bei über 3000 US-Dollar. Der GINI-Index, der die ungleiche Verteilung von Vermögen innerhalb eines Landes misst, weist seit Jahren für Namibia die größte Ungleichheit auf.

Marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen mit Investitionsanreizen sowie notwendige Rechtssicherheit für in- und ausländische Investitionen sind nicht in allen Ländern Afrikas gegeben. Enteignungen (Sozialisierung von Privatvermögen zur anschließenden – politisch inkorrekten – Weitergabe an die politische Klientel) und Preiskontrollen führen nicht selten zu Kapitalflucht und Desinvestition.

In vielen afrikanischen Ländern ist zwar ein positives Wirtschaftswachstum festzustellen. Insgesamt geht der IWF für Afrika für 2005 von etwa fünf Prozent aus, mit Spitzenwerten in Mosambik mit neun Prozent und Angola mit 14 Prozent. Bei der Detailanalyse muss aber festgestellt werden, dass dieses Wachstum nicht hoch, breit und nachhaltig genug ist und keine hinreichende Armutswirkung entfaltet.

Die ausländischen Direktinvestitionen (FDI) scheinen – von Ländern wie Nigeria, Sudan und neuerdings Angola abgesehen – fast völlig an Afrika vorbeizugehen. Afrika erhielt 2004 mit zehn Mrd. US-Dollar die geringsten FDI weltweit (siehe UNCTAD), wobei 2004 mehr als 50 Prozent nach Nigeria und in den Sudan flossen. Ohne die Investitionen Chinas in ressourcenreiche afrikanische Länder würde die Bilanz noch schlechter ausfallen. Bemerkenswert sind allerdings die zunehmenden südafrikanischen Direktinvestitionen in andere afrikanische Länder.

Afrika erhält den Großteil internationaler offizieller Entwicklungshilfe (ODA). 33 Prozent der ODA flossen 2004 nach Sub-Sahara Afrika (25,5 Mrd. US-Dollar), was in vielen Fällen zu massiven Abhängigkeiten nationaler Haushalte von diesen ausländischen Kapitalzuflüssen und Nettozahlungen führt. In einigen Ländern liegt der ODA-Anteil am BIP bei über 30 Prozent (Burundi 39 Prozent), der ODA-Anteil an den öffentlichen Haushalten z.T. über 50 Prozent. Während der Pro-Kopf-Betrag an ODA in allen Entwicklungsregionen bei 15 US-Dollar liegt (2004), ist er in Afrika bei 36 US-Dollar (2004). Damit stellt die ODA (mit 55 Prozent) die wichtigste externe Finanzquelle dar.

Da die ODA nicht nur aus (nicht rückzahlbaren) Zuschüssen, sondern auch aus Krediten besteht, führt(e) dies zu hohen Schuldenlasten. Die Mehrzahl der Gläubigerländer der Weltbank und des IWF liegen in Afrika. Die Auslandsverschuldung beeinträchtigt aufgrund des zu leistenden Schuldendienstes notwendige Investitionen in Infrastruktur und Humankapital und somit das Wirtschaftswachstum. Zwar fanden in den letzten Jahren zahlreiche

Entschuldungsinitiativen statt, von denen Afrika weit überproportional profitierte. 25 von 29 Ländern haben sich für die HIPC-Initiative qualifiziert, 19 Länder (davon 15 aus Afrika südlich der Sahara) haben die Initiative inzwischen abgeschlossen und erhielten umfassende Schuldenerleichterung. HIPC-Länder (überwiegend aus Afrika) können nunmehr auch von dem beim G8-Gipfel 2005 in Gleneagles beschlossenen multilateralen Schuldenerlass (MDRI) profitieren. Da die Ursachen für die hohe Auslandsverschuldung oft strukturelle Probleme und exogene Schocks sind, werden viele dieser Länder jedoch bald wieder überschuldet sein.

Geographische Determinanten wie Marktferne und Marktbegrenzung der zahlreichen afrikanischen Klein- und Binnenstaaten, in Verbindung mit meist unzureichender Infrastruktur, führen zu hohen Transportkosten und Wettbewerbsnachteilen. Handelsregime wie die Abkommen von Lomé oder Cotonou haben diese Situation bisher kaum signifikant zugunsten afrikanischer Märkte verändert. Es bleibt zu hoffen, dass die Economic Partnership Agreements (EPA) zwischen der EU und AKP-Ländern, die derzeit ausgehandelt und ab 2008 stufenweise umgesetzt werden sollen, zu verbesserten Handelsbedingungen für afrikanische Länder führen.

2.4 HIV/AIDS

Etwa 30 Millionen Menschen in Afrika (sechs Prozent der Bevölkerung Afrikas) sind HIV-infiziert oder an AIDS erkrankt, das sind 60 Prozent aller (weltweit) HIV-Infizierten. Die Zahl der AIDS-Waisen in Afrika liegt derzeit bei etwa zwölf Millionen und wird laut UNICEF in den nächsten drei Jahren auf 20 Millionen ansteigen. Bei der HIV/AIDS-Pandemie sind allerdings große regionale und lokale Unterschiede festzustellen, wobei die Region Südliches Afrika mit 16 Prozent deutlich stärker betroffen ist als Ostafrika (sechs Prozent) oder West- und Zentralafrika (4,5 Prozent).

Die Pandemie führt zu sozioökonomischen Folgen auf der Mikroebene mit dem Zusammenbruch sozialer Strukturen, der Verarmung privater Haushalte, des Verlusts von qualifizierten Arbeitskräften für den Privatsektor wie den öffentlichen Sektor (v.a. Lehrer) und auf der Makroebene zu geringerem Wirtschaftswachstum, demographischen Veränderungen (verringerte Lebenserwartung), geringeren Steuereinnahmen, Umleitung von Mitteln in das Gesundheitswesen (statt in den investiven Bereich), sinkenden Konsum- und Sparraten.

2.5 Konflikte und Migration

Die Mehrzahl aller kriegesischen Konflikte (derzeit elf) findet in Afrika statt. Sie betreffen über 150 Millionen Menschen und ereignen sich meist in (politisch wie ökonomisch) ohnehin fragilen Staaten, deren Regierungen nur selten entwicklungsorientiertes Handeln nachgewiesen werden kann und die für die Entwicklungszusammenarbeit als schwierige Partner gelten.

Die Konflikte führen nicht nur zur Zerstörung menschlichen Lebens und produzieren Millionen von Flüchtlingen. So ist zwar der Anteil Afrikas an weltweiten Flüchtlingen zwi-

schen 1994 und 1998 von 47 Prozent auf 28 Prozent gesunken, ist mit derzeit circa 20 Prozent (gemessen an zwölf Prozent der Weltbevölkerung) dennoch überproportional hoch. Die Konflikte führen aber auch zu zerstörter Infrastruktur, Kapitalflucht, Investitionsrückgang und negativem Wirtschaftswachstum. Sie absorbieren hohe Summen der internationalen Staatengemeinschaft für verschiedene Formen der Intervention (militärisch, zivil, humanitär). Allein die VN-Intervention in der DR Kongo (Monuc) kostet pro Jahr etwa eine Mrd. US-Dollar.

2.6 Korruption

Auch wenn der Corruption Perception Index (CPI) von Transparency International (TI) neben vielen afrikanischen auch nicht-afrikanische Länder auf Spitzenplätzen führt, wird Korruption dennoch als besonders in Afrika weit verbreitetes und gravierendes Phänomen wahrgenommen. Gerade in Ländern mit hohem Vorkommen an natürlichen Ressourcen fließt der Erlös nicht (nur) in staatliche Kassen. Die Vergabe von öffentlichen Aufträgen ohne transparente Verfahren führen zu Vertrauensverlust in Regierungen. Auf Mikro- wie auf Makroebene führt Korruption zu Rechtsunsicherheit und Steuerausfällen und verringert oder verhindert notwendige Investitionen.

2.7 Klimaveränderungen und Desertifikation

Afrika erlebt die Auswirkungen des derzeitigen Klimawandels in massiver Weise, ohne diesen durch seinen Energieverbrauch in dieser Form zu verursachen und, vor allem, ohne darauf vorbereitet zu sein. Zwar wurden Hitze und Dürre, Fluten und Wirbelstürme seit jeher quasi als natürliche Erscheinungen in vielen afrikanischen Ländern wahrgenommen. Seit einigen Jahren vermehren und intensivieren sich aber die Klimakatastrophen mit immer verheerenderen Folgen. Überflutungen zerstören die Leben von Menschen und Tieren, vernichten Anbauflächen, Ernten und damit die Lebensgrundlagen, zerstören wichtige Infrastruktur (Straßen und Wege, Energieversorgung) und oft mühsam erarbeitete Entwicklungsfortschritte.

Die zunehmende Desertifikation großer Gebiete in Afrika, die Ausweitung bestehender und das Entstehen neuer Wüstenregionen, vernichten landwirtschaftliche Anbauflächen und Weidegebiete, führen zu Migrationsbewegungen und häufig zu Konflikten um die natürlichen Ressourcen von Land und Wasser. Derzeit hat ohnehin nur etwa die Hälfte der Menschen in Afrika Zugang zu sauberem Trinkwasser. Aufgrund der Erderwärmung und Wüstenbildung wird diese Zahl noch sinken – mit verheerenden Auswirkungen auf die Menschen in Afrika.

3. Schlussfolgerungen und Forderungen an die Politik

Diese kurze und nicht vollständige Problemskizze stellt die internationale Staatengemeinschaft und ihre Mitglieder vor große Herausforderungen. Schließlich handelt es sich dabei nicht nur um isolierte Probleme eines Kontinents, sondern um Probleme, die die Staaten-

gemeinschaft und die Menschheit betreffen. Aufgrund der Gravität und Komplexität der Probleme sind damit nicht nur einzelne Partnerländer, sondern ist auch die Entwicklungszusammenarbeit als Politikfeld überfordert. Eine Neubesinnung auf das Verhältnis zu unserem Nachbarkontinent Afrika, aber auch eine Neubestimmung desselben sind daher erforderlich.

3.1 Gemeinsame Werte zur Grundlage einer Interessenpartnerschaft machen

„Die Menschlichkeit der Welt wird sich am Schicksal Afrikas entscheiden.“ Diese Aussage von Bundespräsident Horst Köhler in seiner Antrittsrede 2004 war nicht nur ein Appell an die Humanität der Staatengemeinschaft, sondern verweist auf die ethische Dimension im Umgang mit Afrika und seinen Menschen. Ausgangspunkt der Entwicklungszusammenarbeit muss die Würde des Menschen sein. Daraus leitet sich eine moralische (und rational begründbare) Verpflichtung zur aktiven Solidarität mit den Ärmsten dieser Welt ab. Deshalb muss das Verhältnis zu unserem Nachbarkontinent von Achtung vor der Würde der Menschen, gegenseitigem Respekt und symmetrischer Partnerschaft geprägt sein. Dies schließt eine Reduzierung der Partner auf ihre Rolle als Geber und Nehmer aus und führt zu einer Beziehung auf gleicher Augenhöhe.

Der Schutz der Menschenwürde und die Förderung universal gültiger Menschenrechte (als deren rechtliche Kodifizierung) müssen die Grundlage einer Wertepartnerschaft mit Afrika darstellen, die ergänzt werden muss um die Grundwerte Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit, die sich ja auch in der Charta der Afrikanischen Union finden.

Diese Wertepartnerschaft stellt eine solide Grundlage für eine ehrliche Partnerschaft dar, in der gemeinsame und gegenseitige Interessen verfolgt werden. Afrika ist nicht einfach Ort einer Wohltätigkeitsveranstaltung, sondern ein Kontinent, an dem und an dessen Wohlfahrt die Staatengemeinschaft vitale Interessen besitzt. Das Verfolgen von Interessen darf allerdings die Werte der Partnerschaft nicht unterminieren.

Das ökologische Interesse der Bestandserhaltung des afrikanischen Regenwaldes, von dessen Reichtum an Flora und Fauna, ist von zunehmender globaler Bedeutung. Der zunehmende Energieverbrauch und CO₂-Ausstoß in Afrika, die Erderwärmung und die Veränderung des globalen Klimas rücken Afrika ins Interesse der Geopolitik.

Darüber hinaus ist Deutschland als ressourcenarmes Land stark auf den Import gerade mineralischer Ressourcen aus Afrika angewiesen. Als Exportmarkt ist Afrika für zahlreiche deutsche Produkte von großem Interesse. Gemeinsame und gegenseitige wirtschaftliche Interessen sichern dabei Arbeitsplätze auf beiden Seiten.

Spätestens seit dem 11. September 2001 rücken fragile Staaten als Rückzugsräume für Terroristen und nicht staatliche Gewaltakteure ins Blickfeld sicherheitspolitischer Überlegungen. Fragile Staaten sind potenziell konfliktträchtig und stellen darüber hinaus ein Risiko für benachbarte Länder und die Region dar. Neben dem humanitären Interesse an Frieden und Sicherheit für die Menschen in Afrika hat Deutschland ein sicherheitspoliti-

sches Interesse an stabilen politischen Verhältnissen, damit keine sicherheitsrelevanten Gefahren und globalen Bedrohungen von Afrika ausgehen.

Zu Flüchtlingsbewegungen haben nicht nur die zahlreichen Konflikte in Afrika geführt. Auch die schlechte wirtschaftliche Situation führt zu Migrationen, häufig in Richtung Europa. Es gibt somit auch ein innenpolitisches Interesse daran, dass die Menschen in Afrika in Frieden und Wohlstand leben.

Die jüngsten Debatten um Bundeswehreinsätze in Afghanistan oder im Kongo haben gezeigt, dass Deutschland seine internationale Verantwortung auch außerhalb Europas zu übernehmen bereit ist und sich an der internationalen Friedenssicherung im eigenen Interesse beteiligt.

Die Orientierung an universal gültigen Werten und gemeinsamen, gegenseitigen Interessen müssen deshalb Bezugspunkte politischer Zieldefinition im Umgang mit Afrika darstellen.

3.2 Afrikanische Eigenverantwortung einfordern und Reforminitiativen stärken

Alle wohlmeinenden Vorschläge zur Verbesserung der Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika können nur dann ihre Wirkung erzielen, wenn sie an die zunehmend sichtbaren Reformanstrengungen einzelner afrikanischer Staaten und Akteure anknüpfen.

In der Neugründung der Afrikanischen Union (AU) 2002 und der Initiative zu einer Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD) 2001 haben es afrikanische Staaten unternommen, die weltweiten Standards von Demokratie und Rechtsstaat als normative Zielperspektiven zu verfolgen. Sie sind nicht nur zwei prominente Beispiele und Ausdruck zunehmender Eigenverantwortung Afrikas. Sie sind zugleich Evidenz einer lebendigen Partnerschaft, die von gemeinsamen Werten und Interessen, von gegenseitigem Respekt und von dem Vertrauen in die Leistungsfähigkeit afrikanischer Reformbemühungen geleitet ist.

Die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung zur Lösung afrikanischer Probleme verdient moralische und finanzielle Unterstützung sowie intensive Kooperation. Deshalb sollen vorrangig Länder unterstützt werden, in denen positive Anstrengungen sichtbar sind. Eine Reformpartnerschaft verdient allerdings nur dann ihren Namen, wenn diese Partnerschaft konstruktiv begleitet wird, wenn Probleme und Rückschläge offen angesprochen werden können und gemeinsam Lösungen erarbeitet werden. Deshalb ist das konsequente Einfordern der von der Afrikanischen Union selbst formulierten Grundsätze wie Demokratie, Rechtsstaat und *good governance* auch als Ausdruck gelebter Partnerschaft zu verstehen.

3.3 Rechtsstaatlichkeit und *good governance* zum Ausgangspunkt machen

Rechtsstaatliche Normen und Institutionen haben nicht nur eine herausragende Bedeutung für den Aufbau und Bestand von demokratischen Gemeinwesen; ohne sie ist nachhaltige Entwicklung nicht möglich. Rechtsstaatliche Strukturen sind zudem Garanten universal

gültiger Menschenrechte und Freiheiten sowie Motoren und Katalysatoren für nachhaltige Entwicklung. Sie zu fördern muss prioritäres Ziel entwicklungspolitischer Bemühungen sein.

Die zentrale Rolle und Relevanz von *good governance* für nachhaltige Entwicklung macht ein erhöhtes Engagement in diesem Bereich unabdingbar. Der Schwerpunkt muss dabei der Aufbau funktionierender staatlicher und demokratischer Strukturen und eines intakten Mehrparteiensystems sein, um entwicklungsorientiertes Regierungshandeln und aktiven Parlamentarismus zu fördern, die Unabhängigkeit der Judikative und Rechtssicherheit für Personen und Investoren sowie die Partizipation der Zivilgesellschaft zu gewährleisten.

Die bewährten Instrumente der deutschen Entwicklungspolitik, insbesondere die wertegebundene Aus- und Fortbildung afrikanischer Eliten und die Förderung von deren entwicklungsorientiertem Handeln, müssen hier gezielt zum Einsatz kommen. Allerdings ist eine klare Arbeitsteilung zwischen den Organisationen notwendig, um Synergien zu schaffen.

Die politischen Stiftungen haben als Pioniere im Bereich *good governance* in über 40 Jahren ein hohes Maß an Erfahrungen gesammelt und ein umfassendes Netz an politischen Kontakten weltweit aufgebaut. Da die Relevanz von *good governance* gerade in den letzten Jahren von allen Akteuren erkannt wurde, muss der Rolle der politischen Stiftungen Rechnung getragen werden. Ihr besonderer Beitrag besteht in solchen Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit, die Werteorientierung und Normen zum Inhalt haben. Die staatliche Entwicklungszusammenarbeit muss verstärkt durch die Arbeit der politischen Stiftungen ergänzt werden. Deshalb wäre es nur konsequent, neben der technischen und finanziellen Zusammenarbeit (TZ und FZ) die politische Zusammenarbeit (PZ) zu einer eigenständigen Säule der deutschen Zusammenarbeit mit adäquater Mittelausstattung auszubauen.

3.4 Friedenssichernde Maßnahmen unterstützen und Sicherheit schaffen

Frieden und Sicherheit sind unabdingbare Voraussetzungen für Entwicklung. Konfliktmanagement und Krisenprävention sind deshalb elementare Interventionsbereiche. Partikularinteressen einzelner Staaten dürfen nicht zu einem Minimalkonsens führen, der die Integrität der deutschen Entwicklungspolitik kompromittieren würde. Da universal gültige Menschenrechte deren Ausgangspunkt sind, dürfen diese auch nicht gegen einzelne Interessen abgewogen werden.

Afrikanische Konflikte und Kriege müssen primär durch afrikanische Friedensinitiativen eingedämmt und beendet werden. Der 2004 gegründete Friedens- und Sicherheitsrat der Afrikanischen Union und der Aufbau einer afrikanischen Friedenstruppe bis 2010 verdienen deutliche Unterstützung, um sie in die Lage zu versetzen, selbst effektiv (subsidiär) zu agieren, ebenso wie Initiativen zum Aufbau eines Frühwarnsystems, zur Eindämmung des Waffenhandels sowie afrikanische (und internationale) Friedenseinsätze.

3.5 Marktwirtschaft verwirklichen und Handel intensivieren

Öffentliche Mittel allein reichen nicht, um die Probleme Afrikas zu lösen sowie dessen Armut und armutsrelevante Phänomene zu verringern. Sie sollten zunehmend investiert werden, um neben den politischen auch die ökonomischen Rahmenbedingungen zu verbessern.

Die Schaffung sozialer und marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen befördert privatwirtschaftliches Engagement sowie nationale und ausländische Direktinvestitionen. Der Zugang zu internationalen Märkten, besonders den Agrarmärkten, muss deshalb erleichtert und faire Handelsbedingungen für afrikanische Produkte und Dienstleistungen müssen geschaffen werden. Zusammen mit dem Abbau von Subventionen und Zöllen würde die öffentliche Entwicklungshilfe wesentlich stärkere Entwicklungsimpulse geben.

Entschuldungsinitiativen, welche mit der Behebung der Ursachen erneuter Verschuldung einhergehen, können Staatshaushalte entlasten und Mittel zur Förderung der Wirtschaft und des Handels freisetzen.

Partnerschaften des öffentlichen und privaten Bereichs (PPP) stellen Anreize für privatwirtschaftliches Engagement zur Verfügung. Dadurch werden Arbeitsplätze geschaffen, bildet sich eine gesellschaftliche Mittelschicht aus, transformieren sich die informellen Bereiche der Wirtschaft zunehmend zu formellen Wirtschaftsformen und werden zusätzliche Steuereinnahmen generiert.

Verbesserte Wirtschaftstätigkeit und zunehmendes Wirtschaftswachstum in Afrika selbst können Armut wohl am nachhaltigsten bekämpfen. Ein hohes Maß an Eigenverantwortung und Leistungsbereitschaft der afrikanischen Partner ist hierzu jedoch unabdingbare Voraussetzung, ebenso wie Transparenz in allen Bereichen und Ebenen, vor allem im Rohstoffbereich (vgl. die Extractive Industry Transparency Initiative – EITI).

3.6 Lebens- und Überlebenschancen verbessern: Bildung und Gesundheit

Qualifizierte Demokratien setzen gebildete und informierte Bürger voraus. Eine florierende Wirtschaft benötigt qualifizierte und gut ausgebildete (und gesunde) Fachkräfte. Der Ausbau der Bereiche Grund-, Aus- und Weiterbildung ist gerade deshalb von zentraler Bedeutung.

Faire Partnerschaft muss aber auch den Wissens- und Know-How-Transfer durch eine verbesserte Kooperation mit afrikanischen Hochschulen insbesondere bei der Ausbildung von Experten und Eliten intensivieren. Die HIV/AIDS-Pandemie und andere, auch armutsbedingte Krankheiten stellen ein gravierendes humanitäres, gesellschaftliches und volkswirtschaftliches Problem dar. Gerade in den Gesundheitssektor muss deshalb mehr investiert werden, wobei sich hier vor allem multilaterale Initiativen und globale Fonds anbieten.

3.7 Zukunft sichern: Umwelt-, Klima- und Ressourcenschutz

Der schonende Abbau und verantwortungsvolle Umgang mit natürlichen Ressourcen in Afrika sind in Afrikas eigenem Interesse, von globaler Bedeutung und seit vielen Jahren

Schwerpunkte deutscher Entwicklungspolitik. Der Schutz des tropischen Regenwaldes im Kongobecken und andere, nicht nur für Afrika, sondern darüber hinaus global wichtige Initiativen müssen weiter unterstützt werden. Dies macht die Fortentwicklung und den Einsatz erneuerbarer Energien, insbesondere der Solarenergie, zur zukunftsweisenden Investition in Afrika.

Die Bekämpfung und Eindämmung der Wüstenbildung, Anstrengungen für ein vernünftiges und grenzüberschreitendes Wassermanagement sind nicht nur ökologisch sinnvoll, sondern zunehmend sicherheitsrelevant. Schließlich befürchten Experten, dass die Kriege der Zukunft nicht um Öl, sondern um Wasser geführt werden, vor allem in Afrika.

3.8 Entwicklungsinitiativen harmonisieren und Politik kohärenter gestalten

Die Harmonisierung des Engagements möglichst aller Geber (einschließlich multilateraler Organisationen) und eine vernünftige Arbeitsteilung würden die Effektivität des Mitteleinsatzes wesentlich erhöhen und zu besseren Ergebnissen führen. Auch der Einsatz der Instrumente und Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit muss zwischen den Gebern besser abgestimmt werden (joint donor approach), komplementär und zugleich differenziert und maßgeschneidert sein.

Die Millenniumserklärung vom September 2000 und die Millenniumsentwicklungsziele, bei denen sich 189 Staaten acht ehrgeizige Ziele gesteckt haben, waren Meilensteine auf dem Weg zur Verwirklichung gemeinsamer Ziele und zur Bewältigung globaler Probleme. Die internationalen Konferenzen von Rom 2003 zur Geberharmonisierung und von Paris 2005 zu mehr Effektivität in der Entwicklungspolitik konnten einen breiten Konsens in der Gebergemeinschaft herstellen. Um die Herausforderungen Afrikas, deren globale Dimension immer evidenter wird, effektiv anzugehen, muss die bisher erreichte Politikkohärenz aber weitergehen.

Entwicklungszusammenarbeit in Afrika bleibt an vielen Orten wirkungslos, wenn auswärtige Partikularinteressen (wie z.B. diejenigen Chinas im Sudan) die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen von afrikanischen Ländern negativ beeinflussen und Völkermord billigend in Kauf nehmen. Das Insistieren auf *good governance* als neuem Paradigma der (westlichen) Entwicklungspolitik wird zur Farce, wenn es nicht als universal gültiges Leitbild von allen Staaten anerkannt wird. Deshalb muss *good global governance* von beiden Entwicklungspartnern kohärent und konsequent eingefordert werden.

Darüber hinaus muss Politikkohärenz in der Partnerschaft mit afrikanischen Ländern in Deutschland hergestellt werden. Institutionelle Eigeninteressen einzelner Ressorts, persönliche Motive und Vorlieben von deren Leitungspersonal sowie schwer nachvollziehbare Zuständigkeiten führen zu inkonsistentem Auftreten Deutschlands in Afrika. Konvergierende Ziele und Strategien über alle Ressorts hinweg (ein nationaler Aktionsplan für Afrika) und klare Zuständigkeiten (ein Afrikabeauftragter mit Richtlinienkompetenz und „robustem“ Mandat) sind Voraussetzung für ein konsistentes und effektives Auftreten

Deutschlands im Rahmen multilateraler Organisationen, aber auch unseren afrikanischen Partnern gegenüber.

3.9 Sektorale, regionale und organisatorische Konzentration vorantreiben

Die derzeitige Mittelsituation sowie die Einsicht in die begrenzten Erfolgsaussichten sollten nicht einfach nur zu Bescheidenheit im Auftreten der Entwicklungspolitik führen. Sie machen eine stärkere Schwerpunktsetzung für die Zusammenarbeit mit Afrika unumgänglich. Um insbesondere die skizzierten Probleme effektiv angehen zu können, ist es vor allem erforderlich, sich auf Schlüsselsektoren zu konzentrieren. Priorität genießen sollten dabei die Bereiche *good governance*, Wirtschaft und Handel, Bildung und Gesundheit, Frieden und Sicherheit sowie Umwelt-, Klima- und Ressourcenschutz.

Für die internationale Staatengemeinschaft ist es unumgänglich, sich in allen afrikanischen Ländern sichtbar zu engagieren. Die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit hingegen muss sich in ihrem Engagement konzentrieren auf einige Länder in Afrika, um die Erfolgsaussichten zu erhöhen. Kriterien sollten dabei Bedürftigkeit (Solidarität), politische Bedeutung (Signifikanz), wirtschaftliche Relevanz (deutsche Interessen) und die Eignung als Partner sein.

Die politische Bedeutung hängt dabei vor allem von der Bevölkerungsgröße, der internationalen Präsenz und der Fähigkeit zur Machtprojektion ab. Die wirtschaftliche Bedeutung wird insbesondere determiniert durch die Größe des Marktes, die wirtschaftliche Dynamik gerade des Außenhandels sowie die Ausstattung mit Rohstoffen. Bei der Eignung als Partner sind die Erfolgsaussichten bei reformorientierten Ländern und so genannten „good performers“ sicherlich größer. Schwierige Partner und Länder mit *bad governance* können dabei besondere Herausforderungen für nicht staatliche Organisationen wie politische Stiftungen darstellen, deren Interventionsmöglichkeiten flexibler sind und nicht den bilateral vereinbarten Sektoren unterliegen.

In Afrika sind zahlreiche multilaterale Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit tätig. Dabei kommt es nicht selten zum Aufbau von doppelten Strukturen, ähnlichen Programmen, Doppelungen aufgrund fehlender Absprachen, Synergiedefiziten etc. Deutschland beteiligt sich insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen an zahlreichen dieser multilateralen Institutionen, ohne dafür adäquaten politischen Einfluss nehmen zu können. Die entwicklungspolitische Relevanz und Effizienz dieser Institutionen sollte überprüft werden, eine Konzentration des deutschen Engagements auf wichtige und effektive Institutionen ist angebracht. Da die Effektivität der multilateralen Zusammenarbeit „zu wünschen übrig lässt“ – wie der aktuelle Prüfbericht der OECD/DAC über die deutsche Entwicklungszusammenarbeit feststellt – und diese derzeit dennoch über 40 Prozent der deutschen ODA erhalten (obwohl der Haushaltsausschuss des Bundestages die Obergrenze von 30 Prozent für Beiträge des BMZ für angemessen hält), ist eine entsprechende Rückführung und Umschichtung zugunsten der bilateralen Zusammenarbeit in angemessenem Umfang wichtig.

Die staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit können mit ihrem pluralistischen Ansatz auf allen Ebenen der Kooperation flexibel und konstruktiv intervenieren. Eine stärkere Koordinierung von deren Engagement und eine gezielte Profilbildung würden diese Stärke noch sichtbarer machen können.

3.10 Den Mitteleinsatz effektiver gestalten

Angesichts begrenzter Mittel ist eine höhere Effektivität der internationalen Entwicklungszusammenarbeit dringend erforderlich. Dies mahnt nicht nur der Bundesrechnungshof in seinen Berichten zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit an, sondern dies wurde in zahlreichen internationalen Deklarationen gefordert, zuletzt und besonders prominent in der Paris Declaration on Aid Effectiveness von 2005.

Doch selbst bei effizientem Einsatz der öffentlichen Mittel werden diese nicht in hinreichender Form zur Verfügung stehen, um die massiven Probleme Afrikas in den Griff zu bekommen. Zwar wird schon seit 1964 die Erhöhung der ODA auf 0,7 Prozent des BNP gefordert und diese im EU-Stufenplan vom Mai 2005 schließlich als verbindliches Ziel für 2015 festgelegt. Doch auch wenn die alte und die neue Bundesregierung die Erreichung von 0,7 Prozent als Zielvorgabe offiziell formuliert haben, stellte und stellt deren Erfüllung eine große finanzielle Herausforderung für den Bundeshaushalt dar – selbst beim Einsatz innovativer Finanzierungsinstrumente.

Im Übrigen hat die Forderung nach einer massiven Erhöhung der ODA dazu geführt, dass immer mehr Wissenschaftler den Zusammenhang von Einsatz und Wirksamkeit der Mittel analysieren und hinterfragen. Schließlich haben verschiedene Initiativen in den letzten Jahren, vor allem die britische G8-Ratspräsidentschaft 2005, wichtige Akteure wie Jeffrey Sachs (als Berater des ehemaligen Generalsekretärs Kofi Annan) sowie medienwirksame Benefizkonzerte vielerorts den Eindruck erweckt, dass durch die bloße Erhöhung der Entwicklungshilfe die Probleme Afrikas gelöst werden können („viel hilft viel“). Der von Sachs geforderte *big push* suggerierte zudem eine *big trap*, eine große und tragische Entwicklungsfalle, in die Afrika geraten ist und aus der man den Kontinent nur durch massive Unterstützung von außen (wie ein *deus ex machina*) befreien könne.

Neuere Studien kommen allerdings zu dem Ergebnis, dass es keinen linearen Input-Output-Nexus gibt und nicht mit jedem zusätzlichen Euro der entwicklungspolitische Ertrag in gleichem Maße zunimmt, ab einem gewissen ODA-Niveau der Effekt sogar negativ sein kann. Hinzu kommt, dass eine erhöhte ODA zu größeren Abhängigkeiten und zu langfristigen volkswirtschaftlichen Problemen führen kann. Die quantitative Erhöhung der ODA (Input) muss deshalb einhergehen mit einer qualitativen Verbesserung der Konzepte und Instrumente (Output). Ein noch effizienterer und gezielterer Einsatz öffentlicher Mittel ist daher dringend erforderlich, um nachhaltige Wirkungen zu erzielen.

Africa ante Portas

Wolfgang Maier

Ach Afrika ...

Das Afrikabild der Europäer war immer geprägt von Faszination und Schauer. Afrika war jahrhundertlang der unbekannte schwarze Kontinent, den es zu erforschen, zu missionieren, auszubeuten, zu befreien und zu entwickeln galt. Afrika lockte Abenteurer, Missionare, Ausbeuter, Heilsbringer und Entwicklungshelfer, zuletzt auch Touristen: „Serengeti darf nicht sterben.“

Europäer glauben zu wissen, wie es in und um Afrika aussieht. Sie lernen es in Schulbüchern und bekommen es live auf ihre Bildschirme geliefert – anlässlich einer Hungersnot, eines Bürgerkriegs, oder wenn ein Diktator wieder einmal die Verfassung außer Kraft gesetzt hat.

Wie Anke Poenicke in einer Untersuchung für die Konrad-Adenauer-Stiftung¹ zeigt, ist das Afrikabild deutscher Schüler bis heute durch die bekannten Stereotypen gekennzeichnet: Afrika ist arm, Afrika ist fremd, Afrika ist wild. Aber auch: Afrikaner sind musikalisch, und Afrikaner sind sportlich.

Afrika war seit dem 15. Jahrhundert Europas kolonialer Hinterhof. Europäer waren hier immer die Akteure, Afrikaner hatten das hinzunehmen. Daran änderte auch die Entkolonialisierung Afrikas ab Anfang der sechziger Jahre des letzten Jahrhunderts wenig. Wieder wurde Afrika aufgeteilt, diesmal entsprechend den jeweiligen Interessenlagen der geostrategisch agierenden ideologischen Blöcke.

Das Verhältnis zwischen Afrika und dem Westen ist immer ungleich gewesen: Die eine Seite verfügte über praktisch alle politischen, wirtschaftlichen und technisch-wissenschaftlichen Ressourcen und über ein hohes Selbstbewusstsein, während die andere im direkten Vergleich dazu ressourcenlos war. Afrikaner wissen inzwischen selbst, dass der Rückstand praktisch uneinholbar geworden ist. Axelle Kabou² geht soweit zu behaupten, dass der anhaltende Druck zur Entwicklung in Afrika inzwischen ein grundlegendes Unwohlsein, einhergehend mit einem Gefühl der permanenten Demütigung, auslöse.

Und weil es die Europäer nie verstanden haben, ihre ungeduldigen und manchmal ungeduldsamen Eingriffe mit den Afrikanern zu synchronisieren, begannen sie irgendwann

leise zu stöhnen: „Ach, Afrika“ – wie es etwa in dem kenntnisreichen Buch von Bartholomäus Grill geschieht.³

Hin und wieder traten Afrikaner dann aber doch als Akteure auf, allerdings nicht immer so, wie es die Europäer erwartet hatten. Unvergessen etwa sind skurrile Diktatoren wie Idi Amin Dada oder Kaiser Jean-Bedel Bokassa I. – diese Nennungen könnten noch um einige zeitgenössische Herrscher und Führer erweitert werden.

Freilich gibt es in der jüngeren Geschichte auch positive Beispiele, wie etwa den ehemaligen südafrikanischen Präsidenten Mandela, und in einer ganzen Reihe von Ländern sind heute demokratische Systeme mehr oder weniger fest etabliert.

Umfragen haben ergeben, dass die meisten Afrikaner für die Demokratie und für den Rechtsstaat sind (4), allerdings sind sie mit deren Errungenschaften bis jetzt keinesfalls zufrieden. Sie erwarten von einem demokratischen System eben auch eine wirtschaftliche Dividende, und die ist bis jetzt noch kaum angekommen.

Damit dürfte deutlich sein, dass der Erfolg demokratischer Systeme in Afrika eng mit einem wirtschaftlichen Erfolg korreliert, der bis auf die persönliche Ebene des Bürgers hinabreichen muss.

Dass die politische und wirtschaftliche Emanzipation und Entwicklung in Afrika in den letzten 50 Jahren keine wirklichen Fortschritte gemacht hat, ist also kein Geheimnis mehr. Die Suche nach Auswegen aus dieser verfahrenen Entwicklung geht aber weiter, und zwar mit recht gegensätzlichen Argumenten und Instrumenten. Während die Einen einen völligen Schuldenerlass und damit einhergehend eine Art Marshall-Plan fordern, schlagen die Anderen einen völligen Stopp der Entwicklungshilfe vor. Diese habe schon bisher nichts bewirkt, eher das Gegenteil sei der Fall: Entwicklungshilfe habe Entwicklung geradezu verhindert.

Während sich diese Diskussion in politischen und akademischen Zirkeln abspielt, haben viele Afrikaner draußen vor der Tür Fakten geschaffen. Sie haben ihren Ländern den Rücken zugekehrt und sich auf den Weg gemacht.

Draußen vor der Tür

Was draußen vor unserer Tür, im benachbarten Afrika, wirklich geschah und geschieht – das hat Europa eigentlich nie wirklich interessiert. Musste es auch nicht, schließlich hat seit Hannibals Italienfeldzug aus Afrika keine wirkliche Gefahr mehr gedroht.

Wenn hin und wieder verschiedene Völker in Afrika aneinander gerieten, war das zwar jeweils eine humanitäre Katastrophe und wurde mit Entsetzen zur Kenntnis genommen, aber es war ja weit weg: Nirgendwo in Afrika.

Nach dem Fall der Mauer weckte die Implosion des Ostblocks vor 15 Jahren zuerst große Hoffnungen. Der Wind des Wandels sollte, wie eine unsichtbare Hand sozusagen, für eine neue und demokratische Ordnung sowie für wirtschaftliche Entwicklung überall auf dem Kontinent sorgen.

Die Hoffnung, dass die gute Idee es schon richten werde, hat getrogen. Die in den vergangenen Jahren allmählich aufkeimende Skepsis versuchte man mit gezieltem *political engineering* (*good governance*, *peer review*...) und durch wirtschaftliche Initiativen (NEPAD) zu bekämpfen. Die erhofften Erfolge lassen auf sich warten.

Inzwischen müssen Europäer überrascht feststellen, dass sich in anderen Weltregionen erfolgreiche wirtschafts- und demokratiepolitische Konzepte eben doch nicht ohne Weiteres auf Afrika übertragen lassen.

Solange in Afrika die „*Push*-Faktoren“ (Krieg und gewaltsame Konflikte, Armut und wirtschaftliche Not, Überbevölkerung, Umweltzerstörung sowie kulturelle und soziale Erosion) wirken und in Europa die bekannten „*Pull*-Faktoren“ (politische und wirtschaftliche Stabilität, Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten, Bildungszugang), wird sich an dem Ungleichgewicht – ungeachtet auch bester Absichten – wenig ändern. Eine Folge davon, die zunehmende Migration, wird weiter unten etwas ausführlicher behandelt.

Verstärkt wird Europas Aufmerksamkeit in Bezug auf Afrika aber auch durch eine andere Tatsache: Anstatt sich fügsam in die Vorgaben weltwirtschaftspolitischer Weiser zu schicken und harte Auflagen anzunehmen, haben viele afrikanischer Länder damit begonnen, wirtschaftliche und politische Beziehungen zur Volksrepublik China auf- und auszubauen.

Chinas Interessenlage ist bekannt, die Volksrepublik braucht dringend Rohstoffe für ihre rasant wachsende Industrie. Und: Wegen der gestiegenen Ölpreise wird die Ölförderung in einigen afrikanischen Ländern immer lukrativer.

China hat Afrika aber auch Einiges anzubieten: Wirtschaftliche Kontakte ohne langatmige Debatten zur jeweiligen Situation der Menschenrechte, billige Produkte und einen riesigen Absatzmarkt für Afrikas Rohstoffe. Und außerdem in der Wahrnehmung afrikanischer Regenten: Anerkennung ohne Herablassung, denn die Volksrepublik hat überdies keinen kolonialen Ballast mit sich herumzuschleppen.

Afrikanische Regenten scheinen die neue Wertschätzung des Reichs der Mitte zu genießen, bemerkt man doch auch ein weiter nachlassendes Interesse des Westens. Eröffnet sich so vielleicht wieder einmal ein Hintertürchen, aus dem sich afrikanische Eliten davonstehlen können, ohne selbst die Verantwortung für die Entwicklung des Kontinents übernehmen zu müssen, wie etwa Axelle Kabou⁴ dies so vehement fordert?

Mit dem Auftauchen Chinas und der zunehmenden Migrationsbereitschaft dämmert im Westen aber auch die Erkenntnis, dass da draußen vor der Tür Europas ein unverstandener, un-

entwickelter und politisch fragiler Kontinent liegt, der an die Türen der Wohlstandinseln in Europa pocht und nun auch noch bereit ist, völlig unerwartete Allianzen einzugehen.

Sollte Afrika damit vielleicht doch wieder interessant werden? Schließlich birgt der Kontinent ja immer noch ungeheure Schätze. Experten rechnen zum Beispiel damit, dass Angola in wenigen Jahren zum größten Ölproduzenten des Kontinents werden könnte. Es ist sicher kein Zufall, dass sich die Volksrepublik China gerade in Angola immer stärker engagiert.

Der große Marsch

Der englische Film *Der Marsch* (GB 1990) rief zu Beginn der neunziger Jahre eine heftige Debatte hervor. In ihm wird der Marsch von Tausenden vor einer Hungersnot fliehenden Afrikanern beschrieben, deren Ziel Europa ist.

Der mit allerlei Klischees behaftete Film (Afrikaner sind schicksalsergeben, Afrika ist ein Fass ohne Boden usw.), passte zwar gut in die beginnende Debatte um Einwanderung und Angst vor Überfremdung, ging aber dann angesichts der aktuellen Wiedervereinigungsthemen schnell in ihnen unter. Immerhin, kurzfristig rüttelte er einige auf.

Das war es dann aber für mehrere Jahre auch, außer dass die Medien hin und wieder berichteten, dass überfüllte Boote versucht hätten, von Afrika aus überzusetzen, und dass viele dabei Schiffbruch erlitten hätten. Niemand weiß, wie viele Menschen bei dem Versuch, nach Europa zu gelangen, ihr Leben verloren haben. Es interessierte sich aber auch niemand wirklich dafür.

Was der Film nicht ansprach, das waren die strukturellen Ursachen und die wahre Größenordnung der dahinter stehenden Problematik.

Die Reaktion auf die jüngsten Ereignisse in Mellila und Ceuta, wo Hunderte von Afrikanern versuchten, über die immer höheren Stacheldrahtzäune Europas zu klettern, haben den Kontinent erneut aufgerüttelt. Diesmal ist alles etwas anders: Afrika ist jetzt nicht mehr so weit weg, Afrika pocht an unsere Türen.

Die Flucht: Ursachen und Wirkungen

In keinem einzigen afrikanischen Land sind die Lebensbedingungen für die große Mehrheit der Bevölkerung vergleichbar mit den Lebensbedingungen in Europa. In vielen Ländern des Kontinents haben sie sich in den letzten Dekaden sogar weiter verschlechtert. Die Hoffnung vieler Afrikaner auf ein wenigstens die Grundbedürfnisse befriedigendes Leben in einem halbwegs funktionierenden staatlichen Gebilde sind geschwunden. Nicht einmal das nackte Überleben ist mancherorts garantiert. Armut und Hunger sind verbreitete Phänomene, Rechtlosigkeit und Willkür, Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung – über all das wird bei Bedarf auch in den internationalen Medien ausführlich berichtet.

Natürlich herrscht nicht überall Chaos. Es gibt durchaus auch Länder, in denen Wahlen stattfinden und in denen der Wähler tatsächlich die Wahl hat, in denen der Staat funktioniert und in denen es Anzeichen einer demokratischen Konsolidierung gibt. Aber selbst in diesen Ländern fehlt die wirtschaftliche Dynamik, wie sie etwa asiatische Entwicklungsländer auszeichnete, die inzwischen mindestens zu Schwellenländern geworden sind. Damit vergrößert sich der Abstand weiter.

Für junge Menschen gibt es in den meisten Ländern Afrikas selten gute und praktisch keine erstklassigen Bildungsangebote, und Arbeit gibt es ebenfalls kaum. Aber sie glauben zu wissen, dass in Europa Milch und Honig fließen. Dank der medialen Durchdringung selbst hinterster Winkel ist ihnen klar: Europa ist reich, wir sind arm. Die Frage nach dem Warum stellt niemand mehr – es reicht, dass man es so sieht.

Natürlich machen sich die mobilen, meist jüngeren Menschen zuerst auf den Weg und klopfen an. Hinter ihnen stehen viele, die aufmerksam zuschauen.

Die Flüchtlingsorganisation der Vereinten Nationen⁵ unterstützte 2005 rund drei Millionen Flüchtlinge in Afrika. Über 730 000 sudanesischen Flüchtlinge wurden in den Nachbarländern Tschad, Uganda, Äthiopien, Kenia, DR Kongo und Zentralafrikanische Republik gezählt. Burunder (etwa 480 000) sind nach Tansania, Sambia, DR Kongo, Südafrika und Kanada geflohen. Aus der Demokratischen Republik Kongo sind etwa 460 000 Menschen nach Tansania, Sambia, Kongo, Burundi und Ruanda migriert.

Schätzungen, dass weit über eine Million Simbabwe in benachbarte Länder geflohen seien, sind zwar kaum zu belegen, dürften der Wirklichkeit aber durchaus nahe kommen.

Man könnte diese Aufzählungen ohne Weiteres fortsetzen, wobei es nicht so sehr um die genauen Zahlen, die ohnehin nur geschätzt werden können, und um die auch nur sehr grob schätzbare Zahl von Binnenvertriebenen (*internally displaced people*) geht. Es sind die Größenordnungen, die bedrücken und die Folgen, die sich daraus ergeben.

Nach wie vor finden also die großen Wanderungen innerhalb Afrikas selbst statt. Dass die Flüchtlinge dabei die Leistungsfähigkeit der Aufnahmeländer in der Regel überfordern, steht außer Frage. Die Folgen für die Aufnahmeländer sind vielfältig. Sie reichen von einer zusätzlichen wirtschaftlichen Belastung, Überbeanspruchung der natürlichen Ressourcen bis hin zu sozialer Destabilisierung und zum Import von Konflikten. In einigen Aufnahmeländern wird von zunehmender Fremdenfeindlichkeit berichtet.

Dass diese Flüchtlinge aus ihren afrikanischen Aufnahmeländern meist weniger Positives nach Hause berichten, liegt nahe. Damit bleibt oder wird Europa als zwar schwer zu erreichendes, aber konkurrenzlos gutes Migrationsziel noch interessanter. Um es zu erreichen, werden dann auch hohe Risiken in Kauf genommen.

Die nach Europa Emigrierten berichten aber nicht nur positiver als die sich in afrikanischen Nachbarländern Aufhaltenden, sie können mitunter sogar Einkommen zu ihren Familien

transferieren. In einigen Ländern, etwa im Falle Senegals, machen diese Zahlungen bereits einen erheblichen Teil des Sozialprodukts aus. Die Weltbank berichtete jüngst, dass die Summe der Transferleistungen aller Migranten die gesamten Entwicklungshilfeleistungen bereits deutlich übersteige. Dieser überwiegend positiv beurteilte Aspekt der Migration sei bisher unterbewertet worden⁶. Sie weist aber auch auf die problematischen Aspekte hin, wie auf den vor allem für kleine Länder schwer zu verkraftenden Brain Drain.

In Deutschland lebten nach Angaben des Statistischen Bundesamtes⁷ im Jahr 2004 rund sieben Millionen Ausländer (8,9 Prozent der Gesamtbevölkerung), von denen nicht ganz vier Prozent (knapp unter 300 000) aus Afrika stammen. In der EU belief sich die Zahl der aus Afrika Stammenden auf etwa 4,6 Millionen. Hierbei handelt es sich um offiziell Eingereiste, zur Zahl der sich illegal in den Grenzen der Europäischen Union Aufhaltenden gibt es allenfalls Schätzungen, sie reichen von 300 000 bis 500 000 pro Jahr.⁸

Damit ist zunächst klar, dass es sich bei der Migration aus Afrika nicht so sehr um eine deutsche Angelegenheit handelt, die Immigration aus Afrika betrifft in erster Linie die europäischen Mittelmeeranrainer. Auch im Kontext der gesamten Immigration nach Europa stellen Migranten aus Afrika kein besonders akutes Problem dar, auch wenn die medienwirksame Vermarktung des „Ansturms aus Afrika“ über das Mittelmeer dies suggeriert. Die zahlenmäßig weitaus größere Zuwanderung in die Europäische Union erfolgt bis jetzt aus anderen Weltregionen.

Andererseits stellt die mittel- und möglicherweise sogar längerfristig zu prognostizierende Nicht-Entwicklung, noch dazu verschärft durch die HIV/AIDS – Problematik, in vielen Ländern Afrikas doch ein erhebliches Problempotenzial dar. Europa wird auf Dauer nicht wegschauen können, wenn es in Afrika brennt – besonders, nachdem auch in Frankreich die ersten Brandherde sichtbar geworden sind.

Aussperren, abschieben, internieren?

Die in Melilla und Ceuta überrannten und überraschten spanischen Behörden reagierten zunächst mit der Erhöhung der Zäune und der Zahl der Grenzschützer. Dass dadurch das Problem nicht zu lösen war, muss den Verantwortlichen aber klar gewesen sein, schließlich waren und sind ja auch italienische Behörden mit einem Ansturm konfrontiert, und ganze Inseln lassen sich nicht einzäunen.

Nachdem 2003/2004 vor Italien ein Schiff des Komitees Cap Anamur mit Hunderten von Flüchtlingen aufgebracht worden war, hatte es bereits Forderungen gegeben, das Flüchtlingsproblem „heimatnah“, das heißt noch auf afrikanischem Boden, zu lösen.

Aufsehen erregte die Forderung auch deutscher Politiker verschiedener Parteien, bereits im Vorfeld und „kulturnah“ – das heißt in Afrika – Auffanglager einzurichten. Dies müsse selbstverständlich auf europäischer Ebene koordiniert und harmonisiert werden, was durch-

aus einleuchtet und die gemischten Gefühle, die mit einem derartigen Vorschlag unweigerlich einhergehen, etwas relativiert.

Mit derartigen Lagern könnte vorübergehend ein Symptom behandelt werden, die Ursachen der Wanderung würden davon aber nicht berührt. Auch EU-Kommissionspräsident Barroso, der postwendend eine Erhöhung der Entwicklungshilfe „im Interesse Europas“ ankündigte, scheint noch einem überholten Denkmuster verhaftet zu sein. Was auch auf die Rockmusiker zutrifft, die inzwischen Afrika entdeckt haben, wobei aber keinesfalls ganz klar ist, wem dies wirklich nützt.

Alles das geht am Kern des Problems vorbei. Dieser Kern liegt tief begraben in unserer Wahrnehmung Afrikas.

Europas Verhältnis zu Afrika ist – psychologisch gesprochen – „gestört“. Diese Störung hat ihre Wurzeln in der Kolonialzeit, sie war jahrhundertlang von einer asymmetrischen Beziehung geprägt und sie hat die Wahrnehmung und das Denken beider Seiten beeinflusst. Asymmetrisch sind die Beziehungen geblieben, auch wenn man zumindest versucht hat, diese Beziehungsstörung durch Elemente wie „Partizipation“ und „Kooperation“, die letztlich doch rhetorische Figuren bleiben mussten, aufzulösen. Auch die Fülle an neuerer europäischer Literatur und an Event-Spektakeln zu Afrika bestätigt vielleicht ein gewachsenes Interesse, aber dieses scheint nach wie vor durch ein merkwürdig fasziniertes Unverständnis gekennzeichnet zu sein: „Weiße Frau heiratet Massai!“

Und dabei liegt Afrika beinahe fußläufig zu Europa, Afrikaner sind unsere direkten Nachbarn. In unserem nachbarschaftlichen Interesse muss es liegen, diesen Nachbarn dazu zu verhelfen, dass sie in ihren eigenen Ländern in angemessenem Wohlstand und in Würde leben können. Mit Zäunen, Auffanglagern und mit einer materiellen Erhöhung der Entwicklungshilfe oder mit einem Schuldenerlass allein wird das ganz sicher nicht zu schaffen sein.

Die Lösung der afrikanischen Probleme liegt in Afrika selbst, und Afrikaner müssen dabei die herausragende Rolle spielen. Das fordern inzwischen auch immer mehr Afrikaner. Axelle Kabou⁹ erhebt in ihrer Streitschrift *Weder arm noch ohnmächtig* massive Vorwürfe gegen die afrikanischen Eliten und deren weiße Helfer. Sie fordert ein völliges Umdenken und eine Neuorganisation der Beziehungen zwischen Afrika und Europa. Europa müsse seine Überheblichkeit und Afrika müsse seine Komplexe loswerden. Erst dann könne eine wirkliche Partnerschaft entstehen. Dabei stellt sie auch fest, dass es kein Tabu mehr sein dürfe, die Situation in Afrika direkt mit dem Verhalten der Afrikaner in einen Zusammenhang zu bringen, und sie klagt in diesem Zusammenhang auch die Helfer an, eben dieses – wenn auch mit edlen Motiven – zu verhindern.

Beispiele dafür lassen sich allerorts finden, etwa wenn eine über weit verbreitete Armut im Lande klagende Regierung eine Erhöhung der Entwicklungshilfe fordert (die ihr gerne ge-

währt wird), gleichzeitig aber aus dem Staatshaushalt einen irrwitzig teuren Präsidentenpalast finanziert. Das hier zitierte Beispiel kann übrigens zeitnah „verortet“ werden, es handelt sich nicht um ein längst vergangenes Ereignis. Werden hier etwa postkolonial-komplexbeladene Helfer zu Komplizen?

All dies ist vielen, vor allem jüngeren Afrikanern inzwischen auch klar, und sie bringen dies auch immer deutlicher zum Ausdruck. Bis eine kollektive Psychotherapie allerdings materiell zu wirken beginnt, wird man nicht warten können. Bis dahin wird es wohl zu einer Mischung verschiedener altbekannter und – das sei an dieser Stelle gefordert – auch neuer Instrumente kommen müssen.

Wobei hier unter *neuen* Instrumenten keinesfalls die vorübergehende Internierung von Migrationswilligen verstanden wird, sondern vielmehr deren produktiver Einsatz (zeitlich befristeter Aufenthalt, eventuell nach Herkunftsländern kontingentiert und auf der Grundlage bilateraler Verträge mit kombilohnähnlicher und aus Entwicklungshilfemitteln teilfinanzierter Entlohnung). Wenn nämlich die Erkenntnisse der Weltbank richtig sind, dann würde ein erheblicher Teil dieser Entlohnung wieder transferiert und käme der wirtschaftlichen Entwicklung der Herkunftsländer zugute.

Möglich ist, dass sich dabei allmählich auch das Gesicht der Entwicklungshilfe ändern könnte. Wenn sie aber nicht in der Lage ist, gemeinsam mit afrikanischen Partnern neue und kreative Konzepte zu entwickeln, dann hat sie sich in der bisherigen Form möglicherweise ohnehin schon bald überlebt.

¹ A. Poenicke, „Afrika in Deutschen Medien und Schulbüchern“, in: *Zukunftsforum Politik*, Nr. 29, Konrad-Adenauer-Stiftung 2001.

² A. Kabou, *Weder arm noch ohnmächtig – Eine Streitschrift gegen schwarze Eliten und weisse Helfer*, 2. Auflage, Basel 2001.

³ B. Grill, *Ach Afrika*, Siedler 2003.

⁴ A.a.O.

⁵ UNHCR – auf einen Blick. UNHCR-Statistik zum 01.01.2005 (www.unhcr.de).

⁶ World Bank, *Global Economic Prospects 2006*, Washington und Genf.

⁷ Statistisches Bundesamt Deutschland 2005, Ausländische Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit, aktualisiert 19.10.2005 (www.destatis.de).

⁸ BMZ (Hrsg.), *Migration in und aus Afrika*, Bonn 2004.

⁹ A.a.O.

Die ungewisse Zukunft der G8-Strategie zur Entwicklung Afrikas

Peter Molt

Neue Dynamik in der Zusammenarbeit mit Afrika

Auf Initiative Großbritanniens, nachdrücklich unterstützt von Frankreich, haben die Staatshäupter der G8 auf ihrem Gipfeltreffen im schottischen Gleneagles vom 6. bis 8. Juli 2005 beschlossen, ihre partnerschaftlichen Anstrengungen zur politischen und wirtschaftlichen Konsolidierung Afrikas über die 2002 in Kananaskis beschlossene Afrikastrategie hinaus zu verstärken. Damals hatten die G8 beschlossen, die aus einer Umgründung der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) entstandene Afrikanische Union (AU) politisch, technisch und finanziell bei ihren Bemühungen zur Konfliktprävention und -lösung, zur Friedenserhaltung und zur Terrorismusbekämpfung zu unterstützen. Parallel dazu sollte das ursprünglich von Südafrika, Nigeria, Algerien und Ägypten entwickelte Programm der „Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung“ (New Partnership for Africa's Development, NEPAD) die wirtschaftliche Stagnation Afrikas überwinden und helfen, die Millennium Development Goals (MDG) zu erreichen.

Grundgedanke von NEPAD war es, Länder, die bereit sind, ihre Demokratie zu konsolidieren, Frieden und Sicherheit zu unterstützen und eine auf die Wohlfahrt ihrer Bevölkerung ausgerichtete Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik zu verfolgen, besonders zu unterstützen. Durch *peer reviews* soll der Reformprozess von den teilnehmenden Ländern gemeinschaftlich selbst kontrolliert und gestärkt werden. Die G8 sahen in NEPAD und der Gründung der AU die Chance für eine neue Partnerschaft mit Afrika, gegründet auf gegenseitige Verantwortung und Achtung. Sie beschlossen deshalb, um die Initiative zu unterstützen und eine solide Grundlage für die zukünftige Zusammenarbeit zu bauen, einen Afrikaaktionsplan.

Drei Jahre nach Kananaskis zeigte sich jedoch, dass die bisherigen Anstrengungen nicht ausreichten, um die von den Vereinten Nationen zum Jahrtausendwechsel verkündeten Entwicklungsziele in Afrika südlich der Sahara zu erreichen. Einerseits sind die von der AU und NEPAD erwarteten Bemühungen um Frieden und wirtschaftlichen Fortschritt ins Stocken geraten, andererseits wurden aber auch die Versprechungen der Geber, das finanzielle Volumen der Hilfe für Afrika wesentlich zu erhöhen und die Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit zu steigern, bisher nicht eingelöst. Die sich abzeichnenden Probleme veranlassten den britischen Premierminister Tony Blair, der im vergangenen Jahr sowohl

Gastgeber des G8-Gipfels, als auch Präsident der Europäischen Union war, der Zusammenarbeit mit Afrika neue Dynamik zu verleihen. Zur Vorbereitung der Konferenz beauftragte er eine eigene Studiengruppe, die Commission for Africa (CFA), einen Bericht zur weiteren Entwicklung Afrikas vorzulegen.¹ Kritiker an diesem Vorgehen stellten die Frage, warum eine eigene Kommission mit dieser Bestandsaufnahme betraut wurde und nicht die AU oder NEPAD dazu aufgefordert wurden. Auch hielten sie den in Kananaskis beschlossenen Aktionsplan für realistischer und praxisnäher als die neue Initiative.

Als Grund für die Bemühungen Blairs wurde eher sein Interesse an einer weltweiten, publikumswirksamen Aktion vermutet als der Wille, über Kananaskis hinaus eine Konkretisierung und Verstärkung der Zusammenarbeit mit Afrika zu erreichen. Da jedoch die G8 sich den Bericht der CFA, wenn auch mit Abstrichen bezüglich seiner Verbindlichkeit, in wesentlichen Teilen zu eigen machten, wurde international ein politischer Prozess ausgelöst, der es nicht erlaubt, in den Beschlüssen von Gleneagles nur eine weitere unverbindliche und rhetorische Erklärung der Industrieländer zu sehen.

Die G8 erklärten, dass sie die politische und die wirtschaftliche Entwicklung in Afrika für eine der wichtigen Herausforderungen der führenden Industrieländer halten. Die Entschuldung der ärmsten Länder Afrikas südlich der Sahara soll beschleunigt, der Ressourcenfluss nach Afrika vergrößert und die Kapazitäten und Eigenverantwortung Afrikas für politische Stabilität und Frieden gestärkt werden. Dafür soll die Hilfe für Afrika bis zum Jahr 2010 auf 50 Milliarden US-Dollar verdoppelt werden. Die europäischen Teilnehmer versprachen, ihre ODA-Leistungen sukzessive auf 0,56 Prozent des BSP im Jahr 2010 und auf 0,7 Prozent im Jahr 2015 zu erhöhen. Auch die anderen Teilnehmer sagten eine beträchtliche Steigerung ihrer Hilfen zu. Selbst Russland will sich mit drei Milliarden US-Dollar Schuldennachlass beteiligen.² Diese Verpflichtungen sollen in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit der AU und mit NEPAD umgesetzt werden. Deren Strategien und Programme wurden erneut als Grundlage der Zusammenarbeit bestätigt.

Die Vereinbarungen von Gleneagles beziehen sich daher nicht nur auf die Höhe der finanziellen Aufwendungen, sondern sie bekräftigen eine auf eine Partnerschaft gegründete Zusammenarbeit mit der AU. Sie verstärken die mit den MDG und der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey 2002 eingeleiteten Bemühungen um eine Veränderung der Struktur und der Modalitäten der internationalen Entwicklungshilfe.

Daraus ergeben sich vier Fragen:

Verspricht die Strategie massiver externer Finanzierung von Bildung, Gesundheitsdiensten, Infrastruktur und landwirtschaftlicher Entwicklung nachhaltige Wirkungen für die wirtschaftliche Entwicklung und die Verminderung der Armut in Afrika?

Sind die dafür maßgeblichen Partnerinstitutionen wie AU, NEPAD und die Afrikanische Entwicklungsbank (ADB) sowie die Regionalorganisationen in der Lage, die erforderlichen Reformen voranzubringen und die Strategie erfolgreich umzusetzen?

Gehen die vorgeschlagenen Änderungen in der Art der Zusammenarbeit in die richtige Richtung, und welche Aussichten bestehen angesichts der gegebenen nationalen Interessen auf ihre Realisierung?

Sind die Geberländer gewillt und in der Lage, die zugesagten Ressourcen bereitzustellen?

„Big push“ zur Überwindung der Armutsfalle

Der Bericht der CFA und der etwa gleichzeitig entstandene Bericht der Vereinten Nationen zur Erreichung der MDG sind maßgeblich von den Ansichten des amerikanischen Wirtschaftswissenschaftlers Jeffrey Sachs bestimmt.³ Sachs knüpft letztlich erneut an die in den späten fünfziger und frühen sechziger Jahren einflussreiche makroökonomische Modernisierungstheorie von W.W. Rostow an, die davon ausging, dass der Transfer von Kapital und technischem Know-how zu einem selbst tragenden Wachstum der Entwicklungsländer führe. Auch die Theorie von den „Teufelskreisen der Entwicklung“, von hohem Bevölkerungswachstum, geringer Sparquote, schwacher Binnennachfrage und mangelnden Investitionsanreizen wird wieder belebt.

Sachs argumentiert, die Armutsfalle, in der Afrika sich befinde, habe ihre Ursache in einer geringen Sparquote, verbunden mit hohem Bevölkerungswachstum, d.h. in einer stagnierenden Kapitalakkumulation, die eine selbsttragende wirtschaftliche Dynamik verhindere. Hohe Transportkosten, eine wenig produktive Landwirtschaft, Pandemien wie AIDS und Malaria, historische Belastungen der Wirtschaftsmentalität durch Sklavenhandel und Kolonialismus und die geringe Verbreitung moderner Technik bedingten einen Zustand, der nur durch eine massive Injektion auswärtigen Kapitals in Form von Entwicklungshilfeszuschüssen der Industrieländer überwunden werden könne. Doch die Richtigkeit der These, nur ein *Big Push*, d.h. die angestrebte massive Erhöhung der Entwicklungshilfe für Afrika südlich der Sahara, garantiere die Halbierung der Armut, kann man mit guten Gründen bezweifeln.⁴

40 Prozent der Mittel sollen für die Befriedigung der Grundbedürfnisse und die direkte Armutsminderung ausgegeben werden. Die Finanzierung der Eindämmung von AIDS/HIV ist sicher gerechtfertigt und liegt zudem auch im unmittelbaren Interesse der Geber. Angebracht ist auch die Förderung des Erziehungswesens und der Wasserversorgung, die vor dem Zusammenbruch stehen, weil die Mittel vieler afrikanischer Staaten für die Grundversorgung der Bevölkerung nicht ausreichen. Die von der Weltbank im Rahmen der Strukturanpassungsreformen der achtziger Jahre auferlegte Finanzierung durch Gebühren hat sich als nicht praktikabel erwiesen. Die CFA schlägt vor, die Geber sollten deshalb in Zukunft darüber hinaus auch die Personal- und Unterhaltskosten dieser Programme finanzieren. Das wäre ein ungedeckter Scheck auf die Zukunft, denn die Nachfrage nach Bildung, Gesundheitsversorgung und Wasser ist prinzipiell unbegrenzt. Sollten die dafür veranschlagten Mittel nicht ausreichen, womit zu rechnen ist, könnten sich die Geber bald

dazu gezwungen sehen, mehr Mittel als vorgesehen anzusetzen, denn einmal gewährt, ließe sich das Programm kaum mehr einschränken. Nur wenn sicher wäre, dass die Aufwendungen zu einem absehbaren Zeitpunkt von den geförderten Ländern selbst übernommen werden könnten, wäre eine derartige Anschubfinanzierung zu verantworten.

Der Bericht geht davon aus, dass die Anschlussfinanzierung durch ein bis dahin erreichtes Wirtschaftswachstum gesichert werde. Um dieses in Gang zu bringen, sollen die restlichen 60 Prozent der neuen Mittel verwendet werden. Sie sollen für Infrastruktur, Landwirtschaft und Wirtschaftsförderung eingesetzt werden. Der Rückgriff auf die Modernisierungstheorie, d.h. die Annahme, dass das Ausbleiben des Wachstums in der afrikanischen Ökonomie auf Kapitalmangel und fehlendes technisches Know-how zurückzuführen sei, wird durch die Erfahrung nicht gestützt. Nichts garantiert, dass der neue massive Ressourcentransfer einen Wachstumsschub bewirkt und effizienter und wirksamer der Armutsminderung zugute kommt als die in diesen Bereichen gegebenen umfassenden Finanzhilfen in den ersten Jahrzehnten der Entwicklungszusammenarbeit. Ihre Kaufkraft war vermutlich wesentlich höher, als die nun neu vorgeschlagenen Transfers.

Der Nachweis, dass die teuer finanzierten Maßnahmen langfristig und nachhaltig strukturbildend und wachstumsfördernd wirken und nicht nur wiederum kurzfristige Strohfeuer entfachen, ist bisher nicht erbracht, denn die Wirkungen der in den letzten Jahren im Rahmen des Schuldenerlasses für die ärmsten und am meisten verschuldeten Länder (HIPC-Initiative) zur Verringerung der Armut aufgebrauchten Mittel sind bisher nicht bekannt. Zuverlässige und aussagekräftige Evaluierungen gibt es dafür ebenso wenig wie zur ersten Phase des Cotonou-Abkommens (2000 bis 2005) der Europäischen Union (EU) mit den AKP-Staaten.

Um dieses Manko, dass die angenommenen Wirkungen des *Big Push* bisher nur hypothetisch begründet werden können, auszugleichen, beruft sich die CFA auf eine bereits heute sichtbare Steigerung des Wachstums der Wirtschaft in Afrika. Die Angaben verlieren jedoch bei genauerer Betrachtung an Glanz. Die positiven Zahlen stammen einmal von den Erdöl produzierenden Ländern, zum andern von Ländern, die besonders große Ressourcenzuflüsse durch Entwicklungshilfeleistungen erhalten haben. Inzwischen bekommt knapp der Hälfte der Länder Zuschüsse in Höhe von mehr als zehn Prozent ihres Bruttosozialproduktes, in elf Ländern sind es sogar über 20 Prozent.⁵ Trotz der umfangreichen Hilfen hat das Pro-Kopf-Einkommen zwischen 1990 und 2002 nicht zugenommen, sondern die Zahl der in absoluter Armut lebenden Menschen ist um ein Drittel gestiegen.

Auch darf man nicht übersehen, dass trotz der hohen Zuflüsse an Entwicklungsmitteln zur Minderung der Armut gerade auch in den so genannten Reformländern ein Wachsen der Ungleichheit zwischen Arm und Reich festzustellen ist.⁶ Ebenso war der Kampf gegen die Korruption, der in allen Dokumenten der G8 und von NEPAD einen prominenten Platz unter den Bedingungen für *good governance* einnimmt, wenn man sich nicht nur an Ankündigungen und Gesetzestexte hält, sondern an die Realität, bisher nicht erfolgreich.

Der Optimismus, den der Bericht der CFA ausstrahlt und der die Beschlüsse von Gleneagles beflügelte, beruht auf einer Zustandsanalyse, die in vielen Punkten erhebliche Zweifel weckt. Das gilt aber auch für die Modalitäten, die der neuen Strategie zugrunde liegen.

Neue Modalitäten der Entwicklungshilfe

Genau so problematisch wie die massive Erhöhung der Mittel sind auch die von der CFA und parallel dazu auch die in den neuen Dokumenten der EU⁷ vorgeschlagenen Modalitäten der Vergabe.

Der vermehrte Ressourcenfluss soll überwiegend in Form von Budget- und Programmhilfe gegeben werden. Die ausufernde Zahl der Projekte und die mangelnde Abstimmung der Hilfe einer Vielzahl von Geberorganisationen sind seit langem ein vielfach beklagter Missstand. Sicherlich hat die Art, wie Hilfe gegeben wird – oft bestimmt durch bürokratische Erwägungen und Eigeninteressen der Geberländer und Durchführungsorganisationen – erhebliche Mängel, die allerdings bisher erst ansatzweise untersucht wurden. Die EU, die Weltbank und einige bilaterale Geber propagieren nun – unter Berufung auf die *ownership* der Empfängerländer – den Übergang zur Budget- und Programmhilfe, die technisch und organisatorisch effizienter sei und die Regierungen und Verwaltungen für die Umsetzung verantwortlich mache. Die Europäische Kommission vergab 2003 bereits 30 Prozent ihrer Hilfe als Programm- und Budgethilfe an 16 afrikanische Länder,⁸ weitere 14 haben hierfür Zusage.

Die mangelnde Wirkung der bisherigen Projekthilfe lag jedoch nicht nur daran, dass sie inkohärent, oberflächlich, punktuell, zeitlich begrenzt und selektiv war. Auch bei einer größeren Kohärenz und Reichweite wären ihre Wirkungen kaum größer gewesen. Einwirkungen von außen haben immer nur begrenzte Wirkungen und hängen in hohem Maße von den jeweils landesspezifischen politischen Bedingungen ab. Dort, wo die institutionellen und politischen Voraussetzungen günstig waren, hat auch die Projekthilfe gute Ergebnisse erzielt. Die bisherigen Erfahrungen mit Budgethilfen, die seit Jahrzehnten von Frankreich und später auch vom Internationalen Währungsfonds (IWF) im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme gegeben wurden, hatten nachweisbar keinen größeren Erfolg.

Möglichen technischen Vorteilen stehen vermutlich negative politische Wirkungen gegenüber. Budgethilfen schaffen neue Abhängigkeiten, lähmen Initiativen und verwischen die Verantwortlichkeiten. In den Ländern, die massiv Zuwendungen auf diese Weise erhalten, wird die Eigensteuerung ihrer Entwicklungsstrategien geschwächt. Es ist auch zweifelhaft, dass Budgethilfe, wie behauptet, partnerschaftliche Zusammenarbeit und *ownership* begünstigt. Vielmehr bewirken die damit verbundene „Regierungsberatung“ und umfassende Finanzkontrollen eine Kompetenzbeschränkung und Entmachtung der verantwortlichen Ministerien und Verwaltungen. Sie behindern den Prozess der Herausbildung wirksamer parlamentarischer Kontrollen, denn diese schließen notwendigerweise das Bud-

getreht ein. Vor allem kleinere oder besonders arme Staaten, die einen hohen Prozentsatz der Hilfe als Budgethilfe und Programmhilfe empfangen, werden dadurch zu Quasi-Protektoraten, in denen für wichtige Politikfelder die Regierung de facto nicht mehr zuständig ist. Die politischen Entscheidungen werden vielmehr von ausländischen Beratern und Kontrolleuren getroffen, die politisch nicht rechenschaftspflichtig sind.⁹

Die vorgeschlagene Budget- und Programmhilfe verschiebt zudem den Schwerpunkt der Auslandshilfe erneut zugunsten staatlicher Interventionen und der Entscheidungsmacht der zentralen Bürokratie. Trotz vielfältiger Erwähnung der Rolle der Zivilgesellschaft und der *public-private partnership* im Bericht der CFA ist nicht zu übersehen, dass eine konsequente Konzentration auf Budget- und Programmhilfe die im letzten Jahrzehnt erreichte „Entstaatlichung“ wieder rückgängig machen würde, die durch die Förderung einer Vielfalt nichtstaatlicher, direkt auf die Zielgruppen der besonders von der Armut betroffenen Bevölkerungsschichten gerichteten Initiativen bewirkt wurde.

Sicherlich führt die letztlich anarchische Struktur der Tätigkeit der Nichtregierungsorganisationen in vielen Fällen auch zu Fehlentwicklungen und ist unter rein makroökonomischen Gesichtspunkten nicht sehr effizient. Andererseits ist nicht zu verkennen, dass die Nichtregierungsorganisationen die Schwächen oder das Versagen der staatlichen Politik ausgeglichen und direkt zur Armutsminderung beigetragen haben. Sie haben in vielen Ländern Afrikas einen Mentalitätswandel der Bevölkerung und der lokalen Eliten eingeleitet, der als die wichtigste Errungenschaft des letzten Jahrzehntes in Afrika bewertet werden muss. Der nun wieder weitgehend nur makroökonomisch geführte Diskurs lässt unberücksichtigt, dass Entwicklung auch die Mobilisierung der Bevölkerung durch *participation, ownership und empowerment of the poor* erfordert. Entwicklung erfordert eine soziale Strategie, die nicht nur bei den Eliten, sondern auch bei der Bevölkerung zu Änderungen ihres Verhaltens, zu mehr Teilnahme und Verantwortung, zur Relativierung ethnischer und verwandtschaftlicher Identifikationen und letztlich auch zu niedrigeren Geburtenraten führt.

Demgegenüber ist es von geringerer Bedeutung, dass durch die vorgeschlagene Strategie die widerstreitenden Positionen, ob der Schwerpunkt der Förderung auf der Grundbedürfnisbefriedigung oder auf den öffentlichen Investitionen liegen soll, miteinander versöhnt werden.¹⁰ Die Verantwortung für eine partizipative und sozial orientierte, die Wachstumskräfte stärkende Politik, demokratische Mitsprache, Dezentralisierung und Selbstverwaltung, adäquate Bildungsinhalte, Förderung der Zivilgesellschaft, Bevölkerungspolitik, sozialen Ausgleich und Verbesserung der Chancengleichheit, ein modernes Rechtssystem, allgemeinen Zugang zur Rechtsprechung, Verbesserung der Verwaltungsstrukturen und Qualifizierung des Verwaltungspersonals, Eindämmung der Korruption usw., all dies zusammengefasst in dem schwammigen Begriff der *good governance*, obliegt nach der Ansicht von Sachs und der CFA den jeweiligen Regierungen. *Good governance* wird zwar auch im Sachsbericht und im Bericht der CFA als Herzstück der Entwicklung anerkannt.

Aber anders als die EU, welche Grundrechte und Demokratie im Vertrag von Cotonou 2000 als Bedingungen für die Zusammenarbeit einforderte, oder als die Weltbank und der IWF – und in ihrem Gefolge viele bilaterale Geber –, welche die Erstellung eines Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) als Voraussetzung für die Zusammenarbeit ansehen, halten der Sachsbericht und die CFA die politische Konditionalität in der Auslandshilfe für falsch. Die Qualität der *governance* sei in Afrika so gering, weil Afrika arm sei. Die Korruption afrikanischer Regierungen und der Missbrauch von Entwicklungshilfe sei nicht größer als in anderen Kontinenten. Es sei nötig, auch ineffiziente Regierungen zu unterstützen, sofern sie nur zu Reformen bereit seien. Nur wenn Entwicklungshilfe und die Verbesserung von *governance* parallel liefen und zudem noch von einer unterstützenden Politik der Geber, etwa im Handelsbereich, begleitet würden, könnte der Durchbruch zu einer selbst tragenden Entwicklung geschafft werden. Der Inhalt der Reformen müsse von den afrikanischen Regierungen selbst zu ihren eigenen Bedingungen konzipiert werden. Sie müssten die Verschiedenartigkeit der Länder Afrikas berücksichtigen und sich nicht nach den Vorlieben und Prozeduren der Geber richten.

Trotz dieser Einlassungen geht der Bericht der CFA allerdings dann doch wieder in viele Einzelheiten. Dabei werden allerdings wichtige Fragen ausgeklammert. Wie kann eine Ausbildung breiter qualifizierter Eliten, die womöglich die wichtigste Voraussetzung für den Wirtschaftsaufschwung in Süd- und Ostasien war, in Afrika erfolgen, wie können jenseits der vorherrschenden Kleinbauernwirtschaft die agrarischen Produktionskapazitäten gesteigert werden, wie kann die sich weitende Kluft zwischen den absolut Armen und den von der Rentenökonomie Profitierenden verringert werden? Die Strategie verharmlost die Komplexität und die Widersprüche in den afrikanischen Gesellschaften und wiederbelebt mit ihrer Konzentration auf den sozialen Konsumbedarf die in den sechziger und siebziger Jahren für Afrika üblichen Planungsmechanismen. Sie klammert vor allem die grundlegende strukturelle Schwäche der meisten afrikanischen Staaten aus¹¹ und läuft damit Gefahr, die „weißen Elefanten“ der ersten Entwicklungsdekaden durch „papierene Elefanten“ zu ersetzen.¹²

Die neue Strategie bedeutet eine Akzentverschiebung in der Frage der Konditionalität. Sie lehnt vertragliche Vereinbarungen zu *good governance* und politische Konditionalisierung ab. Gegenseitiger Respekt und Solidarität sollten in Zukunft die Zusammenarbeit bestimmen. Für die Verbesserung von *governance*, Demokratie und Menschenrechten sollen AU und NEPAD selbst die Verantwortung tragen. Dies bedeutet nichts anderes als die Abkehr von dem bisher gültigen Prinzip, durch Einwirkungen von außen partizipative und demokratische Strukturen zu fördern.

So ist der entscheidende und neue Aspekt in den Beziehungen zwischen Afrika und den G8-Ländern, dass die Bewertung von Reformvorschlägen und ihrer Umsetzung nicht mehr von den Gebern vorgenommen, sondern zwischen diesen und NEPAD vereinbart werden soll, wobei NEPAD und AU durch den African Peer Review Mechanism (APRM) sozusagen

gen eine kollektive Verantwortung für den Reformprozess übernehmen. Gegenüber allen kritischen Einwendungen gegen die Strategie und die Problematik ihrer Umsetzung verweist der Bericht der CFA immer wieder auf NEPAD. Der APRM ist sozusagen das Allheilmittel zur Herstellung der Reformfähigkeit Afrikas.

Auch hier behauptet die CFA zur Untermauerung ihrer Forderungen, dass sich die politischen Strukturen bereits sichtlich verbessert hätten. Erneut ist es schwierig, den Optimismus der CFA nachzuvollziehen. In Wirklichkeit hat sich politisch in Afrika südlich der Sahara in den letzten Jahren nicht viel verändert. Ein Vergleich des Freedom House Index¹³ von 2003 mit dem von 2005 zeigt, dass vier Länder in Afrika südlich der Sahara von der Kategorie „teilweise unfrei“ zur Kategorie „unfrei“ herabgestuft wurden, nur zwei Länder konnten von „unfrei“ zu „teilweise frei“ höher gestuft werden. Derzeit sind nur elf von 48 Ländern als „frei“ einzustufen,¹⁴ 21 als „teilweise frei“ und 16 als „unfrei“. Auch hat die Zahl der gewaltsamen oder demokratisch nicht legitimierten Regierungswechsel gegenüber früheren Zeiten kaum abgenommen¹⁵.

Die großen Konflikte Afrikas verursachen riesige Schäden und Folgekosten, die ein Vielfaches der Entwicklungshilfe ausmachen. Die Konflikte konnten zwar eingedämmt, aber nicht wirklich beigelegt werden. Diejenigen am Horn von Afrika, im Gebiet der Großen Seen, im Sudan und in Westafrika (Sierra Leone, Liberia, Elfenbeinküste) sind kaum unter Kontrolle, und die betroffenen Länder sind nach wie vor weit entfernt von einer geordneten Staatlichkeit. Die Spannungen zwischen Äthiopien und Eritrea halten an. In Togo, Tschad und Zimbabwe drohen durch innenpolitische Verwerfungen neue Krisenherde zu entstehen. Kann es der AU und NEPAD besser als den Vereinten Nationen oder außerafrikanischen Vermittlern gelingen, gewaltsame Konflikte, die für die politische und wirtschaftliche Entwicklung den größten Risikofaktor darstellen, zu verhindern?

Afrikanische Union

Die Afrikastrategie der G8, die auf den drei Pfeilern Sicherheit und Frieden, innere Reformen, wirtschaftliche Entwicklung beruht, steht und fällt also mit dem Erfolg oder Misserfolg von AU und NEPAD: „Our commitments today built on Africa’s own efforts, set out in the AU and NEPAD strategies and programmes.“¹⁶ Die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der AU und mit ihrem Wirtschaftsprogramm NEPAD ist demnach das Kernelement der Gleneagles-Strategie.

Ihren Statuten nach ist die AU eine Mischung von EU, Europarat und Vereinten Nationen. Die leidvollen Erfahrungen mit der OAU, die sich unfähig zeigte, innerafrikanische Konflikte zu mildern oder zu lösen, bewirkte, dass auf Initiative der Promotoren von NEPAD 2002 als zusätzliches Organ noch ein Peace and Security Council (PSC) eingerichtet wurde. Der PSC hat das Recht, bei schwerwiegenden Verstößen seiner Mitgliedsregierungen gegen ihre Verfassung und die Menschenrechte und bei Einmischung in die Angele-

genheiten anderer Staaten zu vermitteln und Beobachtermissionen zu entsenden sowie, falls dies ohne Wirkung bleibt, der Vollversammlung der AU Sanktionen und militärische Interventionen vorzuschlagen. Der PSC unterscheidet sich grundsätzlich vom UN-Sicherheitsrat durch das Fehlen von ständigen Mitgliedern mit Vetorecht. Auch bleibt die letzte Entscheidungskompetenz bei der Vollversammlung der AU, in der jedes Land, groß oder klein, eine Stimme hat. Es ist fraglich, ob diese Konstruktion sich für die Aufgaben, für die der PSC geschaffen wurde, bewähren kann.

Trotz der Rückbindung des PSC an die Vollversammlung gibt es bei vielen Mitgliedsstaaten, die in ihm eine Bedrohung ihrer Souveränität sehen, erhebliche Vorbehalte. Viele afrikanische Politiker sehen im PSC eine von außen oktroyierte Institution, die sich mit der Vision einer eigenständigen afrikanischen Institution nicht vereinbaren lässt. Der PSC folge einer in sich unehrlichen Konzeption, die deshalb geringe Chancen auf Bestand und Erfolg habe.¹⁷

Dem PSC fehlen aber auch für die von ihm zu verantwortenden Einsätze der afrikanischen Friedensstreitkräfte die erforderlichen finanziellen, logistischen und verfahrensmäßigen Kapazitäten. Er ist deshalb auf Hilfe von außen angewiesen, auf die EU, die NATO und die Vereinten Nationen. Diese Hilfe wurde von den G8, der EU und bilateralen Gebern zugesagt und von der EU mit der African Peace Facility auch eingelöst. Der von der AU eingerichtete Peace Fund, der sich aus Mitgliedsbeiträgen finanzieren soll, wird dagegen wohl kaum Bedeutung erlangen.

Ungeklärt ist, wie die Peacekeeping Force von den im Rahmen der Regionalorganisationen vorgesehenen regionalen friedenserhaltenden Streitkräften abgegrenzt wird – sie soll sich aus regionalen Brigaden zusammensetzen – und wie Konflikte bezüglich des Mandates, der Loyalitäten und Verpflichtungen vermieden werden können. Wer wird die Verantwortung für militärische Einsätze haben? Die Frage der Kompetenzabgrenzung führte auch zu Schwierigkeiten in der institutionellen Zusammenarbeit mit den UN. Der Einsatz der AU-Peacekeeping Force in Burundi wurde nach sechs Monaten von diesen übernommen, und auch für den derzeitigen Einsatz der AU in Darfur/Sudan ist nun eine Ergänzung durch die UN vorgesehen. Es zeigt sich, dass der PSC politisch letztlich vom guten Willen der afrikanischen Vormächte Südafrika und Nigeria sowie von den Vereinten Nationen abhängig ist.

Kann der PSC angesichts der Vorbehalte und Beschränkungen eine effiziente Institution zu Prävention, Management und Lösung von Konflikten werden? Neben den möglichen härteren Entscheidungen entgegenstehenden eigenen Interessen der jeweiligen Mitglieder werden auch die Zweifel an der Wirkung derartiger Interventionen seine Entscheidungsfreude hemmen. Ebenso wie die Vereinten Nationen bei ihren bisherigen Interventionen leidet auch das AU Peace and Security Scheme darunter, dass es kaum die Konflikte an ihren eigentlichen Wurzeln anpacken kann.

Damit stellt sich die Frage, ob die Arbeit der AU nicht von denselben Problemen, die schon die OAU behinderten, beeinträchtigt werden wird. Das Pochen auf die Souveränität und die Vorbehalte gegen supranationale Regelungen wie auch die Furcht vor der Vorherrschaft der Regionalmächte, wie Südafrika und Nigeria, kennzeichnen nach wie vor die Beziehungen untereinander. Während die größeren Staaten kaum Sanktionen und Interventionen zu befürchten haben, droht dieses Instrument vor allem den mittleren und kleineren Staaten, von denen viele an schwerwiegenden politischen Problemen kranken.

Was die Mitgliedsstaaten der AU verbindet, sind – wie die Diskussion um die Vertretung Afrikas im UN-Sicherheitsrat und auch das Verlangen nach vermehrter Hilfe zeigen – die Forderungen an die Industrieländer und ehemaligen Kolonialmächte. Die neue AU lebt von der Idee, kollektiv besser als die Einzelstaaten die Interessen Afrikas innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft vertreten zu können. Diese Interessengemeinschaft endet, wo eigene nationale Interessen in Konflikt mit den gesamtafrikanischen Interessen geraten. Deshalb fällt es der AU schwer, sich nach innen, unter den Mitgliedsstaaten, zu einigen. Das zeigte sich bei den neuen Konflikten in Sudan, in Simbabwe, in Togo und in der Elfenbeinküste. Welche inneren Spannungen die AU aufweist, wurde jüngst deutlich bei der Wahl eines neuen Präsidenten. Ein positives Zeichen war, dass der nach dem Rotationsprinzip vorgesehene, durch die Menschenrechtsverletzungen in Darfur belastete sudanesishe Präsident überredet werden konnte, ein Jahr zu warten. Negativ war, dass an seiner Stelle der in Menschenrechtsfragen kaum weniger belastete Präsident der Republik Kongo gewählt wurde.

Politisch einschneidende Entscheidungen in einer Organisation mit einer fast in jeder Hinsicht heterogenen Mitgliedschaft, zu der viele Länder mit nichtdemokratischen Regimen oder mangelhaften staatlichen Strukturen gehören, sind schwierig zu treffen. Zudem können die großen, politisch oder wirtschaftlich wichtigen Staaten wie Südafrika, Nigeria, Angola und Äthiopien, ganz zu schweigen von den Maghreb-Staaten, darauf rechnen, international auch ohne die AU ihren Interessen Geltung zu verschaffen. Anders als die EU, die auf gemeinsamen Werten und verbindlichen Kriterien für die politische und wirtschaftliche Ordnung beruht, ist die AU keine politische Union, sondern bleibt eine Regionalorganisation der Vereinten Nationen. Wird die AU ein Forum für die Rhetorik afrikanischer Staatschefs und eine für die Geberländer errichtete Fassade bleiben? Die Wahrscheinlichkeit hierfür ist groß, trotz der erweiterten Kompetenzen und einer beeindruckenden Zahl von Gremien der neuen Organisation. Dass sie mehr wird als ein in manchen Konflikten nützlicher Akteur für Friedensvermittlung und die Gestellung von Friedenstruppen, sollte nicht erwartet werden.

NEPAD

Ähnlich zurückhaltend müssen die Chancen von NEPAD beurteilt werden. Der Unterstützung von NEPAD liegt die Hoffnung zugrunde, dass positive Entwicklungen in einigen Re-

formstaaten zum Motor für innere politische und wirtschaftliche Reformen im kontinentalen Rahmen werden, so wie sich das Beispiel der Europäischen Gemeinschaft auf Süd- und Osteuropa ausgewirkt hat. Ein derartiger Vergleich ist, so gern er von afrikanischen Staatschefs gehört wird, realitätsfern.¹⁸

NEPAD war als Millennium African Renaissance Plan ein Projekt des südafrikanischen Präsidenten Thabo Mbeki, das den senegalesischen Präsidenten Wade und den nigerianischen Präsidenten Obasanjo veranlasste, ähnliche Pläne zu entwerfen. Nach intensiven Konsultationen mit der Weltbank, dem IWF, transnationalen Konzernen und den G8 wurden die drei Konzepte vereint. NEPAD verdankt so sein Entstehen einer Kombination von Visionen afrikanischer Politiker und den Konzepten der internationalen Finanzinstitutionen und knüpft damit an die Programme der strukturellen Anpassung und der HIPC-Initiative an. Unter dem Druck der OAU wurde es dann nochmals verändert, wofür die geplante Umgründung der AU und die Interessen Nigerias ausschlaggebend waren. 2001 wurde entschieden, dass NEPAD ein integraler Bestandteil der AU werden sollte. Ende 2002 kam es mit der AU zu einem weiteren Kompromiss, dass nämlich alle politischen Fragen, die sich aus dem Ablauf des *peer review* ergäben, von den Gremien der AU entschieden werden müssten.¹⁹ Die politische Kompetenz in Fragen des APRM und der Vertretung gemeinsamer handelspolitischer Interessen wurde auf die AU übertragen. Um durch einen Streit die AU nicht von vornherein zu schwächen, mussten sich die Initiatoren von NEPAD auf ein kompliziertes Zusammenspiel der beiden Institutionen einlassen.

Kritiker sehen in dieser Entscheidung die Korrumpierung einer guten Idee, wenn nicht sogar eine Kapitulation. Durch diesen Kompromiss wurden die Arbeitsweise und die Entscheidungsprozesse von NEPAD komplex, um nicht zu sagen ambivalent. Man muss sich wirklich fragen, was NEPAD eigentlich ist.²⁰ Eine Antwort findet man am besten, wenn man klärt, was es nicht ist. Es ist keine kontinentale Entwicklungsstrategie. Die NEPAD-Dokumente zählen zwar die Probleme Afrikas systematisch auf, geben aber keinen Hinweis darauf, welche Probleme zuerst angepackt, wie sie gelöst und wie die Lösungen finanziert werden sollen. Es ist auch kein neuer kontinentaler Entwicklungsplan, denn die 20 großen regionalen Infrastrukturprojekte, die es für vordringlich erklärt hat, stammen aus der Zeit vor seiner Entstehung. Es ist auch kein Durchführungsorgan, obwohl NEPAD in bewährter Manier afrikanischer Organisationen danach strebt, durch die Gründung neuer Fonds diese Eigenschaft zu gewinnen. Die Durchführung der großen von NEPAD vorgeschlagenen Projekte, sollten sie aufgegriffen werden, wird jedoch der ADB obliegen.

NEPAD ist auch keine Projekt-Clearing-Stelle, denn es hat weder das Personal noch die Kompetenz, ein Dutzend internationaler Organisationen, von der Weltbank bis zu den Regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (RECs), und 53 nationale Regierungen zu koordinieren. Es ist kein Think Tank, denn es hat nicht die Kapazität, eigenständige und neue Entwicklungsansätze, an denen es Afrika seit der Entkolonialisierung mangelt, zu entwerfen. Es ist auch kein Mobilisierungsprogramm für eine eigenständige, dynamische

afrikanische Entwicklung, denn Umfragen haben ergeben, dass nur in Südafrika und Uganda die Mehrheit der politischen Klasse bisher von der Durchführbarkeit von NEPAD überzeugt ist.²¹

Was ist also NEPAD? Es ist entstanden aus einer Initiative afrikanischer Staatschefs, die darin eine Chance sahen, durch eine enge Zusammenarbeit mit den Industrieländern die Krise und die wirtschaftliche Stagnation des Kontinents zu überwinden. Es ist ihnen immerhin damit gelungen, den politischen und wirtschaftlichen Problemen Afrikas auf der Agenda der internationalen Staatengemeinschaft einen prominenten Platz zu verschaffen. Sie haben auch eine Diskussion über *governance*-Probleme angestoßen, die vorher unter afrikanischen Politikern niemals offen diskutiert wurden. Das Problem ist, dass NEPAD bei seinem Start als ein Allheilmittel und Hoffnungsträger in der Öffentlichkeit gepriesen wurde und jetzt, fünf Jahre später, Ergebnisse vorweisen müsste, die es nur ansatzweise erbringen kann.

Ein Kernelement von NEPAD sind die *peer reviews* im Rahmen des bereits mehrfach erwähnten APRM. Die Bezeichnung *peer review* ist allerdings eine irreführende Bezeichnung. Die Prüfung folgt einem von technischen Experten entworfenen und durch ein Gremium von sieben herausragenden Persönlichkeiten gut geheißenen Fragebogen. Er soll von der Regierung, dem Parlament und Repräsentanten der Zivilgesellschaft des geprüften Landes beantwortet werden, seine Ergebnisse sollen in einem Konsenspapier zusammengefasst werden und in einen nationalen Aktionsplan einmünden. Parallel dazu besucht ein Team des APRM-Sekretariats das Land und erarbeitet zu dem Aktionsplan eine eigene Stellungnahme. Das Gremium von sieben herausragenden Persönlichkeiten nimmt Stellung zu dem Bericht, den es dann dem APRM-Komitee der Staatschefs zuleitet, das ihn schließlich mit seinen Kommentaren und Empfehlungen veröffentlicht.

Durch die Eingliederung in die AU wurde der APRM für alle Staaten geöffnet, auch solche mit politischen Defiziten. Der Überprüfungsprozess, dem bis jetzt 24 von 52 Ländern zustimmten, dürfte sich über mehrere Jahre hinziehen. Ob er wirklich zu objektiven Beurteilungen führen wird, muss abgewartet werden. Kritisch sind nicht so sehr die Ergebnisse der reformbereiten Staaten, sondern die Berichte von Staaten mit schwerwiegenden Defiziten ihrer *governance*. Es ist fraglich, ob diese angesprochen werden. Aber nur dadurch kann der APRM Glaubwürdigkeit gewinnen. Es belastet aber NEPAD, dass bereits in die erste Runde des APRM Staaten einbezogen werden mussten, die, wie Ruanda und Uganda, schwere Demokratiedefizite aufweisen und durch ihre Einmischung in der Demokratischen Republik Kongo den Frieden in Afrika nachhaltig störten.²² Andere Länder haben zwar äußerlich eine demokratische Verfassung, Machtfragen entscheidet aber das Militär.

Die politischen Probleme des APRM verdeutlicht eine im Auftrag des englischen Entwicklungsministeriums durchgeführte Studie. In vier der untersuchten Länder, die Haupt-

unterstützer des APRM sind,²³ weisen die letzten demokratischen Wahlen ernste Defizite auf. Es ist unverkennbar, dass selbst politische Eliten, die ein neues und demokratisches Regime begründet haben, zur Praxis ihrer Vorgänger zurückkehren, d.h. alles tun, um an der Macht zu bleiben. Auch die verfassungsmäßige Begrenzung der Amtszeit der Präsidenten, die im Transformationsprozess auf Grund der Erfahrungen mit einer langen persönlichen Herrschaft in mehreren Ländern eingeführt wurde, ist in Gefahr. Sollte zum Beispiel Museveni nach einer entsprechenden Verfassungsänderung erneut zum Präsidenten Ugandas gewählt werden, müsste dies als schwerer Rückschlag für die Demokratisierung Afrikas bewertet werden.

Wird das APRM-Komitee der Staatschefs wirklich den Mut und den Willen aufbringen, sich über eigene nationale Interessen und Rücksichten hinweg zu setzen und etwas gegen derartige oder ähnliche Tendenzen zur Unterhöhlung des Demokratisierungsprozesses zu unternehmen? Was wird es gegen offenkundig schlecht regierte Staaten unternehmen? Aber selbst wenn der APRM deutlichere und präzisere Ergebnisse hervorbringen sollte als erwartet, bleibt die Umsetzung seiner Empfehlungen immer noch im Ungewissen.

Eine weitere Frage ist, ob die von den Teilnehmern des APRM erwartete „Belohnung“ in Form vermehrter Entwicklungshilfe und eines Zustroms privaten Kapitals sich materialisiert.

Zwar haben die G8 versprochen, dass die zusätzlichen Mittel Ländern mit politischen, administrativen und wirtschaftlichen Reformen zugute kommen sollen. Werden sie sich aber dafür an den Ergebnissen des APRM orientieren? Die darauf gründenden nationalen Aktionspläne werden sich möglicherweise von den Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) der Weltbank oder von eigenen Bewertungen, wie sie die Millennium Challenge Corporation der USA vorsieht, unterscheiden. Werden die bilateralen Geber aufgrund der *peer reviews* ihre Länderschwerpunkte ändern? All dies ist so offen, dass ein überzeugendes und positives NEPAD *peer review* im besten Fall zu einem zusätzlichen Bonus führen kann.

Welche Wirkungen darf man für die Attraktion privaten Kapitals erhoffen? Werden sich nichtafrikanische Investoren an Berichten orientieren, deren Zustandekommen auf einem so komplexen Prozess beruht und die für sie letztlich wenig neue verlässliche Erkenntnisse bezüglich des Investitionsklimas enthalten? Afrikanisches Kapital und afrikanische Unternehmer sind aber immer noch Mangelware und werden, mit der Ausnahme Südafrikas, keine großen Fortschritte bringen. Der Aufbau eines Arbeit schaffenden und Wert schöpfenden gewerblichen Sektors braucht lange Zeiträume, während die Erwartungen der afrikanischen Regierungen an NEPAD eher kurzfristig sind.

Wenn man die bisherigen Ergebnisse des sehr viel einfacher zu handhabenden PRSP-Prozesses der Weltbank bedenkt, dann wird noch plausibler, warum die Erwartungen an die neue Initiative nicht zu hoch gesteckt werden dürfen. Der APRM ist von so vielen Unwägbarkeiten begleitet, dass seine längerfristigen Wirkungen nicht vorherzusagen sind.

Sollte allerdings die beschränkte Autonomie des Prozesses von der AU – etwa durch die Verlegung des NEPAD-Sekretariats von Pretoria nach Addis Abeba und seine Integration in die AU-Kommission – weiter eingeschränkt werden, dann bliebe wohl nicht mehr viel von dem ursprünglichen Ansatz übrig. Die Wahrscheinlichkeit ist groß, dass eine ursprünglich gute Idee, die von Anfang an durch allzu viele Kautelen verwässert wurde, schließlich versandet.

AU und NEPAD und die afrikanischen Regionalorganisationen

Noch in dem in Kananaskis beschlossenen G8-Aktionsplan für Afrika und in den folgenden nationalen Umsetzungsplänen, aber auch im Bericht der CFA wird die Rolle und die Förderungswürdigkeit der afrikanischen Regionalorganisationen unterstrichen, im G8-Kommunikee von Gleneagles werden sie und die Förderung integrierter regionaler Märkte dagegen nicht mehr erwähnt. Darin drückt sich möglicherweise die Enttäuschung über diese Organisationen aus, wie z.B. über die nach Beendigung des Apartheid-Regimes in Südafrika gebildete SADC, an die einst große Erwartungen geknüpft worden waren.

In Afrika gibt es zur Zeit ca. 130 Gruppierungen, die der Zusammenarbeit zwischen den Regierungen oder der supranationalen Integration dienen sollen. Die meisten davon bestehen nur aus einem Büro und einigen Mitarbeitern. Oft sind sie Kopien nichtafrikanischer Institutionen, jedoch versuchen sie ihre Vorbilder nicht durch eine erfolgreiche Arbeit, sondern durch ambitionöse Statuten und Konzeptionen zu übertreffen. Afrikanische Regierungen haben in den letzten vier Jahrzehnten wenig Kreativität und noch weniger Willen gezeigt, die gerade angesichts der politischen und wirtschaftlichen Balkanisierung des Kontinents notwendige Integration voranzubringen. Am besten schneiden noch die an koloniale Institutionen anknüpfenden Organisationen, wie die westafrikanische Währungsunion (UEMOA) oder die 1969 gegründete südafrikanische Zollunion SACU, ab.²⁴

Die sieben Regionalorganisationen, die als „Pfeiler“ der AU anerkannt sind, sind dagegen durchweg in keinem guten Zustand. Zwischen dem, was sie sich als Aufgabe gestellt haben, und ihrer aktuellen Tätigkeit besteht eine riesige Kluft. Die Union du Magreb Arabe (UMA), die Community of Sahelian-Saharan States (CENSAD) und die East African Community (EAC) haben bisher so gut wie keine Tätigkeiten entfaltet. Die Economic Community of West African States (ECOWAS) war als Sicherheitsregime, die Intergovernmental Authority on Development (IGAD)²⁵ als Vermittler in den Konflikten am Horn von Afrika einigermaßen erfolgreich, wie der Common Market for East and Southern Africa (COMESA) und die Southern Africa Development Community (SADC) für die Verbesserung der Handelsbedingungen. Trotz dieser zwar bescheidenen, aber wichtigen Ansätze gemeinschaftlicher Politik bleiben die „Pfeiler“ äußerst fragil und sind, wie Daniel Bach urteilt, eher ein „additional layer of confusion“.²⁶

AU und NEPAD können auf die Stärkung der Effizienz der Regionalorganisationen, der Verbesserung ihrer Statuten und auf die Entzerrung der sich vielfältig überlappenden Mit-

gliedschaften kaum Einfluss nehmen. Dies könnte allenfalls unter dem Druck der jeweiligen regionalen Vormächte geschehen, aber diesen sind dabei die Hände gebunden.²⁷ Ein gutes Beispiel ist dafür das Verhalten Südafrikas gegenüber SADC. Für Präsident Mbeki ist die „afrikanische Solidarität“ wegen der während des Kampfes gegen die Apartheid erfahrenen afrikanischen Unterstützung ein hoher emotionaler Wert, und zudem befürchtet er wohl, bei einem energischeren Vorgehen Ressentiments auszulösen, die das gerade gewonnene Ansehen Südafrikas beschädigen könnten. Zudem ist *bad governance* und die Beschneidung der Opposition nicht nur in Simbabwe, sondern auch in anderen SADC-Ländern anzutreffen. Ähnlich komplexe Agenden finden sich auch in den anderen Regionen Afrikas. Deshalb ist es unwahrscheinlich, dass APRM, das auf einzelne Staaten ausgerichtet ist, daran viel ändern kann. Die dem APRM zugeschriebene *peer pressure* funktioniert nicht so, wie theoretisch erwartet. Dabei hat *poor governance* einzelner Staaten gerade regional höchst negative Auswirkungen, es verschlechtert das Investitionsklima, vergrößert die Konflikthanfälligkeit und verschärft die Migrations- und Flüchtlingsfrage.

NEPAD hängt für die Umsetzung der Projekte von den RECs ab. Ob und wie dies funktionieren wird, lässt sich noch nicht sagen, denn keines der NEPAD von SADC vorgeschlagenen Projekte wurde bislang in Angriff genommen. Neben der regionalen Konfliktprävention und dem *peacekeeping* müsste aber vor allem die Schaffung von leistungsfähigeren regionalen Märkten voran gebracht werden, denn ohne sie fehlen die Voraussetzungen für die Entwicklung von Industrie und Dienstleistungen, für mehr Arbeitsplätze und für mehr Handel.

Die Feststellung, dass die RECs bislang bestenfalls Keimzellen oder zarte Pflänzchen regionaler wirtschaftlicher Integration und Friedenspolitik sind, ändert nichts daran, dass sie unverzichtbar sind. Es gehört zur Problematik Afrikas, dass Interessen so partiell und kurzfristig verstanden werden, dass die regionale Integration als eher längerfristiges Projekt dadurch vernachlässigt wird. Afrikanische Regierungen waren und sind bereit, sich in ihrer rhetorischen Programmatik und beim Entwurf der Statuten regionaler Gruppierungen vom europäischen Vorbild inspirieren zu lassen, aber sie haben Schwierigkeiten wahrzunehmen, dass die EU aus einem gemeinsamen Markt hervorgegangen ist. Allen Misserfolgen zum Trotz haben aber die RECs dazu beigetragen, dass sich regionale Identitäten entwickelt haben und Grundlagen für eine harmonisierende Politikformulierung und Politikimplementierung gelegt wurden. Sie zeigen auch Ansätze zur Supranationalität. Sie sind am besten geeignet, Afrika aus seiner wirtschaftlichen Marginalisierung herauszuführen. Auch bieten sie für dauerhafte Konfliktlösungen und *peacekeeping* bessere Voraussetzungen als das gesamtafrikanische PSC. Das Versagen der RECs zeigt jedoch die Schwierigkeiten Afrikas beim gemeinsamen Handeln und begründet, warum es utopisch ist, Lösungen für die afrikanischen Probleme anstatt auf der regionalen auf der gesamt-afrikanischen Ebene zu suchen.

Politische Agenden

Die Initiativen zur Gründung von NEPAD wie auch bereits zuvor das Engagement für ECOWAS und SADC zeigen das Gewicht Südafrikas und Nigerias.²⁸ Nach dem Ende des Kalten Krieges versuchen weltweit regionale Vormächte Einflusszonen zu bilden, um die Labilität der sie umgebenden Staaten zu mindern und regionale Sicherheit und wirtschaftlichen Fortschritt zu gewährleisten. Im südlichen Afrika ist in der letzten Dekade Südafrika nach dem Ende seiner Isolierung als Apartheid-Staat zur regionalen Vormacht aufgestiegen, während in Westafrika Nigeria ungeachtet seiner internen Probleme durch den Einflussverlust der ehemaligen Kolonialmacht Frankreich seine Vormachtstellung verstärken konnte. Nur in Ostafrika gibt es keine Vormacht, da das bevölkerungsstärkste Land, Äthiopien, zwar derartige Ansprüche stellt, sie aber wegen seiner inneren Schwäche nicht realisieren kann.²⁹ Die Interessen Ägyptens richten sich mehr auf Nordafrika und den Nahen Osten als auf Afrika südlich der Sahara.

NEPAD ist vor allem für Südafrika von großem Interesse.³⁰ Das Land hat durch das gesamtafrikanische Engagement seines Präsidenten Mbeki für NEPAD internationales Ansehen erworben und ist ein anerkanntes Mitglied der internationalen Gemeinschaft geworden. In Afrika will es ein kooperativer Partner sein. Es setzt auch auf eine Rolle als Vermittler, versteht diese Rolle aber entsprechend seinen Zielsetzungen, wie im Falle Burundis und der Elfenbeinküste, eher formal als inhaltlich. Dazu hat es bedeutende wirtschaftliche Interessen. Südafrika ist heute in Afrika südlich der Sahara der größte ausländische Investor und sieht dort auch wichtige Absatzmärkte. Möglicherweise rechnet es auch damit, dass NEPAD die Finanzierung großer regionaler Projekte, an denen es interessiert ist, ermöglicht. Ferner könnte es an Aufträgen für NEPAD-Projekte beteiligt werden. Vom Ressourcenzufluss wird es jedoch direkt nicht profitieren. Seinen Sicherheitsinteressen dürfte dagegen eher im Rahmen von SADC entsprochen werden. In der Summe bedeutet dies, dass für Südafrika NEPAD außenpolitisch und wirtschaftlich Vorteile bringt, dass es aber doch nicht von so vitaler Bedeutung ist, dass, im Falle des Scheiterns von NEPAD, Südafrika sich nicht anderen Optionen zuwenden könnte.

Nigeria unter Präsident Obasanjo hat sich für NEPAD wohl vor allem deshalb engagiert, weil es Südafrika nicht allein die Rolle des Reformers überlassen wollte und zudem das Programm so zu orientieren wünschte, dass seine regionale Vormachtstellung nicht geschmälert würde. Auch Nigeria hat im Falle eines Scheiterns von NEPAD andere Optionen.

Es ist also davon auszugehen, dass die beiden regionalen Vormächte NEPAD nicht nur aus ideellen Gründen unterstützen, sondern dass sie damit handfeste politische und materielle Ziele verbinden. Sie sind nicht unbedingt an NEPAD gebunden und könnten sich gegebenenfalls auch von ihm abwenden, vor allem dann, wenn die Amtszeit ihrer derzeitigen Präsidenten, die ihr persönliches Prestige mit NEPAD verbunden haben, demnächst zu Ende geht.

Welche Interessen verbinden die großen Industriestaaten – jenseits der Entwicklungsrhetorik – mit der in Gleneagles verabschiedeten Strategie? Die Beschlüsse sollen die mit den MDG eingeleitete Veränderung der Struktur der internationalen Entwicklungszusammenarbeit fortführen und die Delegitimierung der bisherigen, in Afrika weitgehend gescheiterten Entwicklungszusammenarbeit durch ein neues und visionäres Konzept überwinden. Hinter der Forderung nach einer weiteren Multilateralisierung der Zusammenarbeit für Afrika südlich der Sahara stehen vor allem England, Frankreich und auch die USA. Die USA engagierten sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts unter Präsident George Bush (1989 bis 1992) nachdrücklich für die Beendigung der Konflikte und den Erhalt bzw. die Wiederherstellung staatlicher Stabilität.

Die demokratische Regierung unter Präsident Clinton (1993 bis 2000) setzte diese Politik fort. Die USA spielten eine maßgebliche Rolle bei der Beendigung des Apartheid-Regimes in Südafrika und bei den Friedensbemühungen in Äthiopien-Eritrea, Sudan, Angola, Liberia, Ruanda, Mosambik und Somalia.³¹ Früh übten sie auch Druck auf die OAU aus, eine eigene Verantwortung für das afrikanische Konfliktmanagement zu übernehmen. Präsident George W. Bush (ab 2001) neigte nach seiner Amtsübernahme aufgrund des zwiespältigen Erfolgs der bisherigen Bemühungen zunächst der Ansicht zu, dass Afrika als für die USA randständiger Kontinent kaum die Interessen der USA berühre und Interventionen von außen wenig zur dauerhaften Konfliktlösung beitragen könnten. Dies änderte sich nach dem 11. September 2001. Seither wird Afrika als einer der Herde des internationalen Terrorismus angesehen.³²

Da seine Bekämpfung nur durch die Zusammenarbeit mit funktionierenden staatlichen Institutionen erfolgreich sein kann, hat die Rekonstruktion der Staatlichkeit und die Prävention gegen Staatszerfall die erste Priorität. Der Stabilisierung der so genannten *good performers* dient vor allem das kürzlich begonnene Programm der Millennium Challenge Corporation (MCC), auf das der größte Teil der Aufstockung der amerikanischen Entwicklungshilfe entfällt. An zweiter Stelle stehen die Bemühungen um die Sicherung der Erdöl- und Rohstoffförderung, denn die Erdölvorkommen im Golf von Guinea und in der Sahelzone werden für die USA immer wichtiger. Erst an dritter Stelle stehen die Bemühungen um die Armutsminderung und die Bekämpfung von HIV/AIDS. Zur Erreichung letzterer Ziele ist eine umfangreiche Finanzierung über die internationalen Organisationen, wie sie die CFA vorgeschlagen hat, von großem Vorteil, weil sie die Kosten verteilt. Die USA selbst haben – wie auch Kanada und Japan – in Gleneagles der Relativierung der politischen Konditionalität jedoch nicht zugestimmt. Das MCC zeichnet sich im Gegenteil durch eine hohe Selektivität der zu fördernden Länder aus.³³ Zum Ausgleich dafür werden Maßnahmen der Grundbedürfniserfüllung, wie z.B. für die Bekämpfung von HIV/AIDS, über die multilateralen Organisationen gefördert.

Für England und Frankreich haben zwar die Wirtschaftsbeziehungen mit den ehemaligen Kolonien in Afrika inzwischen erheblich an Bedeutung verloren, andererseits wird den

Rohstoffvorkommen, die der Kontinent in reichlichem Maße hat, eine sehr viel größere Bedeutung zugemessen als noch vor einem Jahrzehnt. In dieser Hinsicht können die beiden Länder mit dem Einverständnis der anderen EU-Mitgliedsländer rechnen.

Für Frankreich gehören zusätzlich seine traditionellen Bindungen an die afrikanischen Länder nach wie vor zum Selbstverständnis seiner internationalen Rolle, wenngleich die Bedeutung dieser Beziehungen weiter erodiert. Dagegen ist für die französische Afrikapolitik inzwischen die Rivalität mit den USA ein zusätzliches Motiv. Frankreich sieht in einer unter dem Dach der Europäischen Union betriebenen Afrikapolitik ein Mittel, die Eigenständigkeit Europas gegenüber den USA zu stärken. Auch bezüglich einer Beteiligung an UN-Friedensmissionen unterstützt es deshalb eine eigene Rolle der EU.

Für Großbritannien geht es um Wahrung seines Ansehens und Einflusses im Commonwealth, allerdings in enger Verbindung mit den USA. Großbritannien, wie auch die USA, setzen auf die enge Zusammenarbeit mit Südafrika, Ägypten und Nigeria, von denen sie die Führung der neuen AU in ihrem Sinne erhoffen. Der Wert der AU besteht für sie, die Einsätze im Rahmen der NATO gegenüber europäischen Einsatzkräften bevorzugen, wohl auch darin, dass die NATO in ihr einen Partner findet, der den Einsatz eigener militärischer Kontingente in den oft nicht sehr effizienten UN-Friedensmissionen erübrigen und den Beitrag dazu auf eine finanzielle und logistische Unterstützung einengen kann.

Die spezifisch nationalen Interessen der übrigen fünf G8-Staaten in Afrika sind dagegen begrenzt. Sie können bilateral wenig zu AU und NEPAD beitragen. Das gilt auch für Italien und Deutschland. Zu den Gewinnern der in Gleneagles beschlossenen Strategie gehören jedoch die multinationalen Institutionen wie Weltbank und die ADB, die hoffen können, den größten Teil der neuen Mittel für die von ihnen geplanten und entworfenen Programme zu erhalten. Die führende konzeptionelle Rolle der Weltbank in der Entwicklungspolitik, in der die USA durch den neuen Präsidenten Wolfowitz ihren Einfluss vermutlich verstärken werden, ist nach wie vor – trotz mangelnder Erfolge – unbestritten und könnte durch die Beschlüsse von Gleneagles, welche die führende Rolle der Weltbank und der ADB bestätigten, noch wachsen.

Die Haltung der Europäischen Union

Die zeitlich nach dem Gipfel von Gleneagles verabschiedete neue Afrikastrategie der Europäischen Union deckt sich in vielen Punkten, vor allem bezüglich der finanziellen Verpflichtungen, mit der G8-Strategie. Diese entspricht, wie ausgeführt, den Interessen und Vorstellungen Englands und Frankreichs. Durch ihre Multilateralität ist die G8-Strategie auch für die Kommission, den Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und eine Reihe der kleineren Länder, die aufgrund ihres außenpolitischen Selbstverständnisses traditionell der multilateralen Hilfe zuneigen und deshalb für diese Fragen in der Gemeinschaft viel Gewicht haben, attraktiv.

Tabelle 1 ODA-Nettoaussgaben 2000–2004 der europäischen Geber
(in Millionen US-Dollar)

	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
Gesamt-DAC	60917		62.053		66.219		69.085		73.152	
Gesamt-DAC für Afrika südlich der Sahara	15080	25	16852	27	21641	33	24117	35	23276	32
Europäische Kommission	1445	10	2215	13	2206	10	2510	10	2602	11
Deutschland	977	6	831	5	1097	5	1894	8	1085	5
Großbritannien	1318	9	1386	8	1082	5	1446	6	1976	8
Frankreich	1566	10	1238	7	2552	12	2975	12	2645	11
Italien	349	2	255	2	992	5	693	3	274	1
Andere EU-Mitglieder	2631	17	3172	19	3328	15	3790	16	3930	17
EU TOTAL	8285	55	9096	54	11257	52	13307	55	12512	54

Die anteiligen Beträge der EU-Mitglieder für die multilateralen Institutionen sind nicht berücksichtigt

Quelle: OECD/DAC Development Statistics 2005 Table 29e

Das Interesse der EU ist wesentlich auch darin begründet, dass ihre Gesamtleistungen einschließlich der Beiträge zur Entwicklungszusammenarbeit der internationalen Finanzinstitutionen und zu den Vereinten Nationen rund 60 Prozent aller Entwicklungshilfeleistungen für Afrika südlich der Sahara ausmachen. Auch fühlt sie sich neuerdings wirtschaftlich in Afrika, im Zeichen zunehmender Konkurrenz um Rohstoffe, von den USA, China und Russland, aber auch Indien und Brasilien bedrängt. Aus diesem Grund will die EU ihre Zusammenarbeit mit Afrika verstärken und ihre Hilfe beträchtlich erhöhen.

Die Afrikastrategie der EU enthält jedoch eine Reihe von Ansätzen, die sie deutlich von der G8-Strategie abhebt und eigene Schwerpunkte setzt. Eine der Grundlagen einer gemeinsamen europäischen Afrikapolitik ist die am 12.12.2003 vom Ministerrat verabschiedete Europäische Sicherheitsdoktrin. Darin wird die Bedrohung Europas durch neue Krankheiten, durch die Gewaltkonflikte in Afrika südlich der Sahara, Migration, Probleme der Energie- und Rohstoffversorgung, scheiternde Staaten und internationale Kriminalität unterstrichen. Sicherheitspolitik sei in einer vernetzten Welt eine europäische Aufgabe, welche die einzelnen EU-Mitgliedstaaten überfordere. Auch die Entwicklungspolitik der EU müsse sich daher sukzessive auf die Sicherheitsagenda konzentrieren. Handels- und Entwicklungspolitik, die Förderung besserer Staatsführung durch Hilfsprogramme, Konditionalität und gezielte handelspolitische Maßnahmen werden als wichtige Instrumente angesehen, um den Bedrohungen zu begegnen. Es wird gefordert, die verschiedenen In-

strumente und Fähigkeiten, die europäischen Hilfsprogramme, den Europäischen Entwicklungsfonds, militärische und zivile Fähigkeiten der Mitgliedstaaten und andere Instrumente zu bündeln und eine stärkere Kohärenz zwischen den Instrumenten der Europäischen Union und dem außenpolitischen Handeln der Mitgliedstaaten herbeizuführen. Dies sei auch im Interesse der Entwicklungsländer, da die kollektive und individuelle Sicherheit eine Voraussetzung für ihre Entwicklung sei.³⁴

So will die EU in eine umfassende kontinentale Partnerschaft mit Afrika eintreten, es soll ein EU-Afrika-Pakt anlässlich des immer wieder verschobenen, jetzt aber für das Jahr 2006 fest geplanten, zweiten Europäisch-Afrikanischen Gipfels in Lissabon geschlossen werden. Der politische Dialog zwischen den Regierungen soll intensiviert werden. Die EU werde alle Bereiche, die für eine *good governance* entscheidend seien, fördern und auf Verwirklichung der Menschenrechte und auf gleiche Chancen für verwundbare Gruppen und Minderheiten drängen. Die afrikanischen Friedensstreitkräfte sollen durch Beratung und Finanzierung mittels der Africa Peace Facility unterstützt werden. Zur Stärkung der Eigenständigkeit der Partner und ihrer *ownership* soll die Budget- und Programmhilfe – schon jetzt werden 30 Prozent der EU-Mittel dafür ausgegeben – erhöht werden.

Auch inhaltlich soll die Zusammenarbeit besondere Akzente haben. Ein spezieller Schwerpunkt soll auf der Stärkung der lokalen Selbstverwaltung liegen. Vor allem aber sollen Partnerschaften zwischen Universitäten, Schulen, Dörfern, Städten, Landkreisen, Firmen und Industrieunternehmen, zivilgesellschaftlichen Netzwerken und Parlamenten auf allen Ebenen jenseits der offiziellen politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit die Bindung zwischen den beiden Kontinenten untermauern. Eine aktive Unterstützung soll die Dynamik des APRM verstärken. Die „Pfeiler“ der AU, die RECs, sollen gestärkt werden. Die Zusammenarbeit soll sich weiterhin auf vertragliche Abmachungen stützen. Das Cotonou-Abkommen wird fortgeführt, und der PRSP-Prozess bildet, später möglicherweise ergänzt um die aus dem APRM entstandenen nationalen Entwicklungsstrategien, weiterhin den Rahmen für die Zusammenarbeit.

Schließlich soll auch durch eine bessere Koordination der europäischen Geber eine Effizienzsteigerung der Zusammenarbeit erreicht werden. Ziel ist eine koordinierte und zwischen Mitgliedstaaten und der EU komplementär gestaltete Entwicklungspolitik. Hier bleibt die Europäische Kommission allerdings hinter ihrem ursprünglichen Ziel³⁵ einer engen Verzahnung der nationalen und gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik zurück. Die Bemühungen um eine Harmonisierung und Koordinierung der europäischen Entwicklungspolitik und der nationalen Entwicklungspolitiken haben keine großen Fortschritte gemacht. Bisher hat der Ministerrat sich leichter damit getan, für allgemeine außenpolitische Fragen und für die Koordinierung militärischer Maßnahmen Entscheidungen zu treffen als für die Entwicklungspolitik. Diese erweist sich für die gemeinsame Politik als besonders sperrig. Strittig ist, welcher Anteil der Hilfe direkt der Europäischen

Kommission zur Implementierung übertragen werden soll und wie die bilateralen Maßnahmen koordiniert werden können. Die Beschlüsse des Ministerrates bilden für die einzelnen Mitgliedstaaten nur eine Orientierungsvorgabe.³⁶ Zu einer wirklichen Zusammenarbeit der europäischen Regierungen und zu einer effizienten Abstimmung und Koordination der Entwicklungspolitik sei es jedenfalls bisher nicht gekommen, hat die Europäische Kommission erst jüngst unmissverständlich festgestellt. Die Europäisierung der Afrikapolitik und die Übertragung zusätzlicher Kompetenzen auf die Kommission zur Umsetzung der Beschlüsse von Gleneagles wird vermutlich auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen.

Zudem leidet das Kernstück der europäischen Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika unter einer politischen Fehlentscheidung. Die ursprüngliche Absicht, das Lomé-Abkommen mit den AKP-Staaten durch Vereinbarungen zwischen der EU und Regionalorganisationen zu ersetzen, wurde wegen des französischen Widerstandes und der AKP-Länder aufgegeben. So kam es zur Fortschreibung der Zusammenarbeit mit der künstlichen Gruppierung der so genannten AKP-Staaten durch das Cotonou-Abkommen. Der Europäische Entwicklungsfonds, der die aus dem Vertrag resultierende Entwicklungshilfe finanziert, wird auch weiterhin aus Beiträgen der Mitgliedstaaten gespeist. Eine wichtige, ihrer eigentlichen Kompetenz entsprechende Aufgabe der EU ist ferner die Unterstützung regionaler Wirtschaftsgemeinschaften. Aber noch ist nicht klar, in welcher Weise die EU mit der AU, NEPAD und den RECs direkt zusammenarbeiten wird.

Weil das bisherige System einseitiger Handelspräferenzen, wie sie unter den früheren Lomé-Verträgen gewährt wurden, nicht den WTO-Regelungen entspricht, ist auch eine Neuregelung der Handelsbeziehungen notwendig. Die EU will mit Gruppen von Ländern Economic Partnership Agreements (EPA) abschließen.³⁷ Dabei ergibt sich die Schwierigkeit der überlappenden Mitgliedschaften und der unterschiedlichen Zielsetzungen der bestehenden Gruppierungen. Auch wie diese Form der Zusammenarbeit geregelt werden wird, ist noch nicht klar. Die EU steht in dieser Frage unter Zeitdruck, denn die Verträge müssen bis 2008 ausgehandelt werden. Die Afrika von der EU aufgedrängten EPAs sind jedoch aus afrikanischer Sicht problematisch.³⁸ Sie zwingen entweder zu einer Bereinigung der Doppelmitgliedschaften oder führen zu weiteren parallelen Strukturen, womit die bereits bestehende Konfusion der Handelsregime noch größer würde. Außerdem verhindern sie den Schutz sich entwickelnder Industrien und setzen die afrikanischen Volkswirtschaften einer globalen Konkurrenz aus, der sie nicht gewachsen sind. Letztlich könnte durch die EPAs sogar die Bildung regionaler Wirtschaftsräume erschwert werden.

So wichtig generelle Verbesserungen der Handelsbeziehungen im Rahmen der WTO sind, so sehr kann die Mehrzahl der afrikanischen Staaten nicht einzeln davon profitieren, sondern nur im Rahmen regionaler Märkte. Die Position der afrikanischen Seite in den Verhandlungen mit der EU ist jedoch von vornherein schwach, weil sie auf die Entwicklungsleistungen der EU angewiesen sind. Die EU dürfte sich so auf die eine oder andere Weise zum Nachteil der afrikanischen Seite mit ihren Absichten durchsetzen.

Insgesamt kann man feststellen, dass die europäische Entwicklungspolitik nach wie vor unübersichtlich bleibt und Schwierigkeiten haben wird, sich den neuen Entwicklungen anzupassen.

Wille und Möglichkeiten zur finanziellen Umsetzung der G8-Beschlüsse

Wie viel, wie, wo, woher und ob überhaupt der neu versprochene Strom des Ressourcetransfers des „Big Push“ sich über Afrika ergießen wird, ist eine weitere, mit großen Ungewissheiten versehene Frage. Inwieweit der gemeinsame Wille der G8 zur finanziellen Umsetzung der Beschlüsse trägt, ist derzeit völlig offen. Wie eingangs erwähnt, wurden die finanziellen Zusagen der Konferenzen von Kananaskis und Monterrey bisher nicht eingelöst.

Tabelle 2 ODA 2000 – 2004 zu Afrika südlich der Sahara
(in Millionen US-Dollar)

	2000	2001	2002	2003	2004	G8G 2006*
ODA gesamt Subsahara-Afrika	15080	16852	21641	24117	23276	33000
% DAC gesamt	25	27	33	35	32	
Index	100	112	144	160	154	219
ODA gesamt	60917	62053	66219	69085	73152	
Steigerung	100	102	109	113	120	

Quelle: OECD/DAC Development Statistics 2005 Table 8e and 29e

* G8-Ziele Kananaskis 2002

Es ist höchst unwahrscheinlich, dass die für 2006 aufgestellten Ziele erreicht werden. Wie aus der Tabelle hervorgeht, liegen, obwohl die Hilfe für Afrika südlich der Sahara zu Lasten der anderen Kontinente erhöht wurde, die Steigerungsraten weit unter den in Kananaskis aufgestellten Zielen. Im Jahr 2004 ist sogar ein leichter Rückgang der ODA-Zahlungen zu verzeichnen. Der eigentliche Anstieg der Leistungen erfolgte bereits zwischen 2000 und 2002, also vor den Konferenzen von Kananaskis und Monterrey. Die Gesamtsteigerung zwischen 2000 und 2004 beruht im Wesentlichen auf erhöhten Zuschüssen und Krediten der Weltbanktochter IDA sowie den erhöhten Leistungen der USA und Großbritanniens. Wenn man noch in Rechnung stellt, dass in den in Tabelle 2 ausgewiesenen Zahlen die Entschuldung im Rahmen der HIPC-Initiative zum Teil eingerechnet ist, ist das Ergebnis mehr als bescheiden.

Welche Möglichkeiten bestehen, die Versprechungen zur Erhöhung der ODA künftig zu erfüllen? Kurzfristig und rechnerisch gibt es dafür die Gewährung weiterer Schuldenerlasse für nichtafrikanische Länder, die den ODA-Leistungen gutgeschrieben werden. Diese

Finanzierung geht allerdings zu Lasten der Nettozahlungen an außerafrikanische Entwicklungsländer und wird im Jahr 2007 weitgehend ausgeschöpft sein.

Wenig Erfolg versprechend ist die diskutierte Einführung neuer Finanzierungsinstrumente für die Entwicklungshilfe, etwa eine Flugscheinsteuern oder eine neue, durch Kredite vorfinanzierte International Finance Facility (IFF). Auf diese euphemistisch als „innovativ“ bezeichneten Finanzierungsinstrumente haben sich bislang im Grundsatz nur Frankreich und England geeinigt. Die IFF bedeute de facto eine weitere Staatsverschuldung. Sie wird deshalb bei Finanzpolitikern und -experten sehr kritisch gesehen. Die Flugticketsteuer würde in Deutschland im besten Fall 125 bis 150 Millionen Euro pro Jahr erbringen, also nur einen kleinen Teil der Zusagen abdecken. Das einzige Instrument, das wirklich ein bedeutendes Aufkommen garantieren könnte, wäre eine internationale Kapitalverkehrssteuer (Tobin-Tax). Sie stößt jedoch allenthalben auf so großen Widerstand, dass damit in den nächsten Jahren nicht gerechnet werden kann.

Als weitere wirksame Maßnahme zur Erhöhung der internationalen Entwicklungshilfe bleibt danach nur die Erhöhung der nationalen Entwicklungshilfebudgets. Dies dürfte aber in einigen Ländern, wie in Deutschland und Frankreich, in den nächsten Jahren nicht durchzusetzen sein. Ein Ausweg für die Schwierigkeiten der Finanzierung auf nationaler Ebene wäre es, die Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit im Haushalt der EU so zu erhöhen, dass die anteilmäßige Anrechnung auf die nationalen ODA-Quoten zu dem vereinbarten Ergebnis führt. In Anbetracht der Kontroversen um die zukünftige Finanzplanung der EU dürfte aber auch hierüber eine Einigung kaum zu erzielen sein, zumindest ist das der letzte Stand der Beratungen der EU-Finanzminister.

Was die finanziellen Mehraufwendungen im Rahmen der Beschlüsse von Kananaskis und Gleneagles bedeutet, soll am Beispiel Deutschland gezeigt werden: Der Koalitionsvertrag für die neue Bundesregierung vom 13.11.2005 stellt die besondere Herausforderung, die für die deutsche Politik durch die Situation in Afrika gegeben ist, heraus und bekräftigt die Absicht, die ODA-Mittel bis 2010 auf mindestens 0,51 Prozent und 2015 auf 0,7 Prozent des BSP zu erhöhen.³⁹ Danach müssten die deutschen ODA-Leistungen von ca. sechs Milliarden Euro im Jahr 2003 auf über zwölf Milliarden im Jahre 2010 und auf über 17 Milliarden im Jahr 2015 erhöht werden. Die Hälfte davon müsste für Afrika südlich der Sahara verwendet werden. Zusätzlich zu diesen Mitteln kommen dann noch die Aufwendungen für die im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsstrategie projektierten militärischen Kapazitäten für UN-Friedensmissionen hinzu.

Das Bundesfinanzministerium (BMF) erklärte noch unter der Regierung Schröder, dass es in absehbarer Zeit keine Möglichkeit sehe, die sich aus diesen Beschlüssen ergebenden finanziellen Verpflichtungen durch eine substanzielle Erhöhung des Entwicklungshilfebudgets und eine Änderung des Bundesfinanzplanes einzulösen.⁴⁰ Der neue Bundesfinanzminister hat die unveränderte Haltung seines Ministeriums jüngst bestätigt. Bei dieser rigorosen Haltung wird es auf Dauer wohl nicht bleiben können, denn selbst wenn

die weit reichenden finanziellen Zusagen von Gleneagles keinen Bestand haben würden, ist eine substanzielle Erhöhung der deutschen ODA, um das internationale Standing Deutschlands nicht zu beschädigen, unvermeidlich.

Die afrikanische Herausforderung

Wenn auch andere Regionen der Welt größere Aufmerksamkeit der europäischen Außenministerien erheischen als Afrika, so kann sich die EU den Herausforderungen des afrikanischen Kontinents trotz aller Schwierigkeiten und Bedenken über den richtigen Weg der Hilfe nicht entziehen. Die Beziehungen zwischen Afrika und Europa wurzeln in der geografischen Nähe und in der Geschichte. Es ist nicht nur die in der europäischen Kultur wurzelnde moralische Verpflichtung, auch nicht nur die große Armut der meisten Afrikaner und die sich daraus ergebenden Gefährdungen wie gewaltsame Konflikte, Migrationen und Pandemien, auch nicht die Gefahr religiöser oder ideologischer Radikalisierung, die in ihrer Bedeutung unterschiedlich eingeschätzt werden können, sondern die ökonomischen und ökologischen Langzeitinteressen, welche das Interesse Europas an einer konstruktiven, partnerschaftlichen Beziehung zu Afrika begründen.

Die postkoloniale Entwicklungszusammenarbeit hat in den letzten 50 Jahren mit verschiedenen Strategien versucht, den wirtschaftlichen und politischen Rückstand Afrikas zu überwinden. Die postkoloniale Erschließungspolitik, die Modernisierungsstrategie, die Grundbedürfnisstrategie, die von der Dependenztheorie beeinflusste Forderung nach einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“, die strukturelle Anpassungsstrategie, die politische Konditionierung zugunsten von Menschenrechten, Demokratie und Marktwirtschaft, die Förderung der Zivilgesellschaft und Entwicklung von unten – sie alle haben ihre Spuren in Afrika hinterlassen, sind aber letztlich ohne überzeugende Wirkungen geblieben.

Immer häufiger trifft man in Gesprächen mit kundigen Afrikanern auf eine tiefe Skepsis gegenüber neuen Konzepten und Strategien, die angeblich den großen Durchbruch bringen sollen. Das Wort von der tiefen Kluft zwischen dem „offiziellen“ Afrika, das die Politiker, Staats- und Entwicklungsbürokraten und –experten im Visier hätten, und dem „realen“ Afrika, das die politischen und sozialen Beziehungen bestimmt und das vor allem die Menschen vor Ort erleben, macht die Runde. Darauf ist das in der neuen Afrikastrategie der Europäischen Union enthaltene Bekenntnis zur Partnerschaft auf allen Ebenen die richtige Antwort.

Unstrittig benötigt Afrika für die von Hungersnot und Gewalt bedrohten Menschen und für sein daniederliegendes Bildungs- und Gesundheitswesen wesentlich mehr Unterstützung von außen als es zur Zeit der Fall ist. Auch kann die Eindämmung gewaltsamer Konflikte nur durch die Bemühungen afrikanischer Politiker, Diplomaten und Militärs wenigstens einigermaßen gelingen. Für eine dauerhafte und nachhaltige Lösung der Konflikte und die Stärkung schwacher Staaten reichen die Kräfte reformbereiter Nachbarstaaten, der regionalen Vormächte oder der AU jedoch nicht aus.

Fatal wäre dagegen die Verbindung der Partnerschaftsstrategie mit der Theorie des *Big Push*, denn diese folgt zu sehr der gescheiterten Modernisierungstheorie. Für sie fehlen auf afrikanischer Seite die geeigneten Partner. AU und NEPAD, die als deren Pfeiler anerkannten RECs, die anderen nicht anerkannten internationalen Gruppierungen und die Regierungen vieler afrikanischer Länder ermangeln der Motivation, des Wollens, der Kompetenz und der Handlungsspielräume und –möglichkeiten, die notwendig wären, um Ressourcen und Projekte sinnvoll, d.h. wachstumsfördernd und armutsmindernd umzusetzen. Schwache und zerfallende Staaten sind ungeeignete Partner, sie lähmen gleichzeitig ihre Nachbarn und die regionalen Institutionen. Zudem ist es höchst wahrscheinlich, dass ein massiver Ressourcentransfer im undurchdringlichen Geflecht partikularer afrikanischer und internationaler Interessen der verschiedenen Akteure verpuffen oder gar verschwendet und missbraucht würde. Der Glaube, dass einige neue nationale Führer genügen, Afrika zu verändern, ist politisch naiv.⁴¹

Wegen der Problematik der Theorie des *Big Push* kann man eher hinnehmen, dass die G8 oder die EU ihre finanziellen Versprechen nicht einlösen werden. Vier Jahre nach dem Gipfeltreffen von Kananaskis 2002 hat sich die öffentliche Entwicklungshilfe für Afrika nur unwesentlich erhöht und ist auf jeden Fall weit davon entfernt, die angepeilten 33 Milliarden US-Dollar zu erreichen. Die Aussichten, dass wichtige Geber wie die Bundesrepublik Deutschland angesichts ihrer Haushaltsprobleme bis zum Jahr 2010 die öffentliche Entwicklungshilfe um acht Milliarden US-Dollar auf zwölf Milliarden erhöhen, stehen schlecht. Neue „innovative“ Finanzierungsmöglichkeiten sind ebenfalls nicht in Sicht. Den großen Sprung in der Entwicklungszusammenarbeit wird die EU nicht schaffen. Mit dem Ausbleiben zusätzlichen Ressourcentransfers wird aber die Dynamik von NEPAD und des APRM rasch erlahmen.

Die EU-Afrikastrategie hat mögliche Alternativen angesprochen – Unterstützung der *AU peacekeeping forces*, nachhaltiger Dialog und Unterstützung der RECs und Partnerschaften auf allen Ebenen, Stärkung der Zivilgesellschaft und lokaler Institutionen zusammen mit einer substanziellen Erhöhung der Mittel für das Bildungs- und Gesundheitswesen. Eine anpassungsfähige und nachdrückliche Umsetzung dieser Absichten – die auf der Ebene der Kommission und der bilateralen Entwicklungspolitik der Mitgliedsländer soweit wie möglich von einer deutlichen Erhöhung der direkt verfügbaren Mittel für die Sozialprogramme begleitet sein müsste – würde zwar nicht von heute auf morgen die Lage in Afrika verändern, könnte aber den langen Weg der Reformen, die es durchaus gibt, leichter machen.

Trotz vieler verpasster Chancen einer demokratischen und liberalen Reform des Staates und der Mobilisierung der Gesellschaft gibt es in vielen Ländern Afrikas große Fortschritte. Es hat sich zwar gezeigt, dass Wahlen allein, selbst wenn sie einigermaßen frei sind, nicht immer zu mehr Freiheit und *good governance* führen. Aber die Chance, dass nicht der *new*

leader oder *big man* für den Fortschritt stehen, sondern ein Verfassungsstaat, in dem die Regierung von den Bürgern kontrolliert wird, der den inneren Frieden sichert und bessere Bedingungen für eine verantwortliche Regierung bietet, ist in vielen Ländern besser als vor 15 Jahren. Es gibt, wie eingangs schon erwähnt, in großem Umfang einen Mentalitätswandel in den Gesellschaften Afrikas zu mehr Mitverantwortung und Eigeninitiative auf lokaler Ebene. Es gibt auch in der politischen Klasse ein wachsendes Verständnis dafür, dass eine Verbesserung der Situation nur erreicht werden kann, wenn der Staat nach innen die Beteiligung und die Rechte seiner Bürger besser schützt und nach außen eine bessere Zusammenarbeit mit den Nachbarn unter Relativierung des Souveränitätsprinzips anstrebt.

Es ist nicht eine neoliberale Wirtschaftspolitik, aber auch nicht die Wiederbelebung der staatlichen Planwirtschaft, die zur Überwindung der Krise beitragen werden, sondern ein Umdenken und eine Reform der Gesellschaft, die sich durchaus auf alte afrikanische Werte berufen kann. Jede Entwicklungsstrategie wird darauf achten müssen, dass sie nicht nur gute Absichten und theoretische Kriterien verfolgt und Reformbewegungen nicht stört, sondern sie fördert. Dies erfordert Geduld und Verständnis.

Deshalb sind von Land zu Land, von Fall für Fall konzipierte und ausgehandelte Vorhaben wirksamer, als allgemeine Programme auf den höheren Ebenen. Die EU und ihre Mitgliedsländer würden gut daran tun, auf der Makro-Ebene sorgfältig die Entwicklung und die Erfahrungen des amerikanischen Millennium Challenge Corporation zu verfolgen, die – trotz der Verzögerung des Arbeitsbeginns – mit hoher Selektivität und der Konzentration auf wenige, reformbereite und reformfähige Länder und der flexiblen Handhabung der Ressourcen einen wichtigen Gegenpol gegen den quantitativen Trend der MDG und der Strategie der CFA bildet. Theoretisch – praktische Erfahrungen liegen noch nicht vor – hat die hochselektive MCC gute Aussichten, wirksam Reformen auf staatlicher Ebene zu fördern, ohne dauerhaft oder all zu langfristig sich in ihre Implementierung einzumischen und damit die Eigenverantwortung des Partners zu schwächen. Auf der Mikro-Ebene aber sollte die EU ihr Programm der Partnerschaften und der Dezentralisierung sorgfältig, nachdrücklich und möglichst unbürokratisch fortführen und verstärken.

Die „Partnerschaft“ mit Afrika birgt viele Ungewissheiten und Unübersichtlichkeiten. Dem Abschied von der großen Entwicklungstheorie, den vor 15 Jahren die Wissenschaft vollzog, muss in der Politik der Abschied von der großen Strategie folgen. Nur eine prinzipienfeste und anpassungsfähige Politik der vielen kleinen Schritte hilft Afrika, seine Krise zu meistern.

¹ Commission for Africa, Our Common Interest, Report www.commissionforafrica.org. London March 2005 (Zugriff 14.7.2005).

² United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, G8 Gleneagles 2005. The Gleneagles Communiqué. <http://www.g8.gov.uk> (Zugriff 13.07.2005).

- ³ Jeffrey Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities of our Time*, New York (Penguin Press) 2005. Jeffrey Sachs et al., *Ending Africa's Poverty Trap*, Washington (Brookings Papers on economic Activity 1) 2004. United Nations: UN-Millennium Project: Investing in Development. A practical plan to achieve the Millennium Development Goals. Report to the UN Secretary General, New York (UN) 2005). Jeffrey Sachs, der seit 1980 in Harvard lehrte, beriet von 1985 bis 1989 die bolivianische Regierung bei der Überwindung der Währungskrise, von 1989 bis 1994 arbeitete er als Berater der polnischen und russischen Regierung für die Transformation zur Marktwirtschaft und war mitverantwortlich für den Entwurf des kontroversen Privatisierungsprogramms unter Jelzin, 1994 kehrte er an die Harvard-Universität zurück und beriet von dort aus u.a. das Weltwirtschaftsforum Davos und die südafrikanische Regierung für den Millennium African Renaissance Plan, den Ursprung von NEPAD. Seit 2002 leitet er das Earth Institute an der Columbia University in New York und das United Nations Millennium Projekt, das 2005 die Grundlagen für den Fortschrittsbericht zu den Millenniumszielen der Vereinten Nationen erarbeitete.
- ⁴ Zur Bewertung siehe Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) / Stephan Klingebiel, „Wie viel Hilfe hilft Afrika – Wege aus der „Armutsfalle“ durch einen big push?“, *Analysen und Stellungnahmen* 4/2005, Bonn 2005. Ausführlicher dazu: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) / Nina Kielwein, *Eine Bewertung der Empfehlungen des Berichtes Our Common Interest der Commission for Africa im Lichte der afrikapolitischen Debatte*, Bonn April 2005.
- ⁵ OECD/DAC Development Statistics 2004 Table 25.
- ⁶ Der GINI-Index weist in vielen afrikanischen Ländern besonders schlechte Werte auf. Dazu UNDP: *Human Development Report 2005*. New York 2005.
- ⁷ European Commission, Communication from the commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and social committee. EU strategy for Africa. Towards a Euro-African Pact to accelerate Africa's Development, Com (2005) 489 final Brussels 12.10.2005. Europäische Kommission, Vorschlag der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialrat und den Rat der Regionen: Vorschlag für eine gemeinsame Erklärung des Rates, des europäischen Parlaments und der Kommission: Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union „Der europäische Konsens“, Com (2005) 311 endg. Brüssel 13.7.2005.
- ⁸ Berechnet nach European Commission, *The European Community's Development Policy and External Assistance, Annual Report 2004*. Brüssel Oct. 2004.
- ⁹ Deutsches Institut für Entwicklungspolitik / Nina Kielwein, *Herausforderungen für die öffentliche Entwicklungsfinanzierung in Subsahara-Afrika: Aktuelle Debatten über Instrumente und Optionen, Bericht zum DIE-Afrika-Fachgespräch am 1.7.2005 Bonn 2005*, S. 28.
- ¹⁰ Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) / Dirk Messner / Peter Wolff, *Die Millenniums-Entwicklungsziele – Über den Sachs-Bericht hinaus denken, Analysen und Stellungnahmen* 5/2005, Bonn 2005, S. 1.
- ¹¹ Deren Vorhandensein nicht geleugnet werden kann, selbst wenn man nicht der radikalen Analyse von Patrick Chabal / Jean-Pascal Daloz, *Africa works. Disorder as political instrument*, Oxford (Currey) 1999, zustimmt.
- ¹² François Egil, „Les éléphants de papier. Réflexions impies pour le V^e anniversaire des objectifs de développement du millénaire“, in: *Politique Africaine* 99, Octobre 2005, p. 97.
- ¹³ Freedom House, *Freedom in the World. Combined Average Ratings*, New York 2003 and 2005.
- ¹⁴ Nur in dreien der elf Länder, in Südafrika und in den kleinen Inselstaaten Cap Verde und Mauritius, kann man von vollen demokratischen Verhältnissen ausgehen.
- ¹⁵ Bis 2000 gibt darüber ein Aufsatz von Arthur R. Goldsmith, „How leaders left office in post-colonial Africa“, in: *Journal of modern African Studies*, Cambridge 2001 p. 422 einen guten Überblick.
- ¹⁶ United Kingdom...(Anm. 2) § 7.
- ¹⁷ Immaculate Motsi, *The Peace and Security Council of the African Union: Opportunity and constraints*, Electronic briefing paper 29/2004. Centre for international political studies, University of Pretoria, Pretoria 2004.
- ¹⁸ „Political initiatives to prevent, manage and resolve conflict need to be matched with strategies on the part of national, regional and international actors to address the social and political vulnerabilities at the root of conflict“. So Kristina Powell, *Opportunities and challenges for delivering on the responsibility to protect the*

African Union's emerging peace and security regime, Institute for Security Studies Pretoria Monograph 119, May 2005.

- ¹⁹ Francisco K.N. Olympio, *Transformation of the Organisation of African Unity (OAU): A new vision for the 21st century, or political rhetoric?*, Dissertation Trier 2004.
- ²⁰ Wenn er auch zu den derzeitigen Topoi der internationalen Entwicklungspolitik gehört. So z.B. der Präsident der EU, José Manuel Barroso, am 4.7.2005 in einer Ansprache bei der Eröffnungssession der AU in Sirte. Barroso: „From Schuman to Sirte: a tale of two unions“. Opening session of the African Union Assembly. Sirte, Libya, 4 July 2005 EC SPEECH/05/413.
- ²¹ Dazu Willie Breytenbach, „The African Union and NEPAD: Reviewing the progress towards new partnerships“, in: *Namibian Economic Research Unit (NEPRU): Monitoring Regional Integration in Southern Africa. Yearbook Volume 4-2004*, Windhoek 2004 p. 143–157.
- ²² Herbert Ross, „The survival of NEPAD and the African Peer Mechanism: A critical review“, in: *South African Journal of International Affairs*, volume 11/1 Summer/autumn 2004 S. 21–38.
- ²³ Dazu Hennie Kotzé and Carly Stein, African Elite perspectives: AU and NEPAD. A comparative study across seven African countries, KAS Occasional Papers Johannesburg 2003. Die Studie wurde in sieben afrikanischen Ländern, nämlich in Südafrika, Nigeria, Senegal, Algerien, Kenia, Uganda und Simbabwe durchgeführt. Deren Regierungen haben sich mit Ausnahme von Simbabwe am meisten für NEPAD engagiert. Man kann annehmen, dass in den übrigen 46 Ländern das Ergebnis noch weit negativer ausgefallen wäre.
- ²⁴ Dazu International Crisis Group (ICG), Schreiben des Präsidenten Gareth Evans an den Präsidenten und den Vorsitzenden der AU-Kommission und an die Staatschefs der G8 vom 23.6.2005. <http://www.crisis-group.org/home/> (Zugriff 2.7.2005).
- ²⁵ Kwesi Aning / Prosper Addo / Emma Birikorang / Emmanuel Sowatey, *African Commitments to Conflict Prevention and Peacemaking, African Human Security Initiative*. O.O. 2004.
- ²⁶ Daniel Bach, „Integration through Hysteresis: SACU in a comparative and contextual perspective“, in: *Namibian Economic Research Unit (NEPRU): Monitoring Regional Integration in Southern Africa. Yearbook Volume 4-2004*, Windhoek 2004 p. 137–149.
- ²⁷ Die Problematik der Regionalorganisationen wird am Beispiel von IGAD von Terlinden, Ulf: IGAD – Papiertiger vor Mammutaufgaben. Arbeitspapier, FES Berlin, Januar 2004, gut verdeutlicht.
- ²⁸ Bach (Anm. 26) S. 142.
- ²⁹ Garth le Pere / Elling N. Tjønneland, Which way SADC? Advancing co-operation and integration in southern Africa, Occasional Paper no. 50, Institute for Global Dialogue Johannesburg SA, Oktober 2005.
- ³⁰ Commission for the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. EU strategy for Africa: towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development, Brussels 12.10.2005 COM(2005) 498 final. Regionale Vormächte werden in dem Dokument als *anchor countries* (Ankerländer) bezeichnet.
- ³¹ Terlinden (Anm. 27).
- ³² Henning Melber, „South Africa and NEPAD – Quo vadis?“, in: *South African Journal of International Affairs* Nr.1/11 summer/autumn 2004 p. 89–100.
- ³³ Hermann J. Cohen, *Intervening in Africa. Superpower Peacemaking in a Troubled Continent*, Basingstoke (Macmillan) 2000.
- ³⁴ Zur neuesten US-Afrikapolitik Peter J. Schraeder, „La guerre contre le terrorisme et la politique américaine en Afrique“, in: *Politique Africaine* 98 Juin 2005, p. 42–62.
- ³⁵ Paul Kevenhörster, „Wer hilft wem? Die schwierige Auswahl der Empfängerländer öffentlicher Entwicklungshilfe“, in: *KAS-Auslandsinformationen* 7/05 S.4–21.
- ³⁶ Ministerrat der Europäischen Union, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Verteidigungsstrategie Brüssel 12.12.2003.
- ³⁷ Europäische Kommission, Vorschlag für eine gemeinsame Erklärung des Rates, des Europäischen Parlamentes und der Kommission. Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union „Der Europäische Konsensus“ Brüssel 13.07.2005 KOM(2005) 311, endgültig verabschiedet am 22.11.2005.

- ³⁸ European Commission / DG Development, Consultation on the future of the EU Development Policy Issues Paper 7.1.2005 (Zugriff 18.1.2005 <http://europa.eu.int/comm/dvelopment>).
- ³⁹ Sven Grimm, *Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Europas außenpolitische Rolle in einer randständigen Region*, Hamburg (Institut für Afrikakunde) 2003 S. 262–263. Auch Fraser Cameron / Julien Bouzon, *The EU and Africa*, EPC Background Paper. European Policy Centre, Brüssel: 11.7.2005, S.1.
- ⁴⁰ European Commission DG Development, Consultation on the future of EU Development Policy Issues Paper 7.1.2005 Brüssel 2005.
- ⁴¹ Mareike Meyn, „Are Economic Partnership Agreements likely to promote or to constrain regional integration in Southern Africa?“, in: Namibian Economic Research Unit (NEPRU): *Monitoring Regional Integration in Southern Africa. Yearbook Volume 4-2004*, Windhoek 2004 p. 29–58.
- ⁴² Stefan Mair, Partnerschaft mit Afrika, SWP- Diskussionspapier der FG6, 2005/06 Berlin November 2005.
- ⁴³ Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom 13.11.2005 <http://www.cdu.de> (Zugriff 15.11.2005).
- ⁴⁴ So z.B. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, *Herausforderungen für die öffentliche Entwicklungsfinanzierung in Subsahara-Afrika. Aktuelle Debatten über Instrumente und Optionen, Bericht zum DIE-Fachgespräch am 1. Juni 2005*. Bearbeitet von Nina Kielwein. Bonn 2005.
- ⁴⁵ EU-Africa (Anm.30), S. 2 „The emergence of a new generation of leaders at national level has changed Africa.“ Es muss daran erinnert werden, dass dieser Topos zum ersten Mal 1997 von amerikanischen Regierungskreisen eingeführt wurde. Damals wurden dazu Zenawi, Museveni, Kagame, Afewerki, Chiluba und Laurent Kabila gezählt. Dazu *Time*, 7.4.1997 und 22.3.1999. Siehe dazu auch „A new generation of African leaders falls from Western grace“, AFP Nairobi 9.1.2006, Yahoo News <http://uk.news.yahoo.com> (Zugriff 24.1.2006).

Die Erwartungen Afrikas an den deutschen Vorsitz der G8 und der EU im Jahr 2007

Elizabeth Sidiropoulos und Romy Chevallier

Seit Okinawa steht Afrika regelmäßig auf der Tagesordnung der G8. Bei einigen Gipfeltreffen wurden für Afrika grandiose, bei anderen eher bescheidene Visionen zukünftiger Errungenschaften entwickelt. Welche Auswirkungen diese Zusagen letztendlich hatten und inwieweit sie eingehalten wurden, bleibt noch festzustellen. Jedenfalls ist Afrika durch diese Gipfeltreffen deutlicher in Erscheinung getreten.

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union einerseits sowie Afrika und der afrikanischen Union andererseits haben sich beträchtlich vertieft. Dies geht besonders deutlich aus der Tatsache hervor, dass die EU im Dezember 2005 ihre Afrikastrategie verabschiedete und die Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie mit der AU beschloss. Die Ergebnisse sollen bei dem nächsten Treffen der Troika im Mai 2007 vorgelegt werden.

Die Grundlagen für die wachsende Bedeutung Afrikas haben sich im Laufe der Jahre und insbesondere im Zusammenhang mit dem 11. September 2001 gewandelt. Für viele ist die Armut eine der Ursachen der Radikalisierung, gleichzeitig aber auch die Hauptursache für die Migration nach Europa. In jüngster Zeit wurde die Aufmerksamkeit der Europäer zusätzlich durch das wachsende Interesse Chinas an Afrika und seinen Rohstoffen geweckt, denn sie fürchten den Verlust ihres Wettbewerbsvorteils in ihrem „Hinterhof“, wie Afrika gelegentlich genannt wird. Ganz ohne Zweifel wird auch die EU von der Instabilität und Armut in Afrika, dem Nachbarn Europas, beeinflusst.

Abgesehen von weltpolitischen und strategischen Interessen ist die Flut von Initiativen, die von der EU und der G8 in die Wege geleitet wurden, zum Teil auch uneigennützig. Und so wurden denn auch bei jedem Gipfeltreffen der G8 – außer dem, das unter der russischen Präsidentschaft im Jahr 2006 stattfand – neue Zusagen gemacht, von denen viele recht ehrgeizig und manche etwas zweideutig waren.

In Zukunft wird man sich jedoch mehr darauf konzentrieren müssen, die Erfüllung dieser Zusagen zu überwachen und die Rahmenbedingungen oder etwaige Schwierigkeiten klar darzulegen. So unterliegen z.B. Finanzierungszusagen oft zahlreichen einschränkenden Bedingungen, die den Entscheidungsträgern in der afrikanischen Politik, der Zivilgesellschaft und anderen Verantwortlichen erst viel später bewusst werden und bei ihnen den Eindruck hervorrufen, dass die Zusagen nicht das sind, was sie zu sein scheinen. (Wenn

z.B. eine Steigerung des Hilfsvolumens angekündigt wird, kann in dem für Entwicklungsprojekte vorgesehenen Betrag auch ein Schuldenerlass für den Irak oder Nigeria mit eingeschlossen sein.) Dieser Eindruck gilt mehr für die G8-Gipfel und weniger für die Tätigkeit der EU.

Solange Deutschland den Vorsitz beider Organisationen innehat, sollte es ohne allzu großen Ehrgeiz und ohne Zweideutigkeit auf den bereits gemachten Zusagen aufbauen. Dazu gehören der Übergangsprozess in der Republik Kongo, die Friedenstruppe der AU im Sudan und die Peace Facility sowie die Infrastruktur- und Governance-Initiativen der EU-Afrikastrategie. Gleichzeitig sollte es sich davor hüten, zusätzlich zu den bereits eingegangenen Verpflichtungen weitere Zusagen zu machen.

Obwohl die Entscheidung oft schwierig ist und viele Staaten im Norden immer noch davor zurückschrecken, stellt sich immer deutlicher heraus, dass zum Ausgleich der wirtschaftlichen und politischen Defizite Afrikas eine Konzentration auf bestimmte „Treiberländer“ mittelfristig Vorteile bringen könnte. Die Entwicklungshilfe muss geschäftsmäßiger organisiert werden, um ihre lokale und regionale Wirksamkeit sicherzustellen und zu verbessern. Dazu stehen zahlreiche innovative Verfahren zur Verfügung.

Das Problem besteht darin, beispielhafte Projekte auszuwählen und bei ihrer Durchführung nicht aufzugeben. Nur allzu oft wurden alle Anstrengungen dadurch zunichte gemacht, dass man sich aus einem bestimmten Projekt zu früh zurückzog. Um den Erfolg langfristig zu sichern, darf das Engagement in Afrika nicht länger an die technische, pedantische Auslegung von Mandaten gebunden sein, weil ein verfrühter Rückzug zu einem Fehlschlag führen kann, der wiederum den Afro-Pessimismus nährt.

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich zunächst auf fünf Schlüsselbereiche und wendet sich dann dem Einfluss Chinas zu.

1. Frieden und Konfliktbeilegung

Im Lauf der letzten Jahre hat Afrika bei der Beilegung von Konflikten eine aktivere Rolle übernommen. Grundlage dafür sind sowohl afrikanische Institutionen wie die AU und der Friedens- und Sicherheitsrat als auch die Bereitschaft wichtiger afrikanischer Staaten (wie Südafrika, Nigeria und Kenia), Zeit und Arbeit in die Vermittlung zu investieren. Die zur Verfügung stehenden Ressourcen sind jedoch noch immer beschränkt, ein Bereich, in dem die EU besonders viel Hilfe geleistet hat. Dabei darf sie sich von der Größe der Aufgabe nicht abschrecken lassen.

Die EUFOR und die Republik Kongo: Die Beilegung des Konflikts im Kongo, dem Zentrum der Instabilität in der Region der großen Seen, stellt möglicherweise die größte Herausforderung dar. Die Republik Kongo verfügt über ein großes Rohstoffpotenzial, aber

aufgrund ihrer Lage im Herzen des Kontinents kann die fortdauernde Instabilität nur die Entwicklung der Nachbarländer und die wirtschaftliche Integration der Region hemmen.

Die Wahlen im Juli und die zweite Runde der Präsidentschaftswahlen im Oktober stellen zwar bedeutende Schritte auf dem Weg zur Normalisierung dar, aber die Demokratie ist noch keineswegs gefestigt. Im Lauf der Jahre haben sowohl die EU als auch Südafrika sehr viel in den Prozess investiert.

Angesichts des nach der zweiten Wahlrunde herrschenden Klimas der Unsicherheit sollte die EU eine Verlängerung der Präsenz der EUFOR ernsthaft in Betracht ziehen. Obwohl das EUFOR-Mandat vor der Übernahme der EU-Präsidentschaft durch Deutschland ausläuft und sowohl EUSEC als auch EUPOL auch weiterhin in der Republik Kongo präsent bleiben werden, wäre es für Deutschland wichtig, die Truppe zum Bleiben zu bewegen, denn sie steigert das Abschreckungspotenzial der internationalen Streitkräfte. Insbesondere in Kinshasa wäre ein Verbleiben der EUFOR zumindest bis zur Übernahme der Macht durch die neue Regierung ein Beitrag zur Erhaltung der Stabilität. Dabei muss die Einbeziehung einiger europäischer Länder, die als parteiisch gelten könnten, vermieden werden.

Eine Rückzugsstrategie für die EUFOR ist ganz offensichtlich unabdingbar. Nach unserer Meinung wäre es besser, wenn die EUFOR abgezogen würde, nachdem die neue Regierung ihre Arbeit aufgenommen hat, d.h. in der ersten Hälfte des Jahres 2007. Zur weiteren Sicherung der Stabilität sollte die Rückzugsstrategie auch einen vertieften Dialog mit allen Akteuren in der Republik Kongo – einschließlich der betroffenen Gruppierungen – beinhalten. Deutschland kann bei der Einleitung einer solchen Maßnahme eine entscheidende Rolle spielen, da es nicht so sehr vorbelastet ist wie andere europäische Akteure.

Sollte der Friedensprozess in der Republik Kongo fehlschlagen, wären die Auswirkungen unübersehbar. Angesichts der Vorgeschichte des Kongo ist der Prozess unserer Ansicht nach immer noch zu fragil und könnte leicht in beide Richtungen kippen.

Es ist also von entscheidender Bedeutung, dass die EU die Wahlen nicht als einen Beweis für die Rückkehr zur politischen Normalität im Kongo ansieht. Die EU sollte in ihrer Strategie für die Republik Kongo die Weiterführung ihres Engagements nicht nur wegen der Reform der Sicherheitskräfte, sondern auch wegen der Abschreckung in Betracht ziehen, denn dadurch würde der Übergang zur Demokratie gefestigt, der eben erst begonnen hat. Besonders angesichts der jüngsten Kämpfe zwischen der Präsidentengarde Kabilas und den Anhängern Bambas darf auch der Prozess der Demobilisierung und Reintegration nicht vergessen werden, der gleichzeitig erfolgen sollte.

Die African Peace Facility: Damit verbunden ist das allgemeinere Problem der Finanzierung der friedensunterstützenden Fazilität für Afrika. Die Schwächen der AU bei der Durchführung größerer und längerfristiger Friedensmissionen traten im Fall AMIS kristallklar zu Tage. Ohne die Unterstützung der Peace Facility durch die EU wäre der Einsatz

der AMIS unmöglich gewesen. Die Mission und die Mängel der AMIS sollen in diesem Beitrag nicht näher untersucht werden; es sei lediglich gesagt, dass, solange keine Alternativen in Sicht sind, der vom Norden finanziell unterstützte Einsatz der AMIS das einzige Mittel zur Lösung der Sicherheitsprobleme sein wird, denen sich Afrika von der Elfenbeinküste bis zum Horn und den großen Seen gegenübersteht. Dabei stellt sich die Frage: Gibt es neue Wege zur Aufstockung der Unterstützung der Peace Facility durch die EU?

Südafrika im UN-Sicherheitsrat: Im Jahr 2007 nimmt Südafrika seinen Sitz als nichtständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats ein. Da zahlreiche innerafrikanische Konflikte auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats stehen und Südafrika großes Interesse an ihrer Beilegung hat, könnten Deutschland und Südafrika gemeinsam in New York an der Lösung dieser Probleme arbeiten.

2. Politischer Dialog und *good governance*

Insbesondere bei heiklen Fragen muss dem politischen Dialog der Vorrang gegeben werden. In diesem Zusammenhang muss auch das Patt in Simbabwe beseitigt werden – ein Stolperstein, der bislang ein europäisch-afrikanisches Gipfeltreffen maßgeblich verhindert hat. Dass ein solches Gipfeltreffen endlich abgehalten wird, ist nicht nur aufgrund der Priorität wichtig, die Europa den Beziehungen zu Afrika in seiner Strategie zugewiesen hat, sondern auch aufgrund des Auftretens neuer Akteure auf dem Kontinent, wie z.B. China, das in Afrika große Anstrengungen unternimmt (man denke nur an den Pomp und die Symbolik des chinesisch-afrikanischen Gipfels in Peking).

Viele afrikanische Staaten haben sich bereits eine Agenda für *good governance* gegeben. Zwar verfolgt Europa im Zusammenhang mit seiner Afrikastrategie verschiedene Governance-Initiativen, aber die Rhetorik zu diesem Thema gilt den afrikanischen Staaten nach wie vor als heuchlerisch und inkonsequent. Eine Bemerkung, die ein früheres Staatsoberhaupt von Mauritius bei den europäischen Entwicklungstagen in Brüssel vor kurzem machte, möge als Illustration dienen: „China ist keine Demokratie, aber ihr treibt trotzdem Handel mit dem Land, sogar sehr viel Handel, während jedem afrikanischen Land ohne Good Governance finanzielle Sanktionen angedroht werden.“¹

Der einzig sichere Weg zu wachsenden Gesellschaften und besseren Lebensbedingungen für die Menschen besteht in einer langfristigen Verbesserung der Governance. Dabei hängt der Erfolg jedoch davon ab, ob und inwieweit die entsprechenden Initiativen von innen heraus kommen. Der Afrikanische Peer Review-Mechanismus und der daraus erwachsende nationale Dialogprozess, der die Zivilgesellschaft miteinschließt, sollten deshalb unterstützt werden. Natürlich wollen viele Afrikaner wissen, welche Folgen ihre Beteiligung an dem APRM für ihr Hilfsvolumen haben könnte. Bei den Unentschiedenen könnte die EU eine subtile Rolle spielen, indem sie diese im Rahmen eines Dialogs dazu anhält, einen

reformorientierten Kurs einzuschlagen. Die stärksten Reformer sind letztendlich die, die ihre Reformen selbst einleiten, aber nicht die, die durch von außen auferlegte Bedingungen dazu gedrängt werden, denn dann ist das Engagement oft nicht sehr groß.

Die EU-Initiative zur Governance könnte sich als positiver Schritt erweisen, obwohl die Einstufung der einzelnen Länder durch die EU so weit wie möglich in Abstimmung mit nationalen Interessengruppen durchgeführt werden sollte, um das Gefühl, dass die EU transparent mit ihren Partnern umgeht, nicht zu beeinträchtigen.

Zur Frage des APRM und seiner Unterstützung wäre zu sagen, dass für die Förderung von Institutionen wie von einzelnen Staaten auf dem Kontinent Vorsorge getroffen werden sollte. Die teilnehmenden Staaten müssen den öffentlichen Beteiligungsprozess genauso finanzieren wie den Aufenthalt der aus 15 bis 20 Personen bestehenden APRM-Überprüfungsteams für die Dauer von drei Wochen. Damit fällt ein Großteil der Kosten für den APRM auf nationaler Ebene an. Manche Länder versuchen, bei der öffentlichen Beteiligung zu sparen und setzen zur Kostensenkung knappe Zeitvorgaben an. Es wäre gut, wenn man es ihnen erleichterte, einen rigorosen Selbstbewertungsprozess durchzuführen. Ein Schlüsselproblem dabei ist die Finanzierung von Meinungs- und Expertenbefragungen.

Es gibt aber einen noch viel wichtigeren Bereich, in dem Geldmittel benötigt werden. Die Durchschlagskraft des gesamten Prozesses hängt von der Beteiligung der Zivilgesellschaft ab, aber eben diese hat sich als schwach erwiesen und kann ihre Gedanken nur mit Mühe zusammenhängend schriftlich formulieren. Außerdem ist sie weder vermögend noch weit-sichtig genug, um für die Lobbyarbeit bei der Regierung sowie bei der Exekutive und den Überprüfungsteams des APRM wirksame Pläne aufzustellen. Wenn sie bindende Zusagen über Reformen erreichen möchte, muss die Zivilgesellschaft aktiv werden und der Regierung deutlich machen, dass sie den Prozess ernst nimmt und dass er fair und transparent durchgeführt werden muss. Dazu wiederum sind organisatorische Fähigkeiten und Geldmittel erforderlich.²

3. Hilfe und Entschuldung

Die EU wie die G8 haben sich verschiedentlich zur Aufstockung des Hilfsvolumens im Lauf der nächsten fünf bis zehn Jahre verpflichtet. Auch wurde viel getan, um die Effizienz der Hilfsmaßnahmen und die Kohärenz der Entwicklungspolitik zu verbessern. Deutschland könnte den Prozess auch vor dem Hintergrund der Pariser Erklärung wesentlich beschleunigen. Gleichzeitig könnte es mit neuen Akteuren wie Indien, China, Brasilien und Südafrika einen Dialog über die Entwicklungshilfe einleiten. Wir sind zwar der Ansicht, dass eine Verdoppelung der Entwicklungshilfe an sich noch keine Lösung für die Probleme Afrikas sein kann, aber sowohl die EU als auch die G8 sollten Schwierigkeiten oder Änderungen in diesem Bereich klar darlegen und Alternativen im Rahmen eines Dialogs erarbeiten. Die Einhaltung von Zusagen hat auch symbolisches Gewicht.

4. Handel und regionale Integration

Die Doha-Runde: Deutschland sollte Mittel und Wege überdenken, um die EU-Mitglieder in Bewegung zu bringen und Doha wieder zu beleben. Das Zeitfenster dazu bleibt bis zum März 2007 offen. Die Alternative zu Doha, nämlich bilaterale regionale Vereinbarungen in wachsender Anzahl, liegt letztendlich nicht im Interesse der schwächeren, weniger entwickelten Staaten und läuft dem Ziel eines globalen, gerechten Handelssystems zuwider.

Die EU und die USA können eine wichtige Rolle übernehmen, indem sie die Hindernisse abbauen, die Doha im Bereich der Landwirtschaft entgegenstehen. Beide Seiten haben bereits angedeutet, dass sie bereit sind, sich zu bewegen, wenn die andere Seite Konzessionen mit an den Verhandlungstisch bringt. Unter der Regierung Merkel hat Deutschland in der Vergangenheit erfolgreich Kompromisse vermittelt. Nach dem Wiederaufbau konstruktiver Beziehungen zu den USA hat die Bundeskanzlerin als Vorsitzende der G8 und der EU nunmehr die Möglichkeit, auch bei der Doha-Runde die Rolle des Brückenbauers zu übernehmen.

Die Ansichten, die die EU (und insbesondere einige ihrer Mitgliedsländer) in der Entwicklungsrunde zum Thema Landwirtschaft und Marktzugang vertritt, hat für die Entwicklungsländer im Allgemeinen, nicht nur für Afrika, einen bitteren Nachgeschmack. Wenn Afrika wirklich mit mehr Symmetrie in die Weltwirtschaft integriert werden soll, dann hängt dies ausschließlich von seinen Möglichkeiten ab, Handel zu treiben und in bestimmten Schlüsselsektoren wettbewerbsfähiger zu werden. Einerseits wird von Afrika verlangt, sich zu öffnen und seine Märkte zu liberalisieren; andererseits errichtet Europa im Gegensatz dazu immer neue nicht tarifäre Handelshemmnisse. Als China beim letzten Gipfeltreffen den Antrag stellte, die Zollpflicht für 440 Produkte aus den am wenigsten entwickelten Ländern ganz abzuschaffen, erntete es großen Beifall (obwohl es in der EU bereits die EBA gibt).

Wirtschaftspartnerschaftsabkommen: Am wichtigsten hierbei ist die Tatsache, dass schon die Verhandlungen über Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) Strukturänderungen in der regionalen Integration von Ost- und Südafrika erzwingen. Die EU verhandelt mit zwei Blöcken, von denen jedoch keiner ganz der SADC oder der COMESA angehört. Es gibt drei Gründe für den großen Einfluss, den die EPAs mit ihren umfassenden Regelungen für den gegenseitigen Warenaustausch auf die regionale Integration in Afrika ausüben:³

- Die EU ist der größte Handelspartner Afrikas.
- Die EPAs setzen Verhandlungen mit den regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (RECs) voraus.
- Die EPAs basieren auf Gegenseitigkeit und konfrontieren damit die RECs und ihre Mitgliedsländer mit neuen Problemen. Die Entscheidung für oder gegen die Mitgliedschaft in einer bestimmten REC kann sowohl die Vorteile der Staaten als auch die Bedeutung

der RECs vergrößern oder schmälern. Außerdem fußt die Entscheidung für einen bestimmten Block nicht in jedem Fall auf einer gründlichen Abschätzung der Konsequenzen.

Auch die sechs von der AU als Bausteine einer regionalen Integration anerkannten RECs werden durch die EPAs in Verwirrung gestürzt, verschärft durch die Unsicherheit über die Aufteilung des 10. Europäischen Entwicklungsfonds, für die sowohl Verhandlungsblöcke als auch bestehende regionale Organisationen als Grundlage dienen könnten. Eine klare Antwort auf diese Frage ist lebenswichtig.

Falls einige EPAs nicht bis Ende 2007 abgeschlossen sein sollten, wäre innovatives Denken über Alternativen und über die Auswirkungen auf die afrikanischen RECs gefordert.

5. Investitionen und der Privatsektor

Der Zweck der Millennium-Entwicklungsziele besteht letztendlich darin, die Produktivität der Länder freizusetzen und damit deren Wachstum und deren Entwicklung zu fördern. Dadurch könnte uns aber auch der Blick auf ein übergeordnetes Ziel verstellt werden, das darin besteht, das Ergebnis höherer Wachstumsraten gerechter unter der Bevölkerung aufzuteilen. Es geht um die Angebotsseite der Investitionen, die das Wachstum steigert, mehr Arbeitsplätze schafft und mehr Ressourcen für zukünftige Sozialprogramme bereitstellt. Afrika könnte das ganze nächste Jahrzehnt und sämtliche verfügbaren Ressourcen auf seine Gesundheits-, Hunger- und Bildungsprobleme verwenden, ohne ihrer völlig Herr werden zu können.

Um für Investitionen attraktiver zu werden und seine regionale Integration zu vertiefen, muss Afrika die Angebotsseite in Angriff nehmen; dazu gehören u.a. seine inadäquate Infrastruktur und seine schwache Privatwirtschaft. Die Ankündigung Deutschlands, es wolle sich auf die Unterstützung einer Politik konzentrieren, die das Wachstum, die Entwicklung des Privatsektors und Investitionen in Afrika fördert, ist äußerst positiv zu bewerten. Durch Reformpartnerschaften mit Schlüsselländern wird zwar die Erfolgsquote maximiert, aber Deutschland darf auch nicht den Eindruck erwecken, die gestellten Bedingungen seien so belastend, dass viele Staaten nicht über die Kapazitäten verfügen, sie zu übernehmen oder wirksam umzusetzen.

Mit ihrem Finanzierungsfonds bietet die im Juli ins Leben gerufene EU-Infrastrukturpartnerschaft die Möglichkeit, in diesem Bereich Schlüsselprojekte zu finanzieren, die auch auf der Agenda der NEPAD stehen.

Der Wert der Infrastrukturinitiative liegt in ihrer Konzentration auf NEPAD-Projekten, die der Verbindung der afrikanischen Regionen untereinander dienen. Was die Chinesen bislang im Bereich der Infrastrukturentwicklung geleistet haben, hat nichts damit zu tun; auch

an multilateralen Projekten haben sie sich nicht beteiligt. (Das Sekretariat der NEPAD hat die chinesische Regierung bereits zu diesem Thema angesprochen.)

Die deutsche Präsidentschaft sollte zusammen mit der EU und der NEPAD konkrete Zielsetzungen und Zeitvorgaben für die verschiedenen Infrastrukturprojekte erarbeiten und die europäische Wirtschaft dazu anhalten, sich an diesen Projekten zu beteiligen.⁴ Auf keinen Fall darf der Schwung verloren gehen.

Eine Gruppierung, die die EU bei wichtigen Angelegenheiten öfter miteinbeziehen sollte, ist die afrikanische Geschäftswelt – eines der Ziele des kürzlich eingerichteten EU-Africa Business Forum. Die deutsche EU-Präsidentschaft sollte die Verbindung zwischen dem Business Forum und den Troika-Konferenzen fördern, denn damit bietet sich eine Gelegenheit zum Dialog mit einem für die Entwicklung Afrikas wichtigen Akteur, der oft an Diskussionen nicht beteiligt wird, obwohl er einen wertvollen Beitrag leisten könnte.

Zudem sollte die afrikanische Privatwirtschaft als Partner und nicht als Almosenempfänger angesehen werden. Immer wieder wird von Angehörigen des afrikanischen Privatsektors betont, man wolle von Europa oder den USA keine „Vergünstigungen“, sondern einen Austausch und Abmachungen zum beiderseitigen Vorteil. Schließlich bietet Afrika mit seinen jährlichen Wachstumsraten von ach bis zehn Prozent und seinen wachsenden Märkten im Dienstleistungs- und Fertigungsbereich enorme Chancen.

G-20 Finance: Im Januar 2007 übernimmt Südafrika den Vorsitz dieser Organisation von Australien. Bereits 2006 fanden Gespräche zu dem Thema mit der deutschen Staatssekretärin Barbara Hendricks statt. Angesichts des bevorstehenden G8-Gipfels und der Absicht Deutschlands, die Möglichkeiten zur Integration der Entwicklungsländer in das weltweite Wirtschafts- und Finanzsystem näher zu überprüfen, sollten beide Länder diese Gelegenheit zur Erarbeitung eines gemeinsamen Ansatzes nutzen, insbesondere weil Südafrika als eines von fünf Schwellenländern an dem G8-Gipfel teilnehmen wird.

6. China

Die meisten afrikanischen Führer betrachten China als ein Land, mit dem man Geschäfte machen kann. Am weitesten verbreitet unter den afrikanischen Eliten ist der Eindruck, dass China seine Versprechen hält. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang ein Kommentar des Botschafters von Sierra Leone in Peking:⁵ „Die Chinesen tun mehr als die G8 dafür, dass die Armut Geschichte wird. [...] Wenn ein G8-Land das Stadion hätte umbauen wollen, säßen wir immer noch in Konferenzen herum! Die Chinesen gehen einfach hin und tun etwas. Sie brauchen keine Sitzungen über Umweltverträglichkeit, Menschenrechte, Bad Governance oder Good Governance. Ich sage nicht, dass das richtig ist; ich sage nur, dass die Chinesen mit ihren Investitionen Erfolg haben, weil sie keine anspruchsvollen Maßstäbe anlegen.“

Es ist für Europa von großer Bedeutung, einen besseren Einblick in die äußerst komplexen Beziehungen zwischen China und den afrikanischen Staaten zu gewinnen und sich konstruktiv und nicht paranoid damit auseinanderzusetzen.

China vertieft sein Engagement in Afrika nicht nur, weil es für seine eigene Entwicklung Rohstoffe benötigt, sondern auch, weil die Märkte des Kontinents noch relativ ungesättigt sind. Damit wird Afrika für chinesische Multis und kleinere Firmen zu einer nützlichen Arena, in der sie lernen können, sich im internationalen Umfeld zurechtzufinden. Das wird auch weiterhin so bleiben, solange China sich mit seinen Exporten in andere Länder, Märkte und Regionen entlang der Wertschöpfungskette aufwärts bewegt und Afrika seine „überschüssigen Kapazitäten“ aufnimmt.

Der von China und Indien, zwei asiatischen Ländern, die mit afrikanischen Regierungen völlig unterschiedlich umgehen, ausgelöste Rohstoffboom hat viele afrikanische Länder zumindest rhetorisch selbstbewusster werden lassen. Dies führt zu Problemen mit den traditionellen Partnern, nämlich anderen Regierungen und Privatunternehmen. Leider führt diese Entwicklung auch dazu, dass kritische Reformen aufgeschoben werden, die für eine symmetrische Integration in die Weltwirtschaft unabdingbar sind. Dies gilt vielleicht weniger für Südafrika, Nigeria, Ghana, Botsuana und Tansania, aber ganz sicher für den Sudan und Angola. Auf die weitere Entwicklung z.B. in der Republik Kongo und in Sambia dürfen wir gespannt sein.

Der trilaterale Dialog: Auch zwischen China und der EU fanden Gespräche über Afrika statt. Möglicherweise bietet sich damit eine gute Gelegenheit für einen Dialog unter den drei Partnern über den weiteren Ausbau der politischen Stabilität auf dem Kontinent und die Rolle, die wichtige externe Akteure dabei spielen können.

In dem Maße, in dem China seinen Einfluss auf dem afrikanischen Kontinent ausweitet, wird es für Europa immer wichtiger festzustellen, auf welchen Gebieten eine Zusammenarbeit mit China möglich ist. Eine (nicht traditionelle) Möglichkeit wären friedenserhaltende Maßnahmen. China ist an sechs UN-Missionen auf dem Kontinent mit insgesamt 1310 Mann beteiligt. Überprüft werden könnte auch die Möglichkeit einer Zusammenarbeit zwischen der EU, den afrikanischen Staaten und China im Gesundheitsbereich und bei der Entwicklung der Infrastruktur.

Da sowohl China als auch Südafrika beim G8-Gipfel vertreten sein werden, sollte die Möglichkeit genutzt werden, über das Engagement in Afrika zu sprechen.

Schlussbemerkungen

Die Herausforderung, der sich die EU gegenüber sieht, besteht darin, sich in Afrika mit einem durch das Auftreten neuer Akteure wesentlich veränderten Umfeld auseinandersetzen zu müssen, ohne dabei strategische Interessen aus dem Auge zu verlieren oder in dem

sich langsam entwickelnden Bereich der Menschenrechte, der Demokratie und des *good governance* Zugeständnisse zu machen. Dies gilt für die EU-Mitgliedsländer genauso wie für einzelne Unternehmen in Afrika. Die Antwort kann nicht darin bestehen, dass man diese Prinzipien aufgibt, um neue Rivalen aus dem Feld zu schlagen, sondern nur darin, dass man vorhandene Verbindungen nutzt, um alle Akteure schrittweise zu einer kohärenteren Handlungsweise zu bewegen.

- Frühere Versprechen sollten erfüllt werden.
- Alle Beteiligten sollten einander regelmäßig über das bislang Erreichte sowie über aktive Programme informieren.
- Die Vorgabe von 0,51 Prozent und sieben Prozent des BIP sollte aufgegeben werden. Was bis zum Jahr 2010 im Bereich der Entwicklung erreicht werden kann, ist weit wichtiger als die Frage, ob die tatsächlich geleistete Hilfe auch den Zusagen entspricht. Wenn die für die Steigerung der Entwicklungshilfe gesteckten Ziele nicht erreicht werden, könnte man zwar durchaus sagen, hier seien wieder einmal große Versprechungen nicht eingelöst worden, aber es wäre ein weit wichtigerer und zugleich nachprüfbarer Maßstab, wenn mehr Informationen darüber verfügbar wären, was mit den gesteigerten Hilfeleistungen eigentlich vor Ort erreicht werden soll.
- Regionale Initiativen sollten sich auf die wesentlichen Bereiche der NEPAD konzentrieren, wie z.B. die Landwirtschaft oder die Infrastruktur.

¹ Inter Press Service: „Good governance not always unbiased“, 17. November 2006, unter allafrica.com/stories/printable/200611170027.html

² Die Anmerkungen zum APRM stammen aus Gesprächen mit Ross Herbert, dem Leiter des Programms Governance and APRM am SAIIA.

³ UNECA: *Assessing Regional Integration in Africa II: rationalising regional economic communities*, UNECA, Addis Abeba 2006, S. 5–6.

⁴ So merkte z.B. die UNECA im Jahr 2006 an, dass trotz der Bedeutung des Trans-African Highway, der eigentlich in den nationalen Investitionsprogrammen berücksichtigt werden sollte, nur 16 Prozent der beteiligten Länder die erforderlichen Verbindungen auf ihrem Gebiet eingerichtet hatten. Als Hauptgrund dafür wurde Mangel an Ressourcen genannt. (Siehe *Assessing regional integration in Africa II*, UNECA 2006, S. 74.)

⁵ L. Hilsum: „We Love China“, *Granta* 92, Granta Publications, London 2005. Zitiert in R. Kaplinsky, D. McCormick und M. Morris: „The Impact of China on Sub-Saharan Africa“ (unveröffentlichter Artikel, April 2006).

Demokratie, Wachstum und Entwicklung in Afrika

Greg Mills

Die Herausforderung der afrikanischen Politik

Im Lauf der letzten 20 Jahre fanden in Afrika zwei bedeutende Verschiebungen statt. Zum einen akzeptieren mittlerweile die meisten afrikanischen Staaten die Demokratie als Regierungsform. In mehr als 40 Ländern südlich der Sahara werden heute Wahlen mit mehreren Parteien abgehalten. Es ist zwar richtig, dass in manchen Fällen die Spielregeln der Demokratie genauer eingehalten werden, während in anderen die Wahlen nichts weiter sind als eine Fassade für gravierende Übergriffe, wie jüngst in Simbabwe. Andererseits sind in vielen Ländern die demokratischen Werte mittlerweile institutionalisiert und in der Praxis etabliert. Nach den Angaben von Freedom House, einer Nicht-Regierungsorganisation, die Demokratisierungsprozesse auf der ganzen Welt überwacht, hat sich die Anzahl der freiheitlichen Demokratien in Afrika im letzten Jahrzehnt von vier auf elf erhöht und somit fast verdreifacht, und mehr als die Hälfte der übrigen Länder in der Region ist dabei, den Übergang zu einer umfassend freiheitlichen Demokratie zu vollziehen.¹

Zum anderen bildet die Agenda zur Reform und Führung der Wirtschaft, der so genannte Washingtoner Konsens, der im Lauf der letzten 20 Jahre von internationalen Finanzinstitutionen in Washington erarbeitet wurde, immer noch die zumindest formell unangefochtene Orthodoxie in den meisten Ländern der Dritten Welt, auch in Afrika. Andererseits wurden die Vertreter dieses Reformprozesses zwar niemals ideologisch, wohl aber rhetorisch angegriffen. Auf Seiten der Politik ist die Begeisterung für Reformen gering, nicht zuletzt weil die Resultate früherer Reformen so oft enttäuschend waren. Als Endergebnis muss ein Großteil Afrikas mit einer wirtschaftlichen Orthodoxie leben, die kaum politische Eliten hervorbringt und die Öffentlichkeit nur wenig begeistert.

Deshalb stünde eigentlich zu erwarten, dass der öffentliche Konsens über Wirtschaftsreformen und Wirtschaftsführung irgendwann einmal hinterfragt werden würde. In vielen Entwicklungsländern hat jedoch noch keine Debatte darüber stattgefunden, welche Form der Wirtschaftspolitik für das Land am geeignetsten wäre und deshalb unterstützt werden sollte – einer der Gründe dafür, dass die wirtschaftliche Orthodoxie bislang unangefochten dasteht. Ein weiterer Grund besteht in der Tatsache, dass die Hilfgemeinschaft, zu der auch die internationalen Finanzinstitutionen gehören, sich immer noch verpflichtet fühlt,

dieser Orthodoxie zumindest nominell Geltung zu verschaffen, trotz aller Bedenken dazu, inwieweit sie umgesetzt und durchgesetzt werden kann.

Der vorliegende Beitrag untersucht den Stellenwert dieser beiden bedeutenden Verschiebungen vor dem Hintergrund der momentanen Debatte über Wiederbelebung und Wachstum in Afrika.

Die Wachstumsdebatte in Afrika

Bei ihren Überlegungen über Strategien zur Beschleunigung des Wachstums in Afrika wäre die externe Gemeinschaft gut beraten, wenn sie den Reformproblemen, denen sich die meisten Staaten auf dem Kontinent gegenübersehen, gebührende Beachtung schenkte. Dabei geht es keineswegs nur um die Suche nach neuen Finanzquellen. Es lohnt sich, in diesem Zusammenhang darüber nachzudenken, wie die Armut anderswo durch Wachstum bekämpft wird.

Der Wirtschaftswissenschaftler John Kay² weist darauf hin, dass noch in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts zwischen Westeuropa und der übrigen Welt kaum Unterschiede im Lebensstandard bestanden. Heute tragen die 19 reichsten Staaten etwa 75 Prozent zur wirtschaftlichen Leistung der Welt bei; damals war es nur ein Viertel. Im 19. Jahrhundert jedoch öffnete sich die Einkommensschere zwischen den führenden Ländern und den Nachzüglern immer weiter; von 1820 bis 1913 stieg das Verhältnis dramatisch von 3:1 auf 11:1. Im 20. Jahrhundert beschleunigte sich der Prozess noch weiter. So erweiterte sich z.B. die Kluft zwischen dem reichsten und dem ärmsten Fünftel der Weltbevölkerung in der Zeit von 1960 bis 2000 um mehr als das Doppelte von 30:1 auf 74:1.

Vergleichsweise am meisten litten darunter die afrikanischen Staaten südlich der Sahara. Verschiedene Statistiken heben das ganze Ausmaß dieses Niedergangs deutlich hervor. Weniger als ein Prozent des Weltkapitals fließt heute jährlich nach Afrika; vor etwa einem Jahrzehnt waren es noch 4,5 Prozent. Afrikas Anteil am Welthandel beträgt heute weniger als zwei Prozent, gegenüber drei Prozent in den fünfziger Jahren. Ohne Südafrika beträgt der Anteil der afrikanischen Länder südlich der Sahara am Welthandel sogar nur ein Prozent. Die durchschnittliche Wachstumsrate der Wirtschaft in den Ländern südlich der Sahara belief sich im Zeitraum von 1980 bis 1990 auf magere 1,7 Prozent pro Jahr, und im Zeitraum von 1990 bis 2000 auf 2,8 Prozent. Zum Vergleich: Die durchschnittliche Wachstumsrate beträgt drei Prozent in Ländern mit geringem und 3,7 Prozent in Ländern mit mittlerem Einkommen, während sie in Ostasien bei 7,9 Prozent und in der pazifischen Region bei 7,6 Prozent liegt.

Statistiken enthüllen jedoch nur die halbe Wahrheit. Optisch und emotional weit aussagekräftiger ist die endemische Armut, die in den Elendsvierteln am Abhang des Roque Santeiro in Luanda genauso sichtbar wird wie in den überfüllten Slums von Kibera in Nairobi, wo mehr als eine Million Menschen leben. Und es sind immer die Frauen und Kin-

der, die unter der Armut wie auch unter ihren Auswirkungen auf das Familienleben, die Gesundheit und die Sterblichkeit am meisten zu leiden haben. Jedoch gibt es auf die Frage, warum Afrika verarmt ist, keine einheitliche, allgemeingültige Antwort, nicht zuletzt wegen der jeweils unterschiedlichen wirtschaftlichen Vergangenheit der einzelnen afrikanischen Staaten.

So bietet z.B. Mauritius den Beweis dafür, dass sich ein Land erfolgreich von einer reinen Agrarwirtschaft lösen und zusätzlich auf den Fertigungs- und Dienstleistungsbereich konzentrieren kann, wobei in diesem Fall die Banken und der Tourismus eine besondere Bedeutung besitzen. Bislang haben sich etwa 9000 ausländische Firmen in Mauritius niedergelassen, und die Investitionen im Banksektor haben dem Land allein eine Milliarde US-Dollar eingebracht.

Botswana bietet ein Beispiel für die vorteilhafte Nutzung natürlicher Rohstoffe, und man könnte darüber fast vergessen, dass das Land bei seiner Unabhängigkeit im September 1966 mit einem Pro-Kopf-Einkommen von wenig mehr als 70 US-Dollar noch weit in der Entwicklung zurücklag. Die Mehrheit der Bevölkerung lebte von der Landwirtschaft auf Subsistenzbasis. Der Präsident von Botsuana, Festus Mogae, sagte über diese Zeit: „Wir mussten fast überall von Null anfangen.“³ Heute beträgt das Bruttosozialprodukt in Botsuana mehr als 4500 US-Dollar pro Kopf; an der Kaufkraftparität gemessen, ist es sogar fast doppelt so hoch. Ein- und Ausfuhren haben sich im Vergleich zu der Zeit vor 40 Jahren vertausendfacht. Der formelle Sektor der Wirtschaft bot 2004 mit 300000 Arbeitsplätzen das Zehnfache des früheren Wertes.

Die meisten anderen Rohstoffanbieter unter den afrikanischen Ländern haben sich jedoch bislang kaum bewährt, besonders im Hinblick auf die Erhaltung der politischen Stabilität und die Bekämpfung der Armut.

So stieg z.B. in Nigeria die Anzahl der Menschen, die unter der internationalen Armutsgrenze von einem US-Dollar pro Tag leben, von 19 Millionen im Jahr 1970 (Gesamtbevölkerung: 70 Millionen) auf 90 Millionen im Jahr 2000 (Gesamtbevölkerung: mehr als 120 Millionen), trotz der insgesamt 350 Milliarden US-Dollar, die dem Land an Nettoeinnahmen aus dem Ölgeschäft in 35 Jahren zuflossen. Bei den sozialen Indikatoren – Bildung, Lebenserwartung, Alphabetisierung, Kindersterblichkeit – stehen die Ölproduzenten nicht besser da als die anderen afrikanischen Länder. Außerdem ist allgemein bekannt, dass sowohl Institutionen als auch Politiker von den Einnahmen aus dem Ölgeschäft gleichermaßen korumpiert werden. Und schließlich wurden in der afrikanischen Ölwirtschaft nur wenige neue Arbeitsplätze geschaffen, wohingegen andererseits die nicht ans Öl gebundenen Sektoren einen relativen Niedergang hinnehmen mussten.⁴

Wenn es auf die Frage „Warum ist Afrika arm?“ eine einzige Antwort gibt, dann liegt sie im Bereich der Politik – in der Schwäche der Institutionen, die für die Entwicklung der einzelnen Volkswirtschaften unerlässlich sind. Der Versuch, den Pluralismus in der Wirt-

schaft ohne sein Gegenstück in der Politik einzuführen, hat sich als schwierig erwiesen; umgekehrt ist es noch schwieriger, die Wirtschaft zum Wachstum zu veranlassen, wenn der politische Bereich nicht nur von Unreife und Korruption, sondern auch gelegentlich von extremer Gewalttätigkeit gekennzeichnet ist.

Bei den europäischen Staaten indes führte der Weg zur Industrialisierung über die landwirtschaftliche Revolution im 17. Jahrhundert. Die somit gesteigerte Produktion ermöglichte wiederum eine Vertiefung der Arbeitsteilung und den Aufbau von Märkten sowie den Ursprung dessen, was wir heute als „Dienstleistungsbranche“ bezeichnen, zu der unter anderem auch Banken und Versicherungen gehören. Auch das Konzept und die praktische Umsetzung der „Unternehmensorganisation“ wurden dadurch ermöglicht.

Auch eine religiöse Dimension war vorhanden. Diejenigen europäischen Gesellschaften, die sich schnell entwickelten, gründeten sich auf Reformation und Renaissance und standen damit dem Pluralismus und der Freiheit der Information sowie der Risiko- und Experimentierfreudigkeit wohlwollend gegenüber. Zusammen ermöglichten der freiheitliche demokratische Staat und die marktorientierte Wirtschaft mehr Flexibilität und lieferten Anreize für mehr Wahlmöglichkeiten, Initiativen, technologische Neuerungen, Unternehmergeist und schließlich auch Wachstum, indem sie den Einzelnen förderten.

Im Endergebnis unterstützte dieser Wandel nicht nur das Individuum in seinen Demokratie- und Menschenrechten, sondern auch die Steigerung der Leistungsfähigkeit und die Schaffung von Vermögen.

Das „Wirtschaftswunder“, das in Asien Ende des 20. Jahrhunderts stattfand, beruht hingegen auf einer Kombination aus harter Arbeit, hoher Produktivität und solider, zweckentsprechender Politik. Natürlich ist es richtig, dass diese Errungenschaften meist nicht auf das Konto demokratischer Regierungen gehen.

Genauso richtig ist aber, dass undemokratische Regierungen in Afrika für zum Teil schockierende Mißgriffe im Bereich der Entwicklungspolitik verantwortlich zeichnen, von den Menschenrechten ganz zu schweigen.

Trotz aller (etwaigen) demokratischen Mangelerscheinungen ist der Erfolg der asiatischen Länder auch einer politischen Führung zuzuschreiben, die sich dem Wohlergehen der Öffentlichkeit verpflichtet fühlt. Klar ist auch, dass die Wachstumsraten in denjenigen Ländern viel höher lagen, die der Individualität freien Lauf ließen. So ging es zum Beispiel der chinesischen Bevölkerung in Taiwan, Hongkong und Singapur anfänglich viel besser als den Chinesen auf dem Festland, weil sie im Rahmen ihrer Systeme – eine stark exportorientierte, für ausländisches Kapital und Technologien offene Wirtschaft – über politische und wirtschaftliche Freiheiten zur eigenen Entfaltung verfügten. Die kommunistische Volksrepublik China andererseits hinkte aufgrund ihres Widerstands gegen äußere Einflüsse und ihrer destruktiven, anscheinend sinnentleerten Mischung aus Überzentrali-

sierung und unzweckmäßigen politischen Entscheidungen so lange der Entwicklung hinterher, bis Deng Xiaoping sich offen zum Kapitalismus bekannte. Deshalb ist die Antwort auf die Frage, warum manche Länder wachsen und andere nicht, keineswegs bei den ins Land fließenden Kapitalströmen oder beim Zugang zu Rohstoffen zu suchen, obwohl der erstgenannte Faktor im Allgemeinen den Erfolg eines Landes reflektiert und verstärkt.

In der Tat beweist die traurige Geschichte der Entwicklungshilfe für Afrika und Indien, dass mit Geld allein kein Staat zum Wachsen gebracht werden kann, im Gegenteil: Die Wachstumsaussichten eines Landes können geschmälert, der Wettbewerb verzerrt und die Entwicklung genau der Finanzinstrumente fehlgeleitet werden, die die afrikanischen Staaten zur Finanzierung ihrer Entwicklung benötigen.

Die „Wachstumslösung“ besteht auch nicht allein aus Technologien und Kapital. Dass das nicht ausreicht, beweist Russland. Auch liegt die Antwort nicht einfach in der Arbeitsmoral einer Kultur begründet. Die Bauern in Afrika, meist Frauen, leisten viele Stunden Knochenarbeit am Tag für geringen Lohn. In Europa wurden mit der Agrarrevolution die Grundlagen für den Übergang zu einer modernen Wirtschaft gelegt, während Afrika in die entgegengesetzte Richtung zurückfiel – in eine traditionelle Wirtschaft, bei der die Landwirtschaft nur der Deckung des persönlichen Bedarfs dient. Der Erfolg ist deswegen bei einer Kombination verschiedener Faktoren zu suchen, d.h. eine geeignete politische, soziale und wirtschaftliche Infrastruktur verbunden mit handwerklichen Fähigkeiten und Führungsqualitäten.

Es ist nicht richtig, dass die afrikanischen Staaten nur arm sind, weil andere Länder reich sind. Die Weltwirtschaft ist kein einfaches Nullsummenspiel. Sie sind auch deswegen arm, weil sie nach der Lehre der Abhängigkeitstheorie aus den sechziger Jahren geographisch an der „Peripherie“ liegen – weit entfernt von den Märkten. Kein Zweifel, die geographische Nähe zu kaufkräftigen, geschäftigen Märkten ist in der Entwicklungsphase hilfreich.

Die afrikanischen Staaten sind heute arm, weil sie meist nicht in der Lage sind, aus der Globalisierung Gewinn zu schlagen und die entsprechenden Institutionen aufzubauen. Kosten und Risiken sind hoch, die Produktivität ist gering. Es kann durchaus sein, dass diese Länder aufgrund der dortigen hohen Betriebskosten arm sind, und dass die Höhe dieser Kosten wiederum auf die Armut zurückzuführen ist. Die reichen Staaten hingegen sind deswegen vermögender, weil sie über bessere Regelungen zur Staats- und Unternehmensführung sowie über offenere, verantwortungsbewusstere Regierungen verfügen.

Von zentraler Bedeutung für die Entwicklung ist es, dass die Führung eines Landes dem Einzelnen die Freiheiten gewährt, die Europa den Erfolg brachten, und im Notfall strategisch eingreift, wie das in Ostasien der Fall war.

Vielleicht gibt es angenehmere Neuigkeiten für all diejenigen, die sich verzweifelt fragen, wie lange Afrika wohl benötigen wird, um sich aus dem Loch herauszuarbeiten, das seine

Führer für viele Bürger gegraben haben und das heute tiefer ist als zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit vor fünfzig Jahren. Eines der Hauptprobleme in diesem Zusammenhang ist jedoch dies: Was Afrika tun muss, ist genau das, was die Europäische Union, die USA und sogar China heute tun, nämlich sich mit den unabdingbaren Wandlungsprozessen in der Wirtschaft auseinanderzusetzen – von der Subsistenzwirtschaft zur kommerziellen Landwirtschaft, von der ländlichen zur städtischen Wirtschaft, von Rohstoffen zur Fertigung, und von der Fertigung zur Dienstleistung.

Die Antwort lautet ganz offensichtlich: Benötigt werden eine entsprechende politische Grundhaltung, qualifizierte Arbeitskräfte und eine rechtliche und technische Infrastruktur, die neue Technologien aufnehmen und internationale Märkte erschließen kann, das Ganze unterstützt von einer Meritokratie und einer Vielfalt von Ideen und Informationen.

Ein Beispiel aus Ghana

Vor fünfundzwanzig Jahren war Ghana ein implodierter Staat, jedoch ohne die endemische Gewalt, die diesen Zustand normalerweise kennzeichnet. Zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit im Jahre 1957 lag das Pro-Kopf-Einkommen höher als in Korea und Malaysia, aber danach wurde das Land fünfmal durch einen militärischen Staatsstreich traumatisiert – 1966, 1972, 1978, 1979 und 1981. Anfang der achtziger Jahre „funktionierte im ganzen Land kaum eine Glühbirne“, wie es ein Beobachter formulierte.

Heute jedoch kann Ghana auf drei erfolgreiche Mehrparteienwahlen und einen friedlichen Regierungswechsel nach den Wahlen von 2001 zurückblicken. Für volkswirtschaftliche Reformen, die unter der Führung der Weltbank 1983 begonnen wurden, ist Ghana mittlerweile ein Musterland. Die Wirtschaft wächst stetig um etwa fünf Prozent pro Jahr, und das Land verfügt über solide und berechenbare demokratische Institutionen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Regierung, das heißt in der Zivilgesellschaft. Wo es vor 25 Jahren nur zwei Rundfunksender gab, gibt es heute 20, und mehr als 15 Zeitungen halten die öffentliche Debatte am Leben und die Politiker an der Leine. Es überrascht nicht, dass Ghana sich als erstes Land freiwillig einer Überprüfung seiner Institutionen und Normen zur Staatsführung im Rahmen der New Partnership for Africa's Development (NEPAD) unterzieht.

Präsident John Agyekum Kufuor ist sich bewusst, dass das Image seines Landes unter der ungehobelten Nachbarschaft und besonders unter den Unruhen an der Elfenbeinküste leidet. Paradoxerweise bietet sich aber Ghana damit die von seinen Vertretern eifrigst genutzte Gelegenheit, sich als das beste und zuverlässigste Tor zu dem bevölkerungsreichen Markt von Westafrika darzustellen. Außerdem liegt Ghana, wie es sein Präsident ausdrückt, „dort, wo der Nullmeridian den Äquator kreuzt, also im geographischen Zentrum der Welt“.⁵

Aber Geographie ist nicht alles, und der Präsident und seine Regierung sind sich dessen wohl bewusst. Dem Mantra seiner Regierung entsprechend, das da lautet „ein goldenes Zeitalter für die Wirtschaft“, hat der Präsident seine Lektion von anderen gelernt, die den

Weg zur Entwicklung bereits erfolgreich beschritten haben, wie zum Beispiel Ostasien, das „glücklicherweise über viele Chinesen in seiner Wirtschaft verfügt, nahe bei Japan liegt und für die Vereinigten Staaten von strategischer Bedeutung ist. Darüber hinaus sind die Führer dort mit der Welt vertraut. Eine solche wirtschaftliche Führung haben wir in Afrika bislang nicht. Aufgrund ihrer Führungsqualitäten waren sie in der Lage, das Bildungswesen zu ihrem Vorteil zu nutzen“. Seine Ansichten zur weiteren Entwicklung sind jedoch positiv. „Afrika gilt als äußerst rückständiger Kontinent mit seinen Stämmen, seiner Armut, seinen Konflikten und seinen Krankheiten. [...] Wir müssen aber auch selbst etwas tun; um Unterstützung zu erhalten, muss unser Staat gut geführt, die Rechtsstaatlichkeit gefördert und die Korruption bekämpft werden. Damit erhalten wir ein Image, das für Investoren attraktiv ist.“

Seine Fähigkeit zur Führung der Wirtschaft hat Kufours Team ganz sicher unter Beweis gestellt. Im Moment steht die Inflationsrate in Ghana trotz verschiedener schwerer Preisschocks bei 15 Prozent, und die Währung ist weiterhin stabil. An der Oberfläche hat sich vieles gebessert. Dass in Ghana ein Konsens über die Notwendigkeit wirtschaftlicher Reformen besteht, zeigt sich daran, dass die Verdopplung der Kraftstoff- und Strompreise seit 2003 weithin akzeptiert wurde. Aber hat Ghana auch alles, was es benötigt, um seine Wachstumsrate auf acht Prozent, das heißt auf das Niveau von Ostasien zu steigern?

Nach Meinung einiger Kritiker müsste Ghana hierzu einen grundlegenden Bruch mit der bislang praktizierten Art der Wirtschaftsführung vollziehen, die sich, wie anderswo in Afrika auch, auf Abhängigkeitsverhältnisse und Seilschaften politischer wie ethnischer Art gründet. Für die Analytiker stellt dies einen unterschwelligen Aspekt der wirtschaftlichen Liberalisierung dar, dem bislang kaum Rechnung getragen wurde, obwohl sie zugeben müssen, dass sich die Transparenz in der Zeit nach Rawlings enorm gebessert hat. Ihrer Ansicht nach sollte jedoch zu einer Reform des öffentlichen Sektors auch die Einrichtung eines Regimes zur Wirtschaftsführung gehören, wobei auch die lächerliche Anzahl der heute 88 Ministerposten gesenkt werden müsste. Wie ein Beobachter es einmal ausdrückte: „Wer kein Minister ist, gilt nicht viel.“

Die bisher 22-jährige Geschichte der Wiederherstellung Ghanas zeigt, dass man damit rechnen muss, dass für jedes Jahr des Abstiegs – und trotz aller Beiträge Kwame Nkrumahs zur Innen- und Außenpolitik waren die ersten 25 Jahre nach der Unabhängigkeit ausnahmslos Jahre des Niedergangs – mindestens ein Jahr zur Erholung benötigt wird. Heute kann Ghana damit rechnen, dass sich die Verbesserungen in der Staatsführung in Form von neuen Investitionen im Bergbau (hauptsächlich im Abbau von Bauxit) auszahlen. Hohe Investitionen und höhere Rohstoffpreise werden zwar dem Wachstum dienlich sein, aber nicht die Arbeitsplätze einbringen, die in Ghana genauso heiß ersehnt werden wie in anderen afrikanischen Gesellschaften. Neue Arbeitsplätze entstehen in kleinen Schritten im Dienstleistungssektor, besonders in der Touristik, sowie in der leichten Fertigungsindustrie.

Und diese Arbeitsplätze hängen entscheidend von der Entwicklung insbesondere des industriellen Sektors in der Landwirtschaft ab, der „Kartoffelhürde“, die Afrikas Führer so oft links liegen lassen bei dem Versuch, die weit attraktivere „digitale Hürde“ im High-Tech-Bereich so schnell wie möglich zu überspringen.

Die Grenzen des Wachstums in Afrika sind durchbrochen: Ein Beispiel aus Tansania

Wie die New Partnership for Africa's Development zielt auch die Antwort der Blair-Kommission auf die Frage, wie die Wachstumsraten der afrikanischen Wirtschaft gesteigert werden könnten, hauptsächlich auf eine Ausweitung der Hilfsvolumina ab. Die Wachstumsrate, die zu einem Abbau des Nachholbedarfs im Bereich der Armutsbekämpfung führen könnte, wird dabei auf mehr als acht Prozent geschätzt, das Doppelte des aktuellen Durchschnittswerts in Afrika.

Tansania, lange der Liebling der internationalen Gebergemeinschaft, zeigt jedoch, wie schwierig es ist, die in Afrika bislang geltende Wachstumsobergrenze von sechs Prozent zu durchbrechen und dabei die Entwicklungshilfe zweckmäßig einzusetzen. Die politischen Maßnahmen, die Tansania bei diesem Versuch ergriffen hat, könnten für andere Länder in Afrika lehrreich sein.

Zur Zeit beläuft sich die Entwicklungshilfe für Tansania auf eine Milliarde US-Dollar pro Jahr. Das entspricht 45 Prozent des Regierungsetats. Trotz dieser riesigen Summen ist Tansania auch heute noch eines der ärmsten Länder der Welt. Das Pro-Kopf-Einkommen liegt bei 330 US-Dollar. Die durchschnittliche Lebenserwartung beträgt nur 47 Jahre, drei Jahre weniger als noch vor 15 Jahren.

Seit sich die Regierungspartei von der gescheiterten sozialistischen Kollektivierungsideologie *ujamaa* abwandte, die seinerzeit durch den damaligen Präsidenten Mwalimu Julius Nyerere befürwortet wurde, hat eine liberale Reform der Wirtschaft dem Land stabile Finanzen und eine stabile Währung beschert. Der durch die Reformen bedingte Wandel zeigt sich in einem verbesserten Lebensstandard, einer besonders in den Städten verbesserten Infrastruktur und einem nach 30 Jahren des Niedergangs wieder einsetzenden Wachstum. Seit der Einführung der Reformen Ende der achtziger Jahre ist das BIP jährlich um durchschnittlich 3,7 Prozent gewachsen. Der Spitzenwert wurde 2003 mit 7,1 Prozent erreicht. Im letzten Jahr sank die Rate wieder leicht auf 6,3 Prozent ab. Im Zeitraum von 1995 bis 2004 ging die Inflationsrate von mehr als 30 Prozent auf fünf Prozent zurück.

Dringend notwendig sind nunmehr aber Reformen, die auf die *Struktur* und nicht einfach auf die *Stabilität* der Volkswirtschaft abzielen. Trotz aller politischen Schwierigkeiten sind diese Reformen unabdingbar, um die Wachstumsrate über der für die weitere Bekämpfung der Armut erforderlichen Grenze von sechs Prozent zu halten.

Schon eine einfache „Wachstumsbuchhaltung“ zeigt, dass verschiedene Verfahren geeignet sind, die Wachstumsrate zu beschleunigen. Zuerst zu nennen wäre da die Steigerung der Produktivität, wozu sowohl die Übernahme von Technologien als auch die Schaffung von Qualifikationen entsprechend den Anforderungen des Arbeitsmarkts gehört. Zweitens wäre eine Steigerung der Beschäftigung zu nennen, wobei alle Teile der Gesellschaft und besonders die Frauen stärker beteiligt werden müssten. Zum Dritten könnte die vorhandene Kapitalbasis entweder aus örtlichen Quellen oder, angesichts der geringen Sparquoten in Afrika, eher aus ausländischen Quellen aufgestockt werden.

Auf dem Papier sieht es also nicht so aus, als ob eine Wachstumsrate von sieben bis acht Prozent nur schwer zu erreichen sei – oder etwa doch?

In Tansania sind jetzt systematische Reformen gefragt, die in verschiedenen Sektoren, besonders aber in der Landwirtschaft und im Dienstleistungsbereich, gleichzeitig durchgeführt werden müssten. In diesen beiden Sektoren ist Tansania noch vergleichsweise im Vorteil, denn im Bereich der Fertigung sieht es sich, wie auch viele andere afrikanische Länder südlich der Sahara, der fast hoffnungslosen Aufgabe gegenüber, mit den Billiglöhnen der Chinesen konkurrieren zu müssen.

Heute stellt die Landwirtschaft in Tansania fast die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts, 85 Prozent der Exporte und zwei Drittel der Arbeitsplätze.

Insgesamt jedoch sank der Wert der traditionellen Exportgüter wie Kaffee, Tabak, Baumwolle und Cashewnüsse von 430 Millionen US-Dollar im Jahre 1997 auf 200 Millionen US-Dollar im letzten Jahr. Alle Versuche, die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern, wurden bislang durch verschiedene Faktoren behindert, die auch in anderen afrikanischen Ländern bestehen. Dies zeigt, wie breit die Kluft ist, die die politische Elite in der Stadt von der Masse der Bevölkerung in den ländlichen Gebieten trennt.

Zu den Faktoren, die die Agrarproduktion bislang negativ beeinflussen, zählt erstens die Überbewertung der Landeswährung, die Importe billiger macht als Inlandsprodukte – eine Lage, die durch die Tatsache noch verschärft wird, dass die Auslandshilfe zum großen Teil für die Hauptstädte ausgegeben wird. Zweitens mangelt es insgesamt an einer ländlichen Infrastruktur, die den Zugang zu den Märkten erleichtern könnte. Drittens wäre eine Reform des Besitzrechts erforderlich, die es den Bauern ermöglicht, ihr eigenes Land zu bewirtschaften. Die Dringlichkeit einer solchen Landreform zeigt sich in Tansania unter anderem an der Tatsache, dass der Hypothekarebereich zur Zeit lediglich 0,02 Prozent des Finanzmarkts ausmacht. Die mit einem Landreformgesetz verbundenen Reformen können jedoch nur erfolgreich sein, wenn die Rechtsprechung gleichzeitig von Grund auf neu gestaltet wird. Auch die Verfügbarkeit von Krediten und der damit verbundene Versuch zur Schaffung eines Markts für Mikrokredite stehen mit der Landreform in enger Verbindung.

Solange Land in Afrika nicht als eine Ware gilt, die jeder besitzen, verkaufen und weit effizienter als heute nutzen kann, wird der Kontinent höchstwahrscheinlich auch weiterhin von einer Ernährungskrise zur nächsten taumeln. Das bedeutet nicht unbedingt, dass Grund und Boden nur kommerziellen Großbetrieben zugeteilt werden sollte, denn auch bäuerliche Kleinbetriebe können auf einer gesunden Grundlage durchaus wirtschaftlich arbeiten. Auf jeden Fall bedeutet es aber, dass dem Landbesitz seine mystische Aura genommen werden muss.

Die dramatischen Auswirkungen unregelmäßiger Niederschläge auf die Agrarproduktion sagen uns einiges über die technischen Grundlagen der Landwirtschaft, d.h. Hackbau und unzureichende Bewässerung. In Tansania werden weniger als fünf Prozent des urbaren Landes zur Zeit regelmäßig bewässert. Auch zeigen sich daran die Schwächen der amtlichen Verwaltungssysteme, wie zum Beispiel der Mangel an Versicherungen gegen Missernten sowie an Möglichkeiten zur Lagerung der Ernteerträge, die dann für den Erwerb von Einsatzgütern nutzbar gemacht werden könnten.

Obwohl die Landwirtschaft für die zumeist in den Städten lebenden politischen Eliten nicht besonders attraktiv ist und obwohl sie keinen „großen Ruck“ ermöglicht, sondern lediglich kumulatives, schrittweises Wachstum, hat sie doch als Multiplikator große Auswirkungen auf die Bekämpfung der Armut sowohl auf dem Lande als auch – über billigere Nahrungsmittel – in der Stadt.

Des Weiteren bestehen in Tansania noch verschiedene andere Randbedingungen, die der Aufmerksamkeit bedürfen und zeigen, wie komplex sich Reformen gestalten und wie notwendig es ist, nach Mehrfachlösungen und nicht nach Einfachlösungen zu suchen.

Dazu gehören die schleppenden Fortschritte bei der Privatisierung der Versorgungsunternehmen und der Infrastruktur, die Korruption in der Verwaltung und der Rechtsprechung und die begrenzte Verfügbarkeit von Menschen und Einrichtungen. Eine Verbesserung der Produktivität wäre für die Lösung von Gesundheits-, Bildungs- und Gleichberechtigungsproblemen von zentraler Bedeutung. Schätzungen zufolge fordert die Malaria jährlich fast 300 000 Menschenleben, AIDS etwa doppelt so viele. Ein verbessertes Bildungssystem müsste sich mit der Marginalisierung der Frauen in der Gesellschaft und der Wirtschaft auseinandersetzen können. Fast ein Drittel aller Bürger des Landes kann weder lesen noch schreiben, und ein Viertel hat überhaupt keine Schulbildung.

Zu einer Lösung für Tansania gehört deshalb in jedem Fall eine Verbesserung der staatlichen Dienstleistungen und eine Aufwertung des Kredit- und Finanzwesens. Derartige Herausforderungen sind nicht nur im Inland wegen einer möglichen Gefährdung von Arbeitsplätzen von hoher politischer Bedeutung. So muss die Regierung zum Beispiel die diplomatischen Kontakte mit Sansibar so gestalten, dass die Beziehung offen bleibt und gleichzeitig das Potenzial radikal islamistischer und separatistischer Bewegungen entschärft wird. In Zusammenhang damit steht die Tatsache, dass der für das Land wesentli-

che Touristiksektor sich mit der vermeintlichen (und realen) Bedrohung durch den islamischen Terrorismus auseinandersetzen muss.

Während Südafrika wie auch andere Entwicklungsländer in Ostasien und Lateinamerika der Herausforderung gegenübersteht, den ersten (formellen) und den zweiten (informellen) Sektor seiner Volkswirtschaft integrieren zu müssen, besteht in Tansania noch ein dritter Sektor, der integriert werden muss – die „Hilfswirtschaft“.

In Tansania liegen geschätzte 80 Prozent der Volkswirtschaft außerhalb des regulären, steuerlich erfassbaren Bereichs. Die daraus erwachsenden Schwierigkeiten bei der Steigerung der staatlichen Einnahmen machen die Regierung um so abhängiger von Hilfgeldern. Andererseits sind sich die Geber und die tansanische Regierung weitgehend darin einig, dass Hilfgelder kaum zur Entwicklung der Produktionskapazität beitragen. Ein hochrangiger Vertreter der Weltbank bemerkte einmal, der Zustrom von Hilfskapital habe zu einer „Balkanisierung“ der Regierung und zu einer Verwässerung ihrer ohnehin begrenzten Leistungs- und Handlungsfähigkeit geführt. Zwar sei dieses Problem allgemein erkannt worden, aber dies greife der Realität vor. Anstelle von Hilfsleistungen „kann die Entwicklung nur durch verlässliche Regeln für den Privatsektor gesichert werden, die ihn vor willkürlichen Eingriffen der Regierung schützen“.⁶

Zwar kann die Entwicklungshilfe durchaus bei der Erarbeitung katalytischer Strategien zur Förderung des Wirtschaftswachstums eine Rolle spielen, aber dazu muss sie so eingesetzt werden, dass sie als Ansporn zur Erhaltung der Produktionskapazität dient und nicht als Futtertrog, aus dem sich die Eliten und ihre einflussreichen Anhänger aus der städtischen Bevölkerung bedienen können.

Sind Regierungen wichtig? Marokkos Drahtseilakt

Die Frage „Sind Regierungen wichtig?“ ist vielleicht nicht so dumm, wie sie auf den ersten Blick erscheinen mag. Globalisierung und Marktfreiheit stellen die Rolle der Regierung in einer Zeit in Frage, in der viele Aspekte des alltäglichen Lebens nicht mehr der staatlichen Kontrolle unterliegen, von den Bildern, die im Fernsehen gezeigt werden, über das Konsumverhalten der Bürger bis zu der Tätigkeit der multinationalen Konzerne und den globalen Kapital- und Handelsströmen – vielleicht die wichtigsten Aspekte überhaupt.

Vor fast zehn Jahren wandte sich die Weltbank gegen den damals unerschütterlich erscheinenden Glauben an die Effizienz der Märkte und die Notwendigkeit einer möglichst schlanken Regierung, indem sie erklärte, ein starker Staat sei insoweit wichtig, als er das gesetzliche und administrative Umfeld biete, das für die Nutzung der Vorteile der Globalisierung unerlässlich sei.

Der Entwicklungsbericht der Weltbank für das Jahr 1997, *Der Staat in einer sich wandelnden Welt*,⁷ besagt dreierlei: Zum Ersten ist ein effektiver Staat für die Leistungsfähig-

keit und die Entwicklung der Wirtschaft lebenswichtig. Zum Zweiten ist es erforderlich, die Rolle des Staates an seine Leistungsfähigkeit insbesondere im Bereich der grundlegenden und zentralen Aufgaben anzupassen (z.B. Gesetzgebung, Bildungssystem und primäre Gesundheitsfürsorge). Zum Dritten ist die Leistungsfähigkeit eines Staates kein Schicksal; Kapazitäten können aufgebaut werden.

Trotz dieser wohlklingenden Worte besteht das grundlegende Problem für die meisten afrikanischen Länder darin, dass die Vorstellung von einem starken Staat mit staatlicher Ausbeutung einhergeht. Nach dieser Denkweise ist eine Stärkung des Staates trotz aller Rhetorik gleichbedeutend mit einer Stärkung seiner Leistungen für die Führung, nicht aber für die Bevölkerung. Das mag zynisch erscheinen, aber dieser Zynismus gründet sich auf 40 Jahre voller Übergriffe und politischer Fehlentscheidungen. Wenn das einmal nicht zutrifft, so ist doch immer schwer zu erkennen, ob den Worten auch Taten folgten, d.h. ob tatsächlich Kapazitäten aufgebaut und nicht nur Phrasen über die Reform als Fassade vorgeschoben wurden.

Nehmen wir zum Beispiel Marokko. In der Vergangenheit war die Regierung wichtig, weil sie den für die staatliche Kontrolle und gegebenenfalls auch die staatliche Unterdrückung erforderlichen Mechanismus bildete. Heute muss sie erkennen, dass sich der Ansatz geändert hat, wenn auch nur aus strategischen Gründen.

Um gegen die Bedrohung durch den islamischen Extremismus ankämpfen zu können, muss sich Marokko mit den Problemen der „sozialen Gerechtigkeit“ und der „Humanentwicklung“ auseinandersetzen, wie sie im heutigen Sprachgebrauch bezeichnet werden. Wo den Menschen keine Möglichkeit geboten wird, innerhalb ihrer Gesellschaft zu arbeiten und sich einzuordnen, gedeihen Radikalismus und Islamismus auf jeden Fall.

Anders ausgedrückt: Rabat muss politische und wirtschaftliche Reformen durchführen und dabei einen schmalen Pfad beschreiten, der zwischen einer Öffnung des politischen Raums für eine von Ideen und Unternehmergeist bestimmte Gesellschaft einerseits und der Notwendigkeit andererseits verläuft, eine islamische Revolution an der Wahlurne im Verlauf dieses Liberalisierungsprozesses zu verhindern. Benötigt wird das, was die Akademiker als „gesteuerte fortschrittliche Führung“ bezeichnen, d.h. mit anderen Worten eine Diktatur, die sich immer wohlwollender geriert. Dabei muss der reformbewusste König Mohammed VI. „das Gleichgewicht zwischen Tradition und Moderne wahren“, d.h. er muss sich z.B. mit dem Gegensatz zwischen berechtigtem Eigeninteresse und der Notwendigkeit auseinandersetzen, die Effizienz der Regierung zu steigern.

Dass dieser Drahtseilakt notwendig ist, erklärt zum Teil, warum die Volkswirtschaften in Afrika nicht so schnell wachsen wie z.B. in Dubai, Malaysia oder Singapur. Aufgrund ihrer niedrigen Ausgangsbasis müsste die Wirtschaft in Afrika auf dem Papier eigentlich mit acht Prozent wachsen, aber die meisten haben zu kämpfen, um über die Vier-Prozent-Grenze zu kommen. Als Erklärung für derartig niedrige Wachstumsraten werden im Allgemeinen die

Geographie, die Geschichte und insbesondere die koloniale Vergangenheit dieser Länder zitiert.

Aber „zur Erklärung des [geringen] Wirtschaftswachstums muss man außer rein statistischen, historischen, klimatischen und standortbedingten Faktoren noch weitere Aspekte berücksichtigen“, wie es ein hochstehender marokkanischer Insider einmal ausdrückte. Er fügte hinzu: „Deshalb kontrollieren auch die unter dem Namen Soussi bekannten Berber aus dem Süden von Marokko fast die gesamte Handels- und Geschäftstätigkeit im Land.“ Aufgrund ihrer Geschäfts- und Arbeitsmoral handle es sich bei ihnen um die „Protestanten Marokkos“.⁸

Der Erfolg Dubais und insbesondere Singapurs zeigt, wie wichtig es ist, die richtige Mischung aus Innovation, Kapital, Kultur, Verhalten und Standort zu treffen. Nicht alles ist allein mit dem Zugang zu Kapital und neuen Technologien zu erklären.

Die „kulturelle Trägheit“ ist ganz sicher teilweise dem früheren Verhalten der Regierung ihren Bürgern gegenüber zuzuschreiben. Wie ein marokkanischer Akademiker bemerkte: „Früher einmal war die Furcht das Mittel der Herrschaft. Das hat sich geändert. Aber jetzt ist es schwer, die Menschen zu selbständigem Denken und Handeln anzuhalten.“

Das erklärt auch die zentrale Bedeutung der Liberalisierung für das Wachstum. Mit der Öffnung kommen nicht nur finanzielle Mittel, sondern auch neue Ideen ins Land, und der Zugang zu gesellschaftlichen und professionellen Netzwerken öffnet sich. Das vorhandene Talent muss unbedingt sowohl durch Ausbildung als auch aus ausländischen Quellen aufgestockt werden, und um schnellere Transaktionen zu ermöglichen, muss die Bürokratie minimiert, „verflacht“ und professionalisiert werden.

Ohne Zweifel ist Dubai auch wegen seiner guten Politik und seiner visionären Führung erfolgreich, aber auch deswegen, weil diese Führung die Notwendigkeit erkannte, fehlende Begabungen und Arbeitskräfte zu importieren. Vier von fünf Menschen, die heute in Dubai leben, stammen aus dem Ausland, und die Gesetze wurden gezielt soweit geändert, dass sie nunmehr Ausländern den Besitz von Kapitalgütern gestatten. Sowohl in Dubai als auch in Singapur wurden multinationale Konzerne nicht mit Misstrauen betrachtet, sondern beim Aufbau ihrer Organisationen gezielt unterstützt. Aus diesem Grund beträgt der Anteil der Ölwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt von Dubai heute nicht mehr 50 Prozent, wie noch vor dreißig Jahren, sondern zehn Prozent, und das BIP ist mittlerweile von 2,2 Milliarden auf knapp unter 20 Milliarden US-Dollar gewachsen.

Der visionäre Kronprinz Scheik Mohammed Bin Rashid Al Maktoum hat den Satz geprägt, der heute zum Wahlspruch für Dubai wurde: „Was gut für’s Geschäft ist, ist auch gut für Dubai.“ Jeffrey Sampler and Saeb Eigner drücken es in ihrem Buch *Sand to Silicon* anders aus: „In Dubai ist das Wachstum nicht einfach eine Sache der Wirtschaftskennziffern, es ist Teil der Kultur.“⁹ Wieviele afrikanische Länder können dasselbe von sich behaupten?

Die Antwort lautet also: die Regierung ist dann wichtig, wenn sie das Land offen und verantwortlich führt und sich dem Wohlergehen der Öffentlichkeit verpflichtet fühlt. Dazu ist zwar ein System erforderlich, in dem demokratische Verantwortlichkeit herrscht, aber es verlangt auch nach einem kulturellen Wandel, nach der Bereitschaft, sowohl die Führung zur Verantwortung zu ziehen als auch selbst Verantwortung zu übernehmen.

Ein Wachstums- und Entwicklungsmodell für Afrika?

Bislang ist Afrika der große Verlierer der hektischen Debatte über die Aufstockung von Hilfsleistungen. Mehr als acht Monate nach der Veröffentlichung des Berichts seiner Afrika-Kommission¹⁰ und vier Monate nach dem G8-Gipfeltreffen in Gleneagles haben die Anstrengungen von Tony Blair und verschiedenen Rockstars, Schauspielerinnen und prominenten Wirtschaftswissenschaftlern Afrika bislang nicht mehr Hilfe, sondern lediglich Versprechungen eingebracht. Perverserweise wurde aber dadurch der Eindruck verstärkt, bei Afrika handle es sich um eine wackelige Masse, um einen Kontinent, aus dem nur Schlechtes zu hören ist – Flüchtlinge, politisches und wirtschaftliches Versagen und allgemeine Instabilität; ein Kontinent, der nicht in der Lage ist, sich selbst zu helfen und deshalb zur Lösung seiner Probleme hauptsächlich auf die Großzügigkeit Anderer angewiesen ist. Außerdem verstärkt sich dadurch die Überzeugung dass die Probleme mit einem Schnellschuss gelöst werden könnten, mit einem „großen Ruck“, dem zur Zeit populären Allheilmittel.

Dieses Rezept lässt vier reale Faktoren völlig außer Acht.

Erstens unterscheiden sich die 54 Staaten auf dem Kontinent immer mehr voneinander, so dass ihre Probleme nur noch mit verschiedenen internen und externen Ansätzen zu lösen sind. Die Determinanten für den wirtschaftlichen Erfolg sind jedoch hauptsächlich im Innern der einzelnen Staaten zu finden. In diesem Zusammenhang ist es entscheidend, dass Afrika selbst sein Schicksal, seine Vorteile und seine Probleme wesentlich differenzierter betrachtet. Bei einer Konferenz, die kürzlich in Singapur zum Thema „Globalisierung und wirtschaftlicher Erfolg“ abgehalten wurde¹¹, unterschied Jeffrey Herbst sechs verschiedene Kategorien – hoch leistungsfähige Länder, die sich auf die Globalisierung vorbereiten (Botswana, Mauritius, Südafrika, Ghana, Uganda und die Seychellen); aufsteigende Länder (Mosambik, Benin, Madagaskar, Senegal und Tansania); große Länder mit geringer Wirtschaftsleistung (VR Kongo, Äthiopien, Nigeria und Sudan); Länder mit geringer Wirtschaftsleistung und Wachstumsraten nahe Null, „deren Wirtschaft langsam zerrieben wird“ (Burkina Faso, Kamerun, Kenia, Malawi, Republik Kongo, Ruanda und Sambia) oder schweren ökologischen Problemen gegenübersteht (Burkina Faso, Tschad, Mali, Mauretanien und Niger); Länder im institutionellen Kollaps (Zentralafrikanische Republik, Elfenbeinküste, Guinea, Liberia, Sierra Leone, Somalia und Simbabwe) und schließlich die Ölproduzenten (Angola, Kapverdische Inseln, Äquatorialguinea und

Gabun), deren Rohstoffvorkommen ihnen „ganz bestimmte Entwicklungsaussichten“ bieten.

Außer den üblichen guten Ratschlägen über die Notwendigkeit einer fundierten Politik und besserer Institutionen liegt ein Teil der Lösung auch in einem nuancierten, anpassungsfähigen Ansatz zur Wirtschaftsreform. Eine solche Betonung der Heterogenität würde auch dazu beitragen, Afrikas Image aufzubessern, damit nicht der ganze Kontinent mit den Staaten auf eine Stufe gestellt wird, die man in Gedanken mit einer kränkenden, schwächelnden oder kollabierenden Wirtschaft verbindet.

Zweitens besteht dabei aber auch die stillschweigende Annahme, dass sich die Staaten Afrikas ganz sicher erholen werden, wenn sie nur erst ihre Demokratie und ihre Regierungsführung richtig ordnen. Das trifft aber vielleicht nicht auf jeden Staat zu.

Eine Untersuchung der großen Staaten Afrikas soll hierfür als Beispiel dienen. Nigeria, die Demokratische Republik Kongo und Äthiopien sind die drei volkreichsten Staaten südlich der Sahara, in denen fast 40 Prozent der afrikanischen Bevölkerung leben. Die Probleme der großen Staaten Afrikas sind deswegen von besonderer Bedeutung, weil sie bei der Umsetzung der NEPAD eine Rolle als Vorbilder und Vorreiter spielen sollen. Damit erlangen sie zwar beträchtlichen Einfluss in ihren jeweiligen Regionen, aber wenn sie ihren besonderen Problemen keine Beachtung schenken, könnte das Endergebnis darin bestehen, dass sich diese Regionen von ihren Problemen distanzieren und sie nicht in ihren Erfolg mit integrieren.

In diesen drei Ländern beträgt das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen 200 US-Dollar, mehr als dreimal weniger als der Durchschnitt auf dem Kontinent. Außerdem liegt das Pro-Kopf-Einkommen in den von ihrer Bevölkerung her kleinsten zwölf Ländern in Afrika beim Vierfachen des kontinentalen Durchschnittswerts.

Daraus ergeben sich wiederum zwei Fragen: Gibt es außer der Staatsführung noch andere Faktoren, die die Lage in Afrika bestimmen, wie z.B. die Geographie? Sollte man manche Staaten nicht einfach implodieren, sich auflösen lassen, damit sie sich neu bilden können?

Weit wichtiger noch ist der Gedanke, dass der Umgang mit diesen Staaten möglicherweise auf eine andere Grundlage gestellt werden müsste, um ihre spezifischen Probleme lösen zu können – oder lässt die Allround-Formel von der guten Staatsführung und der Demokratisierung sich vielleicht genauso auf sie anwenden wie auf die kleineren Länder? Die Antwort hierauf lautet ganz einfach, dass es keine Einheitslösungen gibt, dass aber auch andererseits keine Lösung außer Acht gelassen werden darf, dass z.B. das Kosten-Nutzen-Verhältnis im Föderalismus genauso in Betracht gezogen werden sollte wie die Bedeutung der jetzigen Staatsgrenzen. Letztere Frage, der sich im postkolonialen Afrika niemand zu nähern wagte aus Furcht, in ein Wespennest aus Sezessionsbewegungen und Irredentismus zu stechen, ist heute weit weniger kontrovers, weil die meisten – aber nicht alle – Staatsgrenzen von den afrikanischen Gemeinschaften in ihrer jetzigen Form akzeptiert werden.

In Äthiopien wird z.B. ein völlig neuartiger Ansatz praktiziert: Auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts erkennt das Land ausdrücklich das Recht aller neun Provinzen an, sich gegebenenfalls vom Mutterland loszusagen.

Drittens ist Geld nicht das Problem, auch wenn die Hilfeleistungen ausgeweitet werden sollen. Wenn es so wäre, müssten Afrikas Probleme angesichts des Hilfevolumens von mittlerweile mehr als einer halben Trillion US-Dollar längst gelöst sein. Wahr ist, dass die Lösung über ein einfaches Rechenexempel hinaus in einer komplexen, schwer umzusetzenden Formel besteht, die sich aus Staatsführung, politischer Geduld und staatlicher Selbständigkeit zusammensetzt.

Viertens müssen sich die afrikanischen Eliten ohne Wenn und Aber mit der Globalisierung auseinandersetzen, wenn sich der Kontinent erholen soll. Anstatt die Vorteile, wie z.B. den Austausch von Kenntnissen, Kapital, Gütern und Technologien zu erkennen und Mittel und Wege zu ihrer Nutzung ausfindig zu machen, stehen die Führer Afrikas der Globalisierung bestenfalls unentschieden gegenüber. Schlimmstenfalls wird sie nur als Problem erwähnt, das es zu vermeiden gilt – ein Grund mehr für die Marginalisierung.

Diese rhetorische Fehlleistung sollte richtiggestellt werden, indem man der Globalisierung in jeder Hinsicht den Vorrang gibt. Dazu müsste die Liberalisierung des Handels befürwortet werden, denn dadurch würden die Subventionen für die französischen und amerikanischen Landwirte wegfallen, die Afrika den Zugang zum Markt versperren; es müssten Initiativen zur Senkung der Kapitalkosten für afrikanische Unternehmer gefördert werden; die Verbreitung von Technologien müsste vorangetrieben werden, mit deren Hilfe die Infrastrukturen Afrikas aufgerüstet und in die globale Wertschöpfungskette eingefügt werden könnten; und schließlich müsste der freie Austausch von Kenntnissen unterstützt werden, die für die Wiederbelebung und bleibende Bedeutung der Wirtschaft Afrikas unerlässlich sind.

Die Globalisierung bietet Afrika die Chance aufzuholen. Hätte der Kontinent seinen früheren Anteil am Welthandel wahren können, stünde er jetzt um 70 Milliarden US-Dollar besser da als heute. Dies wäre mehr als der gesamte Betrag, der zur Zeit zur Aufstockung der Entwicklungshilfe gefordert wird.

Der Globalisierung den Vorrang geben bedeutet jedoch mehr, als sie nur zu befürworten. Die geistige Einstellung muss sich von Grund auf ändern. Anstatt die Auswirkungen von Billigimporten aus China und anderen Ländern auf die bislang geschützte heimische Industrie zu kritisieren, sollte man nach Mitteln und Wegen zur Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit suchen. Anstatt äußere Zwänge für alles verantwortlich zu machen, sollte man ehrgeizige Visionen für die zukünftige Entwicklung formulieren und entsprechende Strategien umsetzen. Anstatt die Rolle der multinationalen Konzerne unverhohlen als das wahre Gesicht des Kapitalismus zu kritisieren, sollte man genau feststellen, was sie sich für ihre Investitionen wünschen.

Anstatt der negativen Aspekte sollte man die Erfolge der globalen Akteure aus Afrika selbst in den Vordergrund stellen. Dazu gehören nicht nur die Ikonen des politischen Wandels wie Nelson Mandela oder die zahlreichen Helden des Sports, egal wie wichtig sie sein mögen. Etliche in Afrika beheimatete Firmen sind heute bereits in der Welt führend – SAB Miller, Anglo American, BHP Billiton, MTN, Naspers, De Beers, Econet, MNet, Standard Bank und Investec. Diese Namen beweisen, dass dem allgemeinen Bild hilfloser Abhängigkeit durchaus auch eigene afrikanische Kenntnisse und die Fähigkeit zu vorausschauenden strategischen und geschäftlichen Entscheidungen gegenüberstehen. Der Erfolg dieser Firmen gründet sich auf nichts anderes als die Nutzung globaler Technologien und Marktchancen. Einige von ihnen, wie z.B. De Beers auf dem Diamantenmarkt, sind nicht nur Nutznießer, sondern treibende Kräfte der Globalisierung. Dass diese Firmen trotz gelegentlicher politischer Turbulenzen in ihren afrikanischen Heimatländern Erfolge einheimsen konnten, beweist die Flexibilität und Kühnheit ihrer führenden Köpfe.

Fazit: Kein Paradigmenwechsel erforderlich

Obwohl es für die führenden Persönlichkeiten des Kontinents schwer ist, das Gleichgewicht zwischen Existenzsicherung in der Politik einerseits und Vernunft in der Wirtschaft andererseits zu wahren, beweisen die wirtschaftlichen Erfolge Afrikas wie auch zuvor die der südostasiatischen Länder, dass für die weitere Entwicklung Afrikas kein Paradigmenwechsel erforderlich ist. Zur Zeit ist kein alternatives Entwicklungsmodell in Sicht, das von der allgemein akzeptierten Orthodoxie abweicht und der Bedeutung der soliden demokratischen Institutionen abträglich sein könnte. Trotzdem ist all dies, genau wie die Hilfe von außen, kein Allheilmittel an und für sich.

Die Konzentration auf die Hilfe der internationalen Gemeinschaft ist von der zugrundeliegenden Denkweise her nicht mit dem Wunsch der afrikanischen Führer zu vereinbaren, den Menschen ein „Afrikagefühl“ zu vermitteln, einen gewissen Stolz auf die eigene Politik und die eigenen Institutionen, die durch die Kolonialzeit und die Jahre schlechter Staatsführung nach der Unabhängigkeit schwer angeschlagen sind. Afrikas Erfolge herauszustellen und sich der Globalisierung positiv zuzuwenden entspricht viel mehr dem ehrgeizigen Ziel der Selbstbestimmung für den Kontinent.

Deswegen hängt es nicht allein von der Gunst oder Missgunst Dritter ab, ob sich der Kontinent von seiner Stagnation erholt. Wichtig ist vielmehr die Staatsführung Afrikas und die Qualität seiner Führer. Solange aber diejenigen, die sich selbst als die neue demokratische Generation in Afrika bezeichnen, ihre Nachbarn weiterhin verhätscheln und in Schutz nehmen und den Westen für alles Schlechte verantwortlich machen, wird die Entwicklungshilfe so wirkungslos bleiben wie die Trillion US-Dollar, die der Kontinent bereits erhalten hat. Selbstverpflichtungen und Versprechungen können niemals denselben Wert haben wie eine aufgeklärte Staatsführung. Oder, wie es ein ranghoher Vertreter der Weltbank kürzlich ausdrückte: „Afrikas größtes Problem liegt in der Tatsache, dass einige sei-

ner Führer für alles verantwortlich sind. Viele reden den Ausländern nach dem Mund und machen zuhause alles anders.“ Spätestens die Blair-Kommission hat den Beweis dafür geliefert, wie gewandt man sich mittlerweile ausdrücken kann.

Innerstaatliche Determinanten sind der Schlüssel zu Wachstum und Stabilität, und die entsprechenden Motoren werden sich in den afrikanischen Ländern selbst finden müssen. Ob der Wandel kommt, hängt deshalb weniger von der Großzügigkeit und den Handlungen Anderer ab als von den in den Ländern selbst vorhandenen Kenntnissen und Führungsqualitäten. Wichtig ist weiterhin, der Wirtschaft Spielraum und Chancen zu eröffnen und nicht nach dem Motto zu handeln: „Wenn das Haus erst einmal steht, findet sich schon jemand, der einzieht.“

Indien ist schon von der Größe seines Marktes und seiner Bevölkerung her für die Wirtschaft attraktiv, während die meisten Länder in Afrika einzelne Industrien und Firmen gezielt wegen Investitionen ansprechen müssten. Dies bedingt wiederum eine detaillierte Planung und eine Kenntnis der Bedürfnisse auf Seiten der Wirtschaft, die mindestens so umfassend sein sollte wie das Wissen der Unternehmen um die Stärken und Schwächen eines Landes. Diese Wissenslücke zu schließen und auf die Details einzugehen ist weit sinnvoller als großartige Pläne und übergreifende Strategien zu verkünden.

Die Entwicklung Afrikas wird also mehr von Selbsthilfe als von Hilfe und mehr von internen als von externen Strategien bestimmt. Anstatt ihre Nöte zu beklagen, müssten die Führer Afrikas ihre Energie der Förderung der Wirtschaft widmen. Der wichtigste Beitrag, den der Westen und andere externe Akteure zur Verbesserung der Wirtschaftsleistungen und zur allgemeinen Erholung in Afrika – und damit auch zur Sicherung ihrer eigenen Interessen – leisten können, besteht wahrscheinlich darin, Verantwortungsbewusstsein und Transparenz zu fördern und damit das oft fehlende Bindeglied zwischen den afrikanischen Regierungen und ihren Bürgern entweder erst zu schaffen oder zu verstärken. Der Aufbau demokratischer Institutionen spielt dabei eine Schlüsselrolle.

In derselben Zeit, die die afrikanischen Länder benötigen, um Unternehmen, Industrien und ihre Staatsführung auf- und auszubauen, werden sie auch allmählich hohe Wachstumsraten erreichen. Zusammen mit neuen Technologien müssen zweckentsprechende Verfahren in den Institutionen der Wirtschaft genauso eingeführt werden wie Kapital. Ein schneller Höhenflug der Wirtschaft auf dem ganzen Kontinent erscheint deshalb eher unwahrscheinlich. Stattdessen werden sich aufgrund bestimmter Vorteile in der Staatsführung hier und da einzelne Zentren des Erfolgs herausbilden. Diese politische Aussage ist schwer verdaulich für eine Bevölkerung, die sich nach einer schnellen Besserung der wirtschaftlichen Lage sehnt. Aber es hat auch nie jemand gesagt, alles sei einfach.

¹ Unter http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/regions/afr/.

² John Kay, *The Truth about Markets: Why some nations are rich, but most remain poor*, Penguin, London 2004, S. 40.

- ³ Vortrag am Institut für Entwicklungswissenschaft an der Universität von Sussex am 21. Februar 2005. Zu finden unter <http://www.sarpn.org.za/documents/d0001114/index.php>.
- ⁴ Vgl. Nicholas Shaxson, „New approaches to volatility: dealing with the ‘resource curse’ in sub-Saharan Africa“, in: *International Affairs*, 81, 2, 2005, S. 311–312.
- ⁵ Die Zitate stammen aus einem persönlichen Gespräch in Accra im Mai 2005.
- ⁶ Interview, Dar es Salaam, August 2005.
- ⁷ World Bank, *World Development Report: The State in a Changing World*, OUP, New York 1997.
- ⁸ Diskussion in Rabat im August 2005.
- ⁹ Jeffrey Sampler und Saeb Eigner, *Sand to Silicon: Achieving Rapid Growth, Lessons from Dubai*, Profile Books, London 2003.
- ¹⁰ Unter www.commissionforafrica.org.
- ¹¹ Jeffrey Herbst, „Africa and the Challenge of Globalisation“, Vortrag bei einer Konferenz zum Thema „Globalisierung und wirtschaftlicher Erfolg: Politische Optionen für Afrika“ in Singapur, gemeinschaftlich organisiert von der Brenthurst Foundation, dem Institut für Verteidigung und Strategie, der Technischen Universität Nanyang und der Konrad-Adenauer-Stiftung; 7.–8. November 2005.

Chinas Engagement in Afrika: Trends und Perspektiven

Xuewu Gu

Systematische Einflussnahme in Afrika

Spätestens seit dem Ende des Ost-West-Konflikts, während dessen die Supermächte USA und Sowjetunion noch um eine Vorherrschaft auf dem afrikanischen Kontinent gerungen hatten, leidet Afrika heute unter weltpolitischer Marginalität. Erst durch den jüngsten Vormarsch der aufsteigenden Großmacht China rückt der Kontinent wieder ins Zentrum der Weltöffentlichkeit. In der Tat erweckt Chinas Griff nach dem afrikanischen Kontinent den Eindruck, dass Afrika nach der Entkolonialisierung erneut systematischen Zugriffen einer auswärtigen Macht ausgesetzt zu sein scheint. Von Algerien bis Südafrika, von Senegal bis Äthiopien ist China überall präsent. Es hat den Anschein, dass der afrikanische Kontinent des 21. Jahrhunderts zunehmend vom Sog der Volksrepublik China erfasst wird.

Allerdings ist die Volksrepublik China kein Neuling in Afrika. Schon Anfang der sechziger Jahre des letzten Jahrhunderts startete der ehemalige Premierminister Zhou Enlai eine diplomatische Offensive gegenüber den afrikanischen Staaten, um China aus der politischen Isolation durch die USA und die Sowjetunion zu befreien. Auch in den späteren Zeiten, als die „Kulturrevolution“ in China ausbrach und Deng Xiaoping nach dem Tod von Mao Zedong die Türen zum Westen öffnete, blieben Chinas Beziehungen zu Afrika gefestigt.

Aber ein aktiver Vormarsch nach Afrika fand erst Ende der neunziger Jahre statt. Im Vergleich zu früheren Aktivitäten erweist sich das heutige Engagement Chinas in Afrika als viel systematischer, viel intensiver und viel wirkungsvoller. Eine Reihe aktueller Entwicklungen zeigt, dass die Wiederentdeckung Afrikas durch China kein vorübergehendes Phänomen darstellt. Alles deutet darauf hin, dass China fest entschlossen ist, in Afrika Fuß zu fassen und seinen Einfluss auf den Kontinent flächendeckend auszudehnen.

Intensive Gipfeldiplomatie

Chinas Wiederentdeckung Afrikas fand in einer Zeit statt, in der die Einflüsse anderer Großmächte auf den Kontinent ständig zurückgingen. Vor dem 11. September 2001 waren die Vereinigten Staaten militärisch auf dem Kontinent kaum präsent. Auch danach wurde

Afrika südlich der Sahara nicht als ein Hauptschauplatz des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus angesehen. Das relativ geringe Interesse der USA hat seinen Grund offenbar darin, dass Afrika sich für Terroristen mangels Infrastruktur und angesichts der Kommunikationsprobleme kaum als Ausgangsbasis oder gar Führungszentrum eignet. Auch die europäische Präsenz fällt wenig ins Gewicht. Der Mangel an politischem Willen, sich strategisch in Afrika südlich der Sahara zu engagieren, machte die Europäische Union zu einem Akteur, der nur punktuell reagieren, aber kaum agieren kann.

Diese Konstellation begünstigte die Wahrnehmung Afrikas als eines strategischen Vakuums durch die chinesische Führung. Mit der Wiederentdeckung der weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Bedeutung Afrikas ist in Beijing die Bereitschaft einhergegangen, dem Kontinent mehr politische, wirtschaftliche und diplomatische Ressourcen zu widmen. Diese Entschlossenheit zeigt sich vor allem in der Intensivierung der Gipfeldiplomatie, die die chinesische Führung seit Jahren vorantreibt. Auf höchster persönlicher Ebene will die politische Führung eine günstige Atmosphäre schaffen, um die Tore für politische und wirtschaftliche Aktivitäten zu öffnen.

Kein Staatspräsident, Regierungschef oder Außenminister einer anderen Großmacht bereist Afrika heute so intensiv wie die Amtskollegen aus China. Seit einigen Jahren ist es für den chinesischen Außenminister eine Geflogenheit, seine erste Auslandsreise in jedem Kalenderjahr dem afrikanischen Kontinent zu widmen. Damit will Beijing seine Anerkennung der Bedeutung Afrikas für die chinesische Außenpolitik demonstrieren und seine Aufrichtigkeit zur Entwicklung eines stabilen und vertrauensvollen Verhältnisses mit „unseren schwarzafrikanischen Freunden“ unter Beweis stellen.

Chinesische Staatspräsidenten und Premierminister reisen zumindest so intensiv nach Afrika wie in die Industriestaaten. So beeindruckten Hu Jintao (Staatspräsident) und Wen Jiabao (Premierminister) 2006, als sie innerhalb von drei Monaten den afrikanischen Staaten zwei groß angelegte Staatsbesuche abstatteten.

Während Hu im April von Marokko über Nigeria nach Kenia quer durch Afrika Station machte, unternahm Wen im Juni eine ausgedehnte Rundreise auf dem Kontinent – von Ägypten und Ghana über die Republik Kongo und Angola nach Südafrika, Tansania und Uganda. Die Route des chinesischen Premiers verdeutlicht, dass die chinesische Führung stets darauf achtet, bei der Gestaltung ihrer Beziehungen zu Afrika ein ausgewogenes Verhältnis sowohl zu den großen Mächten als auch zu den kleineren Staaten zu bewahren.

Auf dem Weg zum größten Handelspartner Afrikas

Chinas Modernisierungsprozess hat die Phase erreicht, in der die Industrie sich nur rentabel weiter entfalten kann, wenn ausreichende Absatzmärkte in Übersee abgesichert werden. In diesem Kontext gewinnt Afrika für die chinesischen Strategen zunehmend an Gewicht. Im Gegensatz zu den Amerikanern, Europäern und Japanern wird Afrika von den

chinesischen politischen und wirtschaftlichen Eliten daher nicht als wirtschaftliche Randregion, sondern eher als ein potenzieller Zukunftsmarkt für Konsumgüter betrachtet.

Im Reich der Mitte verbreitet sich die Einsicht, dass es sich bei Afrika um einen vielschichtigen und unerforschten Markt mit großem Potential handelt. Dieser Markt, so die von der chinesischen Regierung unterstützte Website www.afrika-invest.net, die die chinesischen Unternehmen mit Informationen über Afrika versorgt, zeichnet sich durch einen extremen Mangel an Konsumgütern und durch eine starke Marktnachfrage aus. Für den Informationsdienst der chinesischen Regierung „wäre es ein Irrtum, wenn wir denken würden, dass man mit Afrika keine Geschäfte betreiben könnte“. Auch das mächtige Handelsministerium der Volksrepublik China sprach im Blick auf Afrika von „einer der wichtigsten Regionen, um unsere nach außen gerichtete Strategie umzusetzen“.

In der Tat wurde der ganze afrikanische Kontinent bereits durch chinesische Waren erobert, auch wenn der Handel mit Afrika nur zwei Prozent des Gesamtaußenhandels Chinas ausmacht. Auf fast jedem afrikanischen Markt werden chinesische Konsumgüter zum Verkauf angeboten – von Elektrogeräten über Textilprodukte bis hin zu Küchengeschirr. Das Ausmaß der Durchsetzung Afrikas mit chinesischen Konsumgütern ist so groß, dass man durchaus von einer Veränderung des Lebensstils des durchschnittlichen Afrikaners sprechen kann.

So haben chinesische Plastiksandalen in jedes afrikanische Dorf Einzug gefunden und dadurch das alltägliche Erscheinungsbild des Kontinents auffallend verändert. Das Bild, dass afrikanische Frauen und Kinder sich keine traditionellen Ledersandalen leisten und daher nur barfuss gehen können, gehört der Vergangenheit an. Einwohner im westafrikanischen Inselstaat Kap Verde bestätigen aus eigenen Erfahrungen die Veränderungen ihres Lebensstandards durch das Eindringen der chinesischen Konsumgüter: „Jetzt könnten es sich alle Eltern leisten, ihren Kindern Weihnachtsgeschenke zu kaufen.“¹

Diese Entwicklung ist auf ein atemberaubendes Wachstum der Handelsbeziehungen zwischen China und Afrika in den letzten Jahren zurückzuführen. Vor 50 Jahren, als die Volksrepublik China begann, mit Afrika Waren auszutauschen, belief sich das Handelsvolumen auf nur etwa zwölf Millionen US-Dollar. 2003 erreichte das bilaterale Handelsvolumen 19 Milliarden US-Dollar. Von 2003 bis 2004 legte der Umfang des Handels sprunghaft auf 29 Milliarden US-Dollar zu und dokumentierte eine Jahreswachstumsrate von mehr als 53 Prozent. 2005 ist das Handelsvolumen nochmals kräftig gestiegen, und zwar auf 39 Milliarden US-Dollar. Dies führte dazu, dass China fast alle traditionellen Handelspartner Afrikas überholt hat. Nur gegenüber den Vereinigten Staaten mit einem Handelsvolumen von rund 60 Milliarden US-Dollar (2004) musste sich China noch mit einem unter seinen Ambitionen stehenden Platz zufrieden geben.

Allerdings zeigt sich Beijing wenig bereit, den Vereinigten Staaten diese Stellung für längere Zeit zu überlassen. Ab Mitte 2006 machte die chinesische Regierung keinen Hehl dar-

aus, bis 2010 das chinesisch-afrikanische Handelsvolumen auf 100 Milliarden US-Dollar hoch zu treiben. Die Chance für China, das angekündigte Ziel innerhalb von wenigen Jahren zu erreichen und damit auch die USA vom Platz eins auf der Liste der afrikanischen Handelspartner zu verdrängen, ist groß. Vor allem die unschlagbar niedrigen Preise der chinesischen Konsumgüter und die elf effektiv betriebenen Handelszentren, die China inzwischen auf dem Kontinent errichtet hat, werden für einen regelrechten Handelsboom sorgen.

Beschwichtigungsbemühungen

Allerdings weist der chinesisch-afrikanische Handel eine starke Schieflage zugunsten der Volksrepublik China auf. Die Chinesen exportieren viel mehr nach Afrika als sie von dort importieren. Die Handelsstruktur zeigt einen typischen Charakter, den ein Industriestaat im Handel mit Nichtindustriestaaten aufweist. Das Reich der Mitte importiert meistens Rohstoffe und Erdöl und exportiert Industriemaschinen, Baumaterialien, chemische und medizinische Produkte sowie Konsumgüter.²

Diese Handelsstruktur führte dazu, dass Chinas Handel mit vielen Staaten in Afrika südlich der Sahara wie eine Einbahnstraße aussieht. So machten die chinesischen Exporte nach Äthiopien im Jahre 2004 mehr als 93 Prozent des Handelsvolumens zwischen den beiden Ländern aus. In der ersten Hälfte des Jahres 2005 waren Chinas Einfuhren aus Djibuti, Eritrea und Somalia fast gleich Null, während seine Exporte in diesen Ländern 100 Millionen US-Dollar betrugen.

Die defizitäre Handelsbilanz zuungunsten der afrikanischen Staaten erzeugte nicht nur zunehmende Ressentiments bei den Partnern, sondern beunruhigte auch die chinesische Führung. Beijing begann zu handeln, um die Gefahr der Wahrnehmung Chinas als einer neuen Kolonialmacht rechtzeitig abzuwehren. Zollfreiheit für 190 Waren aus 25 afrikanischen Ländern wurde eingeführt, wovon die ärmsten Länder, einschließlich aller Staaten am Horn von Afrika profitieren sollen.³

Es ist zu erwarten, dass die chinesische Regierung weitere Maßnahmen ergreifen wird, um die Schieflage im chinesisch-afrikanischen Handel zu korrigieren. Der Trend geht zuerst offenbar zur Aufnahme Afrikas in das so genannte Pauschaltourismus-Programm. Dadurch sollen chinesische Touristen ermutigt werden, besonders Länder südlich der Sahara zu besuchen. Diese Maßnahme wurde auf dem afrikanischen Kontinent bereits positiv aufgenommen. So erwartet Patrick Kalifungwa, Tourismusminister von Sambia, eine große Chance für sein Land, von Touristen aus China zu profitieren. Er geht davon aus, dass Sambia aufgrund der Tourismusvereinbarung mit der chinesischen Regierung sich in Zukunft auf dem internationalen Tourismusmarkt gut positionieren kann, wenn die Zahl chinesischer Auslandstouristen 2020 ca. 100 Millionen betragen wird.⁴

Aufwertung Afrikas als eine strategische Ölquelle

Gegenwärtig muss China rund 40 Prozent seines Ölverbrauchs durch Importe abdecken. Bis vor wenigen Jahren stammten mehr als 60 Prozent aller chinesischen Ölimporte aus dem Nahen und Mittleren Osten. Die Erkenntnis der chinesischen Regierung, dass hiermit ein enorm hohes Risiko für die Energiesicherheit ihres Landes verbunden war, führte zur Einführung einer Diversifizierungsstrategie, mit dem Ziel, die Bezugsquellen für Erdöl besser zu streuen.

Als Ergebnis einer konsequenten Verfolgung dieser Strategie entwickelte sich bis zum jetzigen Zeitpunkt eine Importstruktur, in der Afrika eine immer größere Rolle spielt. In der Tat stellt der afrikanische Kontinent heute eine der drei Herkunftsregionen dar, die Chinas Öleinfuhren dominieren – der Nahe und Mittlere Osten, auf den 37 Prozent der chinesischen Ölimporte entfallen; der Raum Asien-Pazifik mit einem Anteil von 25 Prozent und Afrika, welches einen Anteil von 21 Prozent ausmacht. Die verbliebenen Öleinfuhren stammen aus Russland und Zentralasien (elf Prozent) sowie weiteren Produzenten in Südamerika und Europa.

Die Importe aus afrikanischen Ländern wuchsen von 2,1 Millionen Tonnen (1993) auf 35,4 Millionen Tonnen (2005) an. Darunter ragen vor allem Angola und Sudan hervor, die im Jahr 2004 zusammen ca. 19 Prozent des chinesischen Auslandsöls zur Verfügung stellten. China wird wahrscheinlich noch mehr Öl aus Afrika importieren, wenn sein Engagement in Gabun und Nigeria zu Erfolg führen sollte.

2004 hat SINOPEC, der zweitgrößte Staatsölkonzern Chinas, Explorations- und Ausbeutungsrechte für drei Ölfelder in Gabun erworben. 2006 kaufte die drittgrößte chinesische Ölfirma CNOOC einen 45-Prozent-Anteil an einem Offshore-Ölfeld in Nigeria. Langfristig zeichnet sich der Trend ab, dass Afrika eine gleiche Stellung in der chinesischen Ölimportstruktur einnehmen könnte wie der Nahe und Mittlere Osten.

Die massive und konsequente Vorantreibung der chinesischen Diversifizierungsstrategie wird daher die Ölabhängigkeit des Landes vom Nahen und Mittleren Osten erheblich abbauen. Die Gewichtung wird sich vor allem zugunsten Afrikas und Russlands sowie Zentralasiens verschieben. Es hat den Anschein, dass in absehbarer Zeit Chinas Ölimporte hauptsächlich durch vier Regionen dominiert werden könnten: Naher und Mittlerer Osten, asiatisch-pazifischer Raum, Afrika und Russland/Zentralasien.

Offenbar verfolgt die chinesische Regierung das Ziel, in Zukunft jeweils etwa ein Viertel der Gesamtölimporte Chinas aus diesen vier Regionen zu beziehen. Mit Hilfe dieser geographisch ausgewogenen Ölimportstruktur sollen die Ausfallrisiken besser kontrolliert werden. Für Afrika bedeutet diese Konstellation eine Aufwertung in der chinesischen Strategie zur Absicherung der Ölversorgung. Es ist zu erwarten, dass die chinesischen Ölun-

ternehmen in Afrika noch aktiver vorgehen werden, um den reduzierten Anteil des Nahostöls am chinesischen Ölverbrauch zu kompensieren.

Es ist auffällig, dass China mit seinem aktiven Ölengagement in Westafrika in ein traditionelles Einflussgebiet der Vereinigten Staaten eingedrungen ist. Gegenwärtig beziehen die Amerikaner etwa 15 Prozent ihrer Ölimporte aus Westafrika, insbesondere über die 665 Meilen lange Pipeline vom Tschad zu den Häfen am Atlantik in Kamerun. Der sicherere Öltransport von Westafrika nach Nordamerika über den Atlantik, in dem die US-Seeestreitkräfte stark präsent sind, veranlasst die USA, ihre Ölimporte von der anderen Seite des Atlantiks zu erhöhen. In Zukunft sollen 25 Prozent des amerikanischen Importöls aus Afrika stammen, vor allem aus den westafrikanischen Ölfeldern.

Offensichtlich hat die Vormachtposition der amerikanischen Ölkonzerne in Westafrika die Chinesen nicht davon abgehalten, diese Region auch zur chinesischen Hauptölquelle in Afrika aufzubauen. Chinas Aktivitäten zeigen deutlich, dass das Reich der Mitte künftig sein Afrikaöl hauptsächlich aus Westafrika beziehen will. Auch das ostafrikanische Land Sudan, welches im Zentrum der westlichen Aufmerksamkeit in Bezug auf Chinas Ölinteresse in Afrika steht, soll in diesem Konzept nur eine sekundäre Rolle spielen. Ein Trend, der schon im Jahre 2004 deutlich zu erkennen war.

2004 kaufte China weltweit insgesamt 170 Millionen Tonnen Rohöl, davon 21 Prozent (35,4 Millionen Tonnen) aus Afrika. Eine differenzierte Analyse veranschaulichte jedoch, dass mehr als 80 Prozent davon (27,5 Millionen Tonnen) aus Westafrika stammten. Der Trend zu einer Steigerung dieses Anteils wird sich verstärken, wenn die neuen Ölfelder in Gabun und Nigeria, deren Förderungsrechte die chinesischen Ölgiganten SINOPEC und CNOOC bereits erworben haben, in Betrieb genommen werden sollten.

Auch wenn die politische Führung in Beijing die Stellung der USA in den westafrikanischen Ölfeldern nicht bewusst herausfordern zu wollen scheint, ist eine prekäre Situation bereits entstanden: Zwei Großmächte – eine etablierte Supermacht und eine aufsteigende Großmacht – die jeweils den größten und den zweigrößten Energieverbraucher der Welt darstellen, aber sich strategisch gegenseitig nicht vertrauen, begegnen einander in Westafrika. Beide Mächte wollen unkoordiniert in Zukunft etwa 25 Prozent ihrer jeweiligen Ölimporte aus der gleichen Region beziehen. Ob dies zu einer Kooperation oder Konfrontation führen wird, bleibt abzuwarten. Jedenfalls wird es für beide Seiten nicht leicht sein, einen „Ölkrieg“, auch wenn nur im kommerziellen Sinne, zu vermeiden.

Afrika als Schauplatz chinesischer Investitionen

Chinas Unternehmen werden von der Regierung ermutigt, aktiv in afrikanische Infrastrukturprojekte zu investieren. Tatsächlich haben chinesische Investoren und Bauunternehmen ihre Spuren im afrikanischen Verkehrswesen, in der Telekommunikation, der Energieversorgung und beim Bau von Gebäuden und Straßen hinterlassen. Der Trend deu-

tet darauf hin, dass chinesische Unternehmen dabei sind, den afrikanischen Kontinent mit einer modernen Infrastruktur zu überziehen – von Autobahnen über Flughäfen bis hin zu Mobiltelefonanlagen und Energieversorgungseinrichtungen.

Dazu gehört die Modernisierung der legendären Tansania-Sambia-Bahn, die Mitte der siebziger Jahre von China fertig gestellt wurde und dem neue Flughafenterminal in Algier. Zu den Projekten, in die China massiv investiert hat, zählen auch das größte Wasserregulierungsprojekt in Afrika – das Wasserwerk am Takazze, einem Nebenfluss des Nils in Äthiopien – das Telekommunikationsnetz im Süden und Osten Angolas, Elektrizitätswerke in Nigeria und das GSM-Mobilfunknetz für 46 Städte in Libyen, einschließlich der Hauptstadt Tripolis.

Auch wenn keine zuverlässigen Zahlen über die Höhe der chinesischen Investitionen in Afrika vorliegen, dürfte die Gesamtsumme auf drei bis vier Milliarden US-Dollar geschätzt werden. Allein in die Projekte zur Errichtung von Mobilfunksystemen für Kenia, Zimbabwe und Nigeria hat das chinesische Unternehmen Huawei, ein Konkurrent von Motorola, Ericsson und Nokia auf dem internationalen Mobilfunkmarkt, 442 Millionen US-Dollar investiert. Gigantische Verträge, wie die für den Bau von Maschinenanlagen im Wert von 1,53 Milliarden US Dollar, die im ersten Quartal 2005 mit afrikanischen Staaten unterzeichnet wurden, trugen wesentlich zur Steigerung chinesischer Investitionen bei.

Der Trend des chinesischen Engagements geht zunehmend zu Investitionen in den Bereich von Hochtechnologie. So erklärte die Regierung von Nigeria im Mai 2005, den Zuschlag für die Fertigstellung eines Kommunikationssatelliten an ein chinesisches Konsortium erteilt zu haben. Bei der Realisierung dieses Infrastrukturprojektes erhofft sich die nigerianische Regierung eine verfügbare Satellitenkapazität, die die Gesamtsubregion Westafrika abdecken soll. Dieses Projekt, so die Regierung wörtlich, „has the potential of making Nigeria a major traffic hub in the west and central African region“.⁵

Beschleunigung der Institutionalisierung der chinesischen Afrikapolitik

Aus der Überlegung, dass eine nachhaltige und stabile Beziehung zu den afrikanischen Staaten nur garantiert werden kann, wenn die Politik zu diesem Kontinent über bestimmte Zeiten hinaus institutionalisiert wird und dadurch eine Eigendynamik erhält, treibt offensichtlich die chinesische Regierung eine massive Strukturierung ihrer Afrikapolitik voran. Der vorläufige Höhepunkt dieser Entwicklung war die Herausgabe des Strategiepapiers „China’s African Policy“ im Januar 2006.

Bislang hat die chinesische Regierung außer für die Europäische Union kein Strategiepapier für eine bestimmte Region entwickelt. Die offizielle Herausgabe des Regierungsdokuments „China’s Africa Policy“ bedeutet eine deutliche Aufwertung Afrikas in der chinesischen Außenpolitik. Zumindest ist der afrikanische Kontinent aus der Sicht der chi-

nesischen Strategien nicht minder wichtig als die Europäische Union für die globale Strategie und Positionierung der Volksrepublik China.

Das Strategiepapier zur Afrikapolitik der chinesischen Regierung betrachtet die afrikanischen Staaten als Akteure, die für China von strategischer Bedeutung sind. „They are playing an increasingly important role in international affairs“, stellt das Papier fest. Mit diesen „wichtigen Akteuren“ will Beijing eine „All-round Cooperation“ aufbauen. Als Instrumente zum Erreichen dieser Zielsetzung werden insgesamt 30 Maßnahmen angeführt, einschließlich „high-level visits“, „trade“, „resource cooperation“, „debt reduction and relief“ sowie „economic assistance“.⁶

Auf der operationalen Ebene wurde das China Africa Cooperation Forum im Jahr 2000 ins Leben gerufen. Dieses Forum soll eine dauerhafte Plattform für Begegnungen und Dialoge von chinesischen und afrikanischen Regierungseliten und Wirtschaftsmanagern darstellen. Alle drei Jahre sollen die Staatspräsidenten, Regierungschefs und Fachminister abwechselnd in Beijing und in einer afrikanischen Hauptstadt zusammentreffen, um über Probleme und Lösungen in den bilateralen Beziehungen zu beraten. Das Forum war eine chinesische Initiative und soll vor allem dazu dienen, immer im Takt von drei Jahren Projekte zu entwickeln und abzuschließen.

Inzwischen hat sich die Praxis etabliert, dass auf jedem Forum ein großes Leitprojekt der chinesischen Regierung präsentiert wird. „Ein Forum, ein Geschenk“ scheint das Grundmuster des Forums geworden zu sein. Das Geschenk des Forums 2000 für die afrikanischen Staaten war das Versprechen der chinesischen Regierung, einigen der am höchsten verschuldeten Länder Afrikas innerhalb von zwei Jahren Schulden in Höhe von zehn Milliarden Yuan (damals umgerechnet 1,2 Milliarden US-Dollar) zu erlassen.

Unter großer Anerkennung durch die afrikanische Welt, aber auch zur Überraschung der internationalen Gemeinschaft haben die Chinesen tatsächlich ihr Versprechen sogar früher als angekündigt erfüllt. Beijing hat 156 Schuldverträge annulliert und damit 31 Länder von einer Schuldenlast von insgesamt 1,3 Milliarden US-Dollar befreit. Durch diese Tat hat China nicht nur das Misstrauen in einigen afrikanischen Ländern abgebaut, sondern ebenso die westlichen Länder in Verlegenheit gebracht. Auch wenn die Summe der chinesischen Erlasse vor dem Hintergrund des Schuldenbergs der afrikanischen Staaten winzig ausfällt, ist es Beijing gelungen, die Rolle des Vorreiters beim Schuldenerlass für Afrika südlich der Sahara zu spielen.

Das „Geschenk“, das die chinesische Regierung auf dem zweiten China Africa Cooperation Forum 2003 in der äthiopischen Hauptstadt präsentierte, war der Addis Ababa Action Plan. Im Zentrum dieses Plans steht die Gründung des Africa Human Resources Development Fund. In der Tat wurde diese Förderungseinrichtung im Jahr 2004 mit der Ambition gegründet, bis 2006 10 000 Afrikaner, vor allem als Personal für Verwaltung und *good governance* auf dem Kontinent auszubilden.

Welches Geschenk die chinesische Regierung auf dem dritten China Africa Cooperation Forum präsentieren wird, das im November 2006 in Beijing stattfinden wird, steht noch in den Sternen. Es dürfte aber aus dem Bereich der Bekämpfung von negativen Auswirkungen des chinesischen Engagements in Afrika kommen. Vor allem leidet die Textilindustrie afrikanischer Staaten unter dem „Textil-Tsunami“ aus China und hat erhebliche Schwierigkeiten, mit den billigen chinesischen Konsumgütern zu konkurrieren. Auch steht der afrikanische Arbeitsmarkt unter dem zusätzlichen Druck, dass chinesische Bauunternehmen für Projekte in Afrika kaum Einheimische beschäftigen, sondern nur chinesische Bauarbeiter aus dem Reich der Mitte einfliegen lassen. In diesem Bereich scheint ein dringendes Leitprojekt notwendig zu sein, wenn die chinesische Regierung den Eindruck der Heuchelei vermeiden will.

Ausfüllung des Vakuums

Allgemein profitiert die Volksrepublik China von einer schwachen Präsenz der USA, Europas, Russlands und Japans in Afrika südlich der Sahara nach dem Ost-West-Konflikt. Die chinesische Politik und Wirtschaft zeigen sich immer entschlossener, Vakuen rasch zu füllen, die die westlichen Regierungen bzw. Unternehmen hinterlassen haben. Diese Vorgehensweise ist auf die Einsicht der chinesischen Eliten zurückzuführen, dass eine spät industrialisierende Nation in der Konkurrenz mit etablierten Mächten nur dort eine Chance hat, wo die Stellung der Konkurrenten schwach ist.

Daher fühlt sich die Volksrepublik durch all die Probleme wie Menschenrechtsverletzungen, Krieg, AIDS, Hunger, Armut, Korruption, Unterentwicklung und Hitze nicht gestört, über die sich Amerikaner, Europäer und Japaner hinsichtlich Afrikas ständig beklagen. Im Gegenteil wird Afrika von den Chinesen eher als eine Chance als ein Risiko wahrgenommen. Dort, wo sich die Industriestaaten zurückgezogen haben oder noch zögern, sich zu engagieren, marschieren die Chinesen am schnellsten ein. Sudan, Angola und Zimbabwe sind nur einige Musterbeispiele hierfür.

Im Fall Sudan handelt es sich um ein einmaliges Ergebnis von inneren Unruhen und internationaler Isolierung. Wenn die westlichen Staaten ihren Unternehmen nicht verboten hätten, dort Ölgeschäfte zu betreiben, läge die Ölindustrie Sudans noch in der Hand amerikanischer und französischer Konzerne. Ohne den Rückzug der westlichen Unternehmen hätten die Chinesen keine Chance gehabt, in Sudan Fuß zu fassen.

Heute entwickelt sich Sudan zu einem Traumprojekt für Chinas Ölengagement in Übersee. Die gesamte Ölinfrastruktur und Ölproduktionskette Sudans, von der Exploration und Ausbeutung im Ölfeld Kordofan über Raffineriekapazitäten in Khartum bis hin zum Öltransport über die 750 Kilometer lange Pipeline nach Port Sudan an der Küste des Roten Meeres, befindet sich fest unter der Kontrolle des größten chinesischen Ölunternehmens CNPC.

Durch ihre Weigerung, den von den Vereinigten Staaten initiierten Sanktionen gegen die sudanesishe Regierung im UN-Sicherheitsrat zuzustimmen, hat sich die chinesische Regierung den Zorn der westlichen Welt zugezogen. Aber die Abwägung zwischen der Absicherung der nationalen Energieversorgung und dem Entgegenkommen gegenüber dem Westen hat die chinesische Führung doch dazu geführt, der zuerst genannten Option Priorität zu geben. Dabei dürfte der Verdacht, dass die westlichen Unternehmen ihren „Verlust Sudans“ an die chinesischen Rivalen nicht hinnehmen und diese mit Hilfe internationaler Sanktionen aus dem Land vertreiben wollten, auch eine Rolle gespielt haben.

Der allgemeine Trend zur Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten geht weiter, wenn es darum geht, afrikanische Regierungen zur Kooperation zu gewinnen. Diese Abneigung gegen die Konditionalisierung der internationalen Kooperation geht teilweise auf historische Erfahrungen zurück, die die Chinesen im Umgang mit westlichen Mächten selber gesammelt haben. Sie begründet sich aber teilweise auch im Zweifel der jetzigen politischen Eliten an der Funktionalität und Effektivität internationaler Sanktionen. Beijing vertritt nach wie vor die Auffassung, dass Sanktionen, die leicht zur Eskalation führen könnten, nur im Ausnahmefalle verhängt werden sollten.

Ein noch wichtigeres Motiv für die Zurückhaltung der chinesischen Führung gegenüber der westlichen Kooperationskonditionalität dürfte auch darin liegen, dass sie im Umgang mit Afrika anders als die westlichen Mächte wahrgenommen werden möchte. Im Fall Angolas, dessen größter Handelspartner die USA sind, haben die Chinesen es als eine gute Chance begriffen, eigenes Profil zu zeigen. In den von den Amerikanern dominierten Markt Angolas einzusteigen war immer ein Traum chinesischer Unternehmen gewesen. Als sich die Regierung in Luanda nach Kreditabsagen aus dem Westen an Beijing wendete, kam den Chinesen das Kooperationsangebot sehr gelegen.

Aus chinesischer Sicht wäre eine Ablehnung der von Angola ersuchten Kredite in Höhe von zwei Milliarden US-Dollar ein Eigentor mit drei negativen Auswirkungen gewesen. Erstens hätte Beijing den Imageverlust hinnehmen müssen – die Wahrnehmung Chinas durch die Afrikaner als „Schakale aus demselben Bau“ wie die USA wäre eine der unmittelbaren Konsequenzen einer solchen Ablehnung gewesen. Zweitens fürchtete Beijing auch ein Profilverlust: Das Land hätte den Anspruch darauf verwirken können, anders als die westlichen Mächte zu sein. Und drittens hätte sich ein Marktverlust ergeben: Bevor die Entscheidung politisch getroffen wurde, war die größte Sorge der chinesischen Ölkonzerne, dass ihre Ambitionen an den Ölfeldern Angolas durch eine Kreditverweigerung der Regierung in Beijing durchkreuzt werden könnten.

Die Strategie der Ausfüllung des Vakuums wird aller Wahrscheinlichkeit nach noch für eine längere Zeit der chinesischen Afrikapolitik dienen. Sie ist zwar als solche nicht antiwestlich ausgerichtet, verengt aber in der Praxis die politischen Optionen der westlichen Staaten in Afrika. Mit ihrer konditionierten Afrikapolitik, die eine Kooperation nur zulässt,

wenn die afrikanischen Partner bereit sind, bestimmte politische Reformen in Richtung Demokratie und Menschenrechtsschutz durchzuführen, werden die USA und die EU wegen der chinesischen Präsenz auf dem Kontinent erhebliche Probleme bekommen.

Mit seiner innenpolitisch nicht konditionierten Afrikapolitik stellt das Reich der Mitte praktisch eine Alternative zur Verfügung. Extrem unwillige Staaten werden sich dem westlichen Druck nicht beugen, sondern *go east* verfolgen, wie es Zimbabwe angekündigt hat. Aber auch reformwillige Staaten werden wagen, mit den westlichen Staaten über bessere Konditionen zu feilschen, weil sie ständig mit der Chinakarte spielen können. In der Tat haben die westlichen Staaten wegen der Existenz des „China-Faktors“ auf dem Kontinent ihre Initiative bereits verloren, wenn es darum geht, Geschwindigkeit, Prioritäten und Themen der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung in Afrika zu beeinflussen. An China kommen sie heute in Afrika nicht mehr vorbei.

Kultivierung des Wohlwollens

Die politische Führung in Beijing scheint erkannt zu haben, dass die größte Herausforderung für China darin liegt, das Tor nach Afrika zu öffnen, ohne die Fehler der „amerikanischen Imperialisten“ und der „europäischen Kolonialisten“ zu wiederholen. Unternehmer und Regierungsbeamte, die mit Afrika zu tun haben, werden von der chinesischen Regierung ausdrücklich davor gewarnt, Afrikanern gegenüber arrogant oder gönnerhaft aufzutreten.

In der Tat wurde Chinas Vormarsch nach Afrika ständig durch Maßnahmen flankiert, mit deren Hilfe die „Herzen der Afrikaner“ gewonnen werden sollten. Eines der effektivsten Instrumente davon scheint die kontinuierliche Entsendung von Ärzteteams zu sein. Bereits seit dem Jahr 1963 hat die Volksrepublik China insgesamt etwa 20 000 Ärzte und Krankenschwestern nach Afrika geschickt. Heute arbeiten immer noch mehr als 40 medizinische Teams mit mehr als 1000 Mitgliedern in Afrika. Häufig in entlegenen Gegenden des Kontinents, bieten sie den Menschen eine medizinische Basisversorgung. Nach chinesischen Angaben sind seit 1963 mehr als 240 Millionen Patienten in 45 afrikanischen Ländern von chinesischen Ärzten behandelt worden. Rein statistisch betrachtet, hat die chinesische medizinische Versorgung jede afrikanische Familie erreicht.

Neben der kontinuierlichen Entsendung von Ärzten dient auch die Entwicklungshilfe als Instrument zur Kultivierung des Wohlwollens der Afrikaner. Milliarden US-Dollar wurden von der chinesischen Regierung zur Verfügung gestellt, um Aufmerksamkeit heischende Projekte zu realisieren. Prachtige Regierungsgebäude wie die Außenministerien von Ruanda und Uganda und gigantische Sportstadien in zahlreichen afrikanischen Hauptstädten gehören zu den „Geschenken“ der chinesischen Regierung. Auch Hilfen bei Bohrungen für Trinkwasserbrunnen werden angeboten. So versprach die chinesische Regierung im Oktober 2005, Nigeria bei der Lösung von Wasserversorgungsproblemen zu unterstützen. Al-

lein in Abuja, der Hauptstadt Nigerias, sollen 598 Brunnen gebohrt werden. Ähnlich groß angelegte Projekte sollen in 18 anderen Staaten folgen.

In der Verbreitung der chinesischen Sprache und Kultur sieht die chinesische Regierung offenbar auch ein gutes Instrument, um Chinas *soft power* zu demonstrieren. Im März 2006 wurde das erste afrikanische „Konfuzius-Institut“ in Nairobi, der Hauptstadt Kenias, mit der Aufgabe gegründet, mehr afrikanische Studenten und junge Menschen zum Lernen der chinesischen Sprache zu ermutigen. Ebenfalls in Nairobi wurde neulich ein chinesischer Radiosender von China Radio International errichtet. Täglich sollen 19 Stunden gesendet werden, um die afrikanischen Zuhörer über Chinas Politik, Wirtschaft und Kultur zu informieren, und zwar in chinesischer, englischer und einheimischer Sprache.

Um sich vom Westen abzugrenzen und damit die Akzeptanz Chinas auf dem Kontinent zu erhöhen, definiert China alle seine Afrika-Aktivitäten als „Süd-Süd-Kooperation“. „China ist das größte Entwicklungsland der Welt und Afrika ist der Kontinent mit der größten Anzahl von Entwicklungsländern“ – Chinas Regierungsvertreter und Diplomaten bedienen sich stets dieses Slogans, um das Verhältnis zwischen China und Afrika zu charakterisieren.

Chinas *Goodwill*-Strategie scheint bis heute zu funktionieren. Positive Reaktionen seitens der Afrikaner auf die chinesische Afrikapolitik und Meldungen über Chinas Aktivitäten auf dem Kontinent überwiegen Kritik und Bedenken. Jedoch geht der Trend zur Vermehrung von Stimmen, die an Chinas Motivation in Afrika zweifeln. Auch der Vorwurf, dass das Reich der Mitte eine Art von „Neokolonialismus“ auf dem Kontinent betreibe, ist gelegentlich zu hören. Der chinesische Premierminister Wen Jiabao sah sich sogar während seiner Afrika-Rundreise im Juni 2006 gezwungen, auf diesen Vorwurf zu reagieren. Allerdings klang sein Argument wenig überzeugend, wonach es für China unmöglich sei, als Kolonialmacht aufzutreten, weil es selber in der Vergangenheit von Kolonieherrschaft unterjocht worden sei.

Fazit

Chinas Griff nach Afrika im 21. Jahrhundert stellt das Ergebnis eines Zusammenspiels von drei Faktoren dar – dem spürbaren Rückgang des westlichen Einflusses auf das Afrika südlich der Sahara nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, dem Scheitern des afrikanischen Modernisierungsprojektes, welches auch mit massiven Entwicklungshilfen aus den USA, Europa und Japan bis heute nicht zum Erfolg geführt werden konnte, und dem Aufstieg der Volksrepublik China zu einem der führenden Industriestaaten. Das Reich der Mitte zeigt sich stark daran interessiert, den afrikanischen Kontinent nach chinesischer Art und Weise zu industrialisieren und zu modernisieren. Aber der Westen scheint noch nicht dazu bereit zu sein, diese Führungsrolle den Chinesen zu überlassen. Welche Parteien sich am Ende durchsetzen können, wird wahrscheinlich von den Einstellungen der Afrikaner selber ab-

hängen. China hat im Augenblick einen guten Ausgangspunkt, muss aber einen Weg finden, um nicht nur das Wohlwollen der Afrikaner, sondern auch die Zustimmung des Westens zu erhalten. Diesen Weg zu finden, wird aber wahrscheinlich lange dauern.

¹ Heidi Ostbo Haugen und Jorgen Carling: „Sie wagen und gewinnen. Chinesische Händler in Afrika“, in: *Der Überblick*, Zeitschrift für ökumenische Begegnung und internationale Zusammenarbeit, 4/2005, S. 21.

² Vgl. hierzu: David Shinn und Joshua Eisenman: „Dueling Priorities for Beijing in the Horn of Africa“, in: *China Brief*, Vol. V, Issue 21, October 13, 2005, S. 6–9 (S.7).

³ Ebenda.

⁴ „Zambia awaits Chinese tourists“, News from Forum on China-Africa Cooperation, in: <http://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zxxx/t199881.htm>.

⁵ Nigeria commissions Chinese company to build communication satellite, News from Forum on China-Africa Cooperation, in: <http://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zxxx/t196671.htm>.

⁶ Das Afrikapapier ist abrufbar unter der Adresse <http://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zxxx/t230479.htm>.

Die Institutionalisierung politischer Parteien im anglophonen Afrika

Messergebnisse, Ursachen und Zusammenhänge

Matthias Basedau, Alexander Stroh und Gero Erdmann

Einleitung

Entgegen dem Eindruck der Öffentlichkeit werden seit spätestens Mitte der neunziger Jahre in einem überwiegenden Teil der Länder des subsaharischen Afrika relativ regelmäßig Wahlen abgehalten. Auch wenn die Bedingungen mal mehr, mal weniger demokratisch sind, konkurrieren hierbei stets mehrere Kandidaten bzw. Parteien. Afrikanischen Parteien als zentralen Agenten der politischen Willensbildung und Vermittlung zwischen Bevölkerung und Staat werden jedoch zahlreiche Defizite nachgesagt (Erdmann 1999, 2004; van de Walle 2003). Zu diesen gehören unter anderem ein schwacher Organisationsgrad, eine lose Mitgliedschaft, die Abhängigkeit von *Big Men*, fehlende Programme und personalistische Streitigkeiten, die oft in Abspaltungen münden. Die Bindung an die Wähler bleibt schwach und wird, wenn überhaupt, durch ethnische oder regionale Loyalitäten vermittelt.

Nahezu alle diese Merkmale können mit dem Begriff geringer Institutionalisierung erfasst werden (vgl. Randall/Svasand 2002; Mainwaring/Scully 1995; Bendel/Grotz 2001) und gerade darin wird ein wesentlicher Unterschied zu Massen- und Volksparteien europäischen Zuschnitts gesehen (Erdmann 1999). Wenn Parteien unverzichtbar für die Demokratie sind, dann könnte nach funktionalistischem Verständnis in solchen Defiziten afrikanischer Parteien ein wesentlicher Grund für die Probleme der demokratischen Konsolidierung im subsaharischen Afrika gesehen werden (Erdmann 1999; Randall/Svasand 2002; Basedau 2006b). Die Parteienforschung hat sich bisher aber wenig mit der Institutionalisierung von Parteien in Afrika beschäftigt (z.B. Randall/Svasand 2002; Kuenzi/Lambright 2001, 2005; Basedau 2006b). Grundsätzlich stellen sich also die folgenden Fragen:

- Wie stark sind ausgesuchte Parteien in Ländern des anglophonen Afrika institutionalisiert? Gibt es auffällige Unterschiede zwischen einzelnen Parteien, Dimensionen des Institutionalisierungskonzepts und Ländern?
- Inwieweit gibt es einen systematischen und theoretisch plausiblen Zusammenhang mit dem Verwirklichungsgrad der Demokratie und dessen Dynamik?
- Auf welche Weise lässt sich dieser unterschiedliche Institutionalisierungsgrad erklären?

Konzept und Messung der Institutionalisierung politischer Parteien

Was Institutionalisierung politischer Parteien genau bedeutet, ist durchaus nicht eindeutig. Die uneinheitliche Literatur bietet ein breites Angebot an möglichen Kriterien, die sich trotz unterschiedlicher Bezeichnungen teilweise gleichen oder überlappen. Eine Auswertung einschlägiger Beiträge (v.a. Huntington 1968; Janda 1980; Dix 1992; Mainwaring 1998; Kuenzi/Lambright 2001; Bendel/Grotz 2001; Randall/Svasand 2002; Basedau 2006b) macht vier Dimensionen der Parteieninstitutionalisierung sichtbar: Idealtypisch institutionalisierte Parteien müssen a) eine hohe gesellschaftliche Verwurzelung aufweisen, b) als eigenständige Organisationen auftreten, c) über ein hohes Organisationsniveau verfügen und sich d) durch Kohärenz und Geschlossenheit auszeichnen (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Dimensionen und Indikatoren der Institutionalisierung politischer Parteien

Dimension	Erläuterung	Indikatoren
Gesellschaftliche Verwurzelung	Die Partei besitzt stabile Wurzeln in der Gesellschaft und erfährt allgemein Wertschätzung.	• Parteienalter (relativ) • Stabilität des Wählerzuspruchs • Wertschätzung durch die Bevölkerung • Anbindung an Vorfeldorganisationen
Autonomie	Trotz Verwurzelung in der Gesellschaft agiert die Partei relativ unabhängig von Einzelpersonen und einzelnen gesellschaftlichen Gruppen außerhalb der Partei.	• Häufigkeit von Führungswechseln • Stabilität des Wählerzuspruchs nach Führungswechseln • Entscheidungsautonomie der Partei
Organisationsniveau	Die Partei verfügt über einen ausdifferenzierten bürokratischen Apparat, der durchgängig und bis in die lokale Ebene im Sinne der Partei aktiv ist.	• Mitgliedschaftsstärke • Regelmäßigkeit der Parteitage • Materielle Ausstattung • Organisatorische Präsenz außerhalb der Hauptstadt
Kohärenz/ Geschlossenheit	Trotz organisatorischer Ausdifferenzierung tritt die Partei als Einheit auf, duldet aber in einem gewissen Maß Abweichungen.	• Kohärenz der Parlamentsfraktion • Duldung innerparteilicher Abweichungen • Beziehungen zwischen innerparteilichen Machtgruppen

Anmerkung: Alle Indikatoren werden dreistufig skaliert (0-2) und das arithmetische Mittel auf Dimensionsniveau gebildet. Die Summe der Dimensionsindizes ergibt den Gesamtindex (IIP), der sich somit zwischen 0 und 8 Punkten bewegt.

Diese Merkmale lassen sich in Form eines Index der Institutionalisierung von Parteien (IIP) erfassen, der prinzipiell universal anwendbar ist. Der IIP erfordert eine fundierte Daten-

grundlage bzw. Länderkenntnis, die gerade für das subsaharische Afrika nicht ohne weiteres gegeben ist. Die folgende Untersuchung konzentriert sich daher auf fünf Fälle, die im Rahmen eines von der DFG geförderten Projekts am Institut für Afrika-Kunde untersucht wurden (Botsuana, Ghana, Malawi, Tansania, Sambia) und für die entsprechende Daten vorliegen.

Tabelle 2: Liste der untersuchten Parteien

Kurzform	Name	Land
AFORD	Alliance for Democracy	Malawi
BCP	Botswana Congress Party	Botsuana
BDP	Botswana Democratic Party	Botsuana
BNF	Botswana National Front	Botsuana
CCM	Chama Cha Mapinduzi	Tansania
CHADEMA	Chama cha Demokrasia na Maendeleo	Tansania
CUF	Civic United Front	Tansania
MCP	Malawi Congress Party	Malawi
MMD	Movement for Multiparty Democracy	Sambia
NDC	National Democratic Congress	Ghana
NPP	New Patriotic Party	Ghana
PNC	People's National Congress	Ghana
UDF	United Democratic Front	Malawi
UNIP	United National Independence Party	Sambia
UPND	United Party for National Development	Sambia

Messergebnisse: Fünf Länder des anglophonen Afrika

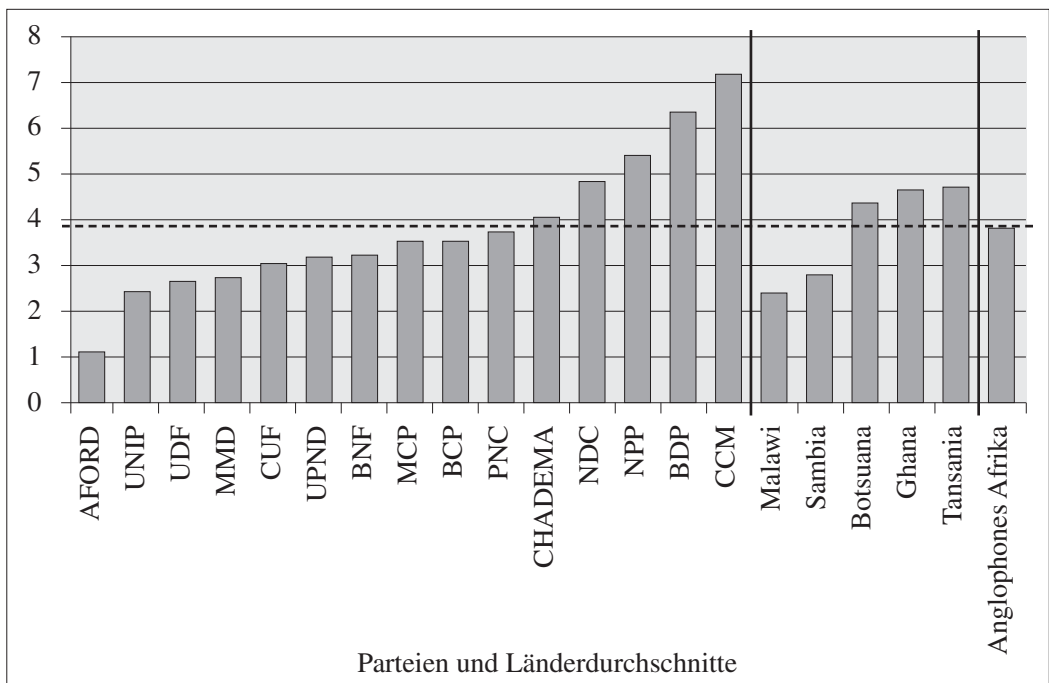
Die Messergebnisse für jeweils die drei wichtigsten Parteien aus den fünf Ländern (vgl. Tabelle 2) können auf mindestens drei Ebenen analysiert werden. Zunächst steht der Institutionalisierungsgrad der Parteien im Vordergrund, anschließend werden die Resultate nach den verschiedenen Dimensionen der Institutionalisierung und einzelnen Ländern beleuchtet.

Es zeigt sich zunächst, dass die *einzelnen Parteien* in erheblich unterschiedlichem Maße institutionalisiert sind. Die tansanische CCM (Abkürzungen in Tab. 2) erreicht einen Wert von 7,3 auf der bis acht Punkte reichenden Skala,¹ relativ dicht gefolgt von der BDP mit 6,4 und Ghanas NPP mit immerhin noch 5,5 Punkten. Die relativ starke Institutionalisierung einzelner Parteien ist also kein nationales Spezifikum, sondern tritt in mehreren Staa-

ten in Erscheinung. Obgleich die Auswahl die drei jeweils bedeutendsten Parteien der fünf Untersuchungsländer umfasst, erreichen zahlreiche andere Parteien nur niedrige Werte. Zehn der 15 Parteien liegen unter dem Durchschnittswert des Samples von 3,9, eine weitere liegt nur knapp darüber.

Insgesamt lassen sich keine klaren Gruppierungen von Einzelparteien erkennen (vgl. Abbildung 1). Die unterdurchschnittlich institutionalisierten Parteien verteilen sich recht gleichmäßig auf Werte zwischen 2,4 (UNIP) und 3,8 (PNC). Nur das malawische Schlusslicht AFORD grenzt sich mit 1,2 Punkten deutlich negativ ab. Für die Mehrzahl der untersuchten Parteien ist – abgesehen von den oben genannten drei Beispielen – aber insgesamt eine deutliche Institutionalisierungsschwäche erkennbar.

Abbildung 1: Index der Institutionalisierung von Parteien (IIP)



Auffällig ist die langjährige Dominanz der beiden am stärksten institutionalisierten Parteien CCM und BDP in ihren jeweiligen politischen Systemen. Die CCM führte die dominante Rolle der Tanganyika National Union (TANU) mit absoluten Mehrheiten seit der Unabhängigkeit auch nach dem Ende des Einparteieregimes seit 1995 im offenen Parteienwettbewerb mit der Opposition erfolgreich fort. Auch die BDP konnte sich seit 1966 mit jeweils absoluten Mehrheiten gegen ihre parteipolitischen Konkurrenten durchsetzen. Andere ehemalige Einheitsparteien sind hingegen weit weniger institutionalisiert. Die sambische UNIP, bis 1990 Einheitspartei, erreicht ein sehr schwaches Ergebnis. Die MCP, bis 1994 Einheitspartei (IIP 3,6), erscheint zwar besser institutionalisiert als die anderen ma-

lawischen Parteien, schneidet aber doch nur unterdurchschnittlich ab. Kurz: Die in autoritären Phasen dominanten bzw. einzigen Parteien häufen sich nicht im oberen Bereich des IIP, zeigen also keinen durchweg höheren Institutionalisierungsgrad als jüngere Parteien.

Ähnlich wie das Alter der Parteien spielt auch ihr Erfolg bei Wahlen per se keine auffällige Rolle. Zwar ist es unwahrscheinlich, dass kleine Parteien (weniger als zehn Prozent Stimmenanteil) besonders hohe Institutionalisierungsgrade erreichen, jedoch ergibt sich für sie keine Häufung im unteren Bereich des IIP (so z.B. PNC und CHADEMA mit mittleren Werten).

Auch die Betrachtung der vier *Dimensionen der Institutionalisierung* ergibt ein differenziertes Bild. In keiner Dimension erreichen die untersuchten Parteien ausschließlich niedrige oder hohe Werte, auch wenn die gesellschaftliche Verwurzelung und das Organisationsniveau etwas geringere Werte erreichen als die beiden anderen Dimensionen. Weder in der Globalanalyse noch in der Analyse der Einzeldimensionen ist eine eindeutige Gruppierung der Parteien möglich.² Auch zeigt keine der Parteien in den vier Dimensionen ein homogenes Bild; vielmehr haben sie Schwächen und Stärken in unterschiedlichen Bereichen. Die ghanaische PNC variiert in den einzelnen Dimensionen um 1,7 von 2,0 möglichen Punkten, die NDC im selben Land hingegen nur um 0,3, Tansanias CCM um 0,4 Punkte. Ein weiteres Beispiel: In den vier Dimensionen ergab sich in fünf Fällen ein Ergebnis von null Punkten. Davon betroffen sind fünf unterschiedliche Parteien (AFORD, BNF, MMD, PNC und UDF), die im summierten IIP sehr unterschiedliche Ergebnisse – bis zu einem mittleren Gesamtniveau – erreichen.

Damit kann von einem gemeinsamen Institutionalisierungsprofil der untersuchten Parteien nicht ausgegangen werden. Hauptergebnis ist ihre große Individualität sowohl hinsichtlich des Institutionalisierungsgrades als auch der Ausprägung der Institutionalisierungsdimensionen.

Hinsichtlich des Vergleichs *zwischen den Ländern* gibt es zunächst wenige Unterschiede bei gesellschaftlicher Verwurzelung (Spannweite: 0,37) und Organisationsniveau (0,6 bis ein Punkte). Die Parteien sind materiell schwach ausgestattet und keinesfalls mit den ausdifferenzierten Parteiapparaten vieler westlicher Staaten vergleichbar. Dennoch ergeben sich beim genaueren Hinschauen wichtige Unterschiede zwischen den Ländern. Während in Ghana die gesetzlich vorgeschriebene Präsenz mit Parteibüros in allen Wahlkreisen tatsächlich mit einer stärkeren Institutionalisierung einhergeht, sind die ähnlich weit verbreiteten Parteibüros der UDF und MCP in Malawi weitgehend funktionslose Trugbilder. Botsuanas Parteien schaffen es hingegen auch ohne Parteibüros, formale Parteistrukturen im ganzen Land aufrechtzuerhalten.

Größere nationale Unterschiede gibt es bei der Autonomie (Spannweite: 0,78) und besonders bei der Kohärenz (Spannweite: 1,44). Tansanischen und ghanaischen Parteien gelingt es im Allgemeinen relativ gut, Geschlossenheit zu wahren, während malawische Parteien

nicht auf die gegenseitige Loyalität von Aktivisten, Mandatsträgern, Machtgruppen und der Parteiführung bauen können. Die ehemalige Einheitspartei MCP hat mitunter mehrere konkurrierende Parteitage gleichzeitig abgehalten, was nicht nur zu Abstrichen beim Organisationsniveau führt, sondern auch einen Mangel an innerer Geschlossenheit zeigt, der stellvertretend für die malawischen Parteien stehen kann (vgl. Malawi/Kohärenz in Tabelle 3). Symptomatisch für das gleiche Phänomen ist die stark gestiegene Fragmentierung des Parteiensystems, die auf zahlreiche Abspaltungen zurückzuführen ist.

Abbildung 2: IIP-Subindizes nach Ländern (Durchschnitt der jeweiligen Parteien)

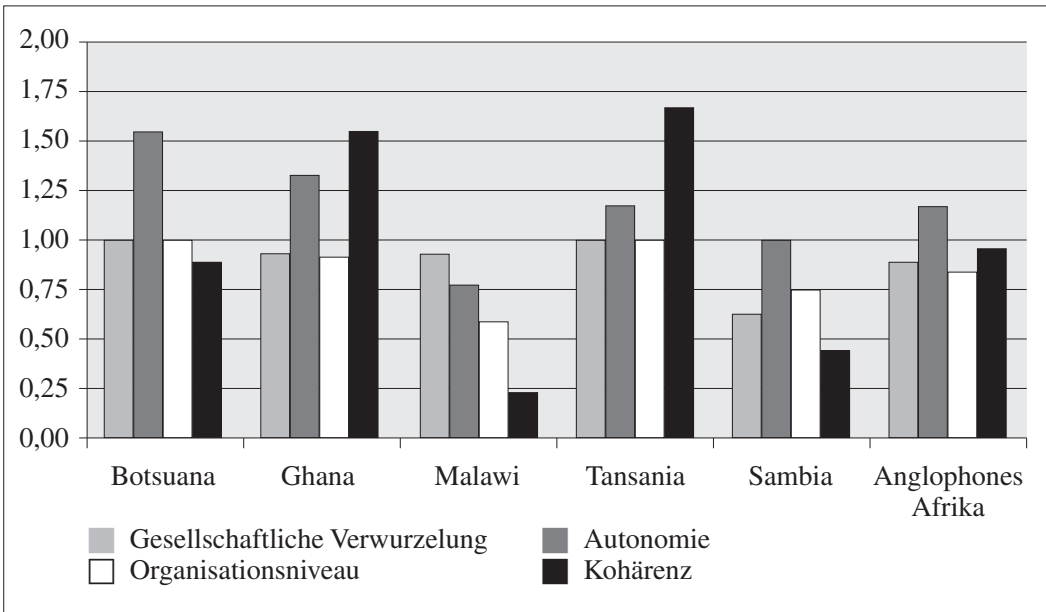


Tabelle 3: Indexspannweiten auf nationaler Ebene

Länder	Spannweite in den vier Dimensionen				Spannweite des IIP
	Gesellschaftliche Verwurzelung	Autonomie	Organisationsniveau	Kohärenz	
Botswana	1,40	0,67	0,75	1,33	3,15
Ghana	0,20	0,67	1,50	0,67	1,70
Malawi	0,60	1,33	0,50	0,33	2,43
Tansania	1,00	1,50	1,50	0,67	4,13
Sambia	0,30	0,00	0,50	1,00	0,82

Anmerkung: Mit Spannweite wird die Differenz des größten und des kleinsten Wertes einer Datenreihe bezeichnet. Bei kleinen Fallzahlen ist sie als sinnvolles und besonders anschauliches Streuungsmaß geeignet.

Mithin sind es die Dimensionen Kohärenz und Autonomie, die für die Einordnung der untersuchten Länder in zwei Gruppen verantwortlich sind. Botsuana, Ghana und Tansania liegen im Gesamtindex etwa gleichauf (Abbildung 1) und lassen eine mittlere durchschnittliche Institutionalisierung ihrer Parteien erkennen. Mit Ausnahme der CUF liegen alle Parteien der drei Länder in den vorderen drei Fünfteln des Feldes, während die Parteien der anderen beiden Länder – mit Ausnahme der MCP – die hinteren zwei Fünftel füllen.

Institutionalisierung von Parteien und Demokratieentwicklung

Allen fünf Untersuchungsländern ist ein Mindestmaß an Demokratisierung gemeinsam. Über die Abhaltung von mindestens drei aufeinander folgenden Mehrparteienwahlen hinaus bestehen aber wichtige Unterschiede zwischen den Ländern, die sowohl den aktuellen Verwirklichungsgrad als auch den Trend der Demokratieentwicklung betreffen. Grundlage der Einschätzungen sind gängige Demokratieindizes, insbesondere Freedom House und der Bertelsmann Transformation-Index (BTI). Die Indizes weisen in ihrer Konzeption Unterschiede auf, kommen aber hinsichtlich der fünf Länderfälle zu bemerkenswert deckungsgleichen Ergebnissen, die in Tabelle 4 zusammengefasst sind. In diesem Sinne können Botsuana und Ghana als Demokratien angesehen werden, die relativ geringe Defizite aufweisen. Als hybride Regime sind Malawi, Tansania und Sambia einzustufen.

Tabelle 4: Status und Trend der Demokratieentwicklung

	Zeitraum	Status Demokratie	Trend
Botsuana	1965–2005	demokratisch	stabil
Ghana	1992–2005	demokratisch	steigend
Malawi	1994–2005	hybrid	sinkend
Tansania	1995–2005	hybrid	leicht steigend
Sambia	1991–2005	hybrid	sinkend

Der Trend differenziert die Fälle zusätzlich. Während die Demokratieentwicklung in Botsuana seit Jahrzehnten relativ stabil ist, hat Ghana eine deutliche Aufwärtsentwicklung zu verzeichnen gehabt, die 2000 zu einem Regierungswechsel führte. Die letzte Bewertung von Freedom House zeigt im Bereich der politischen Rechte sogar den Höchstwert. Für Tansania ist ebenfalls ein Aufwärtstrend zu verzeichnen, der freilich nicht so deutlich ausfällt. Nicht zuletzt wegen Problemen auf Sansibar blieb der Aufstieg zu den „frei“ klassifizierten Ländern aber bislang versagt.

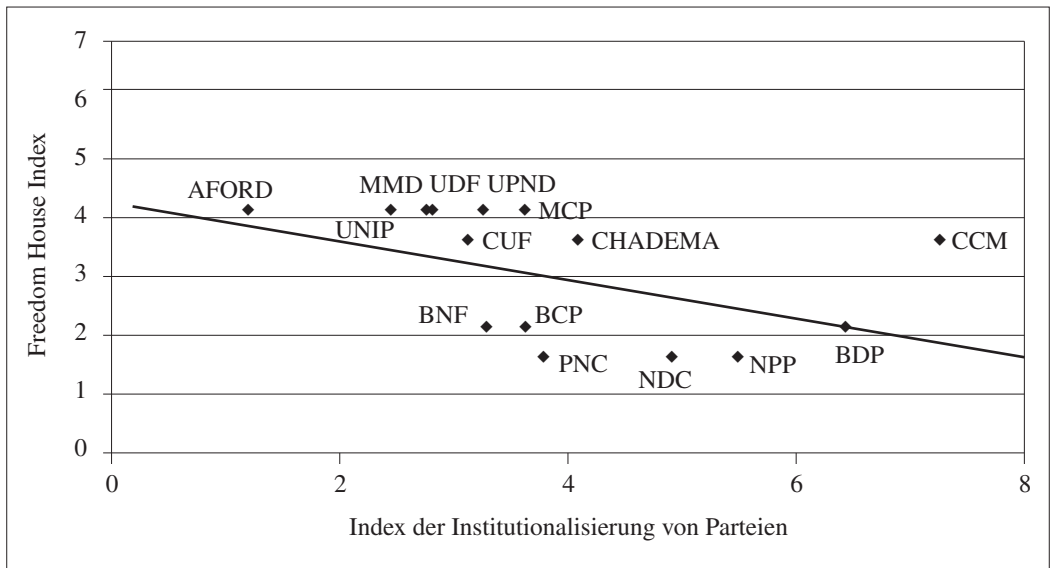
Malawi und Sambia sind beide von einer Abwärtsentwicklung betroffen. Nachdem in beiden Ländern 1994 bzw. 1991 eine gelungene demokratische Transition zur Einstufung als „frei“ bzw. demokratisch führte, haben illiberale Praktiken seit 2000 bzw. 1996 beide Länder in eine Grauzone zurückgeworfen. In Sambia war die Drangsalierung der Opposi-

tion bereits bei den Wahlen 1996 so stark, dass die Wahlen nicht mehr als kompetitiv bezeichnet werden konnten. 2001 kam es offenbar zu Wahlfälschungen bei der Präsidentschaftswahl. In Malawi waren es vor allem die autoritären Tendenzen des Präsidenten Bakili Muluzi, der auch nicht davor zurückschreckte, seine politischen Gegner durch Schlägertrupps einzuschüchtern. Dennoch scheiterten in beiden Fällen Versuche, dem Präsidenten eine von der Verfassung nicht vorgesehene dritte Amtszeit zu verschaffen. Vermeyntlich als Marionetten eingesetzte Nachfolger erwiesen sich zudem als unabhängig. Die daraus resultierenden Auseinandersetzungen sind in Malawi noch nicht beendet, während sich Sambia wieder etwas stärker stabilisiert hat.

Der eingangs skizzierte Zusammenhang zwischen Institutionalisierungsgrad von Parteien und der Demokratieentwicklung kann theoretisch durch einen funktionalistischen Ansatz begründet werden (Basedau 2006b). Parteien sind die zentrale politische Vermittlungsinstanz zwischen Bevölkerung und Regierung bzw. Staat. Ihnen obliegt es, die verschiedenen Meinungen und Interessen zu artikulieren, sie zu aggregieren und in einem zwischenparteilichen Wettbewerb in einen Entscheidungsprozess und die Umsetzung von Politiken zu überführen. Es ist nahe liegend, dass hoch institutionalisierte Parteien dazu besser in der Lage sind als schwach institutionalisierte Parteien. Schwach institutionalisierte Parteien vermindern die Erwartungssicherheit und die Effektivität von Wettbewerb und Entscheidungsfindung. Fehlende Wurzeln in der Gesellschaft, geringe Autonomie gegenüber Einzelpersonen und außerparteilichen Gruppen, schwache Organisation und mangelnde Geschlossenheit sind kaum geeignet, die genannten Funktionen zu erfüllen.

In der Tat lassen sich Zusammenhänge zwischen Institutionalisierungsgrad der einzelnen Parteien und dem Status und Trend der Demokratieentwicklung feststellen. Gemessen an den aktuellen Werten von Freedom House und am Gesamtwert des IIP besteht eine relativ stabile, wenn auch nicht überragende Korrelation zwischen dem Institutionalisierungsgrad und dem Verwirklichungsgrad der Demokratie (Pearson's $r = 0,47$). Mit anderen Worten: Je höher die Institutionalisierung ausgeprägt ist, desto stärker ist auch die Demokratie verwirklicht.

Die Ergebnisse fallen noch deutlicher aus bei der Dynamik der Demokratieentwicklung (Pearson's $r = 0,61$). Die insgesamt schwach institutionalisierten Parteien in Malawi und Sambia sind mit einem niedrigeren Demokratiestatus und einer negativen Demokratieentwicklung verbunden, während besonders die botsuanischen und ghanaischen Parteien, teilweise aber auch die tansanischen Parteien, mit positiven Befunden verbunden sind. Die starken Korrelationen wiederholen sich nicht für die Dimensionen gesellschaftliche Verwurzelung und Organisationsniveau, etwas schwächer als für den Gesamtindex sind sie für die Autonomie der Parteien. Der Subindex Kohärenz erbringt jedoch, vor allem für die Trendentwicklung, die stärksten Zusammenhänge (Pearson's $r = 0,73$). Möglicherweise weist dies darauf hin, dass von inneren Machtkämpfen erschütterte Parteien – wie in Sambia und Malawi – besonders ungünstig für die Demokratieentwicklung sind.

Abbildung 3: Korrelation von IIP und Demokratiestatus nach Freedom House³

Wir sollten indes vorsichtig mit Aussagen über den kausalen Zusammenhang von Institutionalisierung und Demokratieentwicklung sein: Es handelt sich lediglich um eine Korrelation bei einer geringen Anzahl von Fällen. Zudem verläuft der Zusammenhang zwischen Parteien und Demokratie nicht allein über die Institutionalisierung einzelner Parteien. Vieles spricht dafür, dass das Zusammenwirken der Parteien – das Parteiensystem – die tragende Rolle spielt. Die Merkmale des Parteiensystems schließen zudem noch die Merkmale der Polarisierung (programmatische Entfernungsbeziehungen und Interaktionsmuster zwischen Kooperation und Konfrontation) und Fragmentierung (Anzahl und Kräfteverhältnis der relevanten Parteien) ein.

Möglich ist überdies, dass nicht die Demokratie die Institutionalisierung beeinflusst, sondern umgekehrt, oder dass beide Faktoren von dritten Variablen wie ökonomische Entwicklung, allgemeine politische Kultur oder Elitenverhalten abhängen, die hier nicht kontrolliert werden. Insgesamt unterstützen die Ergebnisse jedoch die theoretische Annahme eines Zusammenhangs. Ein notwendiger Anfangsverdacht für weitere Forschung ist gegeben.

Ursachen der Institutionalisierungsdifferenzen

Die zur Erklärung der Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern notwendige Kausalanalyse kann hier nur skizziert werden. Ein Vergleich der unterschiedlichen Bedingungen der beiden genannten Ländergruppen – Malawi und Sambia auf der einen und Botsuana, Ghana und Tansania auf der anderen Seite – scheint wenig ergiebig, da sich abgesehen von Botsuana kaum signifikante historische, politische, soziale oder kulturelle Unterschiede

zwischen und kaum ausreichend abgrenzbare Gemeinsamkeiten innerhalb der beiden Gruppen finden lassen. Britisches Kolonialsystem und Wahlsystem sind allen gemeinsam; ein Mehrparteiensystem über einen längeren Zeitraum gab es nur in Botsuana, nicht aber in Tansania oder Ghana mit vergleichbar gut institutionalisierten Parteien.

Auch der zeitliche Faktor scheidet als einfaches Erklärungsmuster aus: Eine kurze zeitliche Existenz mag teilweise die schwache Institutionalisierung zahlreicher Parteien in Malawi, Sambia und Tansania erklären, die erst mit dem Systemwechsel in den neunziger Jahren gegründet wurden. Der zeitliche Faktor kann aber nicht Stärken und Schwächen der Institutionalisierung in den verbleibenden Fällen erklären. Das Schicksal der alten Staatsparteien in Malawi und Sambia macht dies deutlich. Stabile liberale Verhältnisse mögen in Botsuana für die BDP wirksam gewesen sein, die CCM überlebt aber alle Regimewechsel (Mehrparteien-, Einpartei-, Mehrparteiensystem). Eine zeitliche Erklärung versagt auch bei den beiden großen ghanaischen Parteien.

Was aber könnte die unterschiedliche Institutionalisierung erklären? Zweifellos sind mehrere Ursachen für die Unterschiede bei der Institutionalisierung verantwortlich und diese lassen sich auch für die einzelnen Länder als erste hypothetische Erklärungen formulieren.

Eine nahe liegende Ursache für den deutlich höheren Institutionalisierungsgrad der CCM gegenüber der beiden anderen alten Einheitsparteien UNIP und MCP ist, dass es nur der CCM gelungen ist, über den Systemwechsel hinweg an der Macht zu bleiben. Was aber ermöglichte der CCM den Machterhalt, woran es UNIP und MCP fehlte? Hierfür sind zumindest zwei Argumente anzuführen – a) intensivere Bemühungen um eine gesellschaftliche Verankerung der Partei und b) ein besseres politisches Kalkül im Systemwechsel.

Zum ersten Punkt: Der CCM war im Vergleich zu UNIP und MCP eine weiter reichende gesellschaftliche Verankerung gelungen. Während der Einparteierrschaft hat die Partei in hohem Maße in den Parteiapparat investiert und auch zivilgesellschaftliche Organisationen, soweit diese überhaupt vorhanden waren, wurden relativ effektiv kontrolliert und damit zugleich geschwächt. In Sambia hatte die UNIP nie eine solche Kontrolle über die Zivilgesellschaft und ihre Organisationen (v.a. Gewerkschaften und die Kirchen) ausgeübt, zumal aufgrund der Sozialstruktur (Kupferbergbau und Industrie) die sambische Zivilgesellschaft ohnehin institutionell stärker ausgeprägt war als in Malawi und Tansania. Die MCP hat wiederum im Vergleich zur CCM ihre Macht weniger durch soziale Kontrolle und gesellschaftliche Durchdringung, sondern in sehr viel höherem Maße durch brutale Repression gesichert; die zivilgesellschaftliche Selbstorganisation und die gesellschaftliche Verankerung der Partei blieben damit sehr viel schwächer als in Tansania.

Zum zweiten Punkt: Die CCM war durch das entsprechende strategische Kalkül ihrer Führung frühzeitig in der Lage, den Liberalisierungs- und anschließenden Demokratisierungsprozess von oben in ihrem Sinne des Machterhalts zu steuern; die Parteiführung, nicht eine zivilgesellschaftliche Opposition, bestimmte den Prozess des Regimewechsels.

In Malawi und Sambia ließen sich die Parteiführungen von der politischen Mobilisierung und unterschätzten Stärke der Opposition überraschen. Letztlich waren es diese Oppositionskräfte, die im Zusammenspiel mit internationaler Unterstützung den Regimewechsel maßgeblich beeinflussten.

Welche Faktoren erklären die vergleichsweise starke Institutionalisierung der beiden ghanaischen Parteien, die erst im Rahmen des Regimewechsels in den neunziger Jahren gegründet wurden? Dazu trug zweifellos die Vorschrift des ghanaischen Parteiengesetzes bei, die von den zugelassenen Parteien in jedem Distrikt ein dauerhaftes Parteibüro verlangt (auch wenn das keiner Partei tatsächlich gelingt). Darüber hinaus gibt es jedoch weitere Gründe. Trotz der späten Gründung in den neunziger Jahren können die ghanaischen Parteien auf eine jeweils eigene Tradition zurückgreifen, die bis in die Kolonialzeit zurückreicht – die Parteienlager der Nkrumahisten und der Danquahisten. An diese Traditionen und ihre Parteien wird nicht nur bewusst ideologisch und propagandistisch angeknüpft. Sie wurden auch immer wieder in den vergangenen Jahrzehnten während der Zeiten der Redemokratisierung und der Mehrparteiensysteme praktisch neu belebt.

Anders als bei den ghanaischen Parteien ist, wie bereits angedeutet, der zeitliche Faktor für die Institutionalisierung der botsuanischen Parteien von Bedeutung. Es ist die seit 1966 durchgängige Existenz eines Mehrparteiensystems, die günstige Rahmenbedingungen für eine stabile Parteienentwicklung bot. Zugleich wird abermals an der unterschiedlich ausgeprägten Institutionalisierung von BDP und BNF – auch im Vergleich zu den ghanaischen Parteien – deutlich, dass eine einfache zeitliche Erklärung nicht ausreicht. Die BDP profitierte zweifellos von ihren nicht unerheblichen Regierungserfolgen, die ihr relativ treue Anhänger verschaffte. Im engeren Sinne war auch die fehlende staatliche Parteienfinanzierung von Vorteil. Während für Geschäftsleute die seit der Unabhängigkeit regierende Partei der bevorzugte Adressat von Zuwendungen ist, waren die Oppositionsparteien vorwiegend auf bescheidene Mitgliedsbeiträge und Kleinspenden angewiesen, die trotz eines erstaunlich hohen Bevölkerungsanteils an Parteimitgliedern – der für alle Parteien gilt – kaum zum Aufbau einer Parteiorganisation genügt. Ein weiterer entscheidender Grund für die geringere Institutionalisierung der BNF ist der Mangel an Kohärenz. Von der BNF spaltete sich 1998 die Botswana Congress Party (BCP) ab, und seither haben Querelen auf der Führungsebene beständig für Unruhe gesorgt. Der BDP, die von Flügelkämpfen keineswegs verschont blieb, gelang es hingegen, ihre Geschlossenheit weitgehend zu wahren. Die Teilhabe an der Macht wird hierbei eine Rolle gespielt haben.

Überraschen mag die schwache Institutionalisierung junger Regierungsparteien. Dazu gehört die sambische MMD, die seit 15 Jahren, teilweise mit absoluten Mehrheiten, an der Macht ist, sowie die malawische UDF, die seit zwölf Jahren in Malawi regiert. Das Problem dieser beiden Parteien ist, dass zu einem geordneten Parteiaufbau kaum Zeit blieb. Beide Parteien kamen schon kurz nach ihrer Gründung aus der Demokratiebewegung direkt an die Regierungsmacht. Wichtige Parteiführer und -organisatoren wurden in Regie-

rungsämter befördert und gingen so der Parteiarbeit verloren. Alle weiteren Wahlkämpfe wurden daher weniger aus Partei-, sondern aus Regierungsämtern geführt und gewonnen, und die zur Verfügung stehenden Ressourcen kaum in die Partei oder Parteistrukturen „investiert“, sondern hauptsächlich in die Wahlkämpfe.

Ferner kommt auch bei diesen Parteien eine mangelnde Kohärenz zum Tragen, die sich in der Fragmentierung der Regierungsparteien und einer weit reichenden Zersplitterung des Parteiensystems auswirkte (Sambia 2001 und Malawi 2004). Ausschlaggebend war dabei jeweils die Auseinandersetzung um eine dritte Amtszeit für die amtierenden Staats- und Parteichefs, die Verfassungsänderungen verlangt hätten, und der anschließende Streit um die Nachfolge. Ein Teil der Institutionalisierungsprobleme lässt sich – neben beschränkten gesellschaftlichen Ressourcen – durch die starke Rolle des Personalismus in den Parteien erklären. Die meisten Politiker betrachten Staatsämter und Mandate vor allem als Mittel zum Erwerb materieller Ressourcen. Persönliche Feindschaften und Begehrlichkeiten spielen dabei eine weitaus größere Rolle als Programme und Ideologien (vgl. Erdmann 2006; Basedau 2006a). Diese Probleme können als strukturell angesehen werden und sind dabei nicht nur auf die Regierungsparteien in Sambia und Malawi beschränkt, sondern betreffen auch die untersuchten Oppositionsparteien – und wahrscheinlich viele weitere Parteien in anderen afrikanischen Ländern.

Fazit

Ein erster Überblick über die Ursachen und möglichen Auswirkungen der Institutionalisierung von politischen Parteien im anglophonen Afrika zeigt ein vielschichtiges Bild. Die mit Hilfe eines Indizes (IIP) gemessene Institutionalisierung von Parteien offenbart bei vielen untersuchten Parteien die erwarteten deutlichen Institutionalisierungsschwächen. Die Unterschiede zwischen den Einzelparteien und den Dimensionen sind jedoch so groß, dass von einem gemeinsamen Institutionalisierungsprofil nicht die Rede sein kann. Deutliche Unterschiede betreffen die Länder: Insbesondere Kohärenz und Autonomie sind dafür verantwortlich, dass sambische und malawische Parteien recht gering, die Parteien in Botsuana, Ghana und Tansania vergleichsweise hoch institutionalisiert sind. Herausragendes Ergebnis ist, dass Regierungsparteien in den demokratisch am meisten entwickelten Ländern auch die am besten institutionalisierten Parteien sind – und zwar auf hohem Niveau.⁴

Insgesamt lässt sich zudem ein Zusammenhang zwischen höherer Institutionalisierung und fortgeschrittener Demokratieentwicklung nachweisen. Ob es sich allerdings auch um einen Kausalzusammenhang handelt, kann nur weitere Forschung erweisen, die auch weitere Fälle und zahlreiche Kontextbedingungen einschließt.⁵

Zweifellos fordert der IIP eine fundierte Datengrundlage, die für viele Fälle nicht ohne Weiteres verfügbar ist. Zeitreihen des IIP und Ausdehnung auf weitere Länderfälle dürften be-

sonders nützlich sein, um dem Prozesscharakter der Institutionalisierung gerecht zu werden. Möchte man den Zusammenhang zwischen der Demokratisierung und der Institutionalisierung von Parteien präzise untersuchen, sind solche Datenreihen sogar unerlässlich.

Literatur

Basedau, Matthias, 2006a: „Zentrifugaler Faktionalismus in Malawi: Merkmale, Ursachen und Auswirkungen“, in: Köllner, Patrick / Basedau, Matthias / Erdmann, Gero (Hrsg.), *Innerparteiliche Machtgruppen: Faktionalismus im internationalen Vergleich*, Frankfurt und New York, Campus, S. 221–246.

Basedau, Matthias, 2006b: „Do Party Systems Characteristics Matter for Democracy?“, in: Basedau, Matthias / Erdmann, Gero / Mehler, Andreas (Hrsg.), *Votes, Money, and Violence. Elections and Political Parties in Africa*, Uppsala, the Nordic Africa Institute (im Erscheinen).

Bendel, Petra und Florian Grotz, 2001: „Parteiensysteme und Demokratisierung. Junge Demokratien in Afrika, Asien und Lateinamerika im Vergleich“, in: *Nord-Süd aktuell* 15, 1, S. 70–80.

Dix, Robert H., 1992: „Democratization and the Institutionalization of Latin American Political Parties“, in: *Comparative Political Studies* 24, 4, S. 488–511.

Erdmann, Gero, 1999: „Parteien in Afrika. Versuch eines Neuanfangs in der Parteienforschung“, in: *Afrika Spectrum* 34, 3, S. 375–93.

Erdmann, Gero, 2004: „Party Research: Western Bias and the ‚African Labyrinth‘“, in: *Democratization* 11, 3, S. 63–87.

Erdmann, Gero, 2006: „Faktionalismus im sambischen Parteiensystem der Dritten Republik“, in: Köllner, Patrick / Basedau, Matthias / Erdmann, Gero (Hrsg.), *Innerparteiliche Machtgruppen: Faktionalismus im internationalen Vergleich*, Frankfurt und New York, Campus, S. 189–219.

Huntington, Samuel, 1968: *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.

Janda, Kenneth, 1980: *Political Parties: A Cross-national Survey*, New York, Free Press.

Kuenzi, Michelle / Gina Lambright, 2001: „Party System Institutionalization in 30 African Countries“, in: *Party Politics* 7, 4, S. 437–468.

Kuenzi, Michelle / Gina Lambright, 2005: „Party Systems and Democratic Consolidation in Africa’s Electoral Regimes“, in: *Party Politics* 11, 4, S. 425–446.

Mainwaring, Scott, 1998: „Party Systems in the Third Wave“, in: *Journal of Democracy* 9, 3, S. 67–81.

Mainwaring, Scott / Timothy R. Scully, 1995: „Introduction: Party Systems in Latin America“, in: Mainwaring, Scott / Scully, Timothy R. (Hrsg.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, University Press, S. 1–36.

Randall, Vicky / Lars Svåsand, 2002: „Party Institutionalization in New Democracies“, in: *Party Politics* 8, 1, S. 5–29.

van de Walle, Nicolas, 2003: „Presidentialism and Clientelism in Africa's Emerging Party Systems“, in: *Journal of Modern African Studies* 41, 2, S. 297–321.

-
- ¹ Erdmann (2004: 79) hat darauf hingewiesen, dass es sich bei der CCM um einen Fall handeln könnte, der vom allgemeinen afrikanischen Trend abweicht.
- ² Eine solche Gruppierung scheint auf den ersten Blick in der Dimension Kohärenz möglich, wäre aber unter Berücksichtigung der nicht unproblematischen Datenlage in dieser Dimension mit nur drei qualitativ messbaren Indikatoren unredlich.
- ^e Niedrige Werte beim Freedom House Index bedeuten ein hohes Maß an Freiheit/Demokratie.
- ⁴ Prinzipiell ist der IIP als universalistisches Messinstrument angelegt. Allerdings könnte die Bewertung vom innerafrikanischen Vergleich bestimmt sein und mag durch einen interregionalen Vergleich relativiert werden.
- ⁵ Am GIGA Institut für Afrika-Kunde wird seit 2006 ein DFG-Projekt zu Parteien im frankophonen Afrika durchgeführt.

Parteienentwicklung in jungen Demokratien – Südafrika

Werner Böhler

Eine sich konsolidierende Demokratie

Seit 13 Jahren besteht in der Republik Südafrika ein demokratisches System auf der Grundlage der konsensual erarbeiteten Verfassung. Der demokratische Neubeginn des Landes basiert auf einer der liberalsten Verfassungen der Welt, politische Freiheiten sind verankert, die Medien berichten unabhängig und der politische Diskurs ist robust. Beobachter und Analysten bewerten die drei inzwischen durchgeführten Wahlen (1994, 1999 und 2004) als frei und fair; die Demokratie befindet sich auf dem Wege der Konsolidierung. Die Erfolge des friedlichen Transitionsprozesses finden international Anerkennung. Südafrika gilt als Ankerland im globalen Kontext, spielt eine gestaltende Rolle in der Süd-Süd-Kooperation, nimmt in der afrikanischen Region eine Leaderfunktion ein und beteiligt sich an Friedenseinsätzen und komplexen politischen Vermittlungsmissionen (z.B. DR Kongo).

In diese positive generelle Bewertung mischen sich jedoch kritische Stimmen, die Besorgnis über qualitative Merkmale der südafrikanischen Demokratie zum Ausdruck bringen. Bei näherer Betrachtung des *Parteiensystems* sind Fehlentwicklungen und Risiken, die zu einer Deformation des demokratischen Systems führen können, unübersehbar, und eine Korrektur ist dringend geboten. Die Rahmenbedingungen dafür sind durch die liberale Verfassung und den bisherigen Verlauf des Demokratisierungsprozesses gegeben.

Kernprobleme des Parteiensystems in Südafrika

In Südafrika besteht eine sehr ausgeprägte Einparteiherrschaft mit einer schwachen und fragmentierten Opposition.

- Die politische Arena wird maßgeblich beherrscht durch den regierenden ANC, der seit den Wahlen 2004 über eine Zwei-Drittel-Mehrheit im nationalen Parlament verfügt. Die starke Stellung des ANC war nach den Wahlen 1994 ein entscheidender Faktor zur Herstellung von politischer Stabilität, die mit der Bildung der „Regierung der Nationalen Einheit“ zusammen mit NNP und IFP garantiert werden konnte. Zunehmend nutzt jedoch der ANC seine umfassende Macht dazu, die Unabhängigkeit von Verfassungsorganen zu unterminieren, Schlüsselpositionen in staatlichen Einrichtungen, Gesell-

schaft und Wirtschaft mit seinen Anhängern zu besetzen und die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Exekutive zu schwächen.

- Der ANC hat seinen Parteibildungsprozess nur zaghaft vorangetrieben und weithin den Charakter einer Befreiungsbewegung behalten. Das insgesamt pragmatisch ausgerichtete politische Konzept führt bei Wahlen zu einer (durchaus erfolgreichen) *catch-all*-Strategie.
- Der ANC ist eine *tripartide alliance*, die gemeinsam mit der Kommunistischen Partei (SACP) und dem dominanten Gewerkschaftsverband (Congress of South African Trade Unions, COSATU) gebildet wird. Diese Zusammensetzung der Regierungspartei prägt das Verständnis von der politischen Gestaltungsaufgabe des ANC maßgeblich. Während Präsident Thabo Mbeki mit seinem Finanzminister Trevor Manuel für die insbesondere auf internationaler Ebene wahrgenommene Realpolitik steht, übernimmt der pragmatisch linke und populistische Flügel der Partei die Rolle der Opposition, insbesondere in der Wirtschaftspolitik (Growth, Employment and Redistribution, GEAR; Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa, AsgiSA). Die Unzufriedenheit der eigenen Wählerschaft über mangelnde Teilhabe an der Prosperität des Landes wird mittels dieser Doppelrolle aufgefangen. Opposition findet also innerhalb der eigenen Partei statt, während eine zunehmende Intoleranz gegenüber den Oppositionsparteien außerhalb des ANC besteht (Kapstadt).
- Die Regierungspartei ANC sieht sich derzeit einem erheblichen inneren Machtkampf ausgesetzt. Die Trennlinie verläuft zwischen dem Parteipräsidenten Thabo Mbeki und seinem Vizepräsidenten. Mit Jacob Zuma hat der linke Populismus, unterstützt von SACP, COSATU, ANC-Youth League und weiten Teilen der ANC-Women Organization eine Führungsfigur, die trotz Skandalen und Korruptionsanschuldigungen derzeit parteiintern und in Umfragen über eine Mehrheit verfügt. Bei dem im Dezember 2007 in der Provinz Limpopo stattfindenden Parteitag stehen Wahlen an. Bisher galt die ungeschriebene Regel, dass der gewählte Parteipräsident bei den nächsten Wahlen Kandidat für das Amt des Staatspräsidenten wird. Thabo Mbeki hat eine erneute Kandidatur für das Parteiamt nicht ausgeschlossen, strebt aber keine dritte Amtszeit als Staatspräsident an. Alternative Kandidaten stehen mit dem erfolgreichen Geschäftsmann Cyril Ramaphosa, Tokyo Sexwale, ebenfalls im Business, Finanzminister Trevor Manuel, Verteidigungsminister Mosiuoa Lekota und Kgalema Motlanthe, Generalsekretär des ANC, zur Verfügung. Einzige Frau im Kandidatenrennen ist derzeit Außenministerin Nkosazana Dlamini-Zuma.
- In der SACP findet eine heftige Auseinandersetzung über den Verbleib in der Dreierallianz statt. Ein Sonderkongress im Juli dieses Jahres soll darüber entscheiden, ob die SACP bei den Wahlen 2009 als eigenständige Partei antritt. Beide Optionen sind für die SACP mit erheblichen Risiken behaftet. Würde die SACP als unabhängige Partei kan-

didieren, wäre die Zielgruppe weitgehend das gleiche Wählerreservoir wie die des ANC. Ein zusätzliches Problem würde für Mitglieder von COSATU entstehen, die über ihre Pareizugehörigkeit ebenfalls neu entscheiden müssten. Hinzu kommt ein spezielles Abkommen, das es SACP-Mitgliedern erlaubt, gleichzeitig ANC-Mitglied zu sein. Andererseits könnte die Option für den Status quo dazu führen, dass die SACP politisch bedeutungslos wird und im ANC aufgeht, gleich der NNP im Jahre 2006.

- Eine mögliche Spaltung des ANC wird unter Experten kontrovers beurteilt. Die Wahrscheinlichkeit ist m.E. jedoch eher als gering einzuschätzen, da bisher alle drei Partner vom Zusammenhalt der Allianz profitierten. Die Opposition sollte deshalb von diesem Szenario besser nicht ausgehen und darauf setzen, in einem mittel- und langfristigen Ansatz aus eigener Kraft an Stärke zu gewinnen.
- Der Opposition ist es allerdings bisher nicht gelungen, sich inhaltlich und programmatisch als wählbare Alternative zum ANC zu präsentieren und so enttäuschte ANC-Wähler anzusprechen. Ihr Wähleranteil nahm kontinuierlich ab. Stimmten im Jahr 1994 noch 37 Prozent der Wähler für die Oppositionsparteien, so waren es 1999 33,5 Prozent und bei den letzten Wahlen 2004 nur noch 30 Prozent. Dennoch besteht bei den wichtigsten Oppositionsparteien kaum Bereitschaft, Schnittmengen für eine gemeinsame Programmatik zu finden und (strategische) Wahlallianzen einzugehen. Man fischt getrennt in einem kleiner gewordenen Teich.
- Für die DA als größte Oppositionspartei ist das Wählerpotenzial mit 12,37 Prozent praktisch ausgeschöpft, wenn es ihr nicht gelingt, schwarze Wählerschichten zu erschließen. Nachdem die NNP 2006 im ANC aufgegangen ist, gilt die DA als die verbleibende Nachfolgepartei der NP. Trotz ihrer straffen Organisation und der konstruktiven Rolle als offizielle Sprecherin der Opposition scheint für die liberal-individualistisch ausgerichtete Partei eine nur schwer überwindbare ethnische Barriere zu bestehen. Ob der Rücktritt von Tony Leon vom Amt des Parteipräsidenten das verändert, bleibt abzuwarten. Die DA gehört der Liberalen Internationale an.
- Die IFP befindet sich in einem Schrumpfungsprozess auf nationaler Ebene (1994 10,54 Prozent; 1999 8,58 Prozent; 2006 6,97 Prozent) und wird heute vor allem als regionale Partei wahrgenommen, die ihre Unterstützung in weit überwiegendem Maße in der Zulu-Region findet. Allerdings verlor die IFP 2004 auch die Regierungsmehrheit in der Provinz KwaZulu/Natal an den ANC. Im verfassunggebenden Prozess setzte sich die IFP insbesondere für einen föderativen Staatsaufbau ein. Die IFP beansprucht, eine sozialkonservative Partei für alle Südafrikaner zu sein, vermochte jedoch bisher nicht den Ruf, eine Zulu-Partei zu sein, zu verlieren.

Beim Parteitag im Oktober 2006 sprach Parteipräsident Mangosuthu Buthelezi diese Probleme sehr offen an, verlangte eine inhaltliche und personelle Erneuerung der Par-

tei und reklamierte ein eigenständiges, vom ANC klar zu unterscheidendes Profil mit nationalem Anspruch für die Wahlen 2009.

Bei drei weiteren Parteien handelt es sich um sehr junge Gründungen.

- Im Jahre 1996 entstand das United Democratic Movement (UDM) mit dem Anspruch, eine für alle wählbare Alternative im politischen Zentrum zu sein. UDM bezeichnet sich selbst als *social democratic movement*. Die Partei erreichte 2004 lediglich 2,28 Prozent (neun Sitze) der Stimmen und ist stark auf die Provinz Eastern Cape konzentriert. Mit dem Ausscheiden von Roelf Meyer verlor das pluralistische Konzept der Partei die wesentliche Grundlage. Die Partei ist heute sehr stark auf die Person von Bantu Holomisa fokussiert.
- Erst im April 2003 entstanden die Independent Democrats (ID), die bei den Wahlen im Jahre 2004 auf Anhieb 1,73 Prozent (sieben Sitze) erzielen konnten. ID bezeichnet sich ebenfalls als sozialdemokratisch ausgerichtet und hat damit die ursprüngliche programmatische Offenheit aufgegeben. Das Wahlmanifest 2004 war völlig auf die Parteivorsitzende Patricia de Lille ausgerichtet, die ihre politische Laufbahn im Pan African Congress (PAC) und im Gewerkschaftssektor begonnen hatte. Die Wählerschaft ist stark von den Coulereds in Western Cape bestimmt.
- Als Post-Apartheid-Partei gründete sich im Dezember 1993 die African Christian Democratic Party (ACDP), die insbesondere christlich-religiöse Gruppen anzusprechen beabsichtigt. Die Strukturen der Partei sind stark auf den seit der Gründung amtierenden Parteipräsidenten, Pastor Dr. Kenneth Joseph Meshoe, konzentriert. Das Parteiprogramm trägt teilweise fundamentalistische Züge, insbesondere wo es um die Todesstrafe, gleichgeschlechtliche Gemeinschaften und die Priorität von Enthaltsamkeit zur Vorbeugung gegen HIV-Infektionen geht.
- Weitere Parteien bestehen sowohl auf nationaler als auch auf Provinzebene. Bei der unabhängigen Wahlkommission (Independent Electoral Commission, IEC) sind derzeit 91 Parteien auf nationaler Ebene registriert. Davon kandidierten bei den letzten Wahlen im Jahre 2004 21, nur zwölf Parteien erzielten Mandate im Nationalparlament. 387 der 400 Sitze entfielen auf die sieben wichtigsten Parteien.

Zusammenfassend kann festgestellt werden:

- In Südafrika besteht auch 16 Jahre nach dem Ende des Apartheidregimes ein Parteiensystem mit einer dominanten Regierungspartei und einer fragmentierten Opposition.
- Trotz vielfacher Versuche gelang es der Opposition nicht, eine nicht ethnisch geprägte Partei zu etablieren und damit ein breiteres Wählerreservoir zu erschließen, um eine glaubwürdige Oppositionsrolle spielen zu können.
- Der ANC war die gestaltende Kraft der politischen Transition in Südafrika und wird wohl für die vorhersehbare Zukunft Regierungspartei bleiben. Den starken Zusammen-

halt der Dreierallianz und die solide Mehrheit im Parlament nutzte der ANC, um politische und wirtschaftliche Stabilität zu garantieren, die Bedürfnisse der breiten Bevölkerung den Möglichkeiten anzupassen sowie in rassistischen und ethnischen Konflikten zu vermitteln.

- Galt das für die erste Dekade der Demokratisierung, so wirken sich parteiinterne Spannungen in den letzten Jahren zunehmend negativ aus. Wesentliche Gründe sind ein verändertes Karriereverhalten junger ANC-Aktivisten, zentralistische Entscheidungsstrukturen, die Ausbreitung von Korruption, latente ethnische Konkurrenz und Unzufriedenheit bei den eigenen Anhängern über die fortbestehenden Defizite bei der Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen vor allem auf lokaler Ebene.

Ursachen für die Schwäche des Parteiensystems in Südafrika

Inklusivität des politischen Systems

Die südafrikanische Verfassung basiert auf dem Prinzip der maximalen Inklusion. Vor dem Hintergrund der historischen Erfahrung soll keine soziale oder ethnische Gruppe ohne Repräsentation sein, es sei denn, diese entscheidet sich selbst gegen eine politische Beteiligung. Das trifft selbst für kleine Minderheiten wie beispielsweise die San (die Ureinwohner Südafrikas) zu, die sich marginalisiert fühlen, wofür historische und soziale, nicht jedoch rechtliche Gründe verantwortlich sind.

Für politische Parteien gibt es folglich keinerlei legale Restriktionen. Jeder Bürger kann eine Partei gründen und keine Partei kann verboten werden (mit Ausnahme gewalttätiger oder rassistischer Parteien). Es gibt keine Sperrklausel als Voraussetzung für den Einzug ins Parlament. Lediglich die Mindeststimmen für den Gewinn eines Sitzes sind zu erzielen.

Diese Regelung trägt nicht zur Herausbildung eines stabilen Mehrparteiensystems bei, so dass auch zukünftig von einem fragmentierten Parteiensystem auszugehen ist. In der politischen Praxis benachteiligt das insbesondere die Oppositionsparteien.

Wahlsystem

Die 1996 verabschiedete Verfassung Südafrikas verlangt eine proportionale Zusammensetzung des Parlaments (Chap 4, § 46). Alle drei allgemeinen Wahlen fanden mittels geschlossener Kandidatenlisten der Parteien auf nationaler Ebene und getrennt für die neun Provinzen statt. Da die Wahlen lediglich auf der Grundlage der Parteilisten ohne Wahlkreise durchgeführt werden, sind die Abgeordneten in starkem Maße von der Partei abhängig, wenn sie eine erneute Kandidatur anstreben.

Andererseits sehen sich die Abgeordneten nicht in direkter Verantwortung für ihre Wähler in einem wiederzugewinnenden Wahlkreis. Hinzu kommt, dass die Parteien wenig pro-

grammatisch fundiert sind und eine programmatisch-inhaltliche Identifikation nur eingeschränkt vorhanden ist. Für relativ junge, kleine, programmatisch und personell wenig gefestigte Parteien, die überdies kaum über lukrative Perspektiven in Form von Ämtern oder Funktionsstellen verfügen, stellt dies ein besonderes Problem dar. Niedrig ausgeprägte Parteibindung birgt die Gefahr, dass Mitglieder und Abgeordnete die Partei wechseln oder in andere Bereiche abwandern.

Laut Verfassung sollte nach den Wahlen 1999 das Wahlrecht auf gesetzlicher Grundlage geregelt werden. Mehrheitlich schlug das 2002 eingesetzte Electoral Task Team (ETT) unter Vorsitz von Frederik van Zyl Slabbert ein gemischtes Wahlrecht mit etwa 70 Wahlkreisen vor. Die Umsetzung wurde bis nach den Wahlen 2004 verschoben und steht bis heute aus.

floor crossing

Der Parteiwechsel unter Mitnahme des Mandats war in der Verfassung zunächst nicht vorgesehen, was angesichts des rein proportionalen Wahlrechts konsequent war. Die später, 2002, eingeführte Änderung für legalen Fraktionswechsel unter Mitnahme des Mandats legt fest, dass mindestens zehn Prozent einer Fraktion zum Wechsel bereit sein müssen und begrenzte das Zeitfenster auf zwei Wochen in der Mitte der Wahlperiode. Diese Regelung wirkte sich in der Praxis eindeutig zum Nachteil der kleinen Parteien aus und verstärkte die Einparteiendominanz des ANC, der mit dem Übertritt von zehn UDM-Abgeordneten 2003 eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament erhielt, die bei den Wahlen in 2004 bestätigt wurde. Aufgrund von *floor crossing* wechselten DA-geführte Regierungen im Western Cape und in Kapstadt in ANC-geführte Koalitionen. Bei den Kommunalwahlen im März 2006 konnte die DA zusammen mit fünf kleinen Parteien in Kapstadt eine äußerst knappe Mehrheit erringen. Die bevorstehende *floor crossing*-Periode Ende 2007 könnte erneut die Mehrheiten umkehren.

Parteienfinanzierung

Die Finanzierung von Parteien auf nationaler und Provinzebene ist in Sektion 236 der Verfassung sowie dem Public Funding of Represented Political Parties Act (Art 103, von 1997) geregelt. Demnach werden 90 Prozent der staatlichen Mittel über die Independent Electoral Commission (IEC) proportional auf die Parteien entsprechend der Anzahl der Sitze im nationalen und den Provinzparlamenten verteilt. Die verbleibenden zehn Prozent (ca. sechs Millionen Rand) werden in Abhängigkeit von der Zahl der Abgeordneten auf die neun Provinzparlamente aufgeteilt. Jede im jeweiligen Provinzparlament vertretene Partei erhält davon einen gleichen Teil.

Unabhängig von dieser Regelung können sich Parteien private Finanzierung erschließen. Es ist nicht untersagt, aus dem Ausland kommende Finanzmittel anzunehmen. Da die Mitgliederbeiträge unterentwickelt und damit nicht signifikant sind, kommt der privaten Fi-

finanzierung vor allem aus dem Unternehmenssektor Bedeutung zu. Die Parteien sind jedoch nicht verpflichtet, diese Zahlen zu veröffentlichen oder private Spender zu nennen.

Angesichts der Tatsache, dass der ANC auf nationaler und Provinzebene praktisch alle Ministerien und Funktionsämter besetzt, ist davon auszugehen, dass die Oppositionsparteien tendenziell von privaten Sponsoren weniger bedacht werden. Es stellt eine wichtige Herausforderung für die Zukunft der Demokratie in Südafrika dar, Regulationsmechanismen zu etablieren, die Spenden des Privatsektors an politische Parteien transparent machen und gegebenenfalls begrenzen.

Politische Partizipation und Wählerentwicklung

Die formale politische Partizipation in Südafrika ist abnehmend, jedoch im Vergleich zu etablierten Demokratien weiterhin hoch. Die Wahlbeteiligung bei den allgemeinen Wahlen 2004 erreichte 75,5 Prozent der eingeschriebenen Wahlberechtigten, gegenüber 87,1 Prozent im Jahre 1999. Bei qualitativer Analyse ergibt sich aber ein differenzierteres Bild.

Bezogen auf die Gesamtzahl der Wahlberechtigten ist die Beteiligung an den Wahlen signifikant rückläufig. Die Wahlabstinenz stieg von 14 Prozent 1994 auf 30 Prozent 1999 und 44 Prozent 2004 an. Das Wahlgesetz in Südafrika verlangt von den Wahlberechtigten eine Einschreibung ins Wahlregister. Bei den Wahlen im Jahre 2004 haben sich etwa 6,7 Millionen Wahlberechtigte nicht beim IEC in das Wahlregister eingeschrieben. Zusätzlich blieben gut fünf Millionen registrierte Wähler den Wahlen fern.

Umfrageergebnisse, beispielsweise von Afrobarometer im März 2006, ergaben, dass die gestiegene Wahlabstinenz auf ein wachsendes Misstrauen gegenüber Politikern und Parteien zurückzuführen ist. Negative Auswirkungen dürfte auch das proportionale Wahlsystem ohne Wahlkreise haben, da dies zur Anonymisierung der Abgeordneten führt.

Von Interesse ist, die Folgen abnehmender Wahlbeteiligung für die politischen Parteien näher zu beleuchten.

Bei Zugrundelegung der Gesamtzahl der Wahlberechtigten erreichte so der ANC bei den Wahlen im Jahre 2004 lediglich 39 Prozent der Stimmen, gegenüber 70 Prozent der abgegebenen Stimmen (1994 54 Prozent : 63 Prozent; 1999 47 Prozent: 66 Prozent). Der Rückgang des ANC ist zu einem Gutteil auf Unzufriedenheit der eigenen Wählerklientel zurückzuführen, die an dem versprochenen *better life* bislang nicht partizipierte (Afrobarometer). Auf der anderen Seite offenbart der Sachverhalt die Unfähigkeit der Oppositionsparteien, sich als eine wählbare Alternative zu präsentieren und den Wählern damit eine reale politische Alternative anzubieten.

Weitere Faktoren kommen hinzu. Afrika hat eine junge Bevölkerung. Für die heranwachsende Generation ist Apartheid nicht eigenes Erleben, sondern Geschichte. Etwa ein Drittel der wahlberechtigten Bevölkerung war an den Wahlen 1994 nicht beteiligt. Daraus

resultiert ein signifikanter Anstieg der unabhängigen Wähler von zwölf Prozent im Jahre 1994 auf 47 Prozent 2004. Entsprechend nahm die Parteibindung von 84 Prozent im Jahre 1994 auf 53 Prozent 2004 ab.

Ein weiterer Wandel vollzieht sich durch die Entwicklung von einer stark *race-based society* zu einer *class-based society*. Die Wirtschaftsprogramme der Regierung führten inzwischen zur Herausbildung einer schwarzen Mittelklasse und das BEE-Programm bringt schwarze Nachwuchsmanager in leitende Funktionen in der Wirtschaft. Andererseits gibt es weiße Absteiger, insbesondere geringer qualifizierte, so dass sich tendenziell die *inner-race inequalities* vergrößern.

Auch auf diese Veränderungen haben die Parteien und speziell die Oppositionsparteien versäumt, strategisch zu reagieren und neue Wählergruppen zu erschließen. Abrobarometer-Ergebnisse belegen, dass die Oppositionsparteien als Alternative kaum wahrgenommen werden, Partei- oder Arbeitsprogramme keine Verbreitung finden und auch personelle Alternativen als politische Führer wenig bekannt sind.

Parteienzusammenarbeit und Projektansätze der KAS

Aus den Defiziten des Parteiensystems und dem Reformbedarf in den Rahmenbedingungen ergeben sich die Arbeitsschwerpunkte der Konrad-Adenauer-Stiftung im Bereich der Parteienzusammenarbeit. Das strategische Konzept im Länderprogramm hat die beiden Ebenen

- *politische Bildungsarbeit* mit Schwerpunkt auf der kommunalen Ebene und
- *themenorientierter politischer Dialog* mit den Mitteln politische Beratung, Foren, Symposien, Konferenzen, Workshops, Publikationen, etc.

Wichtig ist anzumerken, dass die Parteienarbeit der KAS in Südafrika angesichts des bestehenden Parteiensystems nicht ausschließlich eine Oppositionspartei fördert und dass in den politischen Dialog auch der ANC einbezogen ist.

Für die Umsetzung des *Bildungsprogramms* wurde im Jahr 1993 das Democratic Development Programme (DDP) mit Sitz in Durban/KZN gegründet. Ohne die historische Verbindung mit der IFP, mit der programmatisch weiterhin eine besondere Affinität besteht, aufzugeben, wurde das DDP-Programm von Beginn an offen für alle Parteien gestaltet. Kernzielgruppe sind jedoch politische Leader und vor allem jüngere Führungskräfte der demokratischen Oppositionsparteien auf lokaler, Distrikt- und Provinzebene. DDP bezieht in seine Programme Zielgruppen aus allen Provinzen ein, hat jedoch seine Schwerpunkte in KZN und Western Cape und entwickelt Aktivitäten in Eastern Cape.

Die Schwerpunkte des DDP-Programms sind

- Political Fora;
- Inkundla Yabantu (Community Dialogue);

- Gender Desk;
- Ward Committee Project;
- Youth Schools Project;
- Civic Education Project;
- Strengthening Multi-Party Democracy;
- Capacity Building for CSOs;
- People's Dialogue – DDP News Bolletin.

Darüber hinaus gehend sind DDP-Maßnahmen so konzipiert, dass Verständnis für Kooperation der Oppositionsparteien über gemeinsame Wahlplattformen mit dem Ziel einer Bildung von Allianzen und Koalitionen bei den politischen Führungskräften geschaffen wird.

Das *politische Dialogprogramm* richtet sich an politische Führungskräfte auf nationaler, Provinz- und kommunaler Ebene. Einbezogen sind Parlamentsabgeordnete, Mitglieder des National Council of Provinces (NCOP), Kommunale Mandatsträger, NGO-/CSO-Vertreter und Medien.

Zielsetzung des politischen Dialogprogramms ist es, das Parteiensystem und damit die Demokratie in Südafrika zu stärken. Konkret bedeutet dies die Herausbildung eines Mehrparteiensystems (*Multi-Party-System*) mit einer stabilen Regierung und gefestigten Oppositionsparteien, die ihrer parlamentarischen Aufgabe gerecht werden können.

Ansatzpunkte sind insbesondere

- Wahlsystem, seit 2002 (Symposium), Zusammenarbeit mit Electoral Tast Team (ETT), Publikation der Reformvorschläge in 2003, Neuauflage mit Update erfolgte im Januar 2007;
- Parteienfinanzierung: Regionale Studie und Publikation 2003/04 in Zusammenarbeit mit EISA;
- Mehrparteiensystem und One-Party-Dominance: Konferenz in Kapstadt 2005 und Publikation 2006; Politischer Dialog wird weitergeführt;
- Party Coaliton: Studie und Publikation 2005/06, 2. Auflage Januar 2007 in Zusammenarbeit mit EISA;
- Political Culture: Symposium November 2005 und Publikation 1/2007 in Zusammenarbeit mit St. Augustin College;
- *floor crossing* – Parlamentarisches System: Konferenz 11/2006 in Kapstadt und Publikation 2/2007;
- internationale Erfahrung: Deutschland und Brasilien;

- regionale Erfahrung: Malawi, Südafrika, Lesotho, Sambia;
- Panel mit Spitzenpolitikern der relevanten Parteien;
- Politischer Dialog wird weitergeführt;
- State of the Nation und Afrobarometer: Kritische Analyse und Umfragen;
- Publikation der Ergebnisse und Interpretationen der Umfragen;
- Workshops im Parteiensektor;
- Spezifische Trainingsworkshops für politische Führungskräfte der Opposition auf nationaler Ebene;
- Formate werden nach Zielgruppen differenziert und dem Bedarf entsprechend zielspezifisch entwickelt.

In Südafrika ist der Sitz des Parlaments in Kapstadt, die Regierung amtiert in Pretoria. Auch der NCOP hat seinen Sitz in Kapstadt. Johannesburg ist das wichtigste Wirtschaftszentrum. In der Provinz Gauteng wohnen viele wichtige politische Führer, ANC und COSATU haben ihren Sitz ebenfalls in Johannesburg. Western Cape und KZN sind die beiden Provinzen, in denen ein politischer Wechsel am ehesten möglich ist. Die KAS konzentriert ihre Arbeit folglich auf die drei politischen Zentren in KZN, Western Cape und Gauteng. DDP ist in Durban angesiedelt, die KAS hat ihren Sitz in Johannesburg und in Kapstadt besteht ein gemeinsames Büro.

Die Oppositionsparteien Südafrikas – Eine Bestandsaufnahme 13 Jahre nach den ersten freien Wahlen

Hans Maria Hejñ

Im Februar 1990 verkündete Frederik Willem de Klerk in seiner ersten Rede als neuer Präsident Südafrikas die Wiedenzulassung aller bisher verbotenen schwarzen Befreiungsorganisationen, voran des African National Congress (ANC), sowie die Freilassung politischer Häftlinge. Er erklärte sich bereit, eine neue Verfassung zu schaffen, die allen Bürgern Südafrikas die gleichen Rechte garantieren sollte. Damit wurde in Südafrika eine Dynamik ausgelöst, die nicht nur, wie Klerk vermutete, eine neue „Ära“ einläutete, sondern einen vollständigen Systemwechsel mit sich brachte. In den ersten 15 Jahren seit dieser Transformation wurden drei Parlamentswahlen abgehalten, eine neue liberale Verfassung etabliert und unzählige Gesetze durch das neu gewählte Parlament verabschiedet. Dieser „verhandelten Revolution“¹ folgte ein pragmatischer Kompromiss der Kooperation, ein „miracle of the ordinary“².

Seit den ersten freien Wahlen im Jahr 1994 ist die Anzahl der im südafrikanischen Parlament vertretenen Oppositionsparteien stark angestiegen. Aufgrund der 1994 verabschiedeten Proportionalitätsordnung wird für je 0,25 Prozent der Wählerstimmen einer der 400 Sitze im Parlament vergeben.³ Diese Regelung führt seit dem Ende der Apartheid zur zunehmenden Zersplitterung der Opposition. Bei den Parlamentswahlen im April 2004 erreichte der ANC 69,69 Prozent der Stimmen und daraus resultierend 279 der 400 Parlamentssitze. Die restlichen 121 Sitze verteilen sich auf zehn Oppositionsparteien. Während bei den ersten Parlamentswahlen im Jahr 1994 nur sechs Oppositionsparteien der Schritt ins Parlament gelang, hatte sich diese Zahl im Jahr 1999 auf zwölf verdoppelt. Bei den Wahlen im Jahr 2004 sank die Zahl indes leicht auf zehn Oppositionsparteien. Gleichzeitig hat der Anteil von Wählerstimmen der Oppositionsparteien drastisch abgenommen. Stimmten im Jahr 1994 noch 37 Prozent der Wähler für eine der Oppositionsparteien, so waren es fünf Jahre später nur noch 33,5 Prozent. Im Jahr 2004 sank diese Zahl auf 30 Prozent.

Damit wird das Dilemma der Oppositionsparteien in Südafrika deutlich: Eine zunehmend größer werdende Zahl von Oppositionsparteien muss sich eine immer kleiner werdende

Wählerschaft teilen. Daraus resultiert, dass die im Parlament vertretenen Oppositionsparteien konstant an Einfluss und Bedeutung verlieren. Im Folgenden werden die fünf anteilmäßig größten Oppositionsparteien in Südafrika untersucht und Ursachen für ihren Einflussgewinn oder Verlust herausgearbeitet. Besonderes Augenmerk liegt hierbei auf der Herausarbeitung der Auswirkungen der Transition auf die Oppositionsparteien.

Die New National Party und das unbewältigte Erbe der Apartheid

Die New National Party (NNP) ist die größte Verliererin der noch jungen politischen Entwicklung seit dem Ende der Apartheid. In den ersten drei Parlamentswahlen seit 1994 erlitt die NNP einen konstanten Machtverlust, der schließlich im Jahr 2005 zur vollständigen Auflösung der Partei führte. Seit ihrer Gründung im Jahr 1914 war die NNP einem fortwährenden Wandlungsprozess unterworfen, der verschiedene ideologische Wandlungen, Allianzen und Splitterungen mit sich brachte. Die Partei änderte mehrfach ihren Namen, zuletzt im Jahr 1998, als die Partei sich als Zeichen ihres Erneuerungsprozesses in „New“ National Party umbenannte. Damit versuchte man sich auch äußerlich von der alten „National Party (NP)“ der Apartheidzeit zu trennen. Über vier Jahrzehnte hinweg fungierte die rein „weiße“ NP als „Architektin der Apartheid“ und des „Afrikaner Nationalismus“.⁴

Als der neu gewählte Präsident und NP-Vorsitzende F.W. de Klerk in seiner Antrittsrede im Jahr 1989 verkündete, die Grundpfeiler der Apartheid, die Rassentrennung und das Verbot der schwarzen Befreiungsorganisationen, aufzuheben, leitete er auch indirekt das Ende seiner eigenen Partei ein. De Klerk indes hoffte, indem er den Prozess der Transformation selber auslöste und sich an die Spitze der Transformation stellte, seiner Partei eine einflussreiche und strategische Rolle im „neuen Südafrika“ vermitteln zu können.

Durch die Idee der Regierung der Nationalen Einheit konnten sich de Klerk und die NP schon vor den eigentlichen Wahlen 1994 sicher sein, auch bei einem sich abzeichnenden erdrutschartigen Sieg des ANC trotzdem in der Regierung vertreten zu sein.⁵ Seiner Vermutung nach würde dank einer stabilen Regierung der Nationalen Einheit die NP auch weit nach den ersten freien Wahlen eine unverzichtbare Rolle im Transformationsprozess beibehalten und die durch die Transformation frei werdenden Energien auf beiden Seiten („weiß“ und „schwarz“) gebündelt und größere Krisen verhindert werden. Nach Aussage de Klerks sollte die Transformation nur sehr schrittweise und über einen längeren Zeitraum hinweg verlaufen. Damit würde der neue Staat nicht ohne die Kooperation der „weißen“ Staatsbediensteten oder der „weißen“ Armee- und Wirtschaftselite funktionieren, was seiner Meinung nach eine schrittweise Öffnung erfordern würde.

De Klerk hatte die Vorstellung, dass gerade diese „weißen“ und „farbigen“ Schichten auch weiterhin an der Partei festhalten würden. Dies erwies sich jedoch als Trugschluss. Dem ANC mit Nelson Mandela an der Spitze gelang es sehr bald nach der Machtübernahme im Jahr 1994, einen Großteil der Staatsbediensteten auszutauschen, er erreichte die Neutrali-

tät der Wirtschaftselite und ging jedem Konflikt aus dem Weg, indem er sich selber dazu verpflichtete, die Eigentumsrechte der Apartheidzeit nicht anzugreifen, und sich auf eine liberale Steuer- und Finanzpolitik einließ.⁶

Somit scheiterte die Taktik der NP von Anfang an. Dies zeigen auch die Wahlergebnisse der NNP bei den Parlamentswahlen. Zwar konnte sich die NNP im Jahr 1994 noch rund 20 Prozent der Wählerstimmen sichern, trotzdem verfehlte sie ihr eigenes Ziel, die absolute Mehrheit des ANC zu verhindern. Durch die daraus resultierende dominante Position des ANC begann der Niedergang der NNP. Bei den zweiten Parlamentswahlen im Jahr 1999 erreichte die Partei 6,97 Prozent der Stimmen und 28 Parlamentsmandate. Fünf Jahre später, bei den dritten Wahlen, konnte die Partei lediglich 1,65 Prozent der Wählerstimmen gewinnen und sieben der 400 Parlamentsmandate belegen. In sieben der neun Provinzen Südafrikas kam die NNP bei den Wahlen im Jahr 2004 nicht über die Ein-Prozent-Marke hinaus und musste sich sogar im Free State, der Provinz, in der die Partei vor rund 90 Jahren gegründet wurde, als achtstärkste Partei geschlagen geben. Die nachstehende Abbildung verdeutlicht diesen Niedergang der NNP bei den Parlamentswahlen.

Jahr der Parlamentswahl	Anzahl der Stimmen	Wahlergebnis (in Prozent)	Sitze im Parlament (von jeweils 400)
1994	3 983 690	20,39	82
1999	1 098 215	6,87	28
2004	257 824	1,65	7

Quelle: African Elections Database. <http://africanelections.tripod.com/za.html> (14.5.2006).

Nach dem Ausstieg von F. W. de Klerk aus der aktiven Politik im August 1997 versuchte die Partei zwar sich von den in der Apartheid aktiven Parteimitgliedern zu trennen, konnte jedoch nie das Stigma der Apartheidpartei ablegen und eine eigene politische Identität aufbauen. Der Nachfolger de Klerks, der zum Zeitpunkt seiner Wahl erst 37-jährige Marthinus van Schalkwyk, versuchte vergeblich die Partei durch einen regierungsfreundlichen und ANC-nahen Kurs zu stabilisieren. Für die „weißen“ Südafrikaner, die Hauptwählerschicht der NNP, hatte die Partei mit dem Weggang de Klerks nicht nur ihren profiliertesten Vertreter verloren, sondern auch politisch versagt, da sie die „weißen“ Interessen weder in der Zeit der Verhandlungen (1990 – 1996) noch während ihrer Regierungsbeteiligung (1994 – 1996) durchsetzen konnte. Als Resultat verließen bei den zweiten Parlamentswahlen im Jahr 1999 große Teile der „weißen“ Wählerschicht die NNP und wanderten zur DP, die mit ihrem „Fight Back“-Wahlkampf eine offensive Strategie gegen die ANC-Dominanz verfolgt hatte.

Nach den katastrophalen Verlusten dieser zweiten Parlamentswahlen drohte die Partei in ein ANC-freundliches und ein ANC-kritisches Lager auseinanderzubrechen. Der partei-interne Machtkampf wurde vom regierungskritischen Lager gewonnen und die NNP als

„kritische Oppositionspartei“ neu definiert. In dieser Phase der oppositionellen Nähe kam von der DP das Angebot, beide Parteien zu einer großen „Oppositionsallianz“⁷ zusammenzuschließen, was aber der faktischen Übernahme der NNP durch die DP gleichkam. Nach der Zustimmung der NNP vereinigten sich beide Parteien im Juni 2000 zur Democratic Alliance (DA).

Der Zusammenschluss beider Parteien, die in ihrer langen politischen Geschichte immer gegensätzliche Lager vertraten, hielt aber nur kurze Zeit. Schon im Oktober 2001 gab Van Schalkwyk bekannt, die NNP aus dem Parteienverbund wieder auszugliedern und eine „konstruktive Verbindung“ zum ANC einzugehen – das regierungsfreundliche Lager bestimmte wieder den Kurs der Partei. Bereits im November 2001 war der Austritt aus der „Allianz“ besiegelt und die NNP unterzeichnete ein Abkommen zur verbesserten Zusammenarbeit mit dem ANC „in all areas of South Africa’s political life“.⁸ Damit gab die NNP ihre Oppositionshaltung auf und verwandelte sich zu einem Vasallen des ANC. Aus Sicht Van Schalkwyk’s stand diese „konstruktive Zusammenarbeit“ mit dem ANC symbolhaft für den Bau einer ethnisch nicht getrennten Gesellschaft. In der Öffentlichkeit wurde dies vielfach als der letzte Versuch der Partei angesehen, das selbst verschuldete Erbe der Apartheid abzuschütteln.⁹

Das strategische Bündnis mit dem ANC offenbarte sich jedoch als kontraproduktiv für die NNP und vertrieb einerseits die verbliebenen, vor allem „weißen und farbigen“ Unterstützer der NNP, von denen die meisten sich der DA oder den Independent Democrats anschlossen. Trotz der nun augenscheinlichen Nähe zum ANC konnte die Partei aufgrund ihrer geschichtlichen Belastung keine Unterstützung aus dem Lager der „schwarzen“ Südafrikaner gewinnen. Zudem verließen fast ein Drittel der NNP-Parlamentsabgeordneten mit Hilfe des im Jahr 2002 verabschiedeten *floor crossing*-Gesetzes die Partei. Auf diese Weise schrumpfte die Zahl der NNP-Parlamentsabgeordneten von 28 im April 1999 auf 20 im April 2003. Die meisten Abgeordneten verließen die NNP zugunsten des ANC, da sie dort eine gesicherte politische Zukunft vermuteten. Das katastrophale Abschneiden der NNP mit nur 1,65 Prozent der Wählerstimmen bei den Parlamentswahlen im Jahr 2004 war das Ergebnis. Als Folge beschloss der Federal Council der Partei am 9. April 2005 mit 88 Ja-Stimmen bei zwei Gegenstimmen und drei Enthaltungen die endgültige Auflösung der NNP. Dieses Ende der Partei zeigt, dass es ihr nicht gelang, die „selbst verursachte Hypothek der Apartheid“ abzuschütteln.¹⁰ Somit scheiterte die Transformation in eine politische Alternative für Wähler jenseits der klassischen NP-Basis (weiß oder farbig und afrikaanssprachig).

Durch die Auflösung der Partei stellt sich die Frage, wo die nun ehemaligen Parteimitglieder und Wähler eine neue Heimat finden werden. Während sich die liberal-konservativen *Afrikaaner* offensichtlich mit den Werten der DA identifizieren konnten, schlossen sich die rechts-konservativen eher der Freedom Front Plus an.¹¹ Der christlich orientierte

Teil fand bei der African Christian Democratic Party (ACDP) eine neue Heimat. Für die „farbigen“ afrikaanssprachigen Südafrikaner zeigt sich jedoch keine neue politische Alternative, was zu einer verstärkten Stimmenthaltung der „Farbigen“ führt. Für die südafrikanische Opposition ist die Auflösung der NNP kein wirklicher Verlust, da „die Parteiführung unter dem Deckmantel des Nation-building letztlich ihrem eigenen machtpolitischen Opportunismus frönte“.¹² Es bleibt nun Aufgabe der parlamentarischen Opposition, die zurückgelassenen Mitglieder in die bestehenden Parteien zu integrieren und eine weitere Aufspaltung des Parteiensystems zu verhindern.

Die Democratic Party, die neue oppositionelle Kraft Südafrikas

Der organisierte Liberalismus Südafrikas kann auf eine lange Tradition parlamentarischer Minderheitenvertretung zurückblicken. Schon zu Zeiten der Apartheid traten die Liberalen, wenn auch unter anderem Parteinamen, für eine nichtrassistische westlich-demokratische Gesellschaft ein.¹³ Die DP allerdings ist eine noch relativ junge Partei, die erst im April 1989 gegründet wurde. Die Wurzeln der Partei gehen bis zu der in den fünfziger Jahren von Helen Suzman gegründeten Progressive Party zurück. Folglich war die Gründung der DP auch nicht die Neuerfindung des Liberalismus in Südafrika, sondern der Zusammenschluss von verschiedenen liberalen Parteien wie der Progressive Party, der Progressive Reform Party, der Independent Party und des National Democratic Movements. Dieser Zusammenschluss verband damit die gesamte „weiße Opposition“ der Apartheidzeit in einer Partei.

In der Liberalisierungs- und Demokratisierungsphase Südafrikas versuchte die DP eine Art Brückenfunktion zwischen den verschiedenen Parteien zu bilden. Die Partei verpflichtete sich dem Prinzip der *engagement politics*¹⁴, was bedeutete, dass die DP bereit war, mit allen anderen politischen Gruppierungen Gespräche zu führen – das Spektrum reichte von der rechtskonservativen Conservative Party bis hin zum linken Pan Africanist Congress (PAC). In der Praxis hatte diese Verhandlungsdiplomatie der DP jedoch nur geringe politische Einflusskraft, da der Partei im politischen Spektrum Südafrikas zu diesem Zeitpunkt keine einflussreiche Funktion zukam.

Zentrales Dilemma der DP – wie auch aller anderen „weiß“ dominierten liberalen Parteien in der Demokratisierungs- und Konsolidierungsphase – war, dass, je mehr sich die Partei für andere ethnische Gruppen öffnete, sie desto stärker ihr bisheriges „weißes“ Stammwählerklientel verlor. Das zeigte sich besonders stark am überraschend schlechten Abschneiden der DP bei den ersten Parlamentswahlen im Jahr 1994. Mit nur 1,73 Prozent der Wählerstimmen blieb die DP weit hinter ihren eigenen Erwartungen zurück und konnte mit nur sieben Abgeordneten ins Parlament einziehen. Einen nicht zu vernachlässigenden Anteil daran hatte auch der plötzliche Politikwechsel der NP. Durch die Bemühungen, sich als Transformationspartei darzustellen, war die NP nicht nur wie bisher für „weiß – konservative“ Wähler attraktiv, sondern öffnete sich auch für reformorientierte „weiße“ und „farbige“ Wähler – die alte Stammwählerschaft der DP.

Nach der Neubesetzung des Vorstandes und der Neuorientierung auf die ursprüngliche Arbeit als Oppositionspartei wurde die DP in der ersten Legislaturperiode von den Wählern als Partei der Mitte wahrgenommen, die aufgrund ihres Verhandlungsgeschickes mäßigend auf den ANC und die NNP einwirken konnte. In der Bevölkerung entstand das Bild einer im Vergleich zur NNP wesentlich effektiver arbeitenden DP. Damit gelang es der DP, sich in der ersten Legislaturperiode über ihre Kernwählerschaft der „weißen Mittelklasse“ hinaus auch anderen ethnischen Schichten wie den indisch-asiatischen Südafrikanern zu öffnen.

Bei den zweiten Parlamentswahlen im Jahr 1999 ging die DP mit der gegen die Regierung gerichteten Kampagne „Fight Back!“ in den Wahlkampf. Ziel der Partei war es, sich gegen den ANC zur Wehr zu setzen. Zwar kritisierte der ANC die Kampagne als „rassistisch“, doch gerade bei den „weißen“ und „indisch-asiatischen“ Wählern, von denen viele von der NNP enttäuscht waren, konnte die DP damit große Stimmenzuwächse erzielen.¹⁵ Der aggressivere Ansatz der DP überzeugte viele Wähler stärker als die kooperative Strategie der NNP. Als Resultat konnte die DP ihren Stimmenanteil bei den Wahlen vervierfachen und zog mit 9,56 Prozent als stärkste Oppositionskraft ins Parlament ein.

Im Jahr 2000 entschlossen sich die NNP, die Federal Alliance¹⁶ und die DP, sich in der Democratic Alliance zusammenzuschließen. Hamil beschreibt diesen Prozess als „die Übernahme der NNP durch die DP“.¹⁷ Das kurzfristige Ziel des Parteienbündnisses war es, gemeinsam die Local Government Elections im Dezember 2000 zu bestreiten. Die DA erreichte 22,1 Prozent der Wählerstimmen und damit deutlich mehr als die einzelnen Parteien zuvor (17 Prozent). In Kapstadt gelang es der Partei sogar, die absolute Mehrheit zu erreichen (53,49 Prozent für die DA und 38,54 Prozent für den ANC). Daraufhin gab die DA bekannt, Kapstadt und das Western Cape zum „showpiece of the DA’s ability to govern and deliver“¹⁸ zu transformieren. Jedoch zeigte sich bald, dass sowohl aufgrund der unterschiedlichen Historien der Parteien, die sich zu Apartheidzeiten noch als Erzrivalen bezeichneten, als auch aufgrund der unterschiedlichen Parteistrukturen ein Zusammenschluss nicht einfach werden würde.

Die Differenzen zwischen dem Leiter der NNP, van Schalkwyk, der einen moderaten Kurs mit dem ANC bevorzugte, und dem DP-Führer Tony Leon, der mit seiner „Fight-Back“-Kampagne den ANC deutlich angriff, belasteten die DA erheblich. Zudem wurde innerhalb der DP befürchtet, dass die wesentlich kleinere NNP die Führungsrolle innerhalb der DA an sich reißen könnte, was sich jedoch nicht bewahrheitete. Als die NNP aus dem Parteienbündnis nach nur rund 15 Monaten aufgrund nicht geklärter Leitungsfragen austrat, wurde damit gerechnet, dass beide Parteien dadurch schweren Schaden nehmen würden. Diese Annahme bestätigte sich bei den Parlamentswahlen im Jahr 2004 zwar für die NNP. Der DP, die weiterhin unter dem Namen Democratic Alliance antrat, gelang es, weitere 500 000 Wählerstimmen zu gewinnen.

Trotzdem verfehlte die DA ihr selbst gesetztes Ziel, mindestens 16 Prozent der Wählerstimmen zu erreichen, und blieb mit 12,37 Prozent sogar deutlich unter der gesetzten

Marke.¹⁹ Im Wahlkampf hatte die Partei versucht, der „schwarzen“ Bevölkerung Südafrikas besondere Aufmerksamkeit zu widmen, und sich daher gezielt in Townships und ländlichen Gemeinden präsentiert. Wie die Nachwahlbefragungen jedoch zeigten, schlug die Strategie der DA fehl, sich als eine glaubwürdige Alternative zum ANC darzustellen und die „schwarzen Wähler“ von ihren Positionen zu überzeugen. Zwar konnte die Partei 75 Prozent der „weißen“ Wählerstimmen für sich gewinnen, doch stimmten nur rund zwei Prozent aller „schwarzen Südafrikaner“ für die DA (rund 200 000 Stimmen). Damit verfehlte die DA auch hier ihr selbst gesetztes Ziel, mindestens sechs Prozent der „schwarzen“ Wählerstimmen zu gewinnen. In den Provinzen ohne eine starke weiße Minderheit (alle Provinzen bis auf das West- und Nordkap) konnte die Partei überhaupt nicht Fuß fassen. Das beste Ergebnis waren hier 8,4 Prozent im Free State.

Jahr der Parlamentswahl	Anzahl der Stimmen	Wahlergebnis (in Prozent)	Sitze im Parlament (von jeweils 400)
1994	338 426	1,73	7
1999	1 527 337	9,56	38
2004 (DA)	1 931 201	12,37	50

Quelle: African Elections Database. <http://africanelections.tripod.com/za.html> (23.5.2006).

Obleich die Partei mit diesem Resultat hinter ihren Erwartungen zurückblieb, hat sich die DA als größte Oppositionspartei etabliert. Der Zuwachs an Wählerstimmen kann als Resultat des erfolgreichen Führungsstils des Parteivorsitzenden Tony Leon angesehen werden, der sich bewusst von der Politik und dem Regierungsstil des ANC trennt und sowohl im Bereich der HIV/AIDS-Politik als auch im Umgang mit dem Regime in Zimbabwe die Haltung des ANC heftig kritisiert. Damit entwickelt Leon einen Führungsstil, der „consistently irritated and at times discomfited President Thabo Mbeki“.²⁰

Um sich in Zukunft aus der ethnischen Isolation der weißen Mittelschicht zu lösen und die Unterstützung der „schwarzen“ Südafrikaner zu gewinnen, muss sich die DA weiter für schwarzes Führungspersonal öffnen. Solange aber – und dies ist der Fall seit den Local Government Elections 2006 – alle neun Provinzleiter der DA ausschließlich weiß und männlich sind, wird sich das Image der Partei nur schwer ändern. Sollte die Partei sich auch in Zukunft auf ihre weißen Wählerschichten beschränken, so sind weitere Stimmengewinne kaum möglich, da diese ethnische Nische bereits ausgeschöpft ist.

Für die Zukunft liegt die große Hoffnung der DA auf einem möglichen Auseinanderbrechen des ANC in ein linkes gewerkschaftsfreundliches COSASTU-Lager und einen in der politischen Mitte beheimateten pragmatisch-gemäßigten Flügel. Hierbei zeigt sich die DA bereit, mit dem gemäßigten Lager zu koalieren. Bis dahin ist man innerhalb der Partei gewillt, mit allen anderen Oppositionsparteien politische Zweckbündnisse einzugehen, um den ANC soweit wie möglich aus der Regierungsverantwortung auszuschließen.

Die Inkatha Freedom Party – eine sich konsolidierende Oppositionskraft Südafrikas

In den letzten Parlamentswahlen im Jahr 2004 konnte die IFP 6,97 Prozent der Wählerstimmen und damit 28 Parlamentssitze gewinnen. Damit konnte der ständige Abwärtstrend der Partei auch in den dritten Parlamentswahlen nicht aufgehalten werden. Fünf Jahre zuvor hatte sich die Partei noch 8,58 Prozent und 34 Sitze sichern können, im Jahr 1994 sogar 10,54 Prozent und 43 Sitze.

Jahr der Parlamentswahl	Anzahl der Stimmen	Wahlergebnis (in Prozent)	Sitze im Parlament (von jeweils 400)
1994	2058 294	10,54	43
1999	1 371 477	8,58	34
2004	1 088 664	6,97	28

Quelle: African Elections Database. <http://africanelections.tripod.com/za.html> (23.5.2006).

Innerhalb des südafrikanischen Parteienspektrums muss die IFP als eine sehr stark ethnisch und regional zentrierte Partei angesehen werden, da sie annähernd ihre gesamte Unterstützung aus der Provinz KwaZulu Natal erhält und ihre Wähler zu über 90 Prozent der Gruppe der Zulus angehören.²¹ Zwar öffnete sich die Partei, ähnlich wie NNP und DP, im Transformationsprozess Anfang der neunziger Jahre auch für andere ethnische Gruppierungen und versuchte sich als sozialkonservative Oppositionspartei Südafrikas darzustellen, dennoch blieb die Partei für die meisten „weißen“ und „schwarzen“ Südafrikaner in ihrer Sonderrolle als Zulu-Partei verhaftet.

Ihre Fähigkeit, sich als die „einzige Zulupartei“ und Stütze der Zulu-Monarchie darzustellen, sicherte der IFP über lange Zeit die Vormachtstellung in der Provinz KwaZulu-Natal.²² Aber auch hier musste sie eine schrittweise Entmachtung hinnehmen. Während sie bei den ersten Wahlen im Jahr 1994 noch mit 50,3 Prozent die absolute Mehrheit erreichte, sank der Zuspruch fünf Jahre später bereits auf 41,91 Prozent und im Jahr 2004 sogar auf nur noch 36,82 Prozent. Der ANC gewann im Vergleichszeitraum konstant an Zuspruch und steigerte sich von 32,2 Prozent (1994) auf 39,47 Prozent (1999) und wurde im Jahr 2004 mit 46,98 Prozent die stärkste Partei. Damit wurde die IFP erstmals in seiner Geschichte in der Heimatprovinz durch den ANC besiegt.

Diese Niederlage war für die IFP von traumatischer Bedeutung, da ihr Selbstbild, die einzig legitime Vertretung der Zulus zu sein – ein Bild, das die Partei seit ihrer Gründung im Jahr 1975 mit aller erdenklicher Mühe pflegte –, zerstört wurde. Wie Hamill bemerkt, verlor die Partei damit sowohl ihr nationales Mitspracherecht als auch den Anspruch, in einer südafrikanischen Regierung vertreten zu sein: „Indeed, the IFPs centrality in South African politics over the past two decades, and its capacity to secure concessions from the national

government since 1994, have rested almost entirely upon the partial validity of the claim to be the solemnly representation of the Zulu people.“²³

Dieser konstante Machtverlust wurde dadurch verursacht, dass die IFP, wie auch andere regionale Oppositionsparteien in Zeiten starker zentralistischer Kraftverteilung, die Wähler bei nationalen Wahlen nicht von ihrem auf regionale Schwerpunkte ausgerichteten Kurs überzeugen konnte. Zudem wurde die IFP Opfer der tief sitzenden strukturellen und demografischen Wandlung Südafrikas. Die Stammwählerschaft des IFP bildete in der Vergangenheit die Zulu-stämmige Bevölkerung fortgeschrittenen Alters mit tief sitzender traditioneller Verwurzelung in den ländlichen Teilen der Provinz. Durch die zunehmende Urbanität verschwanden sowohl die traditionelle Stammeskultur als auch die Struktur der „traditional leaders“, die eine Verbindung zwischen der IFP und der Bevölkerung herstellten und eine starke Unterstützung garantierten. Dies führte zu einem bis dato nicht gekannten Machtverlust der IFP in den ländlichen Gegenden. Dem ANC gelang es, dieses Vakuum auszufüllen und zusätzlich zu seiner überragenden Position in den größeren Städten bis zu 30 Prozent der Wählerstimmen in den ländlichen Regionen zu sichern.

Nachdem sich die National Party 1996 aus der Regierung der Nationalen Einheit zurückgezogen hatte, existierte auf nationaler Ebene de facto nur noch eine IFP-ANC-Koalition. Mehrmals wurde Buthelezi, der zu diesem Zeitpunkt das Amt des stellvertretenden Präsidenten innehatte, während der Auslandsreisen von Mandela oder Mbeki die Regierungsgewalt übergeben. Diese und andere symbolische Gesten trugen wesentlich zum Aufbau von Vertrauen und einer stärkeren politischen Stabilität auf nationaler Ebene, aber auch in KwaZulu-Natal bei. Als Resultat blieb diese Koalition von ANC und IFP auch nach den Wahlen von 1999 sowohl auf nationaler Ebene als auch in KwaZulu-Natal bestehen, wobei beide Parteien von der Vielzahl der ihnen zur Verfügung stehenden Ämter und Machtpositionen profitierten.

Mit zunehmender Dauer der Koalition geriet die IFP gleichwohl in eine schwere Identitätskrise, da sie es als Regierungspartei nicht mehr vermochte, sich bei den Wählern als oppositionelle Kraft darzustellen. Bis dahin war es der IFP gelungen, sich aufgrund ihrer politischen Ausrichtung, die sowohl einen stark ausgeprägten Föderalismus als auch die Integration traditioneller Führer bevorzugt, vom ANC zu unterscheiden. Im Gegensatz zum ANC stand die IFP für einen offensiven Umgang und die entschiedene Bekämpfung von HIV/AIDS, die vermehrte Förderung von Arbeitsplätzen durch ausländische Direktinvestitionen sowie die Stärkung der freien Marktwirtschaft. Mit Hilfe der absoluten Mehrheit des ANC auf nationaler Ebene wurden während dieser zweiten Legislaturperiode Gesetze zur Beschränkung des Einflusses der „traditional leaders“ sowie zum *floor crossing* beschlossen, die im strikten Gegensatz zur IFP-Politik standen.²⁴ Als die IFP bei den Wahlen im Jahr 2004 sowohl auf nationaler auf auch auf Provinzebene in KwaZulu-Natal erheblich an Stimmen verlor, entschied sich der ANC auf nationaler Ebene für eine Ko-

alition mit dem United Democratic Movement und der NNP. In KwaZulu-Natal, wo der ANC nur eine knappe Mehrheit erringen konnte, blieb die IFP-ANC-Koalition bestehen. Die IFP wurde vom ANC zwar auch weiterhin als wichtige provinzielle Größe angesehen, doch wurde ihr nicht mehr die ausgesuchte Sensibilität der Jahre 1994 bis 1999 entgegengebracht. Im ANC war man zu diesem Zeitpunkt zur Übereinstimmung gekommen, dass die Stabilität und der Frieden im Land und besonders innerhalb der Provinz KwaZulu Natal nicht mehr nachhaltig durch die IFP gestört werden konnten. Somit entwickelte sich KwaZulu-Natal zur „battle zone“ zwischen ANC und IFP, wobei die IFP die Schlacht bisher verlor.

Die zentrale Rolle des IFP-Wiederbegründers und Präsidenten Mangosuthu Buthelezi wird zwar von vielen Wählern als negativ empfunden, ist jedoch für den Zusammenhalt und die Erneuerung der Partei gegenwärtig von größter Bedeutung. Die IFP kann somit nicht, wie Hamil es formuliert, als „one-man show Buthelezis“²⁵ abgetan werden. Nur mit dem von annähernd allen IFP-Anhängern als höchst integer eingestuften Buthelezi kann es der Partei bis zu den nächsten nationalen Parlamentswahlen im Jahr 2009 gelingen, sich sowohl inhaltlich als auch personell zu reformieren und als geschlossene Einheit dem ANC gegenüberzutreten.

In seiner Rede auf dem 31. IFP-Parteitag im Oktober 2006 sprach Buthelezi ungewohnt offen über eine essenzielle „Erneuerung und Neuausrichtung der Partei“. Sehr deutlich wurden fehlerhafte Strukturen offen gelegt und die Tendenz angesprochen, Mandatsträger nicht nach ihren Fähigkeiten, sondern entsprechen ihrem Ansehen in den Wahlkreisen auszuwählen. Auch gelang es Buthelezi, die Ziele der Partei wesentlich realistischer einzuschätzen als noch in den Jahren zuvor: „We must give to our effort of transforming our Party into a new dimension. Our Party must grow if not in dimension, but in quality. It would be highly desirable for our Party to receive the electoral support of 60 percent of South African voters, but this may not happen or may not happen soon, no matter how hard we try. What we may make happen relatively soon and relatively easily if we try hard enough is to ensure that our Party, no matter how large and no matter how small, becomes more effective and competent in conducting its political activities.“

Seine eigene Person stellte Buthelezi auf dem 31. Parteitag sehr in den Hintergrund und forderte stattdessen die Mitglieder der Partei auf, Verantwortung zu übernehmen: „There will not be any change, progress or Cultural Revolution if it all starts and ends with Mangosuthu Buthelezi because no man alone can do that. I can only be the spark which ignites the gas into a beneficial explosion of renewal for our Party and the rest of our society. I cannot create the wave, but only ride it. It is for you to decide whether within this Party there is, indeed, the gas of renewal and the spirit of a beneficial and peaceful revolution which my word may have the capacity of igniting. It is for you to create the wave. It is for you to improve on the IFP and change South Africa.“

Somit steht für die IFP die Frage nach der Zukunft von Buthelezi bis zu den Parlamentswahlen im Jahr 2009 sehr wahrscheinlich nicht auf der Tagesordnung. Für die nächsten

Jahre ist es Aufgabe der Partei, die erstmals auf dem Parteitag im Oktober 2006 deutlich gewordene parteiinterne Geschlossenheit und Fähigkeit zur Selbstkritik aufrechtzuerhalten. Um ab 2009 wieder mehr Einfluss zu gewinnen, muss es die vorrangige Aufgabe der Partei sein, sich sowohl inhaltlich als auch personell stärker zu konsolidieren. Nur mit einem eigenständigen, klar vom ANC zu unterscheidenden Profil kann es der IFP gelingen, bei den nächsten Parlamentswahlen neue Wähler zu erreichen. Wenn die Partei zudem mit der neu gewonnenen Entschlossenheit ihre internen Probleme beilegen kann und sich auch nach außen nicht abschottet, könnte die Talsohle für die IFP durchschritten sein.

Das United Democratic Movement – Einflussverlust durch Uneinigkeit

Das United Democratic Movement wurde im September 1997 durch die südafrikanischen Politiker Bantu Holomisa, Roelf Meyer und Sifiso Nkabinde gegründet. Alle drei Politiker vereint, dass sie vor Gründung des UDM aus ihren bisherigen Parteien ausgeschlossen wurden.

Roelf Meyer hatte bis kurz vor Gründung des UDM eine Führungsposition im moderaten Flügel der NP inne und leitete die Partei in den Verfassungsgebenden Verhandlungen der Transformationsperiode. Von 1991 bis 1996 bekleidete Meyer den Posten des Verteidigungsministers und war innerhalb der Regierung zuständig für Verfassungsfragen. Ende 1996 wurde er von der NP ausgeschlossen, da er der Partei vorwarf, auch im Post-Apartheid-Südafrika weiterhin „ethnische Politik“ zu betreiben und sich nicht gänzlich von den Ideen der Apartheid losgesagt zu haben.²⁶

Die zweite prominente Gründungsfigur des UDM, Bantu Holomisa, galt während der letzten Jahre der Apartheid als einer der Hoffnungsträger der kommenden ANC-Generation. Von 1987 bis 1994 war er Regierungschef des unabhängigen Homelands Transkei. Schon Ende der achtziger Jahre wurden unter seiner Führung in der Transkei mehr als 30 bisher verbotene, vor allem schwarze Organisationen wieder zugelassen. Dies hatte zur Folge, dass in der Transkei die Zeit vor den ersten freien Wahlen sehr ruhig und annähernd gewaltlos verlief. Im ersten ANC-Wahlkampf 1994 konnte Holomisa dessen ungeachtet nicht in die erste Führungsriege um Nelson Mandela und Thabo Mbeki aufschließen. In der Regierung der Nationalen Einheit übernahm er den Posten des stellvertretenden Umwelt- und Tourismusministers. Im Jahr 1996 wurde er auf parteiinternen Beschluss aus dem ANC ausgeschlossen, nachdem er vor dem Truth and Reconciliation Tribunal über die Korruption verschiedener ANC-Minister ausgesagt hatte.

Sifiso Nkabinde, der nach Gründung des UDM das Amt des Generalsekretärs und des Vorsitzenden der Partei in der Provinz KwaZulu Natal übernahm, wurde wenig zuvor ebenfalls aus dem ANC ausgeschlossen. Nkabinde gehörte dem African National Congress seit mehreren Jahrzehnten an und wurde während der Apartheid dem militanten Flügel der Partei zugerechnet. Im Jahr 1997 wurde er wegen 18-fachen Mordes angeklagt, der Prozess

wurde allerdings kurze Zeit später aus Mangel an Beweisen wieder fallen gelassen. Auf Grund dieser dem Prozess zugrunde liegenden Vorwürfe und parteiinternen Differenzen wurde Nkabinde aus dem ANC ausgeschlossen. Innerhalb des UDM bekleidete er seine Ämter bis zu seiner Ermordung am 23. Januar 1999. Durch den Tod Nkabindes und das Ausscheiden Meyers fokussierte sich das UDM zunehmend stärker auf die Person Bantu Holomisa. Das Ausscheiden Meyers bedeutete für die Partei insofern einen besonderen Verlust, da diese nun keinen weißen Spitzenpolitiker mehr aufweisen konnte. Mit Bantu Holomisa als einzige Führungspersönlichkeit orientierte sich der UDM zunehmend stärker an der schwarzen Unterschicht als zentrale Wählerschaft.

Bei seinem ersten Antritt auf nationaler Ebene gelang es dem UDM im Jahr 1999 auf Anhieb, sich 3,42 Prozent der Wählerstimmen und 14 Sitze im Parlament zu sichern. Dabei erzielte die Partei besonders gute Resultate (13,6 Prozent der Stimmen) im Eastern Cape, der Heimatprovinz von Bantu Holomisa. In den Parlamentswahlen im Jahr 2004 fiel der Wählerzuspruch allerdings auf 2,28 Prozent (siehe hierzu die nachstehende Abbildung). Damit konnte die Partei nur noch neun Sitze im Parlament belegen. Auch im Eastern Cape sank der Zuspruch auf 9,23 Prozent, wobei viele der Wähler, die bei den vorherigen Wahlen für das UDM gestimmt hatten, sich nun zum ANC zurückwandten.

Jahr der Parlamentswahl	Anzahl der Stimmen	Wahlergebnis (in Prozent)	Sitze im Parlament (von jeweils 400)
1994	–	–	–
1999	546 790	3,42	14
2004	355 717	2,28	9

Quelle: African Elections Database. <http://africanelections.tripod.com/za.html> (23.5.2006).

Der ausschlaggebende Grund für die starken Wahleinbußen des UDM bei den nationalen Parlamentswahlen im Jahr 2004 waren zweifelsohne die durch den ANC eingeführten *floor crossing*-Gesetze. Bis zum Ende der zweiten Legislaturperiode wechselten zehn der vierzehn nationalen Parlamentsabgeordneten, zwei der neuen Provinzabgeordneten im Ostkap sowie der einzige Repräsentant im Westkap zum ANC. Hierbei kamen die tiefe Uneinigkeit und Spaltung innerhalb der Partei sowie die damit verbundenen persönlichen Machtkämpfe und Missmanagement zum Vorschein.

In seiner politischen Ausrichtung versuchte sich das UDM zu Beginn zwischen dem ANC und der NNP zu positionieren. Um sich von diesen beiden „großen“ Parteien zu unterscheiden und diese zu diskreditieren, wurden einerseits dem ANC Korruption, Selbstbereicherung und Selbstverherrlichung vorgeworfen, andererseits wurde die NNP als „rassistische Partei“ bezeichnet, die unfähig sei, sich von ihrem alten Menschenbild zu trennen. F. W. de Klerk und seine Aussagen vor dem Truth and Reconciliation Tribunal bezeichnete Meyer sogar als „insensitive, defensive and self-justificatory as before“.²⁷

Durch diese Abgrenzung zu den bis dato stärksten Kräften im politischen System Südafrikas versuchte sich das UDM als neue Alternative im Zentrum der politischen Landschaft darzustellen, die für alle Südafrikaner, schwarz wie weiß, gleich attraktiv sein sollte. Als sein zentrales Politikziel definierte das UDM: „We will unite South Africa form all communities in a new political home, built on the foundation of the principles and ideals of our national constitution. To this end we will address poverty and imbalances in our society, inspired by our unifying love of our country and its people. We will set free the creative power inherent in our diversity and will cooperate with all stakeholders to ensure a quality life and individual freedom for every citizen, based on good governance and civil order, towards being a winning nation.“²⁸

Die sozialistische Perspektive der Partei wird besonders im Bereich der Wirtschaftspolitik deutlich. In einem internen Strategiepapier über die „philosophische Natur des UDM“ heißt es: „It can be seen that the UDM tends to propose Socialist-type strategies towards answering that all important question in terms of ownership of the means of production. This Socialist-type approach however seems very subtle in that it does not contain the normal elements of a radical approach, which is characteristic of far left Socialism.“²⁹ Im Strategiepapier werden eine interventionistische Rolle der Regierung, eine klare Keynesianische Wirtschaftspolitik sowie eine regierungsgesteuerte Investitions- und Infrastrukturpolitik gefordert. Die UDM spricht sich zwar gegen jedwede Verstaatlichung aus, möchte jedoch der Arbeiterklasse „die Reche und Chancen überlassen, alle Produktionsmittel zu besitzen“. Trotz dieser verschiedenen Ansätze kommt man innerhalb des United Democratic Movement zum Schluss, „that the UDM is a Social Democratic Movement“³⁰.

Ein Ziel für die nahe Zukunft der UDM muss es sein, die eigene Partei zu konsolidieren, um die Gefahren des *floor crossing* zu begrenzen. Die einzige Chance des UDM scheint darin zu liegen, dem ANC auf provinzieller Ebene Stimmen zu entziehen. Dies kann aber nur dann gelingen, wenn sich die Partei erfolgreich vom ANC und den anderen Oppositionsparteien abgrenzt. Nachhaltig schaden kann das UDM dem ANC jedoch nicht. In seiner dominanten Position kann der ANC das UDM oder auch die anderen kleinen Parteien entweder ignorieren oder, wie Mondli Makhanya (*The Sunday Times*, 18. April 2004) beschreibt, „mit einem kleinen Fersenstoß beseitigen“.

Die African Christian Democratic Party – ein Sammelbecken fundamentalistisch-christlicher Anschauungen

Die African Christian Democratic Party ist eine in der Post-Apartheid-Ära Südafrikas neu entstandene politische Partei christlich-religiöser Gruppierungen. Die Gründungsversammlung der Partei fand im Dezember 1993, rund 100 Tage vor den ersten freien Parlamentswahlen, statt. Erklärtes Ziel der ACDP ist es, den christlichen Einfluss über die Kirchengrenzen hinaus in den politischen Bereich auszudehnen. Für die Partei ist dabei von

Bedeutung, sich von der dem Namen nach ebenfalls christlich ausgerichteten *National Party* der Apartheid und ihrer Nachfolgepartei NNP zu unterscheiden. Obwohl der Partei im Vorfeld kaum Chancen bei den ersten Parlamentswahlen eingeräumt wurden, konnte sie sich zwei Sitze im nationalen und drei Sitze in den Provinzparlamenten sichern. Bei den zweiten Wahlen im Jahr 1999 gelang es der Partei, ihre Stimmenanzahl annähernd zu verdreifachen und ihre Sitzanzahl im nationalen Parlament auf sechs zu erhöhen. Bei den Wahlen im Jahr 2004 gewann die Partei wiederum leicht an Stimmen und konnte einen weiteren Sitz im Parlament hinzugewinnen.

Jahr der Parlamentswahl	Anzahl der Stimmen	Wahlergebnis (in Prozent)	Sitze im Parlament (von jeweils 400)
1994	88 104	0,45	2
1999	228 975	1,43	6
2004	250 272	1,60	7

Quelle: African Elections Database. <http://africanelections.tripod.com/za.html> (23.5.2006).

Ähnlich wie das UDM und die IFP konzentriert sich die ACDP als Partei sehr auf ihren Parteivorsitzenden, Pastor Dr. Kenneth Joseph Meshoe, der bereits auf dem Gründungsparteitag der ACDP im Jahr 1993 zum Präsidenten gewählt wurde und seitdem in seiner Führungsposition unangefochten ist. Auf keinem der jährlich stattfindenden Parteitage wurden aus den Reihen der ACDP weitere Präsidentschaftskandidaten aufgestellt. Die Wiederwahl Meshoes erfolgte immer mit annähernd 100 Prozent der Stimmen. Zudem besitzt der Präsident umfangreiche Vollmachten. Er kann nicht nur Ausrichtung, Ziele und Vision der Partei bestimmen, sondern hat ebenfalls ein Vetorecht über die Entscheidungen des Exekutiven Nationalen Komitees und bestimmt dessen Mitglieder.

Die christliche Orientierung der Partei wird sowohl im Parteiprogramm als auch in allen Aussagen und Interviews besonders hervorgehoben. Der Terminus „christlich“ wird dabei von der ACDP wie folgt definiert: „We speak to the body of Christ. We speak to every Church group who acknowledges the Lordship of Jesus Christ. We make no definition; we do not exclude church groups. If a church acknowledges the Lordship of Jesus Christ; Catholic, Protestant, Methodist, Baptist, Evangelical, Pentecostal, Lutheran, for us it does not matter. We are not exclusive in our definition of Christianity.“³¹

Mit Hilfe dieser sehr vagen Definition versucht die Partei, sich möglichst vielen christlichen Gruppierungen des Landes zu öffnen. Auch zeigt sich die Partei für Gläubige anderer Religionen offen, sofern diese sich mit den Werten und Grundideen der Partei anfreunden können.

Als politisches Ziel gibt die Partei vor, die Transformation Südafrikas auf Grundlage christlich-religiöser Werte durchzuführen. Die meisten Konzepte und Aussagen der ACDP beziehen sich dabei auf moralische oder ethische Aspekte, die alle auf „common Bible prin-

ciples“ beruhen. Im Bereich der HIV-AIDS-Prävention spricht sich die Partei gegen den „außerehelichen Gebrauch von Kondomen“ und für „Abstinenz und partnerschaftliche Treue“ aus. Die Partei gibt an, den außerehelichen sexuellen Kontakt von minderjährigen Personen, wenn möglich, ganz einzuschränken: „The ACDP believes that sexual relations should be celebrated within the institution of marriage. We are concerned about what girls and boys are being taught by culture at large. The media and loveLife campaigns in schools encourage sexual experimentation and with such legislation in place, parents will not easily be able to prevent the sexual exploitation of their children.“

Nach Aussage der ACDP soll Abtreibung, die als „murdering the unborn“ (Cheryllyn Dudley 1999) beziffert wird, vollständig verboten werden. „The ACDP calls on all South Africans to recognise the insidious enemy, thriving in our midst, and rally to eradicate it. This enemy, protected by legislation, murders unborn children in broad daylight, pollutes the minds of the youth, and cripples society, all with the approval and encouragement of government and even some churches.“³² Auch spricht sich die Partei deutlich für die Wiedereinsetzung der Todesstrafe aus. Als Grundlage bezieht sich die Partei hierbei auf folgende alttestamentarische Bibelstelle im 4. Buch Moses, Kapitel 35, Vers 30: „Für jeden, der einen Menschen erschlägt, gilt: auf die Aussage von Zeugen soll man den Mörder töten.“ Diese radikal-fundamentalistischen Aussagen im Bereich religiöser und moralischer Aspekte haben zur Folge, dass die Partei außerhalb ihrer eigenen Wählerschaft als wenig kompetent wahrgenommen wird.

Um weiteren Machtverlust zu verhindern, müssen die Oppositionsparteien einer weiteren Fragmentierung entgegenwirken

Vergleicht man die Oppositionsparteien, so ist es seit 1994 nur der ACDP und der DA gelungen, ihre Wählerbasis und ihren Stimmenanteil auf nationaler Ebene auszuweiten, wobei die DA massiv von der Auflösung der NNP profitierten. Die IFP und das UDM haben seit den ersten freien Wahlen im Jahr 1994 den größten Einflussverlust zu verzeichnen; beide Parteien verloren massiv auf nationaler und regionaler Ebene an den ANC.

Die verschiedenen Vorstöße der Oppositionsparteien, die Dominanz des ANC zu durchbrechen, müssen aber auch 13 Jahre nach den ersten freien Wahlen als gescheitert erklärt werden. Alle ernst zu nehmenden Versuche, eine nicht ethnisch geprägte Partei zu gründen, haben zu keinem nachhaltigen Erfolg geführt. Als Beispiel dient hierbei das UDM, das sich zwar ursprünglich bewusst multiethnisch ausrichtete, seit den zweiten Parlamentswahlen aber fast ausschließlich auf die schwarze Unterschicht als Wählerbasis zielt. Ähnliches gilt für die DA und die ACDP, denen es fast ausschließlich gelingt, „weiße“ und „farbige“ Südafrikaner zu erreichen.

Auch der Versuch der NNP und der DP, mit Hilfe eines Parteizusammenschlusses neue Wählerschichten zu erreichen, ist fehlgeschlagen und hat nur zu einer Umverteilung der

weißen Wählerstimmen, nicht aber zum Gewinn zusätzlicher „schwarzer“ Unterstützung geführt. Der IFP ist es bisher ebenfalls nicht gelungen, aus ihrer regional auf die Provinz KwaZulu-Natal und ethnisch auf die Zulus beschränkten Verankerung auszubrechen. Um aus eigener Kraft der dominanten Position des ANC nachhaltig gefährlich werden zu können, müssen die Oppositionsparteien sich stärker auf die Entwicklung eigener Programmatik und einer multiethnischen Ausrichtung bemühen sowie einen übermäßigen Personenkult vermeiden. Als Resultat des Scheiterns des Versuchs, die politische Dominanz des ANC zu beenden, hat sich innerhalb der Oppositionsparteien eine gewisse Ernüchterung und Abwartungshaltung durchgesetzt. Man hofft auf eine mögliche Spaltung des ANC und bereitet sich darauf vor, mit eventuellen ANC-Splittergruppen zu koalieren. Bei den voraussichtlich nächsten Parlamentswahlen im Jahr 2009 wird sich zeigen, ob der zunehmende Einflussverlust der Oppositionsparteien gestoppt werden konnte.

¹ Roland Zimmermann, *Demokratie und das südliche Afrika: Antagonismus oder Annäherung?* (Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2004), 234.

² Stephan Kaußen, *Von der Apartheid zur Demokratie: Die politische Transformation Südafrikas* (Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003), 34.

³ Im südafrikanischen Parlament gibt keine Sperrminorität oder Direktwahlklauseln. Eine Partei zieht mit mindestens einem Abgeordneten in das Parlament ein, sobald sie die für einen Sitz im Parlament notwendige Stimmenzahl erreicht hat (bei den Parlamentswahlen im April 2004 lag die für einen Sitz notwendige Stimmenzahl bei rund 25 000 Stimmen). Eine gute Einführung in das politische System der Republik Südafrika bieten die Aufsätze von Hermann Giliomee, James Myburgh und Lawrence Schlemmer, „Dominant Party Rule, Opposition Parties and Minorities in South Africa“ in: *Democratization*. 8 (2001), 1, S. 161-182; sowie von Anthony Butler, „South Africa's political futures“ in: *Government and Opposition: A quarterly journal of comparative politics*. 38 (2003), 1, S. 93-112.

⁴ Hennie Kotzé, „A consummation devoutly to be wished? The Democratic Alliance and its potential constituencies.“ in: R. Southall (Hrsg.). *Opposition and Democracy in South Africa*. (London: Frank Cass, 2001), 115.

⁵ Die Regierung der Nationalen Einheit war keine freiwillige Koalition, sondern wurde durch die Übergangsverfassung der Republik Südafrika aus dem Jahr 1993 bestimmt. Jede Partei, die in den ersten freien Wahlen mehr als fünf Prozent der Stimmen und damit mehr als 20 Sitze im Parlament erreichen konnte, wurde automatisch Teil der Regierung der Nationalen Einheit. Die Übergangsverfassung sah vor, dass jede Partei, die in der Regierung der Nationalen Einheit vertreten war, für jeweils fünf Prozent der Wählerstimmen einen Ministerposten und bei mehr als 20 Prozent der Wählerstimmen einen Vize-Präsidentenposten erhalten musste. Mit diesem Mechanismus versuchte man Kontinuität und politische wie auch ethnische Inklusivität zu gewährleisten.

⁶ Vgl. Martin Pabst, „Die Entwicklung der südafrikanischen Parteiendemokratie“ in: *Politische Studien*, 50 (1999), 368, S. 62.

⁷ Hennie Kotzé 2001, 121.

⁸ James Hamill, „The elephant and the mice: election 2004 and the future of opposition politics in South Africa“ in: *The round table: the Commonwealth journal of international affairs*, 93 (2004), 377, S. 698.

⁹ Adam Habib und Rupert Taylor, „Political Alliances and Parliamentary Opposition in Post-Apartheid South Africa.“ in: *Democratization*. 8 (2001), 1, S. 224.

¹⁰ Vgl. Andrea E. Ostheimer, „Südafrikas Politische Kultur. Vom Befreiungskampf über die Transformation zur demokratischen Konsolidierung“ in: *KAS Auslandsinformationen*, 21 (2005), 9, S. 19.

¹¹ Die Partei Freedom Front Plus (FF) wurde kurz vor den Wahlen im Jahr 1994 gegründet. Die am äußersten rechten Rand des politischen Spektrums angesiedelte Bewegung hat sich als langfristiges Ziel die Gründung

eines unabhängigen Staates „Orania“ für rein weiße Afrikaner gesetzt. Die Partei erreichte bei den Parlamentswahlen im Jahr 2004 rund 0,09 Prozent der Wählerstimmen.

- ¹² Vgl. Andrea Ostheimer 2005, 3.
- ¹³ Zu den politischen Konzepten liberaler Parteien in Südafrika ab den siebziger Jahren siehe: Hermann Gilliomee und Lawrence Schlemmer, *From Apartheid to Nation Building. Contemporary South African debates*, Cape Town: Tafelberg, 1993.
- ¹⁴ Vgl. Hennie Kotzé 2001, 115.
- ¹⁵ Susan Booysen, „Opposition Politics in a democratic South Africa“ in: *The South African Journal of International Affairs*, 3 (1996), 2, S. 53.
- ¹⁶ Die Federal Alliance war eine vor den Parlamentswahlen im Jahr 1999 durch die ehemalige Ruby-Größe Louis Luy gegründete Partei. Die Partei konnte bei den Parlamentswahlen allerdings so gut wie gar nicht Fuß fassen und sah daher ihre einzige Chance darin, dem Zusammenschluss von DP und NNP beizutreten. In der Democratic Alliance spielt sie so gut wie keine Rolle.
- ¹⁷ James Hamill, „The elephant and the mice: election 2004 and the future of opposition politics in South Africa“ in: *The round table: the Commonwealth journal of international affairs*. 93 (2004), 377, S. 698.
- ¹⁸ Dennis Kadima, *The Politics of Party Coalitions in Africa* (Auckland Park: Eisa, 2006), 32.
- ¹⁹ Die Marke von 16 Prozent wurde im Wahlkampf der DA festgelegt und ist die Stimmenzahl, die in der Summe von den drei in der DA zusammengeschlossenen Parteien bei den vorherigen Parlamentswahlen erreicht wurde.
- ²⁰ James Hamill 2004, 693.
- ²¹ Vgl. Jessica Piombo, „Political Parties, Social Demographics and the Decline of Ethnic Mobilization in South Africa, 1994–1999“ in: *Party Politics*, vol. 11 (2005) iss. 4, S. 463.
- ²² Vgl. S. Mottiar, „A growing commitment to democracy: Kwa-Zulu-Natal in focus“ in: Electoral Institute of Southern Africa (Hrsg.), *Election Update 2004* (Pretoria: Electoral Institute of Southern Africa, 2004), 18.
- ²³ James Hamill 2004, 694.
- ²⁴ In einem Interview mit dem Democracy Development Programme in Durban (*DDP Bulletin 2006*, 7) bezeichnet Buthelezi das in der Regierungszeit der ANC-IFP beschlossene *floor crossing* als ein die Wähler verunsicherndes Element in der südafrikanischen Politik. „Floor-crossing has been the source of much controversy since its introduction in 2002. The IFP consistently argues that this exercise disenfranchises voters by effectively allowing politicians to ‘reallocate’ votes as they wish. It is particularly controversial because South African MPs are elected by proportional representation, and are nominated by political parties on a party list before a general election. There is also ample empirical evidence that floor-crossing does discourage voters from taking part in the elections.“
- ²⁵ James Hamill 2004, 696.
- ²⁶ Vgl. Anthony Butler, „South Africa’s political futures,“ in: *Government and opposition: a quarterly journal of comparative politics*, vol. 38 (2003) iss. 1, 97.
- ²⁷ Bantu Holomisa und Roelf Meyer, *A Better Future. The United Democratic Movement – Towards a Winning Nation in Ten Years* (Arcadia: UDM Publishing, 1999) 31.
- ²⁸ Bantu Holomisa und Roelf Meyer 1999, 74.
- ²⁹ United Democratic Movement (Hrsg.), *The Philosophical Nature of the UDM. Discussion Document* (Durban: UDM, 2002), 8.
- ³⁰ Ebenda, 9.
- ³¹ Wayne Thring, *Interview von Hans Maria Hejñ*, 18. Juli 2006 Durban, Elektronische Aufnahme.
- ³² Cheryllyn Dudley, „Issues in focus: Abortion“ in: ACDP (Hrsg.), *What the African Christian Democratic Party stands for* (Cape Town: ACDP, 2005), 1.

Zehn Jahre Verfassungsrechtsprechung in Südafrika

François Venter

1. Der Konstitutionalismus und das Gerichtswesen

Die neue verfassungsrechtliche Ordnung Südafrikas, die am 27. April 1994 ins Leben gerufen wurde, besteht seit nunmehr fast 13 Jahren. Die „endgültige“ (und immer noch aktuelle) Verfassung wurde jedoch 1996 beschlossen, am 10. Dezember 1996 von Präsident Mandela unterzeichnet und trat am 4. Februar 1997 in Kraft. Obwohl die Verfassung von 1996 keine grundlegenden Änderungen an dem 1994 eingerichteten Rechtsstaat vorsah, stellte sie dennoch den Endpunkt des verfassungsrechtlichen Reformprozesses dar, der 1990 begonnen hatte.

Sowohl die durch die neue Ordnung bewirkten Veränderungen als auch die Erfahrungen der Südafrikaner mit ihr lassen sich aus verschiedenen Blickwinkeln beschreiben. Für diesen Beitrag wurde die Arbeit des Verfassungsgerichts als Rahmen ausgewählt, da die Verfassungsgerichtsbarkeit per Definition den Höhepunkt der verfassungsrechtlichen Entwicklung darstellt, an dem sich die öffentliche Erfahrung orientiert.

Der erste verfassungsrechtliche Grundsatz, der in der 1993 ausgehandelten Übergangsverfassung als Richtlinie für die Abfassung der „endgültigen“ Verfassung von 1996 festgelegt wurde, forderte unter anderem „die Errichtung eines souveränen Staates, einer einheitlichen südafrikanischen Staatsbürgerschaft und eines demokratischen Regierungssystems“. Der VII. Verfassungsgrundsatz legt fest, dass das Gerichtswesen „mit den für den Schutz und Vollzug der Verfassung und der Grundrechte erforderlichen Befugnissen und Zuständigkeiten ausgestattet ist“. Auf dieser Grundlage entwickelte sich die Rolle der Gerichte im Laufe des vergangenen Jahrzehnts.

In einem der ersten Fälle, mit denen sich das Verfassungsgericht zu befassen hatte (der Fall Makwanyane, in dessen Verlauf die Todesstrafe für verfassungswidrig erklärt wurde), beschrieb Richter Sachs mit großer Beredsamkeit den Bezug zwischen der Arbeit der Gerichte und dem Konstitutionalismus (S v Makwanyane 1995 (3) SA 391 (CC) Abs. [389]–[392]): „Historisch ist der Konstitutionalismus ein Kind der Aufklärung. Mit ihm verbinden sich der Sturz der Willkürherrschaft und der Versuch, die Arbeit der Regierung auf die Grundlage bewährter und beständiger Prinzipien, Prozesse und Werte zu

stellen. Zur selben Zeit wurde die Folter abgeschafft, und die Verliese wurden geöffnet. Der Konstitutionalismus gründete sich auf zwei Gedanken, nämlich dass jeder Mensch aufgrund seines Menschentums über bestimmte angestammte Rechte verfügt, und dass niemand von Gott dazu berechtigt ist, über andere zu herrschen. [...] Die zweite große Welle des Konstitutionalismus, die nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzte, war auch eine Reaktion auf den ungeheuerlichen Machtmissbrauch, die institutionalisierte Unmenschlichkeit und die organisierte Missachtung des menschlichen Lebens in der Vergangenheit. Man begnügte sich nicht damit, die Existenz der Menschenrechte zu bestätigen; vor dem Hintergrund der Völkermorde und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die im Rahmen einer mit der staatlichen Souveränität verbundenen Rassenideologie begangen worden waren, wurden der Macht des Staates solide verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. [...] Auch kam der Konstitutionalismus zur selben Zeit in unser Land, als wir Gleichheit und Freiheit erlangten und Offenheit, gegenseitiges Entgegenkommen und Toleranz zur Regel wurden. [...] Der Idealismus, den wir mit diesem Urteil unterstützen, ist daher nicht in den Köpfen der Richter zu finden, sondern im Text der Verfassung und in den in ihr verkörperten Werten.“

Laut Art. 165 Abs. 2 der Verfassung sind die Gerichte „unabhängig und lediglich der Verfassung und den Gesetzen unterworfen, zu deren unparteiischer, vorurteilsfreier Anwendung sie verpflichtet sind“. Also ist die Auslegung der Verfassung und ihrer demokratischen Grundsätze die vorrangige Aufgabe der Gerichte, die gleichzeitig auch damit betraut sind, den Rechtsstaat und die Demokratie weiterzuentwickeln.

Als richterliche Funktion ist die Auslegung keineswegs ein mechanischer Prozess. Über die rechtliche Hermeneutik wird viel theoretisiert und philosophiert, und mit Recht. Obwohl ein Gericht bei der Verkündung seiner Erkenntnisse, Entscheidungen, Kommentare, Unterscheidungen und Anordnungen Selbstvertrauen beweisen muss, wird die Bewertung juristischer Argumente und rechtlicher Streitigkeiten immer von den subjektiven bewussten oder unbewussten Überlegungen der Menschen beeinflusst, die zu Gericht sitzen.

Im Lauf des letzten Jahrzehnts sah sich das Verfassungsgericht mehr als einmal mit Befangenheitsanträgen gegen seine Richter konfrontiert. Wesentliche Aspekte der Haltung des Gerichts zur Frage der Befangenheit lassen sich aufgrund des im Fall *SACCAWU* ergangenen Urteils (*President of the Republic of South Africa v South African Rugby Football Union* 1999 4 SA 147 (CC) Abs. [12]-[17]) wie folgt zusammenfassen:

1. Weil Richter Menschen sind, ist es nicht zu vermeiden, dass ihre Lebenserfahrung auch das Verständnis ihrer richterlichen Pflichten beeinflusst. Deswegen ist die Forderung nach „absoluter Neutralität“ im gerichtlichen Zusammenhang nicht erfüllbar.
2. Die richterliche Unparteilichkeit, nicht zu verwechseln mit „farbloser Neutralität“, ist eine absolute Vorbedingung für jedes zivilisierte System der Rechtssprechung. Das Gericht definiert eine solche Unparteilichkeit als „Offenheit und Zugänglichkeit ge-

genüber Argumenten ohne jede unangemessene Berücksichtigung der Vorurteile und persönlichen Ansichten sowohl der Parteien als auch des Richters selbst“. Praktisch ausgedrückt, bedeutet dies „die geistige Bereitschaft, sich von der Beweislage und den Einlassungen der Anwälte überzeugen zu lassen“.

Dass das Gericht sich der Frage gestellt und klare Richtlinien für den Umgang mit Befangenheitsanträgen aufgestellt hat, ist lobenswert. Welche politische Haltung unter den Richtern vorherrscht, wurde jedoch zur selben Zeit klar, als das Gericht in seinem Urteil zum Fall SACCAWU (Abs. [72] und [75]) die Ansicht vertrat, die Mitgliedschaft in der Oppositionsbewegung gegen die vor der Verfassung herrschende alte Ordnung sei deswegen praktisch eine Voraussetzung für die Ernennung zum Verfassungsrichter, weil die Kernwerte der Verfassung im Gegensatz zu denen der vorherigen Ordnung stünden. Das Gericht schloss damit aus politischen Gründen jede Möglichkeit aus, dass jemand, der damals nicht politisch aktiv war oder nicht ausdrücklich gegen die frühere Ordnung opponierte, mit Fug und Recht als Verfassungsrichter eingesetzt werden könnte. Andererseits schränkte das Gericht sein eigenes Gutachten durch die etwas ungereimte Erklärung ein, es werde „von allen Richtern erwartet, dass sie bei ihrem Amtsantritt ihre politischen Loyalitäten hinter sich lassen, was auch allgemein vorausgesetzt wird“.

In seiner Rechtsprechung insbesondere zu strittigen Fragen, die mit der Gewaltenteilung und den Verhältnissen innerhalb der Regierung zusammenhängen, hat das Gericht schon häufig den Vorrang der Verfassung hervorgehoben. Stark vereinfacht ausgedrückt, vertritt das Gericht folgende Meinung: „Gleichgültig, was andere denken mögen – das Gericht ist an den Wortlaut der Verfassung gebunden“ (und zwar so, wie das Gericht diesen Wortlaut im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Befugnisse auslegt).

2. Die südafrikanische Demokratie und das Gerichtswesen

Nach 1994 mussten sich die Gerichte häufig mit Angelegenheiten befassen, die aus politischen Streitigkeiten erwuchsen. In diesem Zusammenhang stellten sich stets auch Fragen zum Konstitutionalismus und zur Demokratie.

In dem Einleitungssatz zu Abschnitt 1 beschreibt die Verfassung von 1996 die Republik Südafrika als einen demokratischen Staat, während in Absatz (d) „ein Mehrparteiensystem der demokratischen Regierung“ als einer der Werte bezeichnet wird, auf die sich der Staat gründet. Damit stellt die Demokratie einen der wichtigsten Werte dar, an dem die Verfassung sowie das übrige Recht und das Verhalten der Regierung gemessen werden müssen. Diese Bestimmung verankert die Demokratie als zentralen Wert, aber dieser Wert wird auch in anderen Bestimmungen der Verfassung erwähnt.

Nach der Präambel gehört es zu den bedeutenden Zielen der Verfassung, eine „auf demokratischen Werten basierende Gesellschaft“ einzurichten, die „Grundlagen für eine demokratische, offene Gesellschaft zu schaffen, die nach dem Willen des Volkes regiert wird“

und „ein geeintes, demokratisches Südafrika aufzubauen“. Art. 7 Abs. 1 bestimmt „die Grundrechte zum Eckpfeiler der Demokratie in Südafrika“ und beschreibt Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit als „demokratische Werte“. Art. 36 Abs. 1 führt dies weiter aus, indem er vorschreibt, dass eine Einschränkung der Grundrechte nur „in soweit zulässig ist, als es in einer offenen und demokratischen Gesellschaft angemessen und gerechtfertigt erscheint, die auf Menschenwürde, Gleichheit und Freiheit beruht“. Art. 39 Abs. 1.a verpflichtet die Gerichte, bei ihrer Auslegung der Grundrechte „diejenigen Werte zu fördern, die einer offenen und demokratischen Gesellschaft zugrunde liegen, die auf der Würde des Menschen, auf Gleichheit und Freiheit basiert“.

Nach Art. 57 Abs. 1.b sowie nach Art. 70 Abs. 1.b sind die Nationalversammlung und der Nationalrat der Provinzen verpflichtet, sich jeweils eine eigene Geschäftsordnung zu geben, und zwar „unter gebührender Beachtung der Grundsätze der Repräsentation, der Partizipation, der Verantwortlichkeit, der Transparenz und der Beteiligung der Öffentlichkeit in einer Demokratie“. Art. 116 Abs. 1.b enthält eine ähnliche Vorschrift für die gesetzgebenden Organe der Provinzen. Art. 57 Abs. 2.b fordert die Nationalversammlung auf, in ihrer Geschäftsordnung dafür Sorge zu tragen, dass „die in der Versammlung vertretenen Minderheitsparteien nach demokratischer Gepflogenheit an den Verhandlungen im Parlament und den parlamentarischen Ausschüssen beteiligt werden“. Die entsprechenden Bestimmungen für die Provinz- und Kommunalparlamente sind in Art. 116 Abs. 2.b sowie in Art. 160 Abs. 8 niedergelegt. Derselbe Maßstab gilt laut Art. 61 Abs. 3 sowie Art. 70 Abs. 2.c auch für die Beteiligung von Minderheitsparteien an ständigen sowie außerordentlichen Delegationen am Nationalrat der Provinzen. Art. 70 Abs. 2.b fordert die Beteiligung aller Provinzen an den Ratsverhandlungen, und zwar wiederum „nach demokratischer Gepflogenheit“.

Nach Art. 59 Abs. 2 und Art. 72 Abs. 2 ist ein Ausschluss der Öffentlichkeit und der Medien aus den parlamentarischen Sitzungen nur dann zulässig, wenn „dies in einer offenen und demokratischen Gesellschaft angemessen und gerechtfertigt erscheint“. Art. 118 Abs. 2 dehnt diese Regelung auch auf die Provinzparlamente aus. Nach Art. 152 Abs. 1.a besteht das Hauptziel der Kommunalverwaltungen darin, „die Gemeinden demokratisch und verantwortungsbewusst zu verwalten“. Laut Art. 181 Abs. 1 ist es die Aufgabe aller in Kapitel 9 erwähnten Institutionen, „die rechtsstaatliche Demokratie in Südafrika zu stärken“. Nach Maßgabe von Art. 195 Abs. 1 „unterliegt die öffentliche Verwaltung den in der Verfassung verankerten demokratischen Werten und Prinzipien“. Art. 234 ermächtigt das Parlament dazu, „Rechtskataloge zu verbriefen, mit dem Ziel, „die durch die Verfassung errichtete Kultur der Demokratie zu vertiefen“. Art. 236 gestattet die Gründung politischer Parteien, „um die Mehrparteiendemokratie zu stärken“.

In Art. 1 Abs. d der Verfassung sind außerdem noch die folgenden Elemente der Demokratie aufgeführt: „das allgemeine Wahlrecht für Erwachsene, ein einheitliches Wähler-

verzeichnis, regelmäßig stattfindende Wahlen und ein demokratisches Mehrparteiensystem zur Sicherstellung von Verantwortlichkeit, Zugänglichkeit und Offenheit“.

In der Verfassung finden sich auch (leider recht vage) Elemente der direkten Demokratie, wie z.B. die Pflicht der Nationalversammlung, „die Teilnahme der Öffentlichkeit an den gesetzgeberischen und anderen Verfahren der Versammlung und ihrer Ausschüsse zu ermöglichen“ (Art. 59 Abs. 1.a), die Aufgabe der Verwaltung, die Öffentlichkeit zur Teilnahme an politischen Beschlüssen anzuhalten (Art. 195 Abs. 1.e) sowie die Beteiligung der Zivilgesellschaft am Vorschlagsverfahren für die Besetzung öffentlicher Stellen (Art. 193 Abs. 6).

Art. 19 der Verfassung enthält einen recht umfassenden Katalog „politischer“ Rechte in einer Demokratie, wie z.B. das Recht der Bürger auf freie politische Entscheidungen, das Recht auf freie, faire und regelmäßige Wahlen und das Wahlrecht selbst.

Im Zusammenhang mit Wahlen fordert die Verfassung eine einheitliche Wählerliste, ein Mindestwahlalter von 18 Jahren und ein System auf nationaler und Provinzebene, das „im Allgemeinen“ dem Verhältniswahlrecht entspricht (Art. 46 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 1). Auf Kommunalebene ist das reine Verhältniswahlrecht genauso erlaubt wie eine Kombination von Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht (Art. 157 Abs. 2).

In der Verfassung wird also sehr häufig auf die Demokratie und ihre einzelnen Elemente Bezug genommen. Andererseits ist weder in der Verfassung selbst noch in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts eine genaue Beschreibung der Demokratie oder ihrer Eigenschaften zu finden. In einem der ersten Urteile des Gerichts (*Executive Council, Western Cape Legislature v President of the RSA* 1995 4 SA 877 (CC) Abs. [202]) unternahm Richter Sachs den Versuch, die wesentlichen Komponenten des Rahmens festzulegen, den die Verfassung von 1993 als „den Übergang von einem System parlamentarischer Souveränität auf ein System parlamentarischer Demokratie in einem Rechtsstaat“ definiert.

Das erste Element bestand in der Verankerung von Grundrechten, die das Parlament nicht beschneiden durfte. Das zweite bestand in der inhaltlichen und verfahrensmäßigen Einschränkung der gesetzgeberischen Rechte des Parlaments gegenüber den Rechten der Provinzen. Drittens galten für jede Änderung der Verfassung durch das Parlament besondere Verfahren, die große Mehrheiten erforderten. Viertens wurde das Parlament in seiner Eigenschaft als Verfassungsgebende Versammlung, die für den Entwurf einer neuen Verfassung zuständig war, dazu verpflichtet, sich strikt an die 34 Grundsätze zu halten, die in Anhang 4 zu der Verfassung von 1993 aufgeführt waren. Schließlich legte die Verfassung bestimmte Verfahren fest, die die jeweiligen Funktionen der Nationalversammlung und des Senats sowie die Beziehungen zwischen ihnen regelten.

Diese Aufzählung von Elementen war auch für Richter Sachs ganz sicher keine umfassende Definition der Demokratie in Südafrika. Interessanterweise tauchten dieselben Elemente

jedoch im Lauf des nächsten Jahrzehnts immer wieder in Verfassungsstreitigkeiten auf, die mit der Entwicklung der neuen südafrikanischen Demokratie in Zusammenhang standen. Die allgemeine Haltung des Verfassungsgerichts zur Demokratie erhellt aus dem folgenden kurzen Überblick über einige seiner Urteile.

2.1 Redefreiheit und Immunität in der Legislative

Im April 2003 befasste sich das Gericht mit der Befreiung von Stadträten von der Haftpflicht für Aussagen, Eingaben oder Vorlagen im Kommunalparlament. Die in dem Urteil niedergelegten Grundsätze sollten gleichermaßen in den gesetzgebenden Körperschaften der Provinzen und des Gesamtstaates Anwendung finden. Dem Gericht lag eine Berufung gegen die Entscheidung eines High Court vor, nach der Stadträte aufgrund ihres Verhaltens bei einer Mehrheitsentscheidung (das nach Ansicht des Gerichts „inkompetent, böswillig und bis zu einem gewissen Grad rassistisch“ war) für die Kosten der daraus erwachsenden Zivilklagen haftbar gemacht werden konnten. Nach Ansicht des Gerichts schließt die gesetzliche Immunität eines Stadtrats jedoch jede persönliche Haftung für die eigenen Handlungen aus. Außerdem sollten die Gerichte keine Beschlüsse zur Erstattung von Kosten erlassen, um einem Stadtrat „eine Lektion zu erteilen“, denn dies verstoße gegen das Prinzip der Gewaltenteilung (*Swartbooi v Brink* 2003 (5) BCLR 502 (CC)).

Der Fall stellt möglicherweise ein extremes Beispiel dafür dar, wie weit das Gericht zum Schutz der Redefreiheit zu gehen bereit ist. Wäre es bei der Entscheidung direkt um die Grenzen der Immunität und nicht um die Rechtmäßigkeit eines Kostenerstattungsbeschlusses gegangen, wäre das Ergebnis vielleicht restriktiver ausgefallen.

2.2 Regierungsinterne Beziehungen, d.h. die vertikale Gewaltenteilung zwischen der nationalen, der Provinz- und der Kommunalebene

Im September 1995 erklärte das Gericht einen Nachtrag zu dem Local Government Transition Act, der sich mit Kommunalwahlen befasste, für unvereinbar mit der Verfassung und daher für nichtig. In dem Nachtrag ermächtigte das Parlament den Präsidenten, dem Gesetz per Dekret weitere Nachträge hinzuzufügen. Dem Parlament wurde jedoch die Gelegenheit gegeben, die fehlerhafte Bestimmung innerhalb eines Monats zu berichtigen (*Executive Council, Western Cape Legislature v President of the RSA* 1995 (4) SA 877 (CC)). Das Urteil beweist, dass das Gericht schon damals bereit war, seine verfassungsmäßige Autorität auch gegen das Parlament und gegen den Präsidenten durchzusetzen.

Zwei Monate später, im November 1995, musste sich das Gericht wieder mit der verfassungsrechtlichen Beziehung zwischen den Regierungen des Landes insgesamt und den Provinzen beschäftigen. Damals wurde gegen bestimmte Zusätze zur Verfassung Beschwerde eingelegt, mit denen die Befugnis zur Festlegung der Entschädigungen für die Premierminister der Provinzen und die Mitglieder der Exekutivräte von den Provinzparlamenten auf den Präsidenten übertragen wurde. Das Gericht wies den Einspruch zurück und stellte

die Rechtswirksamkeit der Verfassungszusätze fest (Premier, KwaZulu-Natal v President of the RSA 196 (1) SA 769 (CC)).

Im April 1996 hatte das Gericht die relativen Kompetenzen der Zentral- und Provinzregierungen im Bereich der konkurrierenden Bildungsgesetzgebung zu bewerten. Der Präsident der Nationalversammlung legte dem Gericht einen Gesetzesentwurf vor, um dessen Verfassungsmäßigkeit überprüfen zu lassen. Es wurde festgestellt, dass der Entwurf mit der Verfassung nicht unvereinbar sei (In re National Education Bill 1996 3 SA 289 (CC)). Die Begleitumstände des Falles zeigen deutlich, dass dem Gericht immer mehr politisches Vertrauen und Achtung entgegengebracht wurde.

Als sich zwischen der Regierung der Provinzen Western Cape und KwaZulu-Natal einerseits und der Zentralregierung andererseits ein Streit um ihre verfassungsmäßigen Befugnisse zur Rechtssetzung im Bereich der Kommunalverwaltung erhob, erklärte das Gericht im Oktober 1999 einzelne Bestimmungen des Local Government Municipal Structures Act, den das Parlament 1998 verabschiedet hatte, aufgrund ihrer Unvereinbarkeit mit einzelnen Bestimmungen der Verfassung für ungültig. Dieser Fall fügte sich in eine Reihe von Urteilen ein, in denen das Gericht ein sicheres Urteil über Streitigkeiten zwischen Staatsorganen fällte, die mit großer politischer Schärfe ausgetragen wurden. Dass von KwaZulu-Natal und der Western Cape-Provinz so viele verfassungsrechtliche Klagen gegen die Zentralregierung angestrengt wurden, erklärt sich aus der Tatsache, dass die beiden Provinzen in den ersten Jahren von der IFP bzw. der National Party regiert wurden.

2.3 Urteile zur Prüfung der Gültigkeit gesetzgeberischer Maßnahmen

Zusätzlich zu den bereits erwähnten Fällen befasste sich das Gericht auch anderwärts mit verfassungsrechtlichen Streitigkeiten über die Gültigkeit von Gesetzen, die nach 1994 verabschiedet wurden.

Im April 1996 stellte das Gericht die Verfassungsmäßigkeit der Gauteng Education Bill fest, die Sprachkompetenzprüfungen als Voraussetzung für die Zulassung zu öffentlichen Schulen ausschloss und Richtlinien für die Religionspolitik an diesen Schulen festlegte. Diese Entscheidung ließ den ideologischen Standpunkt des Gerichts klarer erkennen als die meisten anderen. Ein Richter zeigte sogar einen gewissen Sarkasmus, als er in seinem Urteil mit Hilfe eines Zitats aus der alten Nationalhymne seine Ansicht untermauerte, es stehe zwar jedem frei, sein kulturelles Erbe zu erhalten, aber nur auf eigene Kosten (Ex Parte Gauteng Provincial Legislature: in re Dispute Concerning the Constitutionality of Certain Provisions of the Gauteng School Education Bill of 1995 1996 (3) SA 165 Abs. [42]).

Im Juli 1996 wandten sich die ANC-Vertreter im Parlament von KwaZulu-Natal gegen ein von der Legislative verabschiedetes Gesetz, das dem König und anderen traditionellen Führern der Zulu die Annahme von Entschädigungen nur im Rahmen der entsprechenden Gesetze gestattete. Nach ihrer Meinung waren diese Gesetze verfassungswidrig. Das Gericht

wies die Beschwerde zurück und stellte die Vereinbarkeit der fraglichen Gesetze mit der Verfassung fest (In re KwaZulu-Natal Amakhosi and Iziphakanyiswa Amendment Bill of 1995 1996 (4) SA 653 (CC)).

Im September 1996 hatte das Gericht einen Verfassungsentwurf für die Provinz KwaZulu-Natal zu begutachten. Das Dokument hatte hochgesteckte Ziele, denn es gewährte der Provinz extensive Autonomierechte, die fast an die völlige Unabhängigkeit heranreichten. Das Gericht stellte fest, dass der Entwurf nicht im Einklang mit den Bestimmungen der Verfassung von 1993 stand. Das Parlament von KwaZulu-Natal ließ die Sache fallen (Certification of the KwaZulu-Natal Constitution 1996 (4) SA 1098 (CC)).

Im September 1997 überprüfte das Gericht einen Verfassungsentwurf für die Provinz Western Cape anhand der in der Verfassung von 1993 festgelegten Anforderungen. Obwohl es feststellte, dass der Entwurf der Verfassung entsprach, verweigerte es ihm die Zustimmung, weil drei Einzelelemente des Entwurfs nicht mit der Verfassung in Einklang gebracht werden konnten. Das Parlament stellte diese Mängel alsbald ab, worauf das Gericht im November 1997 die Verfassung absegnete. Bis heute ist diese Verfassung die einzige, die von einer Provinz rechtsgültig verabschiedet wurde (Certification of the Constitution of the Western Cape, 1997 1997 (4) SA 795 (CC); 1998 (1) SA 655 (CC)).

Als die ANC-Fraktion im Parlament von KwaZulu-Natal die Rechtsgültigkeit eines aufgrund delegierter Kompetenzen ergangenen Gesetzes infrage stellte, das die Einrichtung von Regionalräten vorsah, denen auch traditionelle Führer angehören sollten, wies das Gericht im März 1998 die Beschwerde zurück und erklärte das Gesetz für vereinbar mit den Bestimmungen der Verfassung von 1993, die im Interesse einer kontinuierlichen Regierungsführung das Ziel verfolge, einen Ausgleich zwischen demokratischen und traditionellen Regierungsformen herzustellen (African National Congress v Minister of Local Government and Housing, KwaZulu-Natal 1998 (3) SA 1 (CC)).

Im März 1999 hatte das Gericht über die Rechtsgültigkeit eines Gesetzes zu urteilen, das den öffentlichen Dienst in einer Weise umstrukturierte, die nach Ansicht des Premierministers von Western Cape die verfassungsrechtlichen Kompetenzen der Provinzen beschnitt. Das Gericht stellte jedoch fest, das Gesetz sei mit der Verfassung vereinbar, mit Ausnahme einer Bestimmung, die einen Minister der Zentralregierung ermächtigte, Funktionen der Provinzverwaltung ohne die Zustimmung der Provinzregierung auf nationale Behörden zu übertragen (Premier, Western Cape v President of the RSA 1999 (3) SA 657 (CC)).

Als das Parlament im Jahr 2002 vier Gesetze verabschiedete, mit denen das verfassungsrechtliche Verbot des *floor crossing* abgeschafft werden sollte, focht das UDM diese Gesetze aus verfassungsrechtlichen Gründen an. Der Begriff *floor crossing* bezeichnet eine Praxis, bei der Abgeordnete von der Partei, über deren Liste sie ihr Mandat erlangt haben, zu einer anderen Partei übertreten, ohne dabei ihr Mandat abzugeben. Im Oktober 2002

stellte das Gericht in drei aufeinander folgenden Urteilen fest, dass *floor crossing* trotz der Anforderungen des Verhältniswahlrechts und eines demokratischen Mehrparteiensystems nicht mit der Verfassung unvereinbar sei. Die in den Gesetzen festgelegten Einschränkungen erachtete das Gericht als zweckmäßig. Die auf nationaler und Provinzebene verabschiedeten Gesetze über *floor crossing* wurden jedoch für verfassungswidrig erklärt, weil man den Verfahrensfehler begangen hatte, *floor crossing* nicht durch eine Verfassungsänderung, sondern im Rahmen der einfachen Rechtssetzung zu legalisieren (United Democratic Movement v President of the RSA 2003 (1) SA 472, 488 and 495 (CC)).

2.4 Beilegung von Wahlstreitigkeiten

Im April 1999 hatte das Gericht über die Frage zu entscheiden, ob Gefängnisinsassen die Teilnahme an Wahlen gestattet sei. Das Gericht urteilte, das von der Verfassung garantierte Wahlrecht gelte auch für Gefängnisinsassen, und die unabhängige Wahlkommission habe im erforderlichen und angemessenen Umfang Vorkehrungen dafür zu treffen, ihnen die Teilnahme an der Wahl zu ermöglichen (August v Electoral Commission 1999 (3) SA 1 (CC)).

Der Premierminister von Western Cape legte Beschwerde gegen eine Entscheidung der unabhängigen Wahlkommission ein, nach der sich das Provinzparlament aus 39 Mitgliedern und nicht, wie in der Provinzverfassung vorgeschrieben, aus 42 zusammensetzen sollte. Im Mai 1999 erklärte das Gericht die Entscheidung der Kommission für ungültig und gab den Bestimmungen der Provinzverfassung in dieser Hinsicht den Vorrang (Premier of the Western Cape v Independent Electoral Commission 1999 (3) SA 657 (CC)).

1998 verabschiedete das Parlament ein Gesetz über alkoholhaltige Getränke, das dem Präsidenten zur Genehmigung vorgelegt wurde. Dieser jedoch hatte Vorbehalte wegen möglicher Verfassungswidrigkeiten und leitete es zur Begutachtung an das Gericht weiter. Es ging darum, ob in diesem Fall ein Eingriff der nationalen Gesetzgebung in Angelegenheiten vorlag, die laut Verfassung den Provinzbehörden vorbehalten waren. Im November 1999 erklärte das Gericht das Gesetz zum größten Teil für verfassungswidrig (Ex Parte President of the Republic of South Africa: In re Constitutionality of the Liquor Bill 2000 (1) SA 732 (CC)).

In einem Streit zwischen der Gemeinde Stilbaai und der unabhängigen Wahlkommission hatte das Gericht über die Stellung der Kommission im Hinblick auf eine mögliche Anwendung der Verfassungsbestimmungen über Zusammenarbeit innerhalb der Regierung zu urteilen. Im Juni 2001 urteilte das Gericht, die Kommission gehöre nicht zum Bereich der Zentralregierung, da sie deutlich erkennbar außerhalb der Regierung stehen müsse (Independent Electoral Commission v Langeberg Municipality 2001 (3) SA 925 (CC)).

2.5 Urteile zur Verfassungsmäßigkeit von Maßnahmen der Exekutive

1999 setzte der Präsident irrtümlicherweise ein Medikamentengesetz in Kraft, bevor das dazugehörige umfangreiche Regelwerk verabschiedet worden war. Dies führte zu einer ge-

fährlichen Situation, und der Präsident wandte sich an die Gerichte mit dem Ersuchen, seine Maßnahmen in dieser Hinsicht für nichtig zu erklären. Dabei erhob sich die heikle Frage, ob die Gerichte überhaupt dazu befugt seien, eine solche Maßnahme zu prüfen. Das Gericht hielt sich für zuständig für den Fall, dass der Nachweis erbracht werden konnte, dass die betreffende Maßnahme nicht mit der Verfassung vereinbar war. Da dies der Fall war, erklärte das Gericht die Entscheidung für irrational und damit unvereinbar mit dem Grundprinzip der Rechtsstaatlichkeit in der Verfassung (*Pharmaceutical Manufacturers Association of SA In re: the ex parte application of the President of the Republic of South Africa* 2000 (2) SA 674 (CC)).

Nachdem Richter Heath durch den Präsidenten zum Leiter einer Sonderkommission zur Untersuchung angeblicher Verstöße gegen Vorschriften und Amtspflichten in staatlichen Institutionen berufen worden war, erklärte das Gericht seine Ernennung im November 2000 für unhaltbar, weil sie dem Prinzip der Gewaltenteilung zuwiderlaufe. Das Gericht kam zu dem Schluss, die erforderlichen intensiven Untersuchungen sollten einem Angehörigen der Richterschaft nicht zugemutet werden (*South African Association of Personal Injury Lawyers v Heath* 2001 (1) SA 883 (CC)).

Als eine Gruppe von Männern, die als Söldner verdächtigt wurden und deswegen in Zimbabwe vor Gericht standen, sich an das Gericht wandten mit dem Ersuchen, die Regierung anzuweisen, sie möge dringend etwas zur Sicherung der verfassungsmäßigen Rechte der Häftlinge im Ausland unternehmen und ihre Freilassung oder Auslieferung bewirken, stellte das Gericht im August 2004 fest, dass eine Entscheidung darüber, ob und gegebenenfalls inwieweit Schutzmaßnahmen angebracht seien, zum Bereich der Außenpolitik gehöre, der grundsätzlich Sache der Exekutive sei. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Gerichte für Fragen im Zusammenhang mit diplomatischen Schutzmaßnahmen nicht zuständig wären, da die öffentliche Gewalt insgesamt der Kontrolle durch die Verfassung untersteht (*Kaunda v President of the RSA* 2005 (4) SA 235 (CC)).

3. Die Gewaltenteilung

3.1 Anwendung und Weiterentwicklung der Doktrin

Das Verfassungsgericht hat sich schon häufig zur Doktrin der Gewaltenteilung geäußert und dabei einen spezifisch südafrikanischen Standpunkt zu dieser Doktrin herausgearbeitet.

In seinem First Certification Judgement (*In re: Certification of the Constitution of the Republic of South Africa*, 1996 1996 (4) SA 744 (CC)) hatte das Gericht zu prüfen, ob die Verfassung dem Prinzip der Gewaltenteilung nach Maßgabe des sechsten Grundsatzes der Verfassung von 1993 entspricht. Das Gericht vertrat ungeachtet einiger für die Doktrin charakteristischer Grundprinzipien die folgende Ansicht: „Eine vollständige Gewaltenteilung kann in keinem Verfassungsschema verwirklicht werden; die Teilung ist in jedem Fall nur

partiell.“ Zudem reflektiere das südafrikanische Modell „die historischen Begleitumstände unserer verfassungsrechtlichen Entwicklung“ (Abs. [109] und [112]).

Im Fall Heath erklärte das Verfassungsgericht, das durch die Gerichte zu entwickelnde südafrikanische Modell solle „unter Berücksichtigung der Geschichte Südafrikas und seiner neuen Ordnung einen wohl abgewogenen Ausgleich schaffen zwischen dem Bedürfnis, die Regierung mit Hilfe der Gewaltenteilung zu kontrollieren, und der Gefahr einer vollständigen Aufteilung der Machtbefugnisse, die es der Regierung unmöglich machen würde, Maßnahmen rechtzeitig zu ergreifen, die im öffentlichen Interesse liegen“. Bei der Bestimmung der Grenzen der Gewaltenteilung verließ sich das Gericht auf seine eigene Auslegung der Verfassung und schloss sich dabei zum wiederholten Male der Ansicht von L. H. Tribe, einem prominenten amerikanischen Verfassungsrechtler, an: „Wenn ein Verfassungstext klare Aussagen zur Frage der Gewaltenteilung enthält, ist es wichtig, diesen Text nicht zugunsten abstrakter Prinzipien zu überspringen, die wir zwar vielleicht in unserem Regime der Gewaltenteilung verwirklicht sehen möchten, die aber in der Struktur unserer Verfassung nicht zu finden sind.“ (Van Rooyen 2002 (5) SA 246 (CC) Abs. [34])

Das Gericht beschrieb seine Verantwortung für die Verteidigung der Gewaltenteilung wie folgt (Van Rooyen Abs. [48]): In einer konstitutionellen Demokratie wie der unseren, in der die Verfassung das oberste Gesetz der Republik darstellt, sind die Gerichte mit beträchtlichen Vollmachten zur Verteidigung der Verfassung ausgestattet. Bei der Ausübung dieser Vollmachten verlangt es die Doktrin der Gewaltenteilung, dass sich die Justiz in ihren Äußerungen zu den anderen Gewalten des Staates genauso achtungsvoll und höflich verhält wie die anderen Gewalten gegenüber der Justiz und im Umgang miteinander.

3.2 Die Grenzen werden ausgelotet

Besonders im Bereich der rechtswirksamen sozioökonomischen Rechte lotet das Verfassungsgericht die Grenzen der richterlichen Autorität gegenüber anderen Regierungsgewalten aus. In dieser Rolle sieht sich das Gericht in vieler Hinsicht durch die Verfassung bestätigt.

Historisch gesehen, sind sozioökonomische Rechte insoweit atypisch, als sie den Inhaber nicht mit Möglichkeiten zur Verteidigung gegen behördliche Übergriffe ausstatten, sondern mit Ansprüchen auf bestimmte Handlungen und Dienstleistungen seitens des Staates. Aus diesem Grund findet seit langem eine Debatte darüber statt, ob und wie diese Rechte wahrgenommen und eingeklagt werden können.

Die fraglichen Rechte sind hauptsächlich in Art. 26 und 27 der Verfassung niedergelegt und erstrecken sich auf angemessene Unterbringung, Gesundheitsfürsorge, die Versorgung mit Lebensmitteln und Trinkwasser und soziale Sicherheit. Wichtig ist dabei, dass diese Rechte durch die Verantwortung des Staates begrenzt werden, „zu ihrer schrittweisen Verwirkli-

chung im Rahmen der Möglichkeiten angemessene gesetzgeberische und andere Maßnahmen zu ergreifen“.

Das erste Anzeichen für die Entschlossenheit des Gerichts, nicht nur bei der Fortentwicklung des südafrikanischen Rechts, sondern auch ganz allgemein neue Wege einzuschlagen, zeigte sich bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung. Das Gericht gestand zu, dass diese Rechte nicht zu den „allgemein anerkannten Grundrechten“ gehören, wies jedoch das Argument zurück, es sei ein Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung, wenn sich aus der Wahrnehmung dieser Rechte Konsequenzen für den Etat der Regierung ergäben. Nach Ansicht des Gerichts sind sozioökonomische Rechte „zumindest bis zu einem gewissen Grad justitiabel“ und können zumindest „negativ vor unzulässigen Beeinträchtigungen geschützt werden“.

In dem ersten Fall, bei dem diese Haltung auf den Prüfstand kam (*Soobramoney v Minister of Health, KwaZulu-Natal* 1998 (1) SA 765 (CC)), lehnte das Gericht einen Antrag ab, nach dem ein Provinzhospital angewiesen werden sollte, einen todkranken Patienten einer kostspieligen Dialysebehandlung zu unterziehen. Es begründete seine Ablehnung unter anderem damit, dass dem Staat nur begrenzte Mittel zur Verfügung stünden. In Abs. 29 erklärt das Gericht: „Die Gerichte gehen im Allgemeinen nur zurückhaltend gegen rationale Entscheidungen vor, die von den dafür zuständigen politischen Organen und medizinischen Stellen im guten Glauben gefällt werden.“ Dies deutet darauf hin, dass für die Vertretbarkeit einer Leistungsverweigerung guter Glaube und Rationalität auf Seiten der Exekutive und der Verwaltung von größter Bedeutung sind. In den nächsten beiden Fällen wurden jedoch neue Wege beschritten.

In seinem mittlerweile berühmt gewordenen Urteil im Fall *Grootboom* (*Government of the RSA v Grootboom* 2001 (1) SA 46 (CC)) untersuchte das Gericht die Politik zur Unterbringung mittelloser Personen auf allen drei Ebenen der Regierung und stellte dabei schwere Mängel fest. Nach Ansicht des Gerichts ist der Staat durch die Verfassung dazu verpflichtet, zur Erfüllung seiner Verpflichtungen gemäß Art. 26 ein einheitliches, koordiniertes Programm zu erarbeiten und umzusetzen. Die bestehenden Programme hingegen „erfüllen nicht die Verpflichtungen, die Art. 26 Abs. 2 dem Staat auferlegt“. Das Gericht wies den Staat deshalb an, ein Programm mit „angemessenen Hilfsmaßnahmen für Menschen zu erarbeiten und umzusetzen, die weder über eigenen Grund und Boden noch über ein Dach über dem Kopf verfügen und unter unerträglichen Bedingungen oder in Krisensituationen leben“. Wesentlich an diesem Urteil, das die Grundlage für die Weiterentwicklung der rechtlichen Regelungen zur Wahrnehmung sozioökonomischer Rechte lieferte, ist die Betonung der Angemessenheit bei der politischen Umsetzung. Obwohl dieser Ansatz im juristischen Denken keineswegs neu ist, ist die genaue Bestimmung dessen, was als angemessen anzusehen ist, immer subjektiven Überlegungen und damit auch möglichen Widersprüchen unterworfen.

Im Fall TAC (Minister of Health v Treatment Action Campaign 2002 (5) SA 721 (CC)) hielt das Gericht die Politik der Regierung für nicht angemessen, das Antiretroviralmedikament Nevirapin nur Müttern und Kindern in bestimmten Krankenhäusern zugänglich zu machen, an denen die Wirksamkeit und Sicherheit des Medikaments getestet wurde. In seiner gründlichen Untersuchung der Zuständigkeit der Gerichte für Streitigkeiten über sozio-ökonomische Rechte kam das Gericht im Abs. 101 zu folgendem Schluss: „Bei Streitfällen über sozioökonomische Rechte muss [...] wahrscheinlich ein Gericht angerufen werden, um die Politik des Staates zu bewerten und ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung zu beurteilen. Kommt das Gericht zu dem Schluss, dass die Politik nicht mit der Verfassung vereinbar ist, [...] so muss es dies feststellen. Das ist aber nicht alles. [...] Nach Maßgabe der Verfassung hat ein Gericht dann ‚entsprechend einzuschreiten‘, wenn ein Verstoß gegen ein Grundrecht nachgewiesen werden kann. Dazu ist das Gericht mit weit reichenden Vollmachten ausgestattet. Zusätzlich zu der Feststellung eines Verstoßes, zu der es verpflichtet ist, [...] kann das Gericht auch ‚im Rahmen von Recht und Gerechtigkeit weiter gehende Verfügungen erlassen‘.“

In seinem Urteil erließ das Gericht eine extensive Verfügung, in der es die Regierung unter anderem aufforderte, ein umfassendes, koordiniertes Programm zu erarbeiten und umzusetzen, das schwangeren Frauen den Zugang zu einer medizinischen Versorgung zur Bekämpfung der Übertragung des HIV-Virus von der Mutter auf das Kind ermöglicht. Vor dem Hintergrund der Mängel der aktuellen Politik legte das Urteil wesentliche Elemente des zu erarbeitenden Planes fest und gebot die Abschaffung der Regelungen, die bislang die Behandlung mit Nevirapin zur Minderung des Risikos einer HIV-Übertragung von der Mutter auf das Kind in öffentlichen Krankenhäusern verboten und auf Forschungs- und Ausbildungsstätten beschränkten.

Die Richter sind sich ständig bewusst, welche Auswirkungen ihre Urteilssprüche zu sozioökonomischen Angelegenheiten auf die Gewaltenteilung haben können. Dies tritt im Fall TAC besonders klar zu Tage. So erklärt das Gericht z.B. in Abs. 38 seines Urteils: Es ist nicht eigentlich Sache der Gerichte, über Fragen Recht zu sprechen, bei denen ihre Urteile vielfältige soziale und wirtschaftliche Konsequenzen für die Gemeinschaft nach sich ziehen könnten. Die Verfassung sieht für die Gerichte eine auf bestimmte Bereiche begrenzte Rolle vor, die darin besteht, den Staat zu bestimmten Maßnahmen zur Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Pflichten aufzufordern und diese Maßnahmen auf ihre Angemessenheit zu überprüfen. Eine solche Überprüfung der Angemessenheit kann zwar zu finanziellen Konsequenzen führen, aber ihr unmittelbarer Zweck besteht nicht in einer Umschichtung des Etats. Damit ist der verfassungsmäßige Ausgleich zwischen Judikative, Legislative und Exekutive gesichert.

Der Erklärung über die „auf bestimmte Bereiche konzentrierte Rolle“ der Gerichte zum Trotz stand das Verfassungsgericht von Anfang an im Zentrum der sozialen Umstrukturi-

rierung des Landes. Zweifellos ergaben sich tief greifende Konsequenzen aus dem Urteil, in dem das Gericht die Todesstrafe und die körperliche Züchtigung für verfassungswidrig erklärte, sowie aus seiner Rechtsprechung zur Gleichberechtigung in so verschiedenen Bereichen wie aktive Antidiskriminierung, die Gleichstellung der Geschlechter, die Stellung von Homosexuellen, Religionsfreiheit und die Verantwortung des Staates gegenüber Opfern von Verbrechen, die von Angeklagten begangen werden, die gegen Kautions auf freien Fuß gesetzt wurden.

In dieser Hinsicht sind die Urteile des Gerichts über sozioökonomische Rechte von besonderer Bedeutung. Wenn das Gericht den Staat anweist, „Maßnahmen zur Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Pflichten zu ergreifen“, und sich vorbehält, die Angemessenheit seines Verhaltens zu überprüfen, verhält es sich ganz sicher nicht unterwürfig und gehemmt. Das Gericht hat keinen Zweifel daran gelassen, dass es aufgrund seiner verfassungsmäßigen Vollmachten dazu berechtigt ist festzustellen, was mit der Verfassung vereinbar ist und was nicht. Der dabei angelegte Maßstab, nämlich die Angemessenheit, kann nur bedeuten „angemessen nach Ansicht des Gerichts“. Das Gericht zeigte sozusagen seine Zähne, als es in Abs. 99 des TAC-Urteils erklärte: Selbst einfache Feststellungen, die sich gegen Regierungs- oder Staatsorgane richten, können deren Politik beeinflussen und durchaus auch finanzielle Konsequenzen nach sich ziehen. Die Regierung ist durch die Verfassung an derartige Verfügungen gebunden und dazu verpflichtet, sie ohne Ansehen ihrer möglichen politischen Auswirkungen umzusetzen und die dazu erforderlichen Ressourcen bereitzustellen.

Das bedeutet nicht notwendigerweise, dass das Gericht hier einen falschen Ansatz verfolgt. Die Verantwortung, die es in seinen Urteilen beschreibt, nämlich als maßgeblicher Wächter über die Verfassung zu fungieren, ist ihm in der Tat anvertraut. Bislang hat es sich dieser Aufgabe zumeist erfolgreich entledigt, besonders wenn man bedenkt, wie häufig das Gericht vom Parlament, von den Provinzparlamenten, dem Präsidenten, der Regierung, von Premierministern und Ministern angerufen wurde, wenn Unzulänglichkeiten festgestellt worden waren und Abhilfe geschaffen werden musste. Die Tatsache, dass die Legislative und die Exekutive die Sprüche des Gerichts bislang nicht nur toleriert, sondern sogar umgesetzt haben, ist für den Konstitutionalismus in Südafrika äußerst positiv.

Das Gericht hat sich auch über die theoretisch vage Natur bestimmter Aspekte der Gewaltenteilung geäußert. In Abs. 98 des TAC-Urteils bezieht es sich auf frühere Entscheidungen, wenn es erklärt: „Obwohl es keine scharfen Trennlinien gibt, die die Aufgaben der Legislative, der Exekutive und der Judikative voneinander scheiden, gehören bestimmte Angelegenheiten im Wesentlichen in den Zuständigkeitsbereich einer Regierungsgewalt, nicht aber der beiden anderen.“ Trotzdem fährt das Gericht in Abs. 99 fort: Wenn eine Politik des Staates als nicht mit der Verfassung vereinbar infrage gestellt wird, müssen die Gerichte beurteilen, ob der Staat bei der Formulierung und Umsetzung dieser Politik seinen

verfassungsmäßigen Verpflichtungen nachgekommen ist. Falls dies nach Ansicht des Gerichts nicht der Fall ist, ist das Gericht durch die Verfassung verpflichtet, eine entsprechende Feststellung zu treffen. Falls dies eine Beeinträchtigung der Exekutive darstellen sollte, so ist diese Beeinträchtigung durch die Verfassung selbst gerechtfertigt.

4. Abschließende Bewertung

Um ein noch umfassenderes Bild der verfassungsrechtlichen Entwicklungen in Südafrika nach 1994 zu zeichnen, könnte man noch viele andere Aspekte der Arbeit des Verfassungsgerichts schildern. Erwähnenswert wären z.B. die zukunftsweisenden Entscheidungen zum Schutz der Reputation von Persönlichkeiten aus dem öffentlichen Leben, zur Religionsfreiheit, zur Gleichheit, zur Stellung von im Land lebenden Ausländern, zu den Auswirkungen der Verfassung auf die Familie, zur Ausweitung von Grundrechten auf private Beziehungen usw. Die Urteile zu diesen wie zu vielen anderen Fragen haben im Lauf des letzten Jahrzehnts wesentlich zur Entwicklung des Verfassungsrechts und der Politik beigetragen. Das Gericht trägt die Verantwortung für zahlreiche äußerst fortschrittliche und oft auch umstrittene Entwicklungen im öffentlichen und juristischen Bereich. Mit seiner intellektuellen Führungsrolle im öffentlichen Leben Südafrikas fördert das Gericht die ideologische Akzeptanz des Konstitutionalismus in der Politik und der Öffentlichkeit. Seine Arbeit wird jedoch auch weiterhin umstritten bleiben, weil es dabei auch um die Lösung grundlegender sozialer Probleme in einer diversifizierten Gesellschaft geht, die in den Bereichen Armutsbekämpfung, Entwicklung, Gesundheit und soziale Dienstleistungen mit großen Schwierigkeiten zu kämpfen hat.

Das Gericht konnte für das gesamte Gerichtswesen neue Maßstäbe setzen. So wurde ein neues Verfahren für die Urteilsverkündung eingeführt, die Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit auf bemerkenswerte Weise verbessert, die Abwicklung vor dem Gericht weniger formell gestaltet und eine eher wissenschaftliche Atmosphäre eingeführt, ohne dass die Autorität oder das Ansehen des Gerichts darunter gelitten hätten.

Ganz ohne Zweifel wird es zur Stichhaltigkeit einzelner Urteile immer verschiedene Meinungen geben. Das geht auch aus der Tatsache hervor, dass das Gericht selbst oft geteilter Meinung ist, wobei die Ansicht der Minderheit ebenfalls veröffentlicht wird. Auch der Tenor und die Zielrichtung der Urteile des Gerichts werden sich sehr wahrscheinlich in dem Maß ändern, in dem die Zusammensetzung des Senats wechselt. Dies ist jedoch keineswegs überraschend, sondern vielmehr kennzeichnend für die höchsten Gerichte in einer jeden Demokratie. Auf jeden Fall kann man sagen, dass sämtliche Urteile des Gerichts so wohl durchdacht und begründet waren, dass ihnen auch die Verfassungsgerichte anderer Länder ihren Respekt und ihre Anerkennung nicht versagen konnten. Die progressiven Urteile des Gerichts werden sogar von anderen Gerichten und Gelehrten überall auf der Welt häufig zitiert. Damit leistet das Verfassungsgericht einen unermesslichen Beitrag zur Stellung der

Republik Südafrika als einer funktionierenden konstitutionellen Demokratie in einer turbulenten Gesellschaft.

Die Außenpolitik Liberias seit der Unabhängigkeit – Aspekte ihrer Bestimmungsgründe

Klaus D. Loetzer

1. Einführung

Methodische Anmerkungen

1847 aus der Kolonie Liberia hervorgegangen, kann die Republik Liberia neben Äthiopien auf die längste Geschichte als unabhängiger Staat in Afrika zurückblicken. Man könnte daher annehmen, in Liberia hätten sich im Laufe der Zeit politische Institutionen und Prozesse herausgebildet, die im Vergleich zu den erst in den fünfziger und sechziger Jahren des 20. Jahrhundert unabhängig gewordenen Kolonien ausgereifter und beständiger seien. Das ist aber nicht der Fall. Die Bürgerkriege 1989 bis 1996 und 1999 bis 2003, meistens als *ein* 14 Jahre andauerndes Kriegsereignis beschrieben, haben weitgehend zivile und politische Strukturen des Landes zerstört. Erst seit dem Abschluss des Accra-Friedensabkommens vom April 2003 besteht potenziell die Chance ihrer Reaktivierung. Die für den Bürgerkrieg in Liberia ursächliche geschichtliche Entwicklung ist eng mit der im Vergleich zur Gesamtbevölkerung kleinen Gruppe der Ameriko-Liberianer mit historisch starken Bindungen an die USA verbunden. Wenn im Folgenden von der Außenpolitik Liberias die Rede ist, dann geht es daher – zumindest bis zum blutigen Putsch von Hauptfeldwebel Samuel Doe im April 1980 – um die Interessen dieser ca. fünf Prozent ausmachenden Oberschicht.

Vor diesem Hintergrund wird in diesem Beitrag methodisch eine mehr chronologisch-deskriptive Vorgehensweise verfolgt, um Aspekte und Linien der Außenpolitik Liberias aufzuzeigen. Erst im Schlussteil werden dann am Raster der Themen a) Bestimmungsfaktoren der Außenpolitik, b) außenpolitische Entscheidungsprozesse und c) Sicherheitspolitik zusammenfassend Folgerungen gezogen und abschließend kurz Aussagen zu den „Perspektiven einer zukünftigen Außenpolitik“ getroffen.

Kopie des amerikanischen Regierungs- und Sklavensystems

„*Liberia has never had the advantages of colonialism*“. Diese Aussage wird William V. S. Tubman, Präsident Liberias von 1944 bis 1971, zugeschrieben. Dennoch: 1847 aus der Ko-

lonie Liberia hervorgegangen, ist der Staat Liberia ein politisches Gebilde, dessen innere Strukturen sich von denen anderer nachkolonialer Staaten nicht grundsätzlich unterscheiden (Schlichte, 1995). Von der Gründung der Kolonie Liberia durch die American Colonisation Society (ACS) im Jahre 1822 bis zum Jahre 1980 wurde das Land politisch von der Minderheit der so genannten Ameriko-Liberianer dominiert. In ihr Herrschaftssystem wurden die traditionellen Autoritäten des Hinterlandes und ihre Bevölkerung erst im 20. Jahrhundert nach und nach lose integriert: 1904 Zuerkennung der formellen Staatsbürgerschaft, und erst unter Präsident Tubmann 1946 Gewährung des Wahlrechts, wobei ihre parlamentarische Vertretung ab 1951 auf einem ethnisch begründeten Verfahren beruhte.

Das politische System war von Anbeginn und ist bis heute sehr eng an das amerikanische Vorbild, eine präsidentiale Republik, angelehnt: Bikamerale gesetzgebende Versammlung bestehend aus Repräsentantenhaus und Senat, mit starkem Präsident, der Staatsoberhaupt, Regierungschef und Oberbefehlshaber der Streitkräfte in Personalunion ist. Die Oberschicht der Ameriko-Liberianer regierte das Land mit Hilfe der True Liberian Party (TLP, 1847–1870, 1872–1878) und der True Whig Party (TWP, 1879–1980) bis ins 20. Jahrhundert. Obwohl es nach außen hin als Zweiparteiensystem erschien, war Liberia *de facto* ein Einparteiensystem, da beide Parteien, TLP und TWP, von ein und derselben Elite besetzt wurden. Das Funktionieren des amerikanischen Regierungssystems im Sinne von *Check and Balance* erfordert aber mindestens zwei in Konkurrenz stehende politische Parteien (vgl. Yengbeh, 2006: 59).

Liberia, dessen Name symbolisch für das „Land der Freien“ steht, war unter diesem Gesichtspunkt von Anfang an ein Paradoxon, wie es nicht besser durch das folgende Zitat auf den Punkt gebracht werden kann: „The Americo-Liberians established a nation that in many ways mirrored the one they had left. [...] But they also replicated a social structure in which local Africans could not acquire full social, civic or political participation – similar to the oppressive anti-African American rules that prompted many to leave the U.S. to begin with.“ (Schleicher, 2005)

Übersicht historische Phasen

Seit Gründung des Staates Liberia können für den vorliegenden Zweck folgende Phasen unterschieden werden: 1847 bis 1944, 1944 bis 1980, 1980 bis 1989, 1989 bis 2003 sowie ab 2003. Sie bieten sich damit als Untergliederung an und können zunächst folgendermaßen charakterisiert werden:

1. 1847 bis 1944: In diesem Zeitabschnitt stoßen in der Region europäisch-koloniale und amerikanische Interessen aufeinander. Teilweise stand die Existenz Liberias als unabhängiger Staat auf dem Spiel. Die liberianische Außenpolitik instrumentalisierte die europäisch-amerikanischen Gegensätze mehr oder weniger geschickt, um zum einen die staatliche Unabhängigkeit nach innen und außen zu sichern und zum anderen

ein zögerliches Amerika als Schutzmacht zu gewinnen. Der zum Ende dieser Phase einsetzende wirtschaftliche Aufschwung, hervorgerufen durch enge Beziehungen zu Amerika als Folge des 2. Weltkriegs, führt zu einer weiteren Stärkung der wirtschaftlichen Machtstellung der Oberschicht der Ameriko-Liberianer und treibt damit die politisch-wirtschaftliche Marginalisierung der indigenen Bevölkerung zusätzlich voran.

2. 1944 bis 1980: Diese Phase ist vor allem durch die Regierungszeit Präsident Tubmans geprägt (1944 bis 1971). Innenpolitisch stehen hierfür Begriffe wie *National Unification*- und *Open Door*-Politik. Die damit verbundenen Reformen bilden die Voraussetzung dafür, dass Amerika seine Schutzmachtfunktion akzeptiert, im Gegenzug wurden amerikanischen Wirtschaftsinteressen gesichert. Darüber hinaus vermochte Tubman in den fünfziger und sechziger Jahren Liberia als Staatsmodell für die nach Unabhängigkeit strebenden Kolonien Afrikas darzustellen. Die Regierungszeit seines Nachfolgers William Tolbert (1971 bis 1980) ist trotz innenpolitischer Reformbemühungen mehr als Vorphase zu einer radikalen Wende zu sehen. Es rächte sich jetzt, dass die Reformpolitik Präsident Tubmans nicht wirklich die Vorherrschaft der Ameriko-Liberianer angetastet hatte und die Reformversuche Tolberts zu spät kamen. Folge ist der blutige Militärputsch unter Oberfeldwebel Samuel Doe im April 1980.
3. 1980 bis 1989: Außenpolitisch zieht Doe die Karte des Kalten Kriegs und erreicht trotz blutiger Militärherrschaft zunächst eine Wiederannäherung an die USA. Diese hatten sich in den sechziger Jahren stärker den neuen unabhängigen Staaten Afrikas wie Ghana und Nigeria zugewandt. Mitte bis Ende der achtziger Jahre wendet sich Amerika trotz Does Metamorphose zum gewählten Zivilpräsidenten wieder ab, da die strategische Bedeutung Liberias mit dem Ende des Kalten Kriegs entfallen war.
4. 1989 bis 2003: Geprägt ist diese Zeit durch einen 14-jährigen Bürgerkrieg, der die gesamte Region Westafrika zu destabilisieren droht. Die USA sind durch Verhandlungsdiplomatie ebenso wie durch Finanzierung regionaler Friedensbemühungen wie die der Stationierung von ECOWAS-Truppen weiterhin verhalten engagiert. Kritiker in Liberia wie in den USA werfen Amerika allerdings Tatenlosigkeit vor und fordern eine robuste militärische Intervention zur Beendigung des Bürgerkriegs.
5. Ab 2003: Die erste Phase ist bis 2005 durch Einsetzung einer Übergangsregierung und Ernennung eines Übergangsparlaments auf der Grundlage des Accra Peace Accords vom August 2003 gekennzeichnet. Die zweite Phase beginnt mit demokratischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Oktober/November 2005 und der Übergabe der Regierungsgeschäfte Mitte Januar 2006 an Präsidentin Ellen Johnson-Sirleaf sowie der Konstituierung einer gesetzgebenden Versammlung auf Mehrparteienbasis (Repräsentantenhaus, Senat). Präsidentin Sirleaf sucht gleich zu Beginn ihrer Amtszeit demonstrativ die Nähe und Unterstützung Amerikas.

2. Beschreibung der Linien liberianischer Außenpolitik seit der Unabhängigkeit bis heute

1847 bis 1944

Die Gründung der Republik Liberia im Jahre 1847 ist bereits ein außenpolitisch motivierter Akt: Die Kolonie Liberia war von Anfang an starkem Druck der in Westafrika expandierenden Kolonialmächte Großbritannien mit der Kolonie Sierra Leone im Westen und Frankreich mit den Kolonien Guinea und Côte d'Ivoire im Norden und Osten ausgesetzt. Um diesen Begehrlichkeiten Einhalt zu gebieten, schien die Staatsgründung ein geeignetes Mittel. Der erste außenpolitische Akt des neu gewählten Präsidenten Roberts war eine Reise nach Europa, um die englische Königin Victoria und Frankreichs Napoleon III. zu treffen. England und Frankreich erkennen Liberia noch 1848 diplomatisch an. Die USA erkannten Liberia erst 15 Jahre später an, da erst 1862 die Administration unter Präsident Lincoln die Zeit für reif hielt, einen schwarzen Diplomaten in Washington zu akkreditieren.

Mit der Unabhängigkeitsverfassung, die den Ameriko-Liberianern eine Sonderstellung einräumt, wird die Chance vertan, die indigene Bevölkerung als Staatsvolk zu integrieren. Liberia bestand zunächst nur aus Siedlungsgebieten entlang der Küste. Die Unterwerfung des Hinterlandes mit seinen „indigenous ethnic groups, confederations, and small clan or village-based societies“ (Cook, 2003, S. 17) war nur mit gewaltsamen Mitteln möglich und von einer Anzahl Rebellionen begleitet. Der Expansionsprozess erstreckt sich zeitlich über die gesamte zweite Hälfte des 19. und hält bis in das frühe 20. Jahrhundert an. Amerikas Unterstützung erfolgt trotz intensiver Lobby-Aktivitäten meist nur halbherzig, und war eher von einem schlechten Gewissen geprägt: „President Grover Cleveland, in an 1886 message to Congress, spoke of the moral right and duty of the United States to help Liberia. ‚It must not be forgotten that this distant community is an offshoot of our own system,‘ he said“ (Kramer, 1995). Ergebnis dieser Haltung war, dass Amerika in regelmäßigen Abständen mit der Entsendung von Kriegsschiffen nicht nur den Herrschaftsanspruch der Ameriko-Liberianer im Inneren sicherte, sondern auch den Expansionsgelüsten Englands und Frankreichs Einhalt gebot.

Als 1908 die *Liberian Frontier Force* (LFF) für den Einsatz im Inneren gegründet wurde, waren zunächst britische Offiziere am Aufbau beteiligt und in der Kommandostruktur vertreten. Es ist schwer zu sagen, ob das ein Kalkül der liberianischen Regierung war, um Amerika auf den Plan zu rufen: 1912 jedenfalls entsandte US-Präsident Taft drei pensionierte afroamerikanische US-Armeeoffiziere als Ausbilder der LFF und begründete damit den Beginn einer lang anhaltenden militärischen Zusammenarbeit beider Länder.

Aufgrund der schwierigen und langwierigen Kolonisierung des Hinterlandes konnte Liberias Oberschicht für lange Zeit nicht die erhofften Exportgewinne erwirtschaften, um die Importkosten zu decken. Die Folge war eine hohe Staatsverschuldung, vor allem gegenüber britischen Gläubigern. Dies führte 1909 zu einem Staatsbankrott, und wieder war es Ame-

rika, das zunächst in die Bresche sprang. Die Finanzsituation verbesserte sich aber nicht nachhaltig, und Anfang 1920 war die amerikanische Regierung nicht mehr bereit, weitere Kredite zu gewähren. In ihrer Not stimmte die liberianische Regierung 1926 nach längeren Verhandlungen unter Beteiligung des amerikanischen Außenministeriums einem auf 99 Jahre angelegten Landpachtvertrag für die Errichtung einer Gummiplantage mit der amerikanischen Reifenfirma Firestone zu. Dieser für Firestone vorteilhafte Vertrag hatte für Liberia enorme wirtschaftliche, vor allem aber nachhaltige außenpolitische Rückwirkungen. Zunächst verhinderte der Deal ein *European takeover* (Kramer, 2001), da Liberia seine Gläubiger bedienen konnte. Auf der Grundlage dieses Deals konnte sich Firestone im Laufe der Zeit als weltweit größter Gummi- und Reifenhersteller etablieren (Cook, 2003: 17).

Die von Firestone installierte Verwaltung der Gummiplantage entwickelte sich aufgrund der vertraglich zugesicherten Autonomie recht schnell als Staat im Staate. 1930 brachte eine Untersuchung des Völkerbundes, dessen Gründungsmitglied Liberia 1919 gewesen war, sklaveneähnliche Zwangsarbeitsverhältnisse auf der Plantage zutage¹. Da auch die Regierung selbst in diesen Skandal verwickelt war, musste sie auf amerikanischen Druck ab danken (Kramer, 1995).

Der 2. Weltkrieg katapultierte Liberia Ende der dreißiger und Anfang der vierziger Jahre in das Zentrum amerikanischer Strategieinteressen in der Region. Aufgeschreckt durch deutsche Vorkriegsversuche, sich in Liberia den strategisch wichtigen Rohstoff Gummi für Deutschlands Kriegsproduktion zu sichern, suchte Amerika eine vertragsmäßig abgesicherte Vertiefung der Beziehungen beider Länder, was 1938 zum Abschluss eines Freundschafts-, Handels- und Schiffahrtsabkommens führte (Kramer, 1995). Als Folge nahm 1941 die amerikanische Fluggesellschaft PanAm Linienflüge nach Liberia auf. Nach dem Eintritt der USA in den 2. Weltkrieg wurde ein zusätzliches Verteidigungsabkommen abgeschlossen, und bis zu 5000 amerikanische Kampf- und Unterstützungstruppen, hauptsächlich Afro-Amerikaner, wurden in Liberia stationiert. 1942 wurde der internationale Flughafen Robertsfield mit der damals längsten Start- und Landebahn Afrikas gebaut. Im gleichen Jahr wurde der US-Dollar als gesetzliches Zahlungsmittel eingeführt. 1942 begann auch der Bau des Freihafens Monrovia, der 1947 abgeschlossen wurde.

1944 bis 1989

Auf diesem vorläufigen Höhepunkt amerikanisch-liberianischer Wirtschafts- und Strategieverflechtungen wird 1944 William V. S. Tubman Präsident von Liberia. Seine sofort eingeleitete *National Unification*-Politik führte zur – letztlich kosmetischen – politischen Integration der indigenen Bevölkerung des Hinterlandes. Durch sein Eintreten für die nach dem 2. Weltkrieg nach Unabhängigkeit strebenden afrikanischen Kolonien konnte Tubman das Ansehen Liberias stärken und als staatliches Modell profilieren. Während Liberia bei allen UN-Abstimmungen auf der Seite Amerikas stand, erfolgten Abweichungen von amerikanischen Positionen nur bei Fragen zum Dekolonisierungsprozess. Aber auch hier

stimmte die generelle Richtung, da Amerika von seinen Weltkriegsalliierten die schnelle Entlassung der Kolonien in die Unabhängigkeit gefordert hatte. Liberia beteiligte sich aktiv an der 1963 gegründeten Organisation Afrikanischer Staaten (OAU, heute AU) und Tubman entwickelte sich zum *Doyen* der afrikanischen Politik (Kramer, 1995).

Parallel dazu hatte Tubman im Rahmen seiner *Open Door*-Politik die Voraussetzungen für internationale Investitionen geschaffen und mit zahlreichen Auslandsreisen internationale Investitionen angelockt. Im Gefolge dieser Investitionen wurden neben dem bereits bekannten Rohstoff Holz mineralische Lagerstätten wie Eisenerz entdeckt. Mit den nun reichlich fließenden Einkommen modernisierte Tubman die küstennahen Gebiete Liberias durch den Bau von Schulen, Straßen und Krankenhäusern. Zum Ende der Regierungszeit Tubmans besaß Liberia die weltweit größte Wirtschaftsflotte, beheimatete die größte Gummindustrie der Welt, war die drittgrößte Eisenerzexportnation und hatte mehr als eine Million US-Dollars an ausländischen Direktinvestitionen ins Land geholt – darunter die höchste schwedische Auslandsinvestition nach 1945, ebenso wie die größte deutsche Auslandsinvestition in Afrika zur damaligen Zeit (van der Kraaij, 1983).

Trotz dieser nach außen positiven Entwicklung wurde Tubman vorgeworfen, zu sehr die Interessen Amerikas in der Region zu vertreten, die mit dem Ausbruch des Kalten Kriegs der Zurückdrängung des kommunistischen Expansionsdrangs galten. Hinzu kam, dass Tubman zunehmend einen autoritären Regierungsstil einführte, der rigoros die gesamte politische Opposition, die inzwischen auch aus den eigenen Reihen der Ameriko-Liberianer kam, unterdrückte. Eine Verfassungsänderung zur Aufhebung der Begrenzung von zwei Amtszeiten erlaubte ihm, Lebenszeitpräsident mit insgesamt sieben Amtszeiten zu werden. Dieses Beispiel hat auch heute noch für eine Reihe afrikanische Führer Modellcharakter!

Unter Tubman war Liberia ein klassischer Fall für wirtschaftliches Wachstum ohne Entwicklung geworden (Yengbeh, 2006:61). Als der Präsident 1971 starb, brodelte es bereits gefährlich an der Oberfläche. Sein Vizepräsident und Nachfolger William R. Tolbert versuchte, durch wirtschaftliche und politische Reformen die Situation zu entschärfen. Die politischen Versäumnisse der Tubman-Ära waren aber zu gewaltig: Die große Mehrheit der Bevölkerung hatte keinen Zugang zu Trinkwasser oder Elektrizität, von Gesundheitsvorsorge, höherer Bildung und politischen Ämtern ganz zu schweigen. Für die Mitglieder der alten Ordnung waren Tolberts Reformbemühungen zu schnell und radikal, für die nach mehr politischer und wirtschaftlicher Mitsprache rufenden afrikanischen Liberianer, die auch von kritischen Ameriko-Liberianern unterstützt wurden, griffen sie zu kurz. (Frempong 2002).

In diese Zeit fiel auch der Verfall der Weltmarktpreise für Rohstoffe, was Liberia wirtschaftlich zusätzlich hart traf. Die Erhöhung der Konsumpreise für Reis, einem Grundnahrungsmittel in Liberia, führte dann 1979 zu gewaltsamen, zunächst von Studenten angeführten Ausschreitungen, die brutal niedergeschlagen wurden. Diese Entwicklung wird oft

als der letzte Tropfen, der das Fass zum Überlaufen brachte, bezeichnet. Dies geschah vor allem mit dem Hinweis, dass von höheren Reispreisen einige wenige Reis importierende Familien der Oberschicht profitierten, hauptsächlich die Familie Tolberts. Es gibt aber auch eine andere Interpretation: Die Erhöhung der Reispreise war als ordnungspolitische Maßnahme gedacht, um die lokale Reisproduktion zu stimulieren (ohne Autor, 2005).

Diese Interpretation ist vor dem Hintergrund einer zunehmenden Entfremdung zwischen den USA und dem Tolbert-Regime ab Mitte der siebziger Jahre bis zum Putsch Does nicht so abwegig, wie sie zunächst klingt. Ohne die inneren Widersprüche der Reformmaßnahmen Tolberts verniedlichen zu wollen (vgl. näher Frempong 2002), stellt sich die Frage, ob ihm nicht letztlich die versuchte Befreiung aus der amerikanischen Umarmung zum Verhängnis wurde: „Tolbert promoted Africentric cultural values and Pan-Africanist political views, and sought to increase popular participation in government, end indigenous-Americo-Liberian divisions, and ameliorate poverty. His administration negotiated better terms for Liberia with multinational firms, including Firestone; sought closer relations with the Soviet bloc and non-aligned movement; and refused U.S. access to Robertsfield International Airport for a U.S. Rapid Deployment Force [...]. These and other policies, such as his cutting of ties with Israel, alienated the United States.“ (Cook, 2003:19). Vor diesem Hintergrund kann zumindest angenommen werden, dass den USA der Putsch Does nicht gerade ungelegen kam. 1978 hatte Jimmy Carter als erster amerikanischer Präsident Liberia einen offiziellen Besuch abgestattet, der US-amerikanische Geheimdienst CIA muss also über die innenpolitische Situation bestens im Bilde gewesen sein.

1980 bis 1989

Am 12. April 1980 ergriff eine 17-köpfige Gruppe afriko-liberianischer Unteroffiziere um den 28-jährigen Staatsfeldwebel Samuel K. Doe, einem Angehörigen der Krahn-Ethnie, im Rahmen eines blutigen Putsches die Macht. Doe wurde Vorsitzender des neu gegründeten People's Redemption Council (PRC). Die jungen Soldaten verstanden es zunächst, oppositionelle *grass-roots*-Gruppen zu mobilisieren und setzten reformorientierte Politiker der Tolbert-Opposition in verantwortungsvolle Regierungspositionen ein. Trotz des undemokratischen Beginns des Doe-Regimes wurde vor diesem Hintergrund noch unter der Carter-Administration ein erstes finanzielles Hilfspaket geschnürt, „to exercise influence on the course of events,“ Assistant Secretary of State Richard Moose told Congress in August 1980“ (Kramer, 1995).

In der Tat lässt sich das Doe-Regime in zwei Phasen unterteilen. Bis 1984/85 überwog der Charakter einer multiethnischen Bewegung zur Beseitigung der Dominanz der Ameriko-Liberianer. Diese erste Phase ist aber bereits von einer hoher Gewaltbereitschaft- und ausübung gekennzeichnet, vor allem zur Absicherung von Does Macht. In der zweiten Phase führte Doe das alte Patronage-System der Tubman-Ära fort, indem er die Ränge der Regierung und des Militärs mit Personen aus seiner eigenen Ethnie, der Krahn, sowie mit

Mandingo besetzte. Hauptmerkmal wurde nun die Ethnisierung und noch stärkere Brutalisierung der Herrschaft, in Folge einer Erosion der anfänglich breiteren Basis (Smith/Wiesemann, 2003).

Außenpolitisch hatte Doe sofort nach seiner Machtergreifung einen Annäherungskurs an US-amerikanische Positionen des Kalten Kriegs eingeleitet. Er schloss die libysche Vertretung in Monrovia und beschränkte den Personalbestand der sowjetischen Botschaft. Does Vize, Thomas Weh Syen, der eine pro-lybische Linie verfolgte, wurde 1981 zusammen mit vier weiteren PRC-Mitgliedern wegen Hochverrats hingerichtet.

Mit diesen Gastgeschenken im Gepäck wurde Doe von US-Präsident Ronald Reagan, 1981 ins Amt gewählt, mit offenen Armen zum Staatsbesuch im Weißen Haus empfangen und kehrte mit der Zusage für ein noch umfangreicheres finanzielles Hilfspaket nach Monrovia zurück: In den Jahren 1981 bis 1985 überwiesen die USA 400 Millionen US-Dollar, ein Großteil davon Militärhilfe. Das war mehr, als die USA das gesamte Jahrhundert zuvor an Hilfe gewährt hatten. Zusätzlich zu den genannten Maßnahmen hatte Doe der U.S. Rapid Deployment Force Roberstfield als Operationsbasis zur Verfügung gestellt und auch wieder diplomatische Beziehungen zu Israel hergestellt. Das Fazit ist ernüchternd: „As the Cold War began to wind down in the late 1980s, Washington began to supply Liberia with less aid because the strategic importance of Liberian was lessened. Yet the damage to Liberia had already been done. Washington had created Doe into a Cold War strongman, who through constant U.S. military support turned once-peaceful Liberia into a military state, while Liberia’s health care and education were seriously neglected.“ (ASUCLA, 1997)

1989 bis 2003

Während der Wirren des liberianischen Bürgerkriegs erfolgte keine strategisch ausgerichtete staatliche Außenpolitik des Landes. Es finden sich lediglich Hinweise darauf, dass „many Liberians [...] had for several years called for direct international [US-] intervention in Liberia“. (Cook, 2004: 35) Die erste Bürgerkriegsphase 1989 bis 1997 war aber dennoch außenpolitisch indirekt in zweierlei Hinsicht bedeutsam: 1990 führte der interne liberianische Konflikt aufgrund seiner regionalen Implikationen erstens zur Intervention durch Friedenstruppen der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) und diente damit als Beispiel für eine neue Art externer Intervention einer Regionalorganisation. Zweitens hat er bei afrikanischen Führern zu einer Überprüfung und anschließenden Änderung der Politik der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates geführt. Diese Politik der Nichteinmischung war bis dahin ein sakrosanktes Prinzip der Afrikanischen Union (OAU) gewesen (Ero, 1995).

Die Auswirkungen auf Liberia waren nicht unerheblich: Vor den Augen der hauptsächlich aus Nigeria und Ghana stammenden ECOWAS-Interventionstruppen wurde Noch-Präsident Doe 1990 von Prince Johnson bzw. seinen Leuten massakriert. Johnson war Führer

der Independent National Patriotic Front of Liberia (INPFL), einer von Taylors National Patriotic Front of Liberia (NPFL) abgefallenen Splitterorganisation, die Weihnachten 1989 von Côte d'Ivoire nach Liberia eingedrungen war². Auch wird den Interventionstruppen, vor allem dem nigerianischer Kontingent, vorgeworfen, das Land ausgeraubt und ganze Schiffsladungen von Gütern nach Nigeria verbracht zu haben.

Nachdem 1996 nach vielen gescheiterten Versuchen das 14. Friedensabkommen der am Bürgerkrieg beteiligten Parteien einen Waffenstillstand herbeiführte, wurde Charles Taylor im Juli 1997 zum Staatspräsidenten gewählt. Dessen Außenpolitik, wenn man sie so bezeichnen kann, legte die Grundlage für das Wiederaufflammen des liberianischen Bürgerkriegs und seine anhaltende Regionalisierung. Die bewaffneten Anti-Taylor-Guerillagruppen operierten von den Territorien der benachbarten Staaten Guinea Conakry (LURD) und Côte d'Ivoire (MODEL) aus. Taylor selbst versorgte die sierra-leonische Guerillabewegung Revolutionary United Front (RUF) mit Waffen und erhielt als Bezahlung die sog. Blood Diamonds. Eklatante Menschenrechtsverletzungen und die Blutdiamanten führten dann zu seinem von außen erzwungenen Amtsverzicht in 2003. Dieser Vorgang ist unter regionalen außenpolitischen Aspekten wiederum von besonderer Signifikanz: „An Taylors Abgang ist zweierlei bemerkenswert: die Unnachgiebigkeit, mit der sein Amtsverzicht vom Ausland betrieben wurde, und die Schnelligkeit, mit der Westafrika ihn fallenließ. Die liberianische Dauerkrise und ihr drohendes Übergreifen auf die Elfenbeinküste haben, so scheint es, endlich einem regionalen Sicherheitsdenken zum Durchbruch verholfen. Die Intervention beruht auf einer gemeinsamen Entscheidung der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS), die bislang nicht durch Einigkeit aufgefallen war.“ (Scheen, 2003)

2003 bis 2006

Mit Taylors Abgang war der Weg frei für das Accra Peace Agreement vom August 2003. Es führte im Oktober zur Ernennung einer Übergangsregierung (National Transitional Government, NTGL) unter Vorsitz des Geschäftsmanns Charles G. Bryant. Die Übergangsregierung bestand aus Anhängern von Ex-Präsident Charles Taylor, Repräsentanten der gegen ihn kämpfenden Rebellenbewegungen (Liberians United for Reconciliation and Democracy, LURD; Movement for Democracy and Elections in Liberia, MODEL) sowie Vertretern weiterer politischer Parteien Liberias und der Zivilgesellschaft. Ihr Mandat war die Wiederherstellung einer Regierungsautorität und die Vorbereitung von allgemeinen Wahlen in 2005. Letzteres bedeutete hauptsächlich die Entwaffnung und Demobilisierung ehemaliger Kombattanten unter der Aufsicht der zum Schluss auf 15 000 Blauhelmsoldaten angewachsenen United Nations Mission in Liberia (UNMIL). Im Herbst 2005 wurden unter internationaler Beobachtung Parlaments- und Präsidentschaftswahlen abgehalten, was am 16. Januar 2006 zur Vereidigung der neuen Präsidentin Ellen Johnson-Sirleaf führte. Damit waren wieder die Voraussetzungen für normale außenpolitische Aktivitäten einer gewählten Regierung geschaffen.

Die Abhängigkeit von ausländischen Hilfgeldern lässt der neuen Regierung aber wenig außenpolitischen Spielraum und erfordert eine absolute Unterordnung an Geberbedingungen. Beispielhaft sei das Governance and Economic Management Assistance Programme (GEMAP) erwähnt, das der allgegenwärtigen Korruption Einhalt gebieten soll. Das bereits unter der Übergangsregierung implementierte GEMAP stellt sämtlichen Schlüsselfiguren im Staatsapparat ausländische Experten zur Seite, ohne deren Unterschrift keine größeren Staatsausgaben getätigt werden können. „Aufgrund von GEMAP und der Rolle UNMILs ist Liberia heute ein Quasi-Protektorat mit hoher Außenabhängigkeit.“ (Speiser, 2005: 3)

Im 150 Day Action Plan der Sirleaf-Administration vom April 2006 wird das in der Öffentlichkeit umstrittene GEMAP-Regime bestätigt, d.h. ab Ende Juni 2006 werden internationale Experten als Kontrolleure in allen Ministerien, dem Seehafen, dem Flughafen sowie bei der Zollverwaltung und der Waldkommission tätig werden (Government of Liberia, 2006). Die Außenpolitik wird im zwölfseitigen Textteil des Policy-Papers nicht erwähnt; allerdings werden eine Reihe von Vorhaben unter dem Titel „Restructure the Ministry & the Foreign Service to enhance new Foreign Policy posture“ im Maßnahmenenteil aufgeführt, so beispielsweise die Schließung und Zusammenlegung von Botschaften und die Eröffnung von neuen Missionen in Ländern mit geopolitischer und wirtschaftlicher Bedeutung, die Erstellung einer Homepage für das Außenministerium sowie der Anschluss aller liberianischen Botschaften in der Welt an das Internet.

Allerdings hat Präsidentin Sirleaf gleich von Anfang an eine aktive Außendiplomatie praktiziert, die ihr zu Hause den Vorwurf einbrachte, die Lösung innenpolitischer Probleme des Wiederaufbaus auf Kosten von Auslandsreisen zu vernachlässigen. So kritisierte das Movement for Political Reform in Liberia (MOP), dass die Präsidentin neben ihrem historischen USA-Besuch im März 2006, wo sie US-Präsident Bush traf und vor Mitgliedern des Kongresses sprach, im Mai 2006 bereits ihren dritten Amerikabesuch seit Amtsantritt plane. „MOP is therefore urging the President to minimize her foreign travels and to begin to squarely confront the real issues of bread and butter facing the Liberian people.“ (The Analyst, 2006) In den USA stoßen Sirleafs Avancen auf Wohlwollen. Im Rahmen der zunehmenden Bedeutung der Region Westafrika für die langfristige Sicherstellung der US-amerikanischen Ölversorgung hat ein befriedetes Liberia im regionalen Kontext für die USA in jüngerer Zeit wieder an Bedeutung gewonnen (vgl. z.B. Neumann, 2003) – dieses vor allem auch unter dem Eindruck der seit Jahren andauernden Staatskrise im benachbarten Côte d’Ivoire.

Die Staatspräsidentin setzt aber nicht nur auf die USA. Besuche in den Nachbarländern wie Ghana (Hilfe bei der Rehabilitierung der Stromversorgung) und Nigeria (ECOWAS) sowie in Europa runden das Bild ab. Bei ihren Besuchen in Europa und in den USA ging es ihr vor allem auch um die Einforderung der Hilfgelder in Höhe von US-Dollar 480 Millio-

nen, die Delegierte von über 100 Regierungen im Februar 2004 auf einer von den USA, der UN und der Weltbank in New York organisierten Liberia-Donorkonferenz zugesagt hatten.

Vor dem Hintergrund der neuerlichen Interessen Amerikas in Westafrika kommt es nicht von ungefähr, dass US-Präsident Bush Präsidentin Sirleaf anlässlich ihres Besuchs im Weißen Haus im März 2006 vor allem im Sicherheitssektor konkrete Zusagen machte. Dass im Jahre 2006 US-Marines und nicht Blauhelmsoldaten von UNMIL die persönliche Sicherheit der liberianischen Präsidentin garantieren, sei hier nur als symbolische Nebensache erwähnt – symbolisch für das Verhältnis US-Amerikas zu Liberia seit der Zeit, als 1822 befreite Sklaven erstmals die Küste in Besitz nahmen, die heute Teil Liberias ist.

3. Schlussfolgerungen

Bestimmungsfaktoren der Außenpolitik

Die Bestimmungsfaktoren der liberianischen Außenpolitik waren und sind weitestgehend daran ausgerichtet, enge Beziehungen zu den USA zu pflegen. Bis ins frühe 20. Jahrhundert ging es dabei um die innere und äußere Konsolidierung des Staates Liberia, dessen Existenz im Rahmen europäischer Kolonialexpansionen gefährdet war. Später standen wirtschaftliche Interessen im Vordergrund. Die Belange des gesamten liberianischen Staatsvolkes blieben dabei allerdings auf der Strecke, da der wirtschaftliche Erfolg dieser Politik die weitere Marginalisierung der indigenen Mehrheitsbevölkerung begünstigte. Bemerkenswert, wenn nicht gar tragisch ist dabei, dass 1980 die Machtübernahme durch Angehörige der indigenen Bevölkerung an dieser Situation nicht viel änderte. Die Bestimmungsgründe der liberianischen Außenpolitik müssen vor diesem Hintergrund, auch wenn sie von innenpolitischen Motivationen geleitet waren, als weitestgehend außenbestimmt charakterisiert werden.

Außenpolitische Entscheidungsprozesse

Die Gestaltung der außenpolitischen Leitlinien Liberias lag immer in den Händen einer kleinen wirtschaftspolitischen Elite, die von den führenden Familien der Ameriko-Liberianer gestellt wurde. Diese hatten zwar politische Parteien gegründet und ein präsidentiales politisches System eingeführt, tragende politische Institutionen wurden von 1847 bis 1980 aber nicht geschaffen, ganz zu schweigen von demokratisch-partizipativen Strukturen (Yengbeh, 2006: 57). Wenn auch innerhalb dieser Gruppe keine einhundertprozentige Interessenkongruenz vorlag, fing das überlagernde Gesamtinteresse bestehende Differenzen immer wieder auf. Während der 27-jährigen Herrschaft des „Über“-Präsidenten Tubman fand eine völlige Personalisierung der Macht statt: So wird berichtet, dass sich Tubman die Unterzeichnung von staatlichen Bankschecks, die einen Wert von US-Dollar 25,- überstiegen, persönlich vorbehielt (Frempong 2002). Es kann daher mit Sicherheit angenommen werden, dass außenpolitische Entscheidungen das persönliche Prärogativ des

Präsidenten waren – was sicherlich auch für seine Vorgänger, wenn auch in einem nicht so ausgeprägten Maße, zutrifft.

Auch darf der Einfluss, der von interessierten Kreisen in den USA auf die amerikanische Liberia-Politik ausgeübt wird, nicht unterschätzt werden. Dabei kommen äußerst unterschiedliche, oft gegensätzliche Interessen zum Tragen. Das zeigte sich bereits in der Zusammensetzung der Gründungsmitglieder der 1816 ins Leben gerufenen ACS, die die Rückführung befreiter Sklaven zum Ziel hatte und 1822 zur Gründung der Kolonie Liberia führte. In der ACS fanden sich neben US-Präsident James Monroe und anderen Politikern auch Plantagenbesitzer aus den Südstaaten sowie religiöse Führer, deren Motive unterschiedlicher nicht sein konnten. Durch Einflussnahme auf Kongressentscheidungen bewirkten sie und ihre Nachfolger enorme Rückwirkungen auf die Außenpolitik Liberias (Kramer, 1985). Das erklärt auch das zögerliche, teilweise widersprüchliche Verhalten der USA in der 2. Hälfte des 19. und zu Anfang des 20. Jahrhunderts, da gegensätzliche Kräfte im Hintergrund am Werke waren.

Sicherheitspolitische Aspekte

Wie oben näher beschrieben, haben historisch interne wie externe sicherheitspolitische Aspekte die Ausgestaltung der Außenpolitik Liberias stark beeinflusst. Aktuelle Ereignisse im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung nach dem 9.11.2001 spielen gegenwärtig allerdings keine Rolle. Anders verhält es sich mit den regionalen sicherheitspolitischen Implikationen von *failed states*, zu denen Liberia während des Bürgerkriegs zählte. 1980 war die militärische Intervention der ECOMOG von regionalen Sicherheitsbedenken getragen. Nach dem 14-jährigen Bürgerkrieg war eine umfangreichere Anstrengung unter stärkerer internationaler Beteiligung nötig, was zur Bildung von UNMIL führte, die heute 15000 Blauhelmsoldaten bei einer Bevölkerungszahl von ca. 3,5 Millionen (Schätzung 2005) im Land stationiert hat. Wie bereits dargelegt, spielen neuerdings für die USA Fragen der Sicherung von Ölressourcen eine zunehmende Rolle, um die Abhängigkeit vom Nahen Osten zu verringern. Obwohl hierbei das geografische Zentrum im Golf von Benin liegt, hat die mögliche destabilisierende Ausstrahlung eines Krisenherdes Liberia/Côte d'Ivoire Auswirkungen auf diese Interessen.

4. Perspektiven der zukünftigen Außenpolitik

Die Perspektiven der liberianischen Außenpolitik im Sinne von Eigenbestimmung und alternativen Handlungskonzepten müssen als sehr begrenzt eingeschätzt werden. Auch der Sympathiewert für die erste weibliche Staatspräsidentin Afrikas kann daran nichts ändern. In vielen internationalen Organisationen, vor allem auch der *African Union*, hat das Land heute aufgrund jahrzehntelanger ausstehender Beitragszahlungen kein Stimmrecht mehr und wird damit wichtiger Foren außenpolitischer Betätigung beraubt. So wurde beispiels-

weise der angereisten liberianischen Präsidentin ein Redebeitrag auf dem AU-Gipfel im Banjul (Gambia) am 1. und 2. Juli 2006 verwehrt.

Die Geberkonditionen des GEMAP-Programms aus der NTLG-Übergangszeit bestehen auch unter der gewählten Regierung weiter fort. Eine Abkoppelung von der internationalen Gebergemeinschaft ist selbst für stabilere und reichere Länder wie Ghana keine wirkliche Option, für Liberia daher erst recht nicht. Die kleinere Variante, sich durch stärkere Öffnung für chinesische Interessen Handlungsspielräume zu verschaffen, ist für ein Land wie Liberia zum gegenwärtigen Zeitpunkt ebenfalls keine Option.

Die internationale Gebergemeinschaft nimmt selbst bei rein politischen Fragen wenig Rücksicht auf liberianische Belange und Befindlichkeiten, wie die außenpolitischen Vorgänge um die Auslieferung von ex-Präsident Taylor aus dem nigerianischen Exil zeigen: Für Ellen Johnson-Sirleaf war es politisch ein äußerst riskantes Spiel mit dem Feuer, ein Auslieferungsbegehren auf Druck von außen einen Monat nach Amtseinführung im März 2006 im Alleingang durchsetzen zu müssen. Im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse, d.h. der Beteiligung der entsprechenden Ausschüsse der gesetzgebenden Versammlung, wäre dafür keine Mehrheit zustande gekommen. Taylor verfügt aufgrund wirtschaftlicher Verflechtungen bei den gewählten Volksvertretern immer noch über viele Anhänger. Erschwerend kommt für die Präsidentin hinzu, dass ihre Partei, die Unity Party, nur über zusammen elf von insgesamt 94 Sitzen im Repräsentantenhaus (acht von 64) und Senat (drei von 30) verfügt und sie sich daher einer starken Opposition gegenüber sieht.

Literatur

ASUCLA Communications Board (1997) Liberia: African nation should stand firm on its independence, decline aid from United States, unter <http://www.dailybruin.ucla.edu/DB/issues/97/08.04/view.patton.html>

Cook, Nicolas (2003) Liberia: 1989–1997 Civil War, Post-War Developments, and U.S. Relations, Congressional Research Service – The Library of Congress (RL30933) unter http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs//data/2003/upl-meta-crs-8431/RL30933_2003Dec31.pdf?PHPSESSID=f8fe42a858450174a42af0da76299bbf

Cook, Nicolas (2004) Liberia: Transition to Peace, Congressional Research Service – The Library of Congress (RL32243) unter http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs//data/2004/upl-meta-crs-8434/RL32243_2004Oct28.pdf?PHPSESSID=3d75839971071063dee38860bb0a53d5

Ero, Comfort (1995) ‚ECOWAS and Sub-regional Peacekeeping in Liberia‘ The Journal of Humanitarian Assistance unter <http://www.jha.ac/articles/a005.htm>

Frempong, Alexander K.D. (2002) Conflict and Reconstruction in Africa: The Case of Liberia, Referat vorgetragen auf der 10.CODESRIA General Assembly, Nile International Conference Centre, Kampala, Uganda, 8.–12. Dezember, 2002 unter http://www.codesria.org/Archives/ga10/papers_ga10_12/Security_Frempong.htm

- Kieh, George K. Jr. (1992) *Dependency and the Foreign Policy of a Small Power: The Liberian Case*, San Francisco: Mellen Research University Press
- Kramer, Reed (1995) *Liberia: A Casualty of the Cold War's End*, University of Pennsylvania – African Studies Center (Liberia: U. S. Policy, 09/16/'95) unter http://www.africa.upenn.edu/Urgent_Action/APIC_libra.html
- Liebenow, J. Gus (1987) *The Quest for Democracy* (Bloomington: Indiana University Press)
- Neumann, Lutz (2003) *Golf von Guinea vor strategischer Neubewertung – USA intensivieren Bemühungen um afrikanischen Ölmarkt*, Afrika-Verein, Hamburg
- ohne Autor (2005) *The Story of Liberia* unter <http://www.pbs.org/wgbh/globalconnections/liberia/essays/history/>
- Sawyer, Amos (1992) *The Emergence of Autocracy in Liberia*, San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press
- Scheen, Thomas (2003) ‚Aufräumen in Westafrika‘ in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.08.2003, Nr. 185, S. 1
- Schleicher, Anne (2005) *The Foundation of U.S. Relations*, Online NewsHour unter http://www.pbs.org/newshour/bb/africa/liberia/us_liberia_connection.html
- Schlichte, Klaus (1995) ‚Der Fall Liberia‘, in: Pia Bungarten (Hg.) *Frühwarnung und Vermittlung bei Konflikten: Chancen für Prävention?* Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit. Bonn, 1995. (Dialogreihe Entwicklungspolitik; 11). Electronic ed.: Bonn: Bibliothek der FES, 1998. unter <http://www.fes.de/fulltext/iez/00030006.htm>
- Smith, Judy und Verena Wiesmann (2003), *Krieg kennt keine Grenzen – Die regionale Tragweite des Konfliktes in Liberia; Eine Hintergrundanalyse*, *Afrika im Blickpunkt* Nr. 3–003, Institut für Afrikakunde, Hamburg
- van der Kraaij, Fred (1983) ‚The Open Door Policy of Liberia – An Economic History of Modern Liberia‘ (Bremen, 1983)., zitiert bei *Liberia: Past and Present of Africa's Oldest Republic* unter <http://www.liberiapastandpresent.org/William%20Tubman.htm>
- Yengbeh, Varney A. Jr. (2006) ‚Liberia's security and foreign policy dilemma‘, *The Africa Policy Journal*, John F. Kennedy Government School, Harvard University, Spring 2006, Volume 1, unter http://www.ksg.harvard.edu/kssgorg/apj/issues/2006_issue/yengbeh.htm

¹ Ähnliche Vorwürfe werden auch heute wieder erhoben!

² Heute ist Prince Johnson gewählter Volksvertreter in der neuen gesetzgebenden Versammlung.

Rule of Law in Angola

Vollrat von Krosigk / Anton Bösl

Angola gained its independence in 1975, after 500 years of colonialism and 14 years of armed struggle between the Portuguese and an Angolan nationalist movement that was divided into three groups, mainly based on ethnic membership or tribal affiliation. Whilst the „National Front for the Liberation of Angola“ (FNLA) withdrew from the civil war in the 1980's, the „Popular Movement for the Liberation of Angola“ (MPLA) and the „National Unity for the Total Independence of Angola“ (UNITA) could not reconcile their aspirations for national power and plunged the country into a war, that only ended in 2002 after 27 years of extreme brutality between (and within) the two movements with civilians feeling the brunt of the conflict in terms of casualties. While the first period of the war was heavily influenced by the Cold War – the MPLA received support from some communist countries, UNITA from some western backers – the second phase in the 1990s was funded by Angola's abundant mineral wealth (oil, diamonds). After the end of the Cold War, the MPLA and UNITA negotiated a peace agreement that culminated in the 1992 elections. Although international observers considered these elections as generally free and fair, UNITA did not accept the (for them totally unexpected) results, and went on to claim electoral fraud and reignite the war.

Only after their leader Jonas Savimbi died in combat in February 2002, UNITA returned to the peace process laid out in the 1994 Lusaka Protocol. The war came to an official end in November 2002, after the Lusaka Protocol was fully implemented and UNITA was demilitarized. The UN Security Council subsequently lifted its sanctions against UNITA, which is in the process of being transformed from a guerrilla movement into an internationally recognized political party.

During the 27 years of horrific civil warfare, which created some of the worst social and economic conditions in the world, more than one million people lost their lives. Most of the 4.5 million internally displaced persons (IDPs) have been able over the past few years return to their homelands and more than 300 000 people were repatriated of late primarily from neighbouring countries.¹

The end of the war was a necessary, but not sufficient condition for better living conditions for the majority of the 13 to 17 million Angolans.² The country still finds itself in a post-conflict scenario with a devastated infrastructure, its interior areas are considered to have one of the highest concentrations of landmines worldwide, a legacy of war that still claims

many innocent victims. An entire generation had to grow up in a situation of constant, violent armed conflict that has affected the social cohesion of Angola and made reconciliation a great challenge.³

Currently, Angola ranks as a least a developed country (LDC), ranking 160th out of 177 countries on the 2005 UNDP Human Development Index. 67 percent of the population are living below the poverty datum line, life expectancy is at 40 years, infant and child mortality rates are among the highest in the world with 250 deaths per 1000 children under-five years. Restrictions on the movement of the population caused by the war has had a positive impact on the HIV/AIDS infection rate, which is only at about 4 percent.⁴

Although the country has natural resources in abundance and is exploiting them quite effectively, the general population is not (yet) adequately benefiting from these. The government and its patronage network divert oil revenues to individual accounts with little transparency.⁵ The IMF has identified an overriding lack of internal controls and an inadequate accounting of the central bank's foreign assets and liabilities – combined with complex offshore structures – as a key problem. As the direct beneficiary of revenues the government is not reliant on domestic taxation or a diversified economy to function. This “paradox of plenty” seems to be one reason for the State's weak capacity to deliver goods and services to the people. Rising oil prices and production capacities of about 1.4 million barrels per day petroleum have generated high revenues for the national budget and allowed Angola to syndicate a \$2 billion loan for reconstruction from China in 2003, a loan that was doubled in 2006. China imports 50 percent of the oil and is the most important trade partner of Angola, followed by the US, which imports 40 percent of Angola's oil. The revenues from the petroleum industry account for 50 percent of Angola's GDP.

A relatively low inflation rate of less than 20 percent over the past two years and GDP growth rates of 18 percent in 2005 and 10 percent forecasted for 2006 should not obscure the structural impediments the economy is still facing with deplorable infrastructure, inadequate economic policy and management, and corruption – leading to an overall economic performance that remains below potential. However, the government's strategy of attracting foreign direct investment (FDI) through tax advantages and other incentives for international investors appears to be successful. Since 2002, Angola has been attracting the highest FDI in Sub-Sahara Africa, twice as much as South Africa.⁶

Using its revenue and loans, the government has of late made some concerted efforts to embark on poverty reduction, reconstruction and reconciliation projects. Although there is some evidence of socio-economic improvement, many critics point out that a presidential clique and its MPLA-related patronage networks have preferential access to the benefits.⁷

The political system headed by a powerful president leaves only a marginal role for the national parliament. Out of its 220 members from 10 political parties, the ruling MPLA holds 129 seats, UNITA 68 (70), the PRS (Party for Social Renewal) 6, and the FNLA 5 seats.

Due to conflicts within the opposition bloc, parliament cannot properly execute its democratic mandate to control government. The few opposition members within the Government of Unity and National Reconciliation (GURN) that was developed already in 1997 have limited influence and political power.

Fourteen years after the last elections and after several postponements the President of Angola, Jose Eduardo dos Santos, initiated the process of voter registration, which started in October 2006. He indicated that elections may still be held in 2007. In 2005 new electoral legislation was passed by parliament and was signed into power by dos Santos. It remains uncertain, however, if the parliamentary elections will be combined with overdue presidential elections.

1. Constitution

Due to very limited information available, this section refers more to the content of the constitution rather than to the extent to which it is being implemented by the government and its organs. The gap between constitutional theory and practice, however, is generally considered substantial.⁸

The current constitutional law from 1992 was amended in 1991 in order to create the requisite constitutional framework for the establishment of multiparty democracy (and the general elections in September 1992), the guarantees of the fundamental rights and freedoms of citizens and constitutionally enshrining the basic principles of a market economy. In a constituent assembly no consensus could be reached for the content and the time frame (prior or after elections) for a new constitution. Since the ruling MPLA does not have the necessary 2/3 majority in parliament, the constitutional law from 1992 is – with some amendments from 2005 – normative.

Angola's Constitution contains in Part II (Fundamental Rights and Duties) a bill of (human) rights (Art 18 – 52). “All constitutional and legal norms related to fundamental rights shall be interpreted and incorporated in keeping with The Universal Declaration of the Rights of Man, the African Charter on the Rights of Man and Peoples and other international instruments to which Angola has adhered.” (Art 21)

Angola has officially ratified most international human rights treaties,⁹ including the Universal Declaration of Human Rights and the African Charter on Human and Peoples' Rights. The government has not, however, presented the obligatory reports on the extent to which the treaties have been adhered to.

The constitution does not exclude any of its articles from possible amendment. It states that an amendment is subject to a 2/3 majority of present members of the National Assembly (Article 158). But any amendment will have to comply – amongst others – with:

- the fundamental rights, freedoms and guarantees of citizens, and
- the rule of law and party political pluralism (Article 159).

However, the exercise of fundamental rights, freedoms and guarantees of citizens may be restricted or suspended, but only in accordance with the law in case of a threat to public order or a state of siege or emergency (Article 158). The declaration of a state siege or state of emergency shall however “not affect the right to life, personal integrity, personal identity, civil capacity, citizenship, the non-retroactive nature of penal law and the right of the accused to defence or freedom of conscience and religion.” (Article 52)

Article 53 of the constitution stipulates: “The President of the Republic, the National Assembly, the Government and the Courts shall be sovereign bodies.”

Supreme Court judges are, however, appointed (after hearing the High Council of the Judicial Bench) and the Attorney General too (on the proposal of the High Council of the Ministry of Justice Bench). The latter may be dismissed by the president (Article 66). Hence, there is no total independence of the Supreme Court judges as well as the Attorney General, effecting the separation of powers and the checks and balances needed in an effective democracy.¹⁰

The National Assembly is an independent constitutional body, since its members are supposed to be elected by the Angolan citizens (Article 79). The dominance of the ruling party and the executive powers of the President, who can (and does) rule by decree, marginalize de facto the legislature and reduce its mandate to effectively control the Executive.

According to Article 54 “State bodies shall be subject to the law, which they shall obey”. Furthermore: “Holders of political posts shall be civilly and criminally answerable for actions and omissions committed in the discharge of their duties.” But the President of the Republic “shall not be responsible for acts carried out during the discharge of his duties, except in the case of bribery or treason [but is] answerable to the ordinary courts after the end of his term of office for offences unrelated to the discharge of his duties”. (Article 65)

Article 120 (1) stipulates that “Courts shall be sovereign bodies with powers to administer justice on behalf of the people”. It further says in (3): “In the discharge of their jurisdictional duties, the courts shall be independent and subject only to the law.” This constitutional independence of the courts should, however, be seen in the context of an omnipresent government and a wealthy ruling party network at one side and not well paid judges at the other side, leading to interference with Angola’s judges.¹¹

According to Article 134 there is a provision for a constitutional court (currently part of the Supreme Court) which – amongst others – is supposed to:

- prevent unconstitutionality,
- consider whether laws, executive laws, ratified international treaties and any other rules are unconstitutional,
- consider appeals in respect of the constitutional nature of all decisions of other courts.

As stipulated in Article 18, all acts aimed at jeopardizing fundamental rights and duties are to be severely punished by law. According to Article 41 any citizen sentenced will have the right to appeal to the competent court or the Supreme Court against the judicial decision taken. Furthermore, citizens have the right to contest and take legal action against any acts that violate their rights as set out in the constitutional law and any other legislation (Article 43). The severe lack of lawyers, judges and functioning courts in Angola make it very difficult if not even impossible for ordinary people to prosecute their fundamental rights.

In order to defend the rights and freedoms of citizens, the office of a judicial proctorate was established in January 2005 and subsequently an ombudsman was nominated only a few months later. This office is *de iure* an independent body, but does not have any “power of decision” and will only “submit to the appropriate bodies its recommendations to prevent and remedy injustice”. (Article 142)

There are, however, reports that mainly state actors and ruling party members disenfranchise the citizens of their rights, mainly in the interior of the country and to a lesser extent in the capital Luanda and along the coast. In addition some national legislation imposes limitations of fundamental human rights. The freedom of the press is perceived to be constrained, since members of the elite know how to defend their constitutional right to “good name and reputation” (Article 20) through defamation cases against journalists, who therefore sometimes censor their work in advance. “Throughout the last two years, journalists’ arrests occurred mainly due to reporting on corruption, violence of state agents against street vendors and on the self-enrichment prevalent among the national elite.”¹² The right of assembly and association seems to be hampered through the legal requirement that demonstrations have to be announced at least three days in advance, which is referred to be an instrument of the authorities to prevent any form of legal protest.¹³

According to Article 18 all citizens shall be equal under the law and shall enjoy the same rights and be subject to the same duties. There shall be no distinction as to colour, race, ethnic group, sex, place of birth, religion, ideology, level of education or economic or social status. However, the economic and social status of the majority of the Angolans may inhibit the pursuit of justice for many.

In addition to the privileges of the President (see above), the members of the National Assembly and of the Council of the Republic enjoy immunity and may not be detained or arrested without authorization by the National Assembly or any other body unless caught *in flagrante delicto* committing a felony punishable by imprisonment (Articles 77 and 84).

The prime minister, ministers (including provincial governors), secretaries of state and deputy ministers may be arrested only if charged for an offence punishable by imprisonment and only after having been suspended from office by the President of the Republic (Article 119).

Judges of the Supreme and the Constitutional Court, members of the High Council of the Judicial Bench as well as the Attorney General, his deputy and assistants may only be arrested if charged for an offence punishable by a prison sentence, while trial court judges may not be arrested without being charged, unless caught *in flagrante delicto* for an offence punishable by imprisonment (Articles 130, 132, 139).

The constitutional law does not explicitly mention any civil control over Angola's police force. In respect of the armed forces the constitution merely declares the President of the Republic to be the "supreme authority" (commander in chief) of the armed forces (Article 151).

The constitution is not very clear about executive privileges. Only Article 74 points out that 'the President of the Republic shall issue decrees and dispatches that shall be published in the government gazette. Since the president – through the council of ministers – can enact decree-laws, decrees and resolutions, he can assume most of the functions of the legislative branch. Laws such as the Law on State Secrecy and the Law on National Security further strengthen executive authority and limit legislative power.¹⁴

A new constitution was supposed to be drafted after the war ended in 2002. There was a disagreement within the constituent assembly, mainly between MPLA and UNITA, about whether a new constitution should be introduced before or after new elections, which led to the collapse of the assembly. However, a few amendments were passed to the 1992 constitution. These amendments are considered to be slight improvements.

The constitution is silent on parallel judicial systems. But the long colonial period with the influence of the Portuguese law and the role of traditional leaders particularly in remote rural areas are evident in many aspects and areas. Furthermore, there is a severe shortage of lawyers and judges in the country, most of the courts are in a poor state and not properly functioning, leading to little access to the official justice system.¹⁵ Hence, minor offences in many rural areas continue to be handled by local chiefs and/or other elderly people. The civil war has, however, in many cases destroyed traditional setups including judicial systems without replacement, leading to a judicial vacuum in many areas.

2. Legislation

Only a minority of Angola's population are able to access information on the country's laws that are officially published in the *Diário da República*, the government gazette (in Portuguese). Even in urban areas this access to information is difficult.

In rural areas information regarding Angola's laws is simply not available. In addition, the language barrier for a population that in considerable areas of the country does not speak Portuguese or has only a basic understanding of it, as well as widespread illiteracy further inhibits the gathering of information about Angola's legislation.

The constitution allows retroactive legislation “only when beneficial to the accused” (Article 36). There are, however, cases reported where this principle has been distorted.

There are no discriminatory laws as such. However, the limited and insufficient access to schools – despite being legally compulsory for all children over six – predominantly affects people living in rural areas. It is therefore extremely difficult for socially discriminated people to know the laws and comply with them.

Several laws and legal regimes have been amended in order to guarantee legal certainty, particularly for (potential) national and international investors. Of late a bilateral protection of investment treaty between Angola and Germany has been ratified. Some bureaucratic procedures, such as for the registration of a corporation (*Guichê Único*) have officially been eased. There have been no reports of illegal expropriations in recent years. According to Angolan businessmen the situation has, however, de facto worsened. Civil servants are said to deliberately place bureaucratic obstacles in the system in order to cash in for themselves. This does not only weaken legal certainty but also effects strategic planning and leads to substantially increased costs.

3. Courts

According to the constitution, members of the government and of its executive organs are answerable to the courts, either during or after their term of office (see above). It is, however, currently almost impossible for citizens to fight state violations of their rights or government arbitrariness in court. Even powerful people such as members of parliament (members of the parliamentary opposition in particular) would risk incurring ‘sanctions’, such as a prolonged wait for the renewal of important documents, i.e. passports (including those of their families), the denial of access to the central governmental workshop for service or repair work on their vehicles, and being denied other privileges such as travel allowances, allowances for medical treatment in private clinics, participation in overseas conferences, etc.

There are signs that the situation might improve in future. In January 2005 the office of the justice ombudsman was established as an independent public body tasked with protecting people’s constitutional rights and freedoms and ensuring, by informal means, fair and lawful public administration. The justice ombudsman has the powers to receive complaints from members of the public and to make recommendations to prevent and remedy injustices.

An ombudsman was eventually nominated by parliament. The office has so far only been established in Luanda. It remains to be seen if – in the medium or long term – offices will be opened in the provinces as well. Amnesty International believes that the legislation establishing the justice ombudsman’s office could provide the broadest possible mandate to address human rights concerns.

Due to the 27 years of civil war, many people have no birth certificates and are therefore without official documents (IDs, passports, etc.). Particularly this group of people is vulnerable to the arbitrariness of public administration and has limited access to the public judiciary.

In addition most of the courts are not functioning due to a severe lack of lawyers and judges. Hence, minor offences in particular are usually handled by the police and/or by a prosecutor who acts as both prosecutor and judge. Usually there are no lawyers involved. The low salaries of judges and lawyers deter law students from entering the judicial service. Inadequate remuneration of judges increases the temptation to corrupt practice. This effectively leads to the fact that only 23 out of 168 municipal courts are operational and most cases end up in the provincial courts where they contribute to a tremendous backlog of cases.¹⁶ According to the Council of Angolan Lawyers (OAA), in September 2006 there were only 694 registered lawyers (in 2001 it were 550), most of them (643!) working in Luanda. In some provinces there is only 1 lawyer practising (Malanje/Cunene), in Huambo province 3, and in Namibe, Huila and Benguela province each 6 lawyers.

The law allows defendants the presumption of innocence, the right to a defence, the right to appeal, the right to public trials and a system of bail, and recognizes the accused's right to a legal counsel. The government does not, however, always respect these rights in practice. Trials are open to the public, but each court can, at its discretion, close proceedings arbitrarily. Defendants do not have the right to confront their accusers. Judges are often not licensed lawyers. The Ministry of Justice has, however, increased its efforts to recruit and train lawyers to serve as magistrates.¹⁷

For cases that find their way to court, there would probably be a fair chance of a fair trial in accordance with the constitution and international human rights conventions, if there were no corruption. But according to several sources, most investigators and also judges will accept bribes and manipulate a judgement in favour of whoever pays most.

Double jeopardy is forbidden. However, there was no information available on whether this ban is respected. There is a presumption of innocence, but in practice it does not usually apply in criminal trials.

Because of the shortage of lawyers and judges and the high cost of lawsuits and their low level of effectiveness, disputes are often – if not usually – handled by out-of-court settlements, or by people taking the law into own hands. Defendants do have the right to defend themselves in court.

But even where formal legal systems exist, their effectiveness may be undermined by corruption. Slow legal procedures as well as their high costs make it almost impossible for the majority of poor people to claim their legal rights. The government does not subsidize the citizen's legal expenses and pick up the court fees of the poor.

There is limited documentation on judicial bias. But there is reported political interference (see above) and due to low salaries of the judges a very big temptation and challenge for judges to refrain from biased judgements which are said to be common if financial incentives (bribes) for the judges are involved.

Courts usually respect the principle of proportionality between the gravity of a crime and the severity of the punishment, unless the above mentioned reasons for judicial bias are involved. It is, however, impossible to quantify the proportion of cases in which the principle of proportionality is being violated.

Another problem is with the implementation of the principle of proportionality by the police, in particular with the new anti-crime unit, which has been equipped with far-reaching freedom of action. As a result minor theft offences may result in a punishment (without trial) quite out of proportion to the offence.

Political and/or financial influence may well have an impact on sentences. High ranking government officials, their networks and influential businessmen are said to usually succeed in getting lower sentences for themselves and higher ones for the other party.

According to a member of the Council of Angolan Lawyers, no cases have been reported in which individuals or groups of people have been either privileged or discriminated against concerning amnesties or pardons.

4. Judicial Independence

Judges of the Supreme Court are appointed by the President, after hearing the High Council of the judicial bench. The latter appoints judges to provincial and municipal courts. The High Council is the highest managing and disciplinary body of the judicial bench.

Generally, and as long as no political matters are involved, judges and/or juries are independent in their adjudication.

Judges and/or juries are rarely subject to state repression as far as criminal – and not political – offences are concerned. In this context one has to distinguish (which is sometimes difficult) between official government institutions and government officials, who are influenced by their private business interests and may abuse their political and economic power.

Government institutions are said to influence the verdict if influential colleagues are involved. The offences involved are usually white-collar ones. Government institutions or their actors will, however, often try to avoid court cases.

Since the end of the war in February 2002 civil rights groups have considerably stepped up their activity. The private media is also more regularly and critically reporting human rights abuses. Establishing the office of the justice ombudsman and the nomination of the

ombudsman by parliament in 2005 are clear signs of slow but steady changes. Bringing about a fairer and more reliable adjudication is important, but is only part of the solution. Appropriate measures to ensure the implementation of adjudication in word and spirit are important as well. NGOs have therefore provided human rights and professional training to the police.¹⁸ Police have also undertaken professional training with foreign law enforcement officials from several countries in the region. Accordingly, a slight improvement in adjudication and its implementation can be seen.

For about the last two years, two organizations have been trying to exert an influence on the process of adjudication. One is the Ordem dos Advogados de Angola (OAA), the Council of Angolan Lawyers. The other is the Associação Paz, Justiça e Democracia, the Association for Peace, Justice and Democracy. Both organizations try to legally assist defendants and have led to a slight improvement in the judicial system. Apparently, both are trying hard and often get involved in cases, although their influence still seems to be limited. This is mainly due to the lack of infrastructure and funds, but also due to a lack of political support, such as from parliament and political parties.

5. Criminal Justice

According to Angolan law nobody can be held in custody without trial for more than three months. Official Angolan sources report a majority of prisoners on remand are held for six months and longer (two or three years are common).¹⁹ A shortage of courts and qualified personnel as well as poor efficiency are the main reasons. In many cases, police beat and then release detainees rather than prepare a formal court case against them.²⁰

The central government has transferred various competences to provincial governments from where some competences were supposed to be delegated to a municipal or even communal level. However, the degree of decentralization currently in effect often depends on particular individuals to enforce administrative acts and measures. As a result, the quality of public services and administration at all levels often remains very poor.

According to Amnesty International²¹, the state-controlled radio called on soldiers and members of the Rapid Intervention Police in 2003 to ‘mercilessly annihilate’ the military fighters of the separatist movement FLEC in the Northern Province and Angolan exclave Cabinda. According to the same report, local NGOs reported over 100 cases of arbitrary arrest, torture, rape, extra judicial execution and ‘disappearance’ during 2003.

The US Department of State reports that the government’s human rights record remains poor, although there were improvements in a few areas. Police were cited as the primary human rights abusers. Impunity remains a serious problem.²²

The most striking evidence for human rights violations of political opponents are the various reports of incidents in the Cabinda enclave, situated between the Democratic Repub-

lic of Congo and the Republic of Congo. FLEC fighters as well as civilians collaborating with them continuously suffered from human rights violations carried out by the armed forces and police.

Since a memorandum between the government and an umbrella body of civil society organizations from the exclave Cabinda was signed in mid 2006, effecting a ceasefire and a special status with privileges for Cabinda, there is an improvement in the human rights situation in this province. The situation in the rest of the country has undoubtedly improved. However, isolated cases of recent human rights violations against members of UNITA as well as members of other opposition parties were reported. But in the capital Luanda the police are still trying hard to reduce the level of crime. Not only are Luanda's legal authorities inadequately equipped – in terms of human resources and infrastructure – to cope with all crimes committed in the capital, but the police were additionally granted far-reaching powers to deal with criminal offences, thereby enabling them – in most cases – to bypass legal institutions. Keeping the crime level low has definitely been welcomed by the majority of Luanda's population and will work in favour of the ruling party in the possible elections. However, the way this is currently being carried out is at the cost of proper legal procedures and opens doors for abuses by the police.

The police have a strong and far-reaching mandate to deal with criminal offences. This obviously goes hand in hand with impunity for any abuses they commit. Not only are human right violations not prosecuted by government agencies, they are also being brought about by government agencies. On the other hand, given the number of people and the incredible poor conditions under which the vast majority of them live in Luanda, the crime level is surprisingly low (due to police action). Angola's government has a tough task ahead: the legal system needs to be enlarged significantly and to be made more effective, but what may be even more important is that the living conditions for the vast majority of the population have to drastically improve. This alone could substantially ease the burden for Angola's judiciary.

The question of whether somebody is or is not protected against crimes by the police is above all a technical problem, i.e. it is a matter of distance and access to the area where potentially a crime is committed. In remote areas as well as deep in Luanda's slums with sometimes more than 500 000 people, a victim – or a potential victim – of a crime will find it difficult to find a policeman for protection or if a crime has already been committed. Protection is, however, also a matter of money. Rich people – certainly those living in the easily accessible suburbs of Angolan cities – may either force police into action with a little bit of money or will engage private security companies to protect their life and property.

The actual penal system is far away from universal rights standards. Prison conditions are harsh and life threatening.²³ The prison system is holding about five times the number of

prisoners it was built for (ten inmates held in cells for two). Sanitary facilities are beyond description, and often prisoners are neither equipped with mattresses nor even blankets. Prisoners often depend on families and friends – or international relief organizations – for basic support, such as food and healthcare.

Inmates appealing against the conditions of imprisonment have little chance of success. Government agencies are unlikely to help. Only people who can afford a lawyer and/or to bribe the prison personnel might have a chance of being granted better imprisonment conditions.

6. Corruption in Law Enforcement and the Judiciary

Angola has adopted the SADC Protocol against Corruption in 2001, but is still perceived as a very corrupt country. According to the Corruption Perception Index (CPI) of Transparency International (TI), Angola scored only 2 out of 10 in five surveys undertaken in 2004 and 2005 and ranks in the most recent CPI from 2005 as 151st out of 158 countries.²⁴ This perception does not exclude the law enforcement agencies and there is a correlation between the magnitude of the offence and the amount payable as a bribe.

This perception of corruption includes also the judges and juries. Corruption in connection with white-collar crimes seems to be more common than with other offences due to the higher amount of money involved for judges and/or juries.

There are at least two main reasons for the corruption in Angola:

- In the past law enforcement agents and members of the judiciary – like all civil servants – were paid extremely poor salaries. To sustain themselves and their families they had to generate other sources of income. Although salaries have been increased substantially in recent years, they are still too low for many civil servants to support their families, which often consist of many people. Another problem is the chronically delayed payment of civil servant salaries, often leaving them without an official income for many months.
- Since people at the highest political level are perceived as spearheading corruption, the other levels and sectors of the civil service like the law enforcement and the judiciary will have an excuse for their own corrupt practice.

At present – and with the current political elite in power – it is difficult for many Angolans that were interviewed to imagine that effective measures against corruption at all levels will be introduced.

There has been no significant change in the nature and range of corruption of law enforcement agencies over the past five years. Criticism of the corrupt elite has, however, increased noticeably. Mismanagement and social injustices can no longer be excused by the war.

7. Public Administration

In theory, the public administration is open to everybody. In practice it can, however, be difficult to become an employee of the public administration without ‘connections’. The remuneration of public servants has been increased substantially in recent years. Given that Luanda is rated, however, amongst the most expensive cities in the world, the remuneration of public servants is still not sufficient. Another problem arises for civil servants from the constantly delayed payments of salaries, as pointed out already. Hence unofficial sources of income and corruption have become an issue in the public sector.

In theory, citizens can appeal against administrative acts. The process will, however, be time consuming and expensive (corruption). The chances of success are furthermore limited, not only because of inefficiency and poor workmanship, but also due to the probable intervention of higher-ranking authorities.

8. General Assessment

The rule of law in Angola exists officially, but not for everybody and not everywhere. Where it does exist it is often only on a restricted basis.

A slight improvement in the application of the rule of law over the past five years can be ascertained. The most obvious example is the improved freedom of the press. The private press can write much more critically today than it could a couple of years ago. The government acts more subtly against critics than it did previously and now uses “irresistible” incentives.

Internationally, but also domestically, there is increasing pressure on the government to provide a conducive and legal environment for donor support and particularly international investment. The war can no longer be (ab-) used as an excuse for the government’s deficiencies in the delivery of services, including the provision of a legal framework with a working judiciary. Government efforts and investments in the system of tertiary education (law faculties) are bearing fruit with the number of lawyers increasing from 550 (in 2001) to 694 (2006). The office of an ombudsman was established in Luanda and an ombudsman was nominated. In August 2005, the Council of Angolan Lawyers (OAA) suggested the creation of legal assistance centres around the country. It was also announced that the Centre for Studies and Training for legal trainees started operating in August 2005. These aspects should be seen as a positive development, but the implementation of the (de facto) rule of law in Angola remains a major challenge.

Currently only a small minority of Angolans has access to courts of law. More operational courts need to be established all over the country, especially in rural areas; legal procedures need to be streamlined in order to allow courts to work more effectively; ombudsman’s offices need to be opened in all provinces; national and international NGOs should contribute to promoting general awareness of human rights issues throughout the country; and bilat-

erally and through international organizations like the UN the pressure on Angola could be increased.

The biggest challenge would, however, be to eradicate – or at least to significantly reduce – corruption in all sectors of society, including the judiciary. With corruption at its current level the successful enforcement of the above mentioned measures is very unlikely. Compliance with the constitution, both in word and spirit – which would include free access to lawyers and judges for all Angolans – is barely imaginable under the current situation.

If the immense revenues from the exploitation of the natural resources would really all be accounted for in a transparent manner and invested into the social infrastructure such as schools, hospitals and courts – this would by itself pave the way for the promotion of the rule of law in Angola.

Improvements in the rule of law sector are, however, not a priority for the majority of Angolans, who mostly live below the absolute poverty datum line and would rather see significant improvements in overall living standards. Poverty alleviation, sustainable economic and social development and the improvement of the rule of law will have to be deployed concurrently in Angola.

Creating awareness about the necessity of the rule of law amongst the people – especially influential or potentially influential people (political parties, etc.) – will have a multiplicative impact in the medium and long term. Better results could, however, be expected if measures and instruments for improved rule of law in Angola were not only being suggested by foreign organizations and governments but also by the Angolan people themselves. This is the aim the Konrad Adenauer Foundation should work for.

Bibliography:

Bertelsmann Foundation: *Transformation Index 2006, Country Report Angola*, Gütersloh 2006.

BMZ: „Länderbericht Angola“, in: *Hauptbericht zur Evaluierung, Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Demokratie und Good Governance in Angola, Äthiopien, Guatemala und Kamboodscha*, Bonn 2003.

Comerford, Michael G.: *The Peaceful Face of Angola*, Luanda/Windhoek 2005.

Cilliers, Jakkie and Dietrich, Christian (eds): *Angola's War Economy: the role of oil and diamonds*, Pretoria 2000. International Bar Association: *Angola, Promoting Justice, Post Conflict*, London 2003.

International Crisis Group: *Angola's Choice: Reform or Regress*, Brussels 2003.

USAID/Angola: *Operational Plan FY 2004 and 2006*, Washington DC 2004 and 2006.

US Department of State: *Angola, Country Report on Human Rights Practices*, Washington DC 2003 and 2005.

¹ Bertelsmann Foundation: *Transformation Index 2006, Country Report Angola*, Gütersloh 2006, p. 13; see also: USAID/Angola: *Operational Plan FY 2006*, Washington DC 2006, p. 3.

- ² The fact that there has been no census for decades or any other significant population-based survey means that estimating a population figure for Angola is problematic. This figure comes from USAID 2006, p. 3, whereas the *CIA World Factbook on Angola*, Washington DC 2005, estimates 12 million people for 2006.
- ³ International Crisis Group: *Angola's Choice: Reform or Regress*, Brussels 2003, p 1.
- ⁴ UNDP: *Human Development Index, Report 2005*. USAID/Angola: *Operational Plan FY 2004*, Washington DC 2004, refers to a UNAIDS report from 2001 with a national HIV/AIDS prevalence of 5.5 percent, but admits extremely limited surveillance data.
- ⁵ Human Rights Watch: *Report on Angola*, New York 2004, p 1.
- ⁶ UNCTAD: *World Investment Report 2005*, Geneva 2005.
- ⁷ Bertelsmann Foundation 2006, p. 11.
- ⁸ Bertelsmann Foundation 2006, p. 5.
- ⁹ BMZ: *Länderbericht Angola*, Bonn 2003, p. 25.
- ¹⁰ The Bertelsmann Transformation Index even states: "Above all the justice system remains highly dependent and suffers from political pressure. De facto a separation of powers does not exist." (p. 5).
- ¹¹ International Bar Association: *Angola, Promoting Justice, Post Conflict*, London 2003.
- ¹² Bertelsmann Foundation 2006, p. 5. Sometimes journalists are co-opted or bought out with public resources. Miranda, Armindo: *Waiting for Elections*, Bergen 2004, p. 2.
- ¹³ Bertelsmann Foundation 2006, p. 5. The International Bar Association's Report refers to attempts of the Government to restrict the activities or the formation of NGOs (p. 5).
- ¹⁴ US Department of State: *Country Reports on Human Rights Practices*, Washington DC 2003, p. 11.
- ¹⁵ International Bar Association 2003, p. 4.
- ¹⁶ Bertelsmann Foundation 2006, p. 6.
- ¹⁷ US Department of State 2005, p. 5.
- ¹⁸ US Department of State 2005, p. 4.
- ¹⁹ BMZ 2003, p. 20.
- ²⁰ US Department of State 2005, p. 5.
- ²¹ Amnesty International: *Angola*, covering January to December 2003, <http://web.amnesty.org/report2004/ago-summary-eng>.
- ²² US Department of State 2005, pp. 1/2.
- ²³ US Department of State 2005, p. 3.
- ²⁴ The CPI Score relates to perceptions of the degree of corruption as seen by business people and country analysts and ranges between 10 (highly clean) and 0 (highly corrupt). See: www.transparency.org.

Rule of Law in Senegal

Oumar Wade

The political situation in Senegal is characterized by a full multiparty system,¹ introduced by President Abdou Diouf in 1981 (over 70 political parties are now officially recognised), and by a change of government (*Alternance*) in March 2000. The Senegalese political and legal systems draw much of their inspiration from those of France, the former colonial power. The administrative and political institutions set up during the colonial period still provide the bedrock of the state. The geographical entity of Senegal, as it is known today, is a French creation. The ‘Senegambia’ of the pre-colonial period had greater cultural coherence and a more obvious political and religious unity.

It also has to be borne in mind that the birth of the Senegalese state as an international entity preceded the emergence of the Senegalese nation. Since independence in 1960, one of the major preoccupations of the state authorities has been to unify the many legal systems and to provide the foundations of a national unity that would facilitate the ethnic mix. The codification of positive law was therefore intended to establish a monopoly for state law and also affirm its authority. To this end, Ordinance No. 60-56 of 11 November 1960, concerning the initial organization of the legal system, was designed to bring about the unification of the 68 different traditional legal systems that had been identified in the country.

This brief survey of the historical background will help us to follow the development of administrative and political institutions and to note obstacles in the way of and diversions from the principles and ideals set out in the various constitutions.

1. Constitution

The Senegalese constitution of 7 January 2001 recognizes and affirms respect for individual rights, for fundamental freedoms and for the rights of citizens, as the basis of our society.

Article 7 of the constitution declares that “the Senegalese people recognizes the existence of inviolable and inalienable human rights as the basis of every human community, and of world peace and justice”. Its preamble notes Senegal’s adherence to the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 1789, and to the international instruments adopted by the United Nations and the Organization of African Unity, in particular the Universal Declaration of Human Rights of 1948, the Convention on the Elimination of all Forms of Dis-

crimination against Women of 1979, the Convention on the Rights of the Child of 1989 and the African Charter of Human and Peoples' Rights of 1981.

The institutions of the republic are: the President of the Republic, the National Assembly, the government and the judiciary. The new constitution of 2001 brought about an innovation by setting up the government as a new autonomous institution. This change strengthened the predominance of the executive power. The principle of the separation of powers is fully embedded in the constitution, which explicitly defines the areas of competence of the three branches – executive, legislative and judicial. They are completely independent of each other. The constitution guaranteed respect for and the strengthening of the rule of law, under which both the state and the citizen are subject to the same legal standards, which are under the control of an independent and impartial judiciary.

Administrative decisions taken in disregard of the principles of legality can be annulled or declared illegal. The Council of State (*Conseil d'Etat*) plays an important role in this area. In their dealings with the administrative authorities, citizens can also have recourse to other bodies outside the legal system, such as the mediator of the republic,² who is an independent administrative authority. The mediator can receive complaints from individual citizens about the functioning of the state authorities, local government institutions, other public bodies and any other institution charged with providing a service to the public. They are appointed by decree for a period of six years, and cannot be re-appointed. They cannot be dismissed from their functions during their six-year term, except by the process of impeachment. They cannot be prosecuted, pursued, arrested, held or judged in respect of any decisions they publish or any acts that they carry out as part of their functions.

According to the present constitution, the political system in Senegal establishes the predominance of the executive over the National Assembly. The President of the Republic thus has exceptional powers, whenever the institutions of the republic, the independence of the nation, the integrity of the national territory or the carrying out of international obligations are under immediate and serious threat and the normal functioning of the public authorities and institutions is interrupted.

The government, under the direction of the Prime Minister, implements and coordinates national policy, as defined by the President of the Republic. The Prime Minister is thus head of the government and is responsible to the National Assembly, whose members can put written or oral questions to him or her or can dismiss him by refusing them a vote of confidence or by passing a motion of censure. The establishment of the government as an autonomous institution certainly represents an advance, but it does not really call into question the concentration of powers within the hands of the President of the Republic. The Prime Minister is regarded as a representative of and a protective device for the head of state.

The parliament in Senegal used to be a bicameral one until 2001 when it became a single-chamber body again. The National Assembly by itself now forms the parliament. There is

no longer a Senate, nor any senators. The deputies are the only parliamentarians. As parliament holds the power to grant finance, the National Assembly votes on the national budget by itself. The Council of the Republic for Economic and Social Affairs (CRAES)³ was created in 2003 out of the ashes of the Senate. The CRAES differs from the Senate and is only a consultative body. Its membership reflects the different social strata of the nation and is concerned with economic, social, educational or cultural activities. It provides advice to the President of the Republic, the government and the National Assembly. It gives its opinions either in response to requests from these institutions or on its own initiative.

The CRAES can also be called on when mediation or solutions are needed in cases of social conflict. The council's concerns are economic, social, cultural and institutional development, in particular the fields of education, training, social welfare, cultural development, social security and stability, scientific and technical progress, as well as regional and sub-regional integration. The council helps to bring about the participation of various social and professional groups and also local authorities in carrying out national economic and social policies. The members of the CRAES have the title of 'counsellors of the republic'.

In theory, judicial power is independent of the legislative and executive powers,⁴ and ensuring respect for basic rights is the responsibility of the judiciary in the form of the Constitutional Council (*Conseil Constitutionnel*), the Council of State (*Conseil d'Etat*), the Appeal Court (*Cour de Cassation*), the Audit Court (*Cour des Comptes*) or departmental or regional courts⁵. Nevertheless the executive power is often involved in the running of these judicial institutions. The President of the Republic presides over the Supreme Council of Judges (*Conseil Supérieur de la Magistrature*). Senegal still has a minister of justice and keeper of the seals. The organization of judicial power in Senegal closely follows the French judicial system, with the peculiarity of a unified administrative and civil jurisdiction. Any case concerned with the violation of fundamental rights is dealt with according to the principle of decentralization of adjudicative powers to the different territorial entities. Departmental and regional courts can handle both administrative and civil cases, while at the higher level, there are different jurisdictions for these cases.

The constitution in its preamble guarantees fundamental freedoms to all citizens in their access to all levels of power, without any discrimination. It provides equal access for all citizens to the public services, and guarantees the elimination of any forms of injustice, inequality and discrimination. The constitution proclaims the equality of all human beings before the law. It makes clear that 'men and women have equal rights', and that in Senegal, there is no privilege based on place of birth or on family.⁶

Nevertheless, the conditions for exercising fundamental rights are defined through legislation. The rights of certain social groups can thus be restricted. This is the case with members of the armed forces, who do not have the right to vote. Some citizens can also lose their fundamental rights through the positions they hold (this applies to senior of-

ficials or to the military) or through their legal inability to exercise their rights (common law prisoners, persons under guardianship, etc). Some citizens, who perform particular political or administrative roles, are protected, under certain circumstances, from judicial pursuit while carrying out their duties (senior officials, elected representatives, judges, military, etc).

In principle, no citizen is above the law. Administrative acts are subject to legal control. The scope for discretionary action by the state apparatus is diminishing because of public pressure for all state activity to be governed by the law.

The President of the Republic holds all the main powers in his own hands: he is the protector of the constitution, he defines national policies, he is the head of the government and of the armed forces, he appoints people to every civil and military position,⁷ he has the power to initiate legislation and to revise the constitution, he is the guarantor of the regular functioning of the institutions, of the independence of the nation and of its territorial integrity.

The President can also legislate by decree, without the need to consult the nation's representatives. During the life of the present legislature, the President has not yet made much use of his prerogative to make laws outside the usual channels.

Since the political *Alternance* in Senegal, the new constitution, adopted by referendum, has not been significantly modified. In principle, a single and unique positive law exists in Senegal. Nevertheless, in certain aspects of civil life, people refer more to customary law and to sharia law than they do to positive law. There are also 'qadis'⁸ in departmental courts to deal with inheritance law. Those involved in such litigation can opt to submit to their judgment.

2. Legislation

More than half the population of Senegal cannot read or write in French, which is the official language. Despite the saying that 'No one is supposed to be unaware of the law,' the majority of citizens have no access to information about the law. This is particularly the case in rural areas. People refer more to tradition or to usage and custom and to religious rules of conduct than they do to legislation.

The principle that the criminal law cannot be applied retroactively is explicitly accepted. In other words, no one in Senegal can be convicted for an act that was not punishable by the law at the time it was carried out. In the field of political activity, the most striking fact during the past five years has been the passing of what is called the EZZAN Act, which provided a complete amnesty for any offences committed for political reasons between 1983 and 2004. Civil society organizations have argued that this act institutionalizes legal impunity in Senegal. Those who support the author of the act claim that it has helped to calm the political and social situation. However it is regarded, the EZZAN Act may have

launched an era of impunity, without putting a final end to such serious matters in political life as the assassination of a judge while he was carrying out his duty as part of the process of proclaiming the results of a presidential election. The leaders of the Senegalese Democratic Party (*Parti Démocratique Sénégalais*), at that time in opposition but now in power, were accused of having organized the murder. The murder of a student, Balla Gaye, after the student demonstrations of March 2000 has not yet been properly explained. The EZZAN Act claims to have ‘turned the page,’ but fresh revelations have attracted attention once again to old scandals with political undertones.⁹

There are various social groupings who contest the application of certain laws, notably those concerned with the rights of the family. Muslims demand that the family code currently in force should be amended. They argue that some of its provisions relating to marriage and to inheritance, for example, are incompatible with their religious practices. Limitations on how far the laws are applied can be noted in areas dominated by the religious brotherhoods (for example at Touba¹⁰). At a national level, there is resistance to the law on grounds of tradition and for economic reasons mainly in peripheral regions such as Fouta and the Casamance.

Most of the amendments to the legal framework for investment and property concern improvements to the environment for capital and the protection of investment. The creation of the Agency for Promoting Investment and Exports (APIX) is in line with this. The state has also launched a process for privatizing state enterprises.

Expropriation is not in principle allowed, except for reasons of public good, determined by a lengthy procedure that is firmly set within the law. In practice, it happens when land is required for public works. The system of land titles is also being reformed, with the aim of improving access to freehold land titles. Under the new constitution, restrictions on the acquisition of landed property by women are forbidden. Even so, in practice, women often have difficulty in acquiring property, particularly in rural areas. The state also began an illegal procedure for declassifying the ranch at Dolli, in order to give it to the Mouride caliph.¹¹ The government finally yielded to pressure against this from the local herdsmen. The system of land titles in Senegal distinguishes between three main categories: the state’s private domain, the public domain and the national domain. Only the state’s private domain can exceptionally be made liable to expropriation¹² for reasons connected with public investment programmes. The public domain is inalienable and inalienable,¹³ while only a right of use can be granted for the national domain.¹⁴

3. Courts

The last major reform of judicial institutions in Senegal was carried out on 30 May 1992, with a revision of the constitution that split the Supreme Court into a Constitutional Council, distinct from the Council of State, the Audit Court and the Appeals Court.¹⁵ These bod-

ies are at the top of the current structure. At the decentralized levels, each region has a regional tribunal, while at the bottom of the scale are departmental tribunals in the departments. At the top, the hearing of cases is based on a duality of jurisdictions, while there is a unified system of jurisdiction at the level of courts and tribunals.

The Constitutional Council deals with whether laws and international undertakings conform with the constitution, with conflicts of competence between the executive and the legislature, with conflicts of competence between the Council of State and the Appeals Court, as well as with arguments that may be raised before the Council of State or the Appeals Court about whether something is unconstitutional. The Constitutional Council receives nominations of candidates for the election of the President of the Republic, determines the list of such candidates, makes decisions in the case of any dispute over the election of the President of the Republic or of deputies to the National Assembly and proclaims the results of such elections. It performs the swearing in of the President of the Republic and accepts his resignation.

The Constitutional Council's decisions are without appeal. They apply to all public authorities, including administrative and judicial authorities. The Constitutional Council is made up of five members, including a president and a vice-president, who are appointed by presidential decree for a period of six years, which cannot be extended. The membership is renewed every two years, by the appointment of at most two new members. The Constitutional Council's procedure is not based on opposition between two points of view, and its sessions are not open to the public. Its members are chosen from among magistrates, law professors, state inspectors general, barristers with at least 25 years in public service or in exercising their profession. The Constitutional Council receives cases about whether a law or an international undertaking is in conformity with the constitution.

The Council of State¹⁶ is judge of first and last resort in cases of alleged abuse of power by the executive authorities. It is the final court of appeal in cases decided by the Audit Court. It has the final decision in cases concerning the registration of voters and elections to local government councils. It can receive appeals in cases decided by courts and tribunals concerning administrative decisions, except for those appeals which the organic law states should be handled by the Appeals Court. The Council of State can either meet as a single body or in sections. The General Consultative Assembly consists of all the members of the Council of State and also councillors on 'exceptional service', who are qualified people in different fields of national activity and are appointed by decree for a period of one year, which can be extended. The number of councillors is limited to 20. The Council of State has both advisory and jurisdictional functions. It is the government's special advisory body, and in this capacity gives its advice on whether documents are in conformity with the law and whether the legal means provided in them are appropriate for meeting the objectives of the public authorities. In the area of jurisprudence, the Council of State can handle disputes over excessive use of powers, or disputes over lawfulness, disputes over the

registration of voters on electoral lists or over the cancellation of local government elections, as well as handling appeals. Cases submitted to the Council of State can be submitted in any form. The person submitting a case does not have to use a lawyer. In this area the system of *consignation* (collateral) still exists, except for institutions of public law or people granted legal aid.

In all other cases, the Appeals Court gives the final decision on appeal from judgments given by the lower courts. The Appeals Court decides on the lawfulness of the judgments and decisions of the courts and tribunals, and corrects any violation of the rule of law. It also decides, in certain cases, on requests for a re-examination, requests to move a case from one court to another, the award of costs by judges, demands for compensation against a court, and against contradictions in judgments or decisions given in last resort. It is a court for regulating the law. It does not give judgment on the case itself; it gives a judgment on the judgments or the decisions of the lower court.

The decisions of the Appeals Court cannot be appealed against, with the exception of a request to correct a material error or a request to overturn a decision, if the decision is vitiated by a procedural error which is not the fault of the interested party and which could affect the decision. Seated on the Appeals Court are a first president, three presidents of courts and at least nine counsellors. On the public prosecutor's side, there are a prosecutor general, a first advocate general, at least two other advocates general and six auditors at most who are appointed for the service of the Appeals Court. The two instances of the Appeals Court are its separate chambers individually as well as the totality of all its chambers combined. The Appeals Court is able to hear appeals in civil and commercial cases, in addition to criminal and social cases.

The Audit Court judges the accounting of public accountants. It verifies the correctness of the receipts and expenditure and confirms the proper use of credits, funds and income generated by government services or by other institutions governed by public law. It ensures the verification of the accounts and the management of public enterprises and of organizations in receipt of public funds. It handles and audits accounts not submitted to qualified accountants. It corrects errors of management affecting the state or local government or other institutions within its purview. The Audit Court is made up of sections¹⁷ in which the public prosecutor's office is represented by a legal commissioner. It is provided with funds over which it has its own autonomous control. The sections of the court are run by judges under the supervision of the president of the court and with the help of support personnel. The members of the court are therefore magistrates with the status of financial judges. The auditing procedures of the court lead to judgments, special reports, final conclusions and annual reports. The annual reports of the Audit Court are submitted to the President of the Republic and to the president of the National Assembly.

With regard to the organization of the legal system, citizens are able to defend themselves successfully in the courts. Other means of recourse outside the legal system are also open

to them. Even so, the average Senegalese citizen is not in the habit of turning to the law. Negotiation and the friendly settlement of disputes (the *masla*) are regarded as the rule to be followed. The lack of knowledge about the law makes recourse to justice something that is still far from routine. We have to look into the complexities of social relationships to explain this situation. In practical terms, the application of court judgments still causes problems in Senegal, and the procedures still seem complicated in the eyes of those involved. It is likely that only one case out of ten actually reaches the courts, and all the delays involved in legal procedures discourage many citizens from turning to the law. The system provides for some exceptions to alleviate the malfunctioning of the judicial system. Poor citizens can benefit from legal aid in some cases. Some barristers are paid by the state to provide help, under certain conditions, to citizens. Those accused can also have their defence paid for.

In principle, the code of criminal procedure provides for an equitable trial, by insisting on a presumption of innocence and the rights of the defence. It also guarantees the safeguarding of freedoms and fundamental rights. A double jurisdiction provides safeguards against some abuses. Even so, certain difficulties arise in the application of these principles. These difficulties, as mentioned above, can obstruct some of the provisions of the code. Human rights organizations have recently had reason to draw attention to violations of the presumption of innocence in a case which concerned someone accused of rebellion in the Casamance crisis. Recent political history has brought into prominence the matter of the *chantiers de Thiès*. The supporters of the prime minister accuse the authorities of having violated the principle of the presumption of innocence in keeping the former prime minister in detention.

The principle of proportionality between the seriousness of the offence and the severity of the punishment is generally respected. The judges adjust their decision according to the circumstances of the case. But in some cases, this principle is not applied, for example sworn-in officials and recidivists receive heavier sentences than others who have committed the same offences.

A pardon is among the President of the Republic's discretionary powers, whereas an amnesty is pronounced as a result of legislation. The head of state's decisions are based on the proposals of the penal administration. In principle, the choice of those to benefit from a pardon does not depend on their status, but on the nature of the crime committed and their behaviour while in prison. Even so, it should be noted that unpunished political offences have been pardoned, have benefited from an amnesty or have simply been dropped since 2000. The EZZAN Act is an example of this.

4. Judicial Independence

In Senegal, apart from the members of the Constitutional Council and of the Audit Court, all judges are appointed by the President of the Republic on the advice of the Supreme

Council of the Judiciary. The judges of the Audit Court are appointed by the President of the Republic on the advice of the higher council of the Audit Court. All judges must have academic qualifications at the level of the baccalaureate, plus six years of professional experience. Training for judges in Senegal is provided by the Centre for Judicial Training (Centre de Formation Judiciaire, CFJ).¹⁸ The CFJ recruits by examination those who already have a master's degree (usually in law) or members of the public service. There is in principle no age limit for these recruits.

The various constitutions adopted during the history of independent Senegal have successively enshrined the principle of separation between judicial, executive and legislative powers. The independence of the judiciary is enshrined in the fundamental law. If this principle of independence, together with the principle of the separation of powers, represents an unquestionable gain for democracy, some leading judicial authorities hold that justice is hampered by the consequences of an unequal relationship between the judicial and the executive powers. According to them, the important degree of involvement by the executive in the administration of justice and – as a result of this – in the evaluation of its needs and in the allocation of resources limits the judiciary's independence. Again, according to these judicial authorities, the hierarchical subordination of the prosecuting authorities to the Ministry of Justice, as well as the leading role played by the executive in the functioning of the Supreme Council of the Judiciary, provides a further limiting factor.¹⁹

The constitution guarantees the independence of the judiciary. Nevertheless in practice, some judges are accused or suspected of complicity with certain pressure groups²⁰. Some people regard the procedures for appointing judges and for managing their subsequent careers as a means by which the executive can bring pressure to bear on them²¹. Possible hidden influence is exerted, generally under the pretext of 'urgent demands in the name of the service'. Judges can thus suffer from hidden sanctions. This is hardly a flagrant oppression of the judges by the state. It has to be added that, under the constitution, judges cannot be removed.

The influence of the state authorities on the judges is mainly in the field of politics and tends to be reinforced through an increased instrumentalization of the institutions (National Assembly, government and justice) by the President of the Republic. In Senegal, the minister of justice controls prosecutions. Here again, however, such influence is not declared openly. The development of the private media has made a helpful contribution in this area. Reforms in progress should also help to improve the working conditions of judges and help to modernize the workings of justice in Senegal. Much remains to be done, however.

In their official statements, the public authorities have steadfastly held to the line that they intend to reform and modernize the administration of justice, with a view to enabling it to confirm its independence and to fulfil its basic regulatory function in social and economic

matters. This political intention became even clearer with the coming to power of the new political authorities, which emerged with the *Alternance* in 2000. The latter have been able to draw up certain projects such as the Programme of Support for the Reform of the Judicial System, the Committee for Judicial Reform, the Justice and Rule of Law Project, and the project for modernizing the registration system of the Higher Regional Tribunal of Dakar.

This political intent has also been expressed in the National Programme for *good governance*, which has the support of the United Nations Programme, where the strengthening of the autonomy of the judges is a main feature and, more recently, with the adoption of a programme for sectoral justice. In addition, within the framework of NEPAD,²² reform of the judicial system is regarded as an essential part of reforming political government. Nevertheless, it has to be admitted that in practice, the expressed political intention to make Senegal a country that enjoys a modern and independent judicial system has not always been achieved. Despite the various projects for modernization that have been carried out, and despite the central importance of its function, justice is still the poor relation among the three powers of the constitution.²³

It is characterized by a glaring lack of human, financial and material resources and of infrastructure. This has led to many weaknesses in its operation, has reduced its credibility and has increased the dissatisfaction felt by the judges and other supporting staff concerned with the functioning of the courts.

There are also social and family pressures which cannot be ignored. The religious authorities are also implicated. For instance, when someone wants to use the courts, the first reflex of his relations is to attempt to bring influence to bear on the judge. Everything then depends on the ability of the judge to resist such pressure.

Since the political *Alternance* the situation has basically not improved. The links and understanding that exist between the political leadership and certain social groups (the religious brotherhoods, the trades unions, the organizations that represent economic interests, etc) add to the pressure under which judges operate. The activities of the organisations of an emergent civil society, supported by the private press, which is steadily developing, may help to offset the avatars of the current political situation.

5. Criminal Justice

The prosecutor is under the orders of the minister of justice, keeper of the seals. The judge, on the other hand, is supposed to judge whenever a case is submitted to him. He has the ability to interpret the laws and regulations.

Cases of torture rarely come to public hearing, even if they occur. Abuses in the way the criminal procedures are applied are frequent. In 1985, Max Despres²⁴ regarded detention

on remand as the norm and also held that the period of detention was unduly long. 'The prisons were overcrowded with people awaiting trial.'²⁵ The situation has changed little since then. Temporary periods of detention on remand are often extended because of the increasing number of cases under investigation and there continues to be criticism of abuses by the authorities. These constitute violations of the principle of the presumption of innocence. Legal aid, consisting of help in the courts and also help to obtain access to the courts has been the subject, since 1999, of a draft law submitted by the Bar Council (l'Ordre des Avocats). This draft law has still to be passed by the National Assembly.²⁶

The interventions of the police are limited because they lack sufficient means to meet all the requests made to them, while the conditions under which people are temporarily detained at police stations are often rough and rudimentary. A suspect can be held without charge for 48 hours, which can be extended by the prosecutor, in principle in order to facilitate enquiries.

Article 48 of the penal code has given rise to much controversy. This provision punishes offences against the security of the state and has often been used. It has also served as a pretext for the political authorities to interfere with the freedom of certain citizens, particularly political leaders and journalists (for example the cases of Idrissa Seck²⁷ and Madiambal Diagne²⁸).

Despite a few unfortunate occurrences and the hostility of the political authorities towards human rights organizations, Senegal still seems well provided for when seen against the worrying background of the rest of the sub-region. Civil society organizations and the media increasingly assert their position as watchmen for the defence of democracy and human rights.

The Senegalese police are generally characterized by their professionalism and set a standard for the sub-region. Even so, their weakness in numbers and lack of suitable equipment encourage the growth of self-defence groups in some poorer neighbourhoods and also of private bodyguards (witness the example of the bodyguards of Serigne Kara Mbacké, a religious and political leader).

Senegalese prisons are characterized by overcrowding. The conditions under which people are held are often severely criticized by humanitarian organizations. Demonstrations by those detained are very rarely heard of. The supervision of the conditions under which people are detained leaves a lot to be desired.

6. Corruption in Law Enforcement and the Judiciary

Corruption is a regular occurrence, even if it does not dominate the Senegalese judicial system. It is most widespread in traffic offences and is becoming more and more open. The state authorities deny that it exists and tend unduly to minimize its importance. Even if corruption has spread within the judicial system, it remains too little known. Its practice re-

mains hidden and it is difficult to assemble sufficient proofs of its existence. In addition, the victims rarely complain about it, even when they are not party to it themselves.

Senegal has a whole arsenal of legal texts for controlling and suppressing corruption. The Supreme Council of the Judiciary is the body concerned with the good conduct of judges. The Law No. 35 of 2003 also set up the National Commission to Fight against Corruption (CNLCC). The Supreme Council of the Judiciary takes decisions on the basis of an enquiry; cross examination is allowed, after the presentation of arguments for the defence and the submission of the arguments for comments by the judge against whom accusations have been made. Some judges have been the subject of disciplinary action in recent years. These actions have given rise to some suspicion among the judges. There is no appeal against the decisions of the Supreme Council of the Judiciary.

The work in progress on reform of the penal law (both its procedures and the code itself) has not yet been completed. Many citizens, with the support of civil society organizations and human rights groups, have argued for a greater degree of equity and social justice in the penal law. The speeding up of procedures, the strengthening of provisions for the interests of the victim and the limitation of police powers are among matters of public concern. The reform of Article 48 of the penal code and offences by the press have focused debate on this question.

Despite the arsenal of regulatory bodies and institutions, corruption is increasing in Senegal. Illegal profiteering has been made an offence²⁹ with the aim, according to the texts, of making the suppression of corruption more effective. This provision is in addition to those in the penal code.³⁰

There are many different causes for corruption, but they are often related to working conditions and to the low salaries of judges, as well as to their character. Religious and social pressures also play their part. Judges are indeed a product of their society. It is something hard to overcome.

According to the latest report of Transparency International, which puts Senegal in the category of the most corrupt countries, the situation is getting worse. The reform of 2002 on the award of public contracts has not succeeded in putting an end to this evil. During the past five years, financial scandals and cases of corruption have multiplied. Nevertheless, the CNLCC has still not received a single complaint. It does not have the power to launch investigations by itself.

7. Public Administration

Access to jobs in the public service is open to all candidates, depending on what degrees or other qualifications they possess. The salaries of public service employees are derisory compared to the cost of living in Senegal and compared to the levels of remuneration in the private sector. Moonlighting as well as corruption have both spread in certain sectors of the

public service, which used to be free from such practices. In general, corruption is widespread but involves derisively small amounts. In the area of public tenders, however, the amounts in question can be large, depending on what is at stake.

Within the framework of administrative procedures, the citizen can first find possible recourse through the official hierarchy, then through the law (for excess use of powers) and finally non-legal recourse through the mediator of the republic.

8. General Assessment

The rule of law exists in the country, but has still to be consolidated in practice. The judicial system in general operates correctly. It still has to achieve full effectiveness.

Even so, the possibility of things deteriorating seems increasingly likely. Political dialogue has become more divisive and bitter. The attempt by the ruling party, the Parti Démocratique Sénégalais, to take over the institutions of the state is confirmed by the current political situation. On the other hand, the examples of RADDHO and of the Forum Civil, among others, sufficiently illustrate the positive role to be played by civil society in extending democracy. Legal aid for those who have been the victims of abuses, the press campaigns against abuses or social movements to the same end, the warning of international opinion through press announcements, etc, are all practices which have become more usual in the country.

The main factors which militate against putting the rule of law into practice in Senegal are illiteracy and poverty. The devolution of adjudicative powers in administrative matters, notably those of the Council of State, provides an opportunity to promote recourse against the authorities. It would be possible, particularly for organized groups, to cooperate over this. A stronger and better structured civil society could contribute more to the establishment of the rule of law. The same applies to the private press, if it could free itself from some constraints. The political authorities could also fight more strongly against corruption and impunity.

The Konrad Adenauer Foundation could provide help for

- Developing democratic control of public acts by the citizens, with a view to establishing an obligation for public servants to be accountable for their actions;
- Providing support to political parties for education in citizenship;
- Decentralization and the promotion of good local government;
- The fight against illiteracy and social exclusion;
- Developing legal aid and mediation;
- Information, education and training in human rights and the rights of the citizen;

- Training and support for the media, for the promotion of the independent private press and for the development of community radios;
- Developing information and communication technology among backward groups.

Bibliography:

Cour des Comptes: *Report Public 2002-2003*, Dakar 2003.

Despres, Max: 'Flash sur la procédure pénale sénégalaise issue de la loi du 27 février 1985', in: *RIPAS* No. 12,13 (1985).

Latif, Abdou: *Wade, un opposant au pouvoir, l'alternance piégée*, Dakar 2003.

Programme Sectoriel Justice: *Report final*, Dakar 2004.

¹ Reform of Article 3 of the revised constitution of 7 March 1963.

² Created by the Law No. 99-04 of 29 January 1999, abrogating and replacing the Law No. 91-14 of 11 February 1991.

³ Set up by the Constitutional Law No. 2003-15 of 21 June 2003.

⁴ Article 88 of the Constitution of 7 January 2001.

⁵ The judicial reforms of 1992.

⁶ Article 7 of the Constitution of 7 January 2001.

⁷ In theory, the President of the Republic shares this function with the Prime Minister. In practice, the only real authority lies with the head of state.

⁸ The qadi stems from the Muslim courts of the colonial period, set up by a decree of 20 March 1857, signed by Faïdherbe. Their presence was justified by the fact that there were French citizens in Dakar, Rufisque, Gorée and Saint Louis who were liable to judgment by the courts, but those of them who were Muslims and had a reserved civil status could not be judged by French courts in matters that derived from this status. Because they enjoyed the full rights of French citizenship, these people were exempt from the jurisdiction of courts that applied local law. To deal with this situation, Muslim courts were set up in Senegal. A Muslim court consisted of a qadi, his deputy and a clerk of the court. After the unification of positive Senegalese law, the court in each department had a qadi to judge matters concerning the civil code (laws of inheritance, wills, gifts, etc). There are still qadis, even though, strictly speaking, there are no longer any Muslim courts. The qadi is consulted by the judge mainly on questions of inheritance. He operates as an auxiliary of the judge. He does not make judgments himself, but gives opinions, which the judge may or not put into effect.

⁹ See e.g. Latif, Abdou: *Wade, un opposant au pouvoir, l'alternance piégée*, Dakar 2003.

¹⁰ The town of Touba is the seat of the Mouride Brotherhood and is regarded by the family of the brotherhood's founder, Cheikh Ahmadou Bamba Mbacke, as its freehold. The 'digueul' or directive of the caliph general of the Mourides has weight there in establishing rules of conduct. The administrative and political authorities cooperate with the religious authorities over any decision concerning the town of Touba.

¹¹ The representative and moral authority of the Mouride Brotherhood.

¹² Law No. 76-66 of 2 July 1976, setting up the Code of the State Domain.

¹³ Article 9 of the Code of the State Domain.

¹⁴ Law No. 64-46 of 17 June 1964 about the National Domain.

¹⁵ Law 92-25 of 30 May 1992.

¹⁶ The Law No. 96-30 of 21 October 1996, abrogating and replacing the Law No. 92-24 of 30 May 1992, sets out the organization of the Council of State and defines its powers and rules of procedure.

¹⁷ These consist of the solemn plenary session, with all the chambers brought together, the three permanent chambers, the chamber for financial discipline and the advisory sections.

- ¹⁸ The CFJ and the National School for Administrators used formerly to form the National School for Administrators and Judges (Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM)).
- ¹⁹ *Report on the National Programme for Good Governance*, Dakar 2002.
- ²⁰ *L'Observateur*, 8 August 2004, p. 4.
- ²¹ *Sud Quotidien*, 19 April 2003, p. 3.
- ²² The 'New Economic Partnership for African Development'; President Wade of Senegal was one of its main proponents.
- ²³ Official report on the sectoral justice programme (*Programme sectoriel justice*), Dakar 2004.
- ²⁴ A former director of criminal affairs on guards in the Ministry of Justice.
- ²⁵ *RIPAS* no. 12, 13 (1985).
- ²⁶ *Report No. 5* of the Technical Sectoral Committee concerned with preparing the integrated programme for the reform of the public sector.
- ²⁷ Former Prime Minister and deputy secretary general of the PDS.
- ²⁸ Journalist and editor of the daily *Le Quotidien*.
- ²⁹ Law No. 81-53 of July 1981.
- ³⁰ Article 161 of the new penal code.

Rule of Law in Zimbabwe

Beatrice Mtetwa

Zimbabwe attained its political independence from Britain on the 18th April 1980 following a protracted liberation struggle which ended in 1979 when the political leaders of the white minority government of Ian Smith, the political leaders of the patriotic front and leaders of the black internal parties met in the British capital to pave way towards political independence. The meeting culminated in the signing of what became known as the Lancaster House Constitution which became the basis upon which democratic elections were held which heralded Zimbabwe's independence from Britain in 1980. Zimbabwe's ruling party, the Zimbabwe African National Union, Patriotic Front (Zanu PF), led by Robert Mugabe resoundingly won the first democratic election which ushered Zimbabwe's independence under the Lancaster House Constitution. Prime minister Robert Mugabe formed the first government and in his independence acceptance speech, he extended the hand of reconciliation to all former protagonists and undertook to lead a democratic non-racial Zimbabwe which would respect basic rights and freedoms.

However, it was not long soon after independence that the first signs of intolerance and interference with the judicial arm of government emerged. A number of judges from the old order continued to serve in the new government in line with the ruling party's stated reconciliation policy, and some new judges were appointed including the first black Chief Justice who was an expatriate from the Dominican Republic in the Caribbean. The judiciary in the early years of independence did tentatively assert itself within the structures and boundaries that are inevitably present where a largely popular government must be measured against a constitution which had a semblance of a justiciable Bill of Rights. It was very early on after independence that signs of intolerance towards the judicial decisions that the government did not like emerged, although the assault on the rule of law during this period was not as widely publicized as the assaults during the period from 1999 to date. As early as 1982, government ministers and the then prime minister, who is now Zimbabwe's president, made public statements which clearly constituted a serious assault on the rule of law and the separation of powers that one expects in a democracy. This assault was not only aimed at the judiciary, but encompassed members of the legal profession who acted in cases with litigants that the government did not consider deserved protection under the law.

A foundation had been laid for future assaults on the judiciary and the rule of law, what changed is that the largely black bench, appointed after independence, with mainly black

lawyers, continued to be labelled as neo-colonial and serving the interests of the West whenever judicial decisions were made which did not please government and whenever the profession remonstrated with the government regarding breaches of the rule of law.

1. Constitution

The Lancaster House Constitution was a compromise document meant to accommodate the extremes of a rightwing minority government, moderate internal black political leaders seen as lackeys of the white minority regime and leftwing liberation party movements seen as having communist leanings. Accommodating such a diverse group in one document that was supposed to cater for all parties could not have been easy and credit should be given to those who came up with this document which at least paved the way to political independence which ushered the first black democratically elected government. This is not to suggest that the constitution was perfect, it merely formed the basis for improvements if those in power had the political will to improve on the compromise document.

Although the Lancaster House Constitution has a Declaration of Rights, its provisions were not as explicit as one would have wanted in order to protect individual fundamental rights as enshrined in the Universal Declaration of Human Rights of the United Nations, the African Charter on Human People's Rights, the United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary (1985), and other internationally recognized instruments which seek to maintain and strengthen the separation of powers doctrine. Indeed, the Lancaster House Constitution provides, under Section 79: "In the exercise of his judicial authority, a member of the judiciary shall not be subject to the direction or control of any person or authority, except to the extent that a written law may place him under the direction or control of another member of the judiciary." The exception to this provision was added through amendment No. 11 in a clear attempt to ensure that the legislature arrogated to itself powers to amend the constitution in such a way that members of the judiciary would feel obliged to conform with written laws that may not in fact be in sync with provisions of the Declaration of Rights.

The Lancaster House Constitution had basic rights which included the Right to Life, the Right to Personal Liberty, the Right to Protection from Slavery and Forced Labour, the Right to Protection from Inhuman Treatment, the Right to Protection from Deprivation of Property, the Right to Protection from Arbitrary Search or Entry, the Right to Secure Protection of the Law, the Right to Freedom of Conscience, the Right to Freedom of Expression, the Right to Freedom of Assembly and Association, the Right to Freedom of Movement and the Right to Protection from Discrimination.¹ Although some of these rights were not as explicit as one would have wanted, such as Freedom of Expression specifically including the right to receive and impart information, with an innovative pro-rights judiciary in the 80's and 90's, Zimbabwe had a sufficiently strong basis for the protection of individual rights. The judiciary, particularly in the mid-80s under the able

leadership of then Chief Justice Enock Dumbutshena, rose to the occasion and interpreted provisions of the Declaration of Rights in as wide a manner as possible in order to protect individual freedoms. Chief Justice Gubbay who had served under Dumbutshena in the Supreme Court very ably took up the mantle when he became Chief Justice and he continued in interpreting the Declaration of Rights in as wide a manner as was possible in order to give protection to ordinary citizens.

It must here be stated that the uphoria of a popularly elected government which was revered as much by the judiciary as by the ordinary man in the street had subsided by this period as the realities of human rights abuses, particularly in the Matabeleland and Midlands Provinces, which are largely inhabited by the minority Ndebele tribe seen to be owing their allegiance to Joshua Nkomo, leader of the other Patriotic Party ZAPU, were coming to light. The innovative and pro-rights interpretation of individual rights in the constitution by the courts saw an increasingly direct challenge to the authority of the courts. A trend emerged whereby decisions of the Constitutional Court which were unpopular with the government were reversed through constitutional amendments which had the effect of reversing decisions of the Constitutional Court. The amendments were not only limited to reversals of decisions that were unpopular with the government, but included amendments which consolidated and increased the powers of the executive, particularly those of the president, whilst having the effect of reducing parliamentary and judicial powers.

The government of Zimbabwe thus effectively confirmed that the doctrine of separation of powers existed in name only as the executive, through constitutional amendments, could ouster the court's jurisdiction at the stroke of a pen. Although civil society had vigorously campaigned against Constitutional Amendment No. 17, the judiciary was itself conspicuous by its silence despite what was a major assault on its powers, and the injustice that the amendment would have on thousands of land acquisition cases that were pending before the courts at the relevant time. Whilst previous constitutional amendments which had the effect of reducing or tampering with rights enshrined in the Declaration of Rights in the constitution were generally not retrospective in effect, the Constitutional Amendment Act No. 17 has had the effect of denying litigants with cases already pending in the courts of the right to having their challenge to the protection from the deprivation of property taken away. There can be no clearer demonstration of the lack of separation of powers and how the judiciary is now in effect subject to the direction and control of the executive through the constitutional amendments than this latest amendment which was brought about to consolidate power in the hands of the politicians, whilst at the same time barring the courts from inquiring into the propriety or otherwise of compulsory land acquisitions.

Although at first glance the constitution appears to guarantee a separation of powers, an analysis of executive actions over the past 20 years will show that such separation exists in name only. Apart from reversing unpopular decisions of the Constitutional Court through

constitutional amendments, the state and its organs have increasingly refused to comply with court orders with politicians openly declaring that they would not comply with judgments which they did not like. The comments made by the then prime minister and his minister of Home Affairs in 1982 have been repeated and restated over and over again in the past five to six years. State functionaries which have included ministers, permanent secretaries and senior government officials have publicly attacked members of the judiciary whenever they make rulings unpopular with the government. Attempts at enforcing the independence of the judiciary and the separation of powers through contempt of court proceedings have hit a brick wall and such cases are conveniently placed before seemingly compliant judges who have replaced the competent judges who were mostly forced to resign or forced out of office through judicial bashing, intimidation, forced resignations, arbitrary arrests and detentions, vilification through the state media and a host of other executive acts meant to intimidate those members of the judiciary who still saw their duty as upholding the law without fear or favour.

The result has been the packing of the superior courts with judges seen as compliant and “politically correct” in so far as they will find any excuse not to enforce rights that are protected in the Declaration of Rights if such enforcement will be unpopular with the executive. If anything, the superior courts, particularly the Supreme Court sitting as a Constitutional Court, has been particularly weak in the protection of basic fundamental rights and freedoms and it has used technical non-constitutional doctrines to avoid definitively dealing with issues of basic human rights and internationally recognized fundamental freedoms. The result of this obvious assault on the independence of the judiciary has been the denial of basic fundamental rights to the general populace and the right to secure protection of the law as provided for under section 18 of the constitution exists only in name and can only be enjoyed at the pleasure of the executive arm of government.

The assault on the independence of the judiciary and the rule of law has been so widespread that it has extended to virtually all organs of the state and other groups aligned to the state such as war veterans who fought in the liberation struggle that preceded independence. The police, members of the army, prison officers, liberation struggle veterans, have all been involved in acts that are a threat to judicial independence. The police have routinely denied lawyers access to their clients in cases that are perceived as politically sensitive. In extreme cases, lawyers and judicial officers have been physically attacked where it was perceived they were acting against the interests of the ruling party and the executive arm of government, army personnel have been involved in civilian activities over which they have no legal jurisdiction whenever interests of the ruling party were at stake and in the recent years, this has included the illegal detention and torture of journalists (Mark Chavunduka and Ray Choto), reported as *Chavunduka & Another v Minister of Home Affairs*² the recent demolitions of urban structures in the internationally condemned Operation Drive Out Filth, the involvement of army personnel in general elections, etc.

The structure of the courts in Zimbabwe is that there is a Constitutional Court presided over by the Chief Justice and Judges of the Supreme Court who presently number six. The Constitutional Court deals with challenges to perceived violations of rights that are protected under the constitution. It is the court that is tasked with safeguarding the enjoyment of the freedoms enshrined in the Declaration of Rights. The Supreme Court is also presided over by the Chief Justice who is head of the judiciary and the court deals with appeals from the lower courts and it is the highest appellate body in the court structures of Zimbabwe. Save for petitions for pardons to the president, the Supreme Court is the last court where appeals in criminal and civil matters are determined. Although there are currently six Supreme Court judges, only three judges ordinarily sit to hear a normal appeal. Below the Supreme Court is the High Court presided over by the Judge President who oversees the judges who sit in the High Courts at Harare, Bulawayo and also on periodical circuit courts to the other provinces. The High Court has original jurisdiction on civil and criminal matters and the majority of its final decisions are subject to appeal to the Supreme Court.

In July 2002, prison officers at Khami Prison in Bulawayo openly and consistently refused to comply with a court order which required the release from custody of suspects in the murder of a high ranking and influential war veteran leader aligned to the ruling party. The prison officers, when faced with contempt of court proceedings, openly stated that they were following orders from their superiors, a clear indication that in their view, the courts were subject to the control and directives of the executive arm of government. Although most of these activities are unlawful under the laws of Zimbabwe, none of these groups have been prosecuted for these breaches. Where civil proceedings are instituted or contempt of court proceedings instituted by interested parties, these proceedings are placed before compliant judicial officers who routinely use tactics that are either dilatory by reserving judgments for long periods of time, use technical arguments to avoid dealing with the substantive issues that are considered politically sensitive or by outrightly not finding for the aggrieved parties in order to avoid the incarceration of state functionaries.

Where the police are required to take action against alleged criminals aligned to the ruling party, such action is slow in coming, if it ever comes. The Commissioner of Police is a self-confessed member of the ruling party and he has openly and publicly expressed his support for the ruling party and its policies. Well known criminals who murdered opposition party members have been left to harass and traumatize those members of society seen as anti-government and pro-opposition in the full knowledge that they will not be arrested and prosecuted. In those rare cases where prosecutions are successfully conducted, pardons are routinely extended to such members. Members of the police who display any independence in the execution of their duties have been routinely forced out of the police force through the use of various tactics as was done with those members of the judiciary who were forced to leave the bench. The same commissioner who has failed to lead by example by applying the law impartially and independently is always quick to arrest and detain perceived

members or sympathizers of the opposition even in circumstances where the facts do not disclose any offence that justifies arrest and detention. Where the courts release such suspects either through the granting of bail or acquittals, the Commissioner of Police has joined the other ruling party and government functionaries in criticizing the courts for what he termed lenience towards members of the opposition. Despite the police selectivity in making arrests, the Commissioner has accused the judiciary of selectively applying the law when dealing with members of the opposition to a point where he indicated he would seek to influence the judiciary by having audience with leaders of the judiciary, who are themselves seen as partisan.

This is a clear demonstration that although Section 18 of the constitution provides for the secure protection of the law for all citizens, in practice such protection depends entirely on what the executive arm of government wants. Various exceptions have been introduced in the many constitutional amendments which have the effect of interfering with hitherto constitutionally protected rights. These include the Public Order and Security Act, which interferes with the rights to freedom of assembly and association, freedom of movement and freedom of expression. The Access to Information and Protection of Privacy Act equally curtails the right to freedom of expression and it criminalizes the practice of journalism without state accreditation. It equally restricts the free flow of information by ensuring that the media's operations remain under executive control through a process of licensing that depends entirely on a government hand-picked Media and Information Commission.

Despite the provisions of the constitution where secure protection of the law, such protection is not automatic where the president and judges are concerned. The president is by law immune from criminal or civil prosecution and where a party claims to have had his/her rights violated by the president, such party can only seek to enforce such rights by first seeking the court's leave to bring proceedings against the president. Equally, judges of the Supreme and High Courts cannot be sued before leave has been granted. A party alleging a breach of their rights by this group is therefore unlikely to get legal relief. It is not difficult to see that a judiciary wholly appointed by the president, on grounds perceived to be political, is unlikely to grant leave for the president to be sued. Equally, a judge who would himself/herself be sued in terms of leave is unlikely to create a precedent that can result in him/her being sued in the future.

The executive control over the judiciary and the increased militarization of virtually every aspect of life in Zimbabwe can only mean that citizens' rights have been severely curtailed in recent years. The perception that the judiciary is highly compromised and politically compliant means that fewer and fewer Zimbabweans will turn to the courts for the protection of their rights. In the few instances where litigation is successfully brought, the entirety with the executive arm of government and a litigant can only execute a judgment if those in power feel inclined to facilitate the execution of the court judgment.

These public criticisms of the judiciary and the selective prosecution of suspected offenders have naturally led to a complete breakdown in the rule of law and civil society, regional and international criticism of the failure to uphold the rule of law have fallen on deaf ears. As recently as April 2005, the president of Zimbabwe called the very first judgment of the newly established Electoral Court “madness” and that his party and the government would ignore the judgment and proceed as if it was not there. These assaults on judicial independence receive no condemnation whatsoever from the judiciary itself which has surrendered its independence to the executive. In a normal functioning democracy, the judiciary would be in the forefront of defending its independence by condemning any attempts to pressurize it into complying with ruling party dictates. This is in sharp contrast to the previous bench whose members were largely forced to leave the bench. When the executive announced it would not comply with the court’s orders, three Supreme Court judges addressed a letter to the president protesting the executive encroachment in matters that were properly before the judiciary. This was met with the characteristic call for the judges’ resignation, which resulted in at least one of the three judges resigning.

As at October 2005, the constitution had been amended a record 17 times with Constitutional Amendment Act No. 17, passed in 2005, being the most insidious as it did not only consolidate the executive’s control over both legislative and judicial functions, but took away rights that had hitherto been protected in the Declaration of Rights. The amendment included the ouster of jurisdiction of the courts on issues related to agricultural land acquisitions which had hitherto been protected by section 16 of the constitution which protected the deprivation of property without due process. It also took away the right to freedom of movement which had been protected by section 22 of the constitution.

Although in rural communities, chiefs have the jurisdiction to deal with minor disputes amongst subjects using traditional norms and customs, this system has also become compromised by the politicization of traditional leaders by the ruling party. Although chiefs are traditionally supposed to treat their subjects in a non-partisan manner, the ruling party has compromised traditional leaders by bribing them with perks such as motor vehicles, monthly allowances, appointments to parliament, farms, etc. In return, the ruling party has demanded political patronage where chiefs have been forced to ensure that their subjects vote for the ruling party by threatening expulsion if one supports the opposition, the withholding of desperately needed food aid and farming inputs amongst other benefits meant to cultivate patronage. The interference with the judiciary by the executive has therefore been across the board which has resulted in the current breakdown in the rule of law as judges now routinely believe that they are only accountable to the executive.

2. Legislation

As should indeed be the position in a democracy that enjoys the separation of powers, the legislative functions are left to the parliament, although any party that enjoys a majority in

parliament will be able to influence the type of laws that are passed in the country. Parliamentary business is generally conducted in English and parliamentary debates ought to be available to members of the public through *Hansard*, a parliamentary publication, upon the payment of a fee. However, this is not as readily available as it was in the past due to the current economic decline. Once legislation is passed, this also becomes available from the Government Printers upon the payment of a fee. The flow of information with regards legislative provisions is generally limited in that the majority of the population which lives in the rural areas has no access to legislation. The limitations are many and include lack of mechanisms for direct access to acts of parliament as these are not available outside the urban centres. Even if these were readily accessible to the general populace, the fact that acts of the parliament are in English would limit the enjoyment of legislative information to those who are proficient in the English language. This limitation is further compounded by the fact that acts of parliament are generally drafted by lawyers who have a penchant for the use of legal language that is not used in day to day spoken English, and which is not easy to follow by lay persons. Although Zimbabwe enjoys a very high literacy rate, the lack of access to this information means that the majority of Zimbabweans are not exposed to the laws that govern them.

Zimbabwe's parliament generally does not pass laws that have retroactive effect and if it had done in the past, the judiciary would have been able to find against the legislation having retroactive effect. With the passing into law of Constitutional Amendment No. 17, which resulted in the ousting of the court's jurisdiction in all land cases, we have seen the passing of a law that has affected matters that were already in court and which ought really to have been determined in terms of laws that were applicable at the time that they were filed. In the normal course of things, the act ought to have only applied to land acquired after the promulgation of the act.

The last five to six years have seen the promulgation of legislation targeted at specific groups with a view to limiting the rights of individuals in various respects. Such legislation includes the Public Order and Security Act (POSA), the Access to Information and Protection of Privacy Act (AIPPA), the Miscellaneous Offences Act, Constitutional Amendment Act No. 17 and the General Laws Amendment Act 2 of 2002. POSA severely curtails the rights to freedom of assembly and association and freedom of expression as it criminalizes normal political intercourse without prior notification to the authorities. Due to the general selective application of laws in Zimbabwe, this law has been applied mainly against members of the opposition and civil society groups or any other persons deemed to be against the government. POSA therefore makes it impossible for the opposition to meet and espouse its policies as freely as would have been possible in a normal democracy. This is particularly so as the opposition virtually has no other outlets following the clamp-down on the independent media which carried some of its programmes. The state media is not permitted to carry any opposition material that puts it in good light and the only cov-

erage that the opposition gets in the state media is negative coverage. This piece of legislation also makes it difficult to make fair political comment against the president who is also the president of his party as certain criticisms against him are criminalized. POSA therefore makes it difficult for civil society groups and opposition parties to carry out their mandates as expected in a normal democracy.

These politically motivated assaults on basic freedoms have of course had an adverse effect on the economy and the livelihoods of those affected. The closure of *The Daily News* means that all of its employees have lost their means of livelihood. The closure of newspapers will obviously affect any future investment in the media as no investor would like to invest in a business that is uncertain and dependent on the government. In addition to these economic restrictions, those media houses that are still in operation will sub-consciously find themselves self-censoring to ensure that they remain viable and in business.

The fact that the judiciary has failed to definitively deal with the erosion of rights brought about by these laws can only breed uncertainty which means that political growth will be stunted because of fear of arrest and other forms of intimidation and harassment. Economic activity will decline as fewer and fewer investment will come to Zimbabwe due to fears of government appropriation of assets without compensation. The perception that the judiciary is “politically embedded” can only mean that players in the political and economic spheres cannot be comforted by any recourse of to the courts. The manner in which the courts have handled the cases of newspapers that have been shut down will serve as an example on how the judiciary will do anything to avoid dealing with fundamental rights. The fact that the executive routinely amends laws to “repeal” judicial decisions it does not like creates uncertainty even on existing laws as these can be changed at a stroke of a pen. The fact that agricultural land covered by government to government bilateral agreements can be confiscated without recourse to the courts in terms of Constitutional Amendment Act No. 17 serves to demonstrate that legal protection depends entirely on the executive and it can be legally removed without the courts intervening. So, even if the Judiciary was strong, there would still be uncertainty as the executive could “set aside” court decisions it does not like through legislation.

3. Courts

As already stated, there has been widespread non-compliance with a number of court orders in both the Supreme and High Courts. These courts have undermined their own powers and orders by failing to unequivocally condemn acts meant to undermine the authority of the judiciary. This has been seen as a direct result of ‘packing’ the superior courts with judges that are seen as politically compliant when it comes to dealing with politically sensitive cases. Given the Supreme Court and Constitutional Court’s failure to protect and safe-

guard fundamental rights, it is debatable whether the High Court judges really have much power, given the fact that their interpretation of the law will always be subject to scrutiny by the Supreme Court which is largely viewed as pandering to the whims of the executive whenever politically sensitive issues come up for adjudication.

Although litigants were generally able to successfully fight the state violations of their rights, such litigation has yielded very little results in recent years due to the narrow interpretation of rights and the sympathetic ear that the government gets from most of the current crop of judges. Where a litigant successfully sues government, there is no guarantee that such order will be complied with, particularly given the reluctance of the courts to visit state functionaries with contempt whenever its orders are disobeyed.

In theory, all citizens have access to civil, criminal, constitutional and administrative justice in that they can report criminal violations to the police and institute other kinds of litigation in the other courts should there be infringements of their rights. However, at a practical level, there are many limitations that curtail “the right to secure protection of the law” as provided for under Section 18 of the constitution.

Given the deterioration in the justice delivery system, the politicization of every facet of Zimbabwean life, it is debatable that the right to a fair trial still exists. A suspect who is held in custody is generally entitled to be brought before a magistrate every fortnight where the state must report progress of the police investigations, the suspect can apply to the magistrate for bail, and can generally report all instances of ill-treatment, etc. This crucial contact with a magistrate has now largely been lost as remand awaiting trial suspects are no longer brought to court every two weeks due to the fuel crisis. A suspect cannot, therefore, seek to exercise his or her rights due to the lack of access to a magistrate. This is a clear violation of the right to a fair trial.

The criminal justice system depends entirely on the state with the result that one’s rights depend entirely on state agents enforcing the criminal justice system. The first port of call in any criminal case is the police who have the duty to investigate and apprehend the culprit where there is evidence of the commission of a crime. The law is premised on the presumption of innocence where one is presumed innocent until proven guilty. However, this presumption has been largely eroded by the current political crisis which has spilled over into the judiciary. It would be fair to say that the presumption of innocence now largely applies to members of the ruling elite who would not have fallen out of favour with the establishment whilst a presumption of guilt now applies to suspects belonging to the opposition. Consequently, in Zimbabwe’s current atmosphere where arrests have become largely politicised, the police consider the political implications of a case ahead of whether or not a crime would have been committed. As already stated, the Head of the police has publicly expressed his support of the current ruling elite and his subordinates are therefore not likely to be aligned to any groups other than the ruling party. It is for this reason that

suspects who belong to the ruling party are routinely not arrested even in circumstances where the courts direct their arrests. This is starkly demonstrated by the police failure to arrest a known state security agent who was implicated in the fatal petrol bombing of an opposition activist despite a High Court judge's directive that the police investigate the murder.

In serious criminal cases such as murder, rape, or other crimes such as robbery which can result in the imposition of the death sentence, the state provides pro-deo counsel which consist of lawyers in private practice who are appointed to conduct the defence of the accused for a small fee. Invariably, very junior lawyers are keen to take up such work because of the low remuneration with the result that suspects facing the most serious cases are represented by the least experienced members of the legal profession.

There is also provision under the Legal Assistance and Representation Act Chapter 9:13 for judicial officers to appoint lawyers to legally represent an accused suspect in cases where the judicial officer considers it in the interest of justice for the suspect to be legally represented. This provision was used by the previous Supreme Court bench but is hardly ever used by all the courts currently and it is possible that some judicial officers are not even aware of it. In the majority of cases in the criminal justice system, suspects have no legal representation as this is hardly ever provided by the state for those who cannot afford the high legal fees charged by lawyers in private practice. Although the government has set up a department of legal aid within the Ministry of Justice, Legal and Parliamentary Affairs, this has not taken off the ground for a number of reasons including financial constraints, a lack of the political will to provide legal representation to the poor, etc.

Civil litigation is where citizens ought to be entitled to try and enforce their rights by bringing litigation against each other and against the state and its various organs. Although provisions of the Legal Assistance and Representation Act also apply to civil matters, provisions of the Act are hardly ever used. In minor cases as between citizens, the government established the Small Claims Court which is a no-frills court where justice ought to be dispensed quickly and without the tedium of lengthy complicated pleadings. When this court was first established in 1992, it was actually quite promising as it was manned by experienced legal practitioners who sat as judicial officers on a Saturday morning on a voluntary basis. This practise slowly fell into disuse and the Small Claims Court is now manned by regular magistrates and the congestion that this court was meant to avoid is now as endemic as in the regular courts.

Civil litigation in both the Magistrates and High Courts is easier to access through a lawyer given the complicated procedural requirements that are not user friendly for the ordinary citizen. This immediately limits the poor litigants' rights to access justice. Litigants with financial resources therefore always have an unfair advantage, particularly as the courts are obsessed with technical and procedural arguments ahead of substantive arguments. This ob-

session with technical and procedural issues, particularly in cases seen as politically sensitive, has even permeated the Constitutional Court which dismissed the Daily News publishers' challenge of the constitutionality of certain sections of the notorious AIPPA on the basis of the "Clean Hands" doctrine which require compliance with the law first before challenging it, a doctrine which had hitherto not been applied where fundamental constitutional rights were at stake. Litigants without the means for legal representation therefore generally get the raw end of the justice system which is weighed heavily in favour of the wealthy and the politically well-connected.

In normal criminal cases without any political connotations, there are general sentencing guidelines based mainly on precedent. A person convicted of a minor theft who is a first offender is likely to be sentenced to a fine with an alternative of a short imprisonment term if he/she cannot raise the fine. A habitual criminal with a string of previous convictions would most likely be sentenced to a prison term as the courts consider that he would not have benefited from previous lenient sentences. Serious crimes such as murder and rape are heard by senior judicial officers who have enhanced jurisdiction. Normal rape cases are generally tried by a Regional Magistrate who can impose a sentence of up to seven years. In cases where the Regional Magistrate considers the years insufficient, he/she can refer the matter to the High Court which can impose a higher sentence.

The High Court deals with all cases of murder and the sentence generally depends on the facts of the case. Where an accused person is convicted of murder, the High Court is obliged to impose the death sentence unless there are extenuating circumstances. Upon being convicted of murder, counsel for the accused has to address the court on why it should not impose the death sentence and if the state considers there are no extenuating circumstances, it will also address the court on what it considers are aggravating circumstances warranting the imposition of the death sentence. Generally, normal crime without any political connotations receives a balance from the courts which consider all circumstances that influence the type of sentence imposed.

In most crimes arising from a contravention of legislative provisions, the legislation normally provides for the imposition of a set sentence and all the judicial officers have to decide whether the particular facts justify the imposition of the maximum sentence allowed by the legislation.

This is not to suggest that legal representation translates to fair and impartial decisions. As has been seen in the constitutional challenges brought between 2001 to date, the best legal brains from South Africa have not made any impact with the Supreme Court in politically sensitive cases as that Court is more concerned with maintaining the political status quo than enforcing the supremacy of the constitution and its provisions. There are other manipulations of the judicial system where certain cases are only placed before well known sympathizers of the ruling elite for no other reason than to guarantee certain results. Given

the fact that the president appoints judges in both the Supreme Court and High Court in terms of section 84 of the constitution, there can be no question that the majority of judges will owe allegiance to the president and the ruling elite. The openly partisan stance of the Chief Justice makes it difficult for judges to openly criticize state excesses in their judgments and appointments that have been made since the current Chief Justice took over are generally perceived as sympathizers towards the ruling elite. Judges who were appointed before this era were largely forced to resign and the few who remain who had been impartial now largely practise self-censorship.

4. Judicial Independence

The past five years have seen the appointment to the bench of more and more judges who would not have been deemed suitable some ten years ago as the majority of them lack the kind of experience that was previously considered crucial for appointment to the bench. In previous years, appointment to the bench was seen as recognition of an illustrious legal career, in recent years, very few lawyers who have excelled in the practice of law are appointed to the bench.

Administrative changes perceived to be part of the process of political interference have also been introduced. Whereas the Registrar of the Court previously allocated cases to judges, this function was transferred to the Judge President when the current political turmoil started. This was perceived, rightly or wrongly, as a further control of which judges would hear which cases, and it is generally believed that certain cases with certain political connotations will not be placed before certain judges.

As already stated above, some of the legislation promulgated in the last five years was meant specifically for certain groups, mainly the opposition and civil society groups. That is why no state media journalist or media worker has been arrested under AIPPA, despite complaints (even from the state itself) of conduct that contravenes the Act. The enforcement of court orders in Zimbabwe depends largely on the state, and occasions where the state has deliberately subverted enforcement by not providing the relevant personnel are many.

The past five years have also seen an unprecedented onslaught in the judiciary by groups aligned to the ruling elite who are not necessarily part of the executive. The Supreme Court that was there before the purge had to deal with the spectre of organized “war veterans” invading the court whilst it was in session for no other purpose than to intimidate the judges, and despite complaints by the Chief justice, the known leaders of the group were not prosecuted. The leader of the same group was allowed to intimidate individual judges directly without any sanction.

A magistrate in Eastern Zimbabwe was attacked in open court by a group of ruling party supporters, and despite suffering serious injury, the assailants were not prosecuted. The

lawyer involved in the same case was assaulted, had his property damaged and he had to flee for his life.

A business executive who was aligned to the ruling party enticed an Administrative court judge to his office where he offered the judge inducements if he found against the publisher of the daily news in the challenge that had been argued in the administrative court. There are other “non-state” subversions of the judicial process which manifest themselves through provocative and injudicious threats in newspaper columns of the state media, from academics and religious leaders aligned to the state, etc. All of these extra-legal interferences have continued to subvert the course of justice as it affects how judicial officers deal with cases before them. The unpunished intimidation and bashing of judicial officers can only mean that more and more judges will fear making the correct decision if such decision is likely to be disapproved by the government.

5. Criminal Justice

When a suspect is arrested, particularly in a matter perceived to have political connotations, the police routinely employ strategies that will make it as difficult as possible for lawyers and other human rights defenders to access the arrested person. These strategies include denying that the person was arrested, denying all knowledge of his whereabouts, refusing to state the charges against the suspect, denying the suspect access to food, legal representation, relatives, etc. Lawyers have been forced to go to court to force the production of the suspect in court as no one will know where the suspect is held and why. Strategies where lawyers go to various holding cells and call out the suspect’s name have been employed in an endeavour to locate a suspect. Invariably, it is where the state has no evidence to support its allegations that these tactics are used and this is meant to give the police time within which to extract confessions through the use of illegal means such as torture, intimidation, assaults, etc.

As there is invariably no sanction against the abusers, most of them have adopted these strategies as standard practice and some have been rewarded with promotions. These practices are therefore likely to continue as perpetrators of police brutality, violence, torture, etc. are rewarded, instead of being punished. Rewarding perpetrators of police brutality can only result in these illegal practices being adopted by more and more police investigators. The militarization of all facets of Zimbabwean life can only result in more brutality as army torturers of journalists in 1999 have remain unpunished.

Whenever newly arrested suspects appear before a Magistrate for the first time, the latter enquires whether or not such suspects have complaints against the law enforcement agents. Sometimes suspects do have complaints and even visible injuries. All that the Magistrate does is to direct that the suspect be medically examined and that the prosecutor investigate the allegations. Law enforcement agents invariably do not take suspects for

medical attention immediately and this is often done long after the injuries are no longer visible.

The investigations by prosecutors depend entirely on police investigations so that the police are invariably asked to investigate themselves. Consequently, human rights violations by law enforcement agents go largely unpunished. Even in instances of documented torture proven in the courts such as the *Chavunduka and Another v Minister of Home Affairs* case, no prosecutions of the offenders' took place. Although inmates do complain of human rights violations, these complaints do not result in the violations being redressed as the violations normally take place in cases deemed as politically sensitive, and the violations are generally condoned by the superiors. Instances of court intervention have very little effect as courts rely on state officials to enforce orders and it is hardly realistic to expect the perpetrators to enforce orders against themselves.

Although there is provision for private prosecutions in the Criminal Procedure and Evidence Act, this can only be done upon the Attorney-General issuing a certificate declining to prosecute, which the Attorney-General hardly ever does. Even if a certificate were issued, the majority of citizens likely to suffer in the hands of law enforcement agents are unlikely to have the means to institute a private prosecution. Widespread abuse of inmates is therefore quite rampant and it is not likely to decrease in the current politicized environment.

Where allegations of a criminal nature are made against members of the opposition, civil society groups, etc, the police are quick to arrest and detain even before they have conducted any investigations. In court, they routinely oppose the granting of bail to such suspects, and judicial officers and state prosecutors are pressurized into making partisan decisions for fear of political reprisals. It is not unusual for state law officers and prosecutors to openly state that they were under directives to follow a particular course, regardless of their own assessment of the case under consideration. Although the Attorney-General constitutionally has the power to decide on whether or not to mount a prosecution, this decision now largely lies with the police who direct officers of the Attorney-General's office on how to proceed, and they comply for fear of personal reprisals as court officials including prosecutors, magistrates and lawyers have been arrested for doing their work in accordance with the law.

In contrast, suspects with ruling party connections can 'evade' arrest for as long as they like. A state security agent, who works for the government and whose whereabouts are common knowledge, remains free despite a High Court judge having determined that he should be arrested and prosecuted. The fact that it is alleged he masterminded the murder of an opposition party activist has given him instant immunity. A religious leader with strong ruling party connections was allowed to walk the streets a free man despite serious allegations of multiple rape charges having been made against him. In short, there is no longer equal-

ity before the law as courts are forced to dispense partisan justice in accordance with what would be the perceived desires of the ruling party.

Zimbabwe is going through a difficult economic period where there is a shortage of basic commodities. Reports are that prisoners are being asked to get their relatives to bring them food as the authorities are unable to provide food. I recently was involved in a case in a town some 40 kilometres from the capital city of Harare and the police advise that they try to take suspects to court as soon as possible as they are unable to feed them. Where a suspect is held for the 48 hours allowed before being taken to court, and there are no relatives to bring food, the suspect goes hungry for 48 hours. For convicted prisoners, meals have since been reduced to one meal a day due to economic constraints. These are all clear instances of the breach of basic rights, and in a presentation before the Parliamentary Portfolio Committee on Justice, prison officials admitted that the Zimbabwe Prisons Service did not even meet the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners recommended by the office of the High Commissioner for Human Rights.

6. Corruption in Law Enforcement and the Judiciary

By its very definition, corruption is difficult to correctly assess as both parties to the corrupt act have reason to conceal their corrupt activity. As systems collapse and the economy shrinks, corruption easily takes root. There has been reported corrupt acts within the police, Magistracy and prosecution, and a number of prosecutions have been successfully conducted with the result that a number of magistrates and police officers are in fact serving prison terms. The allegations of corruption have of course also been used against prosecutors and magistrates who would have made decisions that were unpopular with the ruling elite. A Magistrate, prosecutor and defence lawyers were recently prosecuted in the Magistrates Court and they were all acquitted as it was clear that the prosecution was malicious and politically motivated.

A number of policemen have been prosecuted after being caught in sting operations following the demand for bribes from suspects.

It is generally perceived that corruption is rife in matters that are before the Magistrates Court, and it is not uncommon for suspects to be told that various players in the hierarchy require certain payments before one can be admitted to bail. However, there are many rogue elements who have taken advantage of the current breakdown of the rule of law to falsely make demands for bribes that never reach the intended beneficiaries. There are of course those who argue that sitting judges who have accepted land under the government's controversial land reform programme have acted corruptly, particularly in those cases where judges were allocated land that was still the subject of litigation. Other supporting court staff within the judiciary are generally seen as being susceptible to corruption, and there have been reports of clerks acting corruptly by interfering with court records in return for payment.

Although many allegations of impropriety have been made against judges, with at least two judges being arrested for alleged corruption, charges were dropped against one judge and a prosecution of the other judge has been completed and he has been convicted. This is the only judge who has so far been convicted of corruption and he contends that the charges were brought against him because he had ordered the release from police custody of an opposition mayor. Other than political patronage, outright corruption is very rare in the High and Supreme Courts.

Given the chronically inadequate remuneration of most law enforcement agents, it is not difficult for corruption to take root, particularly given the spiralling cost of living. There are of course different levels of corruption with the traffic cop routinely taking “tokens of appreciation” from motorists who would have committed minor traffic offences to corruption where large amounts change hands particularly in matters such as bail.

As the economy has continued its downward spiral, more and more corruption cases have come to light. These, however, involve lowly officers and although some dockets have been prepared against high ranking government ministers, very few have seen the light of day and the perception that prosecutions depend entirely on one’s political standing at any given time continues to deepen its roots.

7. Public Administration

General public administration has never really been efficient due to a number of factors including poor remuneration, lack of supervision, lack of resources, poor qualifications, etc. This has since assumed alarming proportions in response to the current economic meltdown and the politicization of every aspect of public life. Access to administrative relief now therefore largely depends on political patronage, and administrative decisions are now made on the basis of party political affiliation. This is widespread in the areas of local government, in retrenchment law where the Minister has considerable powers in approving or refusing retrenchments. An employer who is not connected to the ruling party and who might be seen as anti-establishment will have a retrenchment package awarded against him that will be so large as to constitute a refusal to retrench whilst an employer connected with the establishment will get retrenchment at a package that will not in any way alleviate the hardships that the retrenched employees are likely to face, particularly in a shrinking economy with four digit inflation figures. The enjoyment of administrative relief is therefore so closely intertwined with the political process that administrative decisions are now largely influenced by political considerations.

Administrative acts are generally subject to review by the High Court or by the Administrative Court where legislation specifically provides for an appeal to the Administrative Court. Zimbabweans are generally aware of their rights and they have used administrative appeals whenever these are provided for. However, both the High Court and Administra-

tive Court suffer from the compromised justice system already referred to as most of the judges were not appointed on merit. Those independent and impartial judges who manned the Administrative Court have been subjected to severe intimidation to a point where one was forced to flee the country after finding against the government. This constitutes clear proof that these processes are subject to political pressure and manipulation as these are interferences that we know about because the concerned judges were brave enough to go public.

There can be no question that many such manipulations go unreported either due to fear or because the particular judge would be well disposed towards the government. Such manipulation and interference clearly has the effect of influencing other judges into making decisions that would not be in accordance with the law for fear of intimidation by the establishment. Prior to the year 2000, the judiciary was quite vibrant in correcting wrong administrative actions regardless of the effect this would have on the government. It was through such corrections that the Supreme Court was able to declare duly licenced Zimbabwe's largest cellular telephone company, after the Minister of Telecommunications (now one of the two vice-presidents) had refused to licence it for reasons that were clearly political. We have seen how the Supreme Court has bowed to political pressure and there can be no question that the current climate within the judiciary is not conducive to successful challenges of flawed administrative actions.

8. General Assessment

Zimbabwe is an incredibly different dictatorship in so far as the government actually goes through the motions of passing laws (although flawed) and relying on a compromised judiciary to interpret these laws in its favour. So, at first glance one can believe that there is adherence to the rule of law if one only considers the fact that the government goes through the motions of trying to legalise and legitimise the unlawful and illegitimate. From time to time, decisions are made which appear fair, independent and impartial, but there can be no doubt that heavy restrictions have been introduced in the judicial system, particularly in the past five years. The open intimidation of members of the judiciary by the executive since around 1999 has not been condemned by the executive. If anything, such intimidation has been openly encouraged as the president and some of his Ministers have openly encouraged the defiance of judgments with which government disagreed.

There is clear evidence of severe erosion of the rule of law in Zimbabwe. The replacement of independent judges by judges who are generally perceived as compliant and pro-establishment, with the Supreme Court churning out mind boggling judgments that defy every known constitutional principle can only serve to emphasize the erosion of the rule of law. Whereas the previous Supreme Court sought to interpret rights in an all encompassing manner which extended the rights of the citizens, the current bench has so severely restricted

individual rights in its interpretation of the law as to render the Declaration of Rights in the constitution of no force or effect.

Until such time that the appointment of judges is transparently done by an impartial body which is not under the control of the executive, Zimbabwe will continue to have problems in the full realization of the rule of law. For as long as judges and other judicial officers feel indebted to the executive for having been appointed in the first instance, it is unlikely that the rule of law will be fully realized. It is also necessary that the harassment, intimidation and general judicial bashing be stopped if judges are to regain their confidence and apply the law in an independent and impartial manner. As most of the judicial bashing is from senior members of the executive, it is unlikely that it will cease anytime soon particularly as some of the executive members cannot be dealt with under current contempt of court procedures. It is also doubtful that current members of the judiciary would have the guts to bring contempt of court proceedings against those who would have appointed them in the first place, particularly as previous attempts at stamping the authority of the courts by bringing contempt proceedings have been stalled by other members of the judiciary within the system.

In my view, it would not be possible to realise the rule of law in Zimbabwe under the current constitution which gives powers to the executive to appoint High Court and Supreme Court judges. The entire system would have to be completely overhauled under a new constitution which would ensure the appointment of judges through an independent, impartial and all inclusive process. There is also the need to ensure that all court processes are respected and that where members of the executive defy court orders, they are dealt with severely without fear or favour. This has not been possible with current members of the judiciary who cannot be seen to be biting the hand that feeds them particularly as judicial appointments have largely been from the ranks of those lawyers who are seen as supportive of the current political status quo.

I believe that organizations such as the Konrad Adenauer Foundation have a role to play in improving the rule of law in Zimbabwe, even without a new constitutional order. It is possible that some of the judges would apply the law in a fair and impartial manner if they were guaranteed that they would not be subjected to humiliation and harassment by politicians, that they would not be arrested on contrived and trumped up charges, etc. This can be done by trying to change the mindset of judges through regional and continental seminars, workshops, etc, where their judgements would be subject to review and analysis by their peers. Exchange programmes within the region where judges would be exposed to the workings of independent judiciaries would help Zimbabwean judges understand that the rule of law is not a political concept used by the opposition but that it is a concept that is intended to benefit every litigant by ensuring that the courts dispense justice without fear or favour and one's rights will be adjudicated upon by an independent and impartial judi-

ciary in accordance with the laws of the land and accepted international norms and standards.

The perception is currently that the demand for the restoration of the rule of law is meant to benefit members of the opposition and civil society, when in fact all citizens, regardless of their political affiliation, ought to be entitled to rule by fair laws that are not manipulated in favour of certain groups. Continuous legal education for judges, particularly in the area of human rights, would help some of them understand that the precedents they are setting today could very well come back to haunt them in the future as these laws could then be applied against today's beneficiaries of the breakdown of the rule of law. With the right leader heading the judiciary, internal reform would be possible as most judges take their cue from their leader.

¹ See Sections 12–23 of the Declaration of Rights in the Constitution of Zimbabwe.

² 2000(1) ZLR 552(S).

Civil society and governance in Southern Africa

Cheryl Hendricks

1. Background

The 1990s saw a democratic turn on the continent that opened the space for a plurality of actors in the governance realm. A burgeoning civil society emerged that performed a variety of functions, including monitoring and evaluation, advocacy, support services and research. So, for example, many human rights organizations mushroomed to promote *good governance* and to track and counter state infringements. They were complemented by a host of associations engaged in development activities that essentially filled the gaps left by shrinking state capacities. These institutions occupied the democratic space alongside the more traditional forms of civil society organization (CSO), for example trade unions, youth, welfare and faith-based organizations. Many of the new non-governmental organizations (NGOs) envisaged a role in which they highlighted development challenges and influenced policy formulation in this regard. Similarly, many of the development frameworks of states and regional and continental institutions spelled out the need for an enabling environment in which civil society could grow and called for their participation in the renewal of democratic governance and development. There have, however, been challenges and tensions in the realization of these ideals.

The workshop on Civil Society and Governance in Southern Africa aimed at an initial survey of the environment in which civil society operates and the challenges it encounters. The imperative for this workshop materialized in the wake of increased echoes of tension between civil society and governments, and the belief that the space for effective civil society participation in governance is diminishing as a result of internal and external factors, that is, the implementation of increasingly repressive legislation and/or practices by states, funding and skills shortages and weaknesses in the internal governance structures of CSOs themselves. Civil society needs to clearly identify and articulate the roles it is playing, or can play, and how best to effect its capacity to do this.

Thirty-three participants from thirteen countries in the region attended the workshop. The Namibian delegate was unable to attend. The list of participants is attached as annexure A and the programme as annexure B.

1.1 Aims of the workshop

The aims of the workshop were

- to analyze the relationship between civil society and governance;
- to engage in a mapping exercise of civil society in the region, that is, its nature, roles, strengths and weaknesses;
- to determine the legal and resource environments in which civil societies operate in the respective countries;
- to provide a comparative analysis of civil society in Southern Africa;
- to make recommendations for strengthening civil society and for enabling them to effectively participate in national and regional governance;
- to identify the areas for further in-depth research and activism;
- to provide a networking opportunity for CSOs and researchers in the region.

We believe it is necessary to obtain a firm grasp of the dynamics of government/civil society relations for they represent a crucial determinant of the success or failure of the proposed democratic and development initiatives of the region and ultimately of the continent.

1.2 Major findings of the workshop

- Civil society continues to play an important role within our societies. CSOs have acted as agents of democratization in both the colonial and post-colonial eras. They have stepped in to play a complimentary role in development, often providing safety nets for people in dire need. In countries where conflict erupted, Angola, Lesotho, Mozambique and the DRC, CSOs performed key functions of humanitarian relief, highlighting the plight of citizens internationally and campaigning for peace. In some instances they were key interlocutors in the attempts to resolve conflicts.
- A wide spectrum of CSOs exists in the region, but these are predominantly urban based with little linkages to rural organizations.
- In many countries faith-based institutions remain the strongest CSOs. They continue to be a vehicle for supporting communities and provide a strong voice against human rights violations.
- Angola, Swaziland and Zimbabwe's CSOs are particularly impeded by the lack of enabling environments for their growth and sustainability.
- The relationship between governments and civil society varies between states and between types of CSO. Those organizations that concentrate on human rights and governance issues are more prone to victimization/harassment than those dealing with service

delivery projects. In general, however, it was felt that there were low levels of trust between civil society and governments.

- There are no clear policies and mechanisms in place within countries to facilitate engagement between states and civil society.
- Many CSOs exhibit the same weaknesses as their governments in relation to their governance structures and processes, that is, lack of proper financial management systems, lack of strategic focus and planning, lack of evidence-based research, lack of transparency, accountability and participation. This produces problems of credibility/legitimacy and indicates that the ‘watchdog’ must be capacitated and may have to be ‘watchdogged.’
- CSOs have to operate under conditions of severe resource constraints. There is a lack of funding and a shortage of skills in all the countries in the region. This leads to a gap between the awareness of an issue/problem and the ability to effectively deal with it.
- There is little funding from the state, and what is available is channelled to service delivery organisations. The NGO sector is donor driven: It is completely dependent on donor funds and this often predetermines the kinds of issues and projects NGOs pursue. Moreover, the state and CSOs often compete for access to donor funding and this increases tensions between the two. It is also noted that the better a country’s human rights and governance record, the less funding is available for CSOs.
- Civil society often does not make use of empirically based research or, when it is available, it is not articulated and packaged appropriately to have maximum effect. This considerably weakens the ability to impact on policy processes.
- For the most part there is a healthy relationship between international NGOs and local ones. Competition does emerge, however, because the international NGOs are better endowed. But there is a disquieting trend in which international NGOs establish relations with their local counterparts that are akin to the power relations that underpin donor-recipient exchanges.
- The need for legislative reform in countries still utilizing legislation enacted during the colonial era is imperative. Most countries have a legislative framework in place, but often this is not comprehensive. Furthermore, the legislation governing NGOs in Zimbabwe, Malawi and Tanzania is cause for concern that a trend towards controlling NGOs, rather than an emphasis on creating enabling environments, is transpiring in the region. Participants expressed the need for a regional harmonization of legislation governing relations between states and civil society.
- Registration presented many problems for CSOs in Southern Africa. In some countries there was confusion about whom to register with, for example, in Angola. In many coun-

tries the process of registering was lengthy and the costs prohibitive. Consequently many CSOs operate without being registered, and this in turn affects their ability to access state and donor support.

- Civil society was not effectively taking up the spaces that have been created by the new policy frameworks of the African Union (AU) and the Southern African Development Community (SADC).

2. The relationship between civil society and governance

CSOs have been part of the political landscape of Southern Africa for a long period. Trade unions, youth organizations and other social groupings were often the spaces in which colonialism was challenged and provided the foundations on which anti-colonial movements were founded. The struggle against colonialism was primarily an endeavour to attain self-governance and afford the rights of citizenship to the inhabitants of states. In the immediate post-colonial era, CSOs were closely linked with political parties. However, as authoritarian rule set in, CSOs began to challenge political practices, and were again the bases from which the new multi-party democracy movements of the late 1980s emerged.

The current struggles of CSOs, many of which are now relatively independent of governments, centre on the institutionalization of democratic and accountable governance and the rights of citizens to participate in the formulation and implementation of policies designed to regulate their societal interaction and/or improve their standard of living. CSOs therefore call for participatory governance, seen as ‘a regulatory framework in which the task of running public affairs is not solely entrusted to government and the public administration, but involves cooperation between state institutions and civil society groups’.¹ Effecting participatory governance, however, often generates conflict between governments who seek to maintain the status quo and CSOs seeking further improvements.

Neville Gabriel, executive director of the Southern Africa Trust, presented a keynote address on the relationship between civil society and governance; Sue Mbaya, executive director of the Southern African Poverty Reduction Network, addressed the issue of the role of civil society in poverty reduction, while Dr Naison Ngoma, the AU expert on post-conflict reconstruction, elaborated on the role that civil society could play in that field.

Gabriel’s presentation emphasized the need to situate current relationships between civil society and governments in an international context. In this regard we need to assess the impact of neoliberalism on the functioning of the state and civil society, in particular how it has led to technocratic approaches to development. We have also seen an increased role and agenda setting by foreign donors and NGOs. Gabriel stressed that a global civil society response was necessary to counteract the hegemonic tendencies that have materialized with the rise of a unipolar world system.

Civil society currently operates within a strongly contested terrain. The contestation emerges between governments and civil society, and between CSOs. Central to internal contestation are interpretations of the relationship between civil society and governments or, in other words, how should civil society engage the state? Is the role of civil society to assist in strengthening state institutions through input into policy formulation and implementation, or is it to actively work towards regime change? Where one falls within the debate is largely ideologically motivated, but is also discernable within the tactics used by civil society, that is the 'boardroom' versus the 'street'.

These differences point to the diversity within civil society, in terms of their form, focus and how they interpret their relationship with the state. In an era in which uniformity has become the norm, CSOs may feel pressure to conform. But, Gabriel pointed out, it is precisely this diversity that provides civil society with a source of strength, and we should therefore maintain a healthy respect for it. Our expectation of governments is that they must exercise tolerance of difference: This is equally applicable to civil society.

A large part of how civil society engages the state is determined by the nature of the state itself (democratic or autocratic), how the state structures and facilitates relationships with civil society, and/or the intractability of stances on particular issues (for example the HIV/AIDS issue in South Africa). Participants agreed on the need to work towards strong democratic governments and strong civil societies within Southern Africa.

Civil society is increasingly facing questions relating to its legitimacy: Who are they? Whom do they represent? What is their agenda? Why should governments engage civil society? Are they representing the poor? Furthermore, civil society wishes to engage in policy work, but this engagement is often shallow or rhetorical. There is therefore a need to strengthen an evidence-based approach to policy work in order to provide a more credible civil society voice. Mbaya argued for the need to articulate and package the evidence in ways that enhance its impact on the particular audiences they are designed to reach.

The trend by international financial institutions to make civil society participation in policy formulation (for example in poverty reduction plans) a precondition for governments, that is, 'enforced civil society participation', was deemed problematic because it often increases the resentment of governments towards civil society.

The lack of capacity for effective service delivery of state institutions in the region has meant that many CSOs have emerged to assist communities. These experiences, along with research, have afforded civil society insight that can be used to input into the formulation and adoption of more appropriate policies that will foster human security. The regular interaction between civil society and government in Mozambique, on the development of a national plan to reduce poverty, was cited as a good example of civil society input into governance.

2.1 The role of civil society in poverty reduction

Sue Mbaya posited that governance is at the heart of poverty (its continuation and/or its alleviation). A comprehensive response to poverty should therefore include equitable access to services and resources, and policy processes and social spending that is pro-poor. Partnerships between CSOs and between CSOs and state institutions are a necessary strategy in the quest to alleviate poverty. In addition, an institutionalized platform for civil society engagement should be the norm.

In turn, civil society must have sustained commitment to the issue rather than letting the flow of donor money determine which projects they pursue. This tendency can be partly mitigated if governments begin to provide assistance to CSOs. However, if ‘he who pays the piper plays the tune’ is deemed the *modus operandi*, does accessing government funding not merely lead to a different tune? Is the real issue not one of defining values, principles and missions that guide organizational activity irrespective of who is financing a particular project? This issue also speaks to levels of accountability. One of the tasks of civil society is to hold government accountable, but CSOs, in turn, should also be accountable either to their membership or to their governing boards.

2.2 The role of civil society in post-conflict reconstruction

Dr Ngoma’s presentation elaborated on the AU’s Post Conflict Reconstruction and Development Programme, in particular its incorporation of civil society as an important actor in the process. He cited a United Nations publication which indicated that “CSOs have emerged from the 20th century as key players in the efforts to prevent, mitigate and resolve armed conflict in Africa. Their rise to prominence has paralleled the increase of intrastate conflict in Africa, and the inability of national regimes to maintain peace. [...] They are potentially more flexible, innovative, participatory, and responsible to local needs. CSOs are particularly well suited for conflict prevention as they have deep knowledge of national and local issues, cultures, and relationships, and an ability to function in adverse circumstances even, or perhaps especially, where governments cannot.”²

A comprehensive debate on the development of a continental Post Conflict Reconstruction and Development (PCRD) policy was held at the AU’s Peace and Security Council’s 4th Brainstorming Meeting in Durban in September 2005. One of the pertinent issues raised during these discussions was the need for African ownership of PCRD processes and the inclusion of civil society. The sentiment was expressed that African NGOs were often ignored in PCRD processes, while ‘international NGOs flood such situations and dictate the rules of the game’. The value of local NGOs, as articulated at the brainstorming session, was deemed to derive from their local knowledge and expertise; their being ideal for sustained activities because they were domiciled in the countries affected; their cost effective

tiveness (they cost less than international NGOs); and their ability to build local capacity. The AU adopted the PCRD framework at the Banjul Summit in June 2006.

The framework, among others, calls for building a database of African experts on PCRD and using African volunteers to enhance capacity. This partnering between regional organizations and NGOs to tackle the immense issues facing societies in the phase of post-conflict reconstruction is a welcome initiative, and the challenge is now for CSOs to take up the space created for their involvement in this sphere.

3. Strengthening civil society engagement with SADC: Challenges and opportunities

SADC was established in 1992 (though its ancestry dates to the formation of the Frontline States in 1974) to foster peace, development and democratization through regional integration. The SADC Treaty, as well as the Regional Indicative Strategic Development Plan and the Strategic Indicative Plan of the Organ, recognizes the role that civil society should play in development and integration processes. Article 23 of the treaty stipulates: “In pursuance of the objectives of this Treaty, SADC shall seek to involve fully, the people of the region and non-governmental institutions in the process of regional integration.”³

The engagement between SADC and civil society, however, still leaves much to be desired. In a keynote address on strengthening civil society engagement with SADC, Abie Dithlake, general secretary of the SADC Council of Non-Governmental Organisations (SADC-CNGO), provided insight into why civil society should participate in regional integration processes, why this is not transpiring as envisaged, and what could be done to rectify the situation. Dithlake contends: “Regional economic integration requires, as *sine qua non*, democratic practices, values and institutions to be in place in each one of the SADC member states. Furthermore, regional integration cannot succeed without deliberate efforts for the deepening of democratic values and ethos at the level of SADC as regional structure”.

Deepening of a democratic ethos implies that citizens are kept informed and involved in governing processes. Civil society, as the organized formations to express citizen interests, can play a bridging role between governments and citizens.

The point that the pursuit of both democratic governance and regional integration has been overly state-centric and elite driven at national level and at the level of the SADC secretariat was clearly articulated in this address. Dithlake argued that it is imperative that civil society intervene and ensure that SADC pursues democratic governance and creates an environment, inclusive of mechanisms, for civil society participation. SADC-CNGO is already engaged in such activities. For example, it hosts a civil society forum parallel with the annual SADC Heads of State Summit, and plans to develop a database of all NGOs in the region.

More importantly, though, civil society needs to ‘connect the points’, that is, close the gaps between civil society and governments; spearhead an orientation towards ‘rules-based’ regional governance and reconceptualize our engagement strategies. This includes developing new tools of analysis that will enable us to better understand our challenges. Civil society has not been content, nor should be, with the prescribed role by governments as ‘micro-implementers’ of predetermined policies. Democratic governance demands that they should be consulted about the formulation and implementation of policies designed ostensibly for their wellbeing.

4. ‘Hope is all I have to talk about’:

Civil society in Angola and Mozambique

Angola and Mozambique share a history of Portuguese colonialism, armed struggle, post-independence civil wars, destabilization by South Africa, and peace pacts that ushered in multi-party democracy. In the colonial era, the only CSOs that existed were those that were developed by the regime or those that were deemed to pose no immediate threat, for example churches, sporting and cultural organizations.

Angola and Mozambique both attained their independence in 1975, but were soon plummeted into civil wars. Quoting Albino Magaia, a Mozambican journalist, Alviro Casimiro reminded us that wars ‘do not only kill lives and destroy infrastructure, but they also significantly damage the social fabric of a nation and its citizens’. During these times community organizations emerge, complemented by international organizations, to provide humanitarian assistance. Often it was the church that assumed these relief functions and it remains the strongest civil society institution in the rural areas of these countries.

The presentations noted the crucial role that civil society played in facilitating dialogue between the warring parties. Isabel Emerson, in her presentation on Angola, indicated that when the war resumed in 1998, it was civil society that organized events designed to produce dialogue and create trust.

Mozambique held its first multi-party elections in 1994. Although Angola signed a peace agreement in 1994, and a government of national unity was sworn in in 1997, it was only in 2002 that there was a ‘normalization’ of society. Civil society is therefore faced with the challenges of operating in conditions still akin to the post-conflict reconstruction phase and of political environments scarred by the effects of single-party rule and war (strong tendencies towards centralisation and control, mistrust, secrecy, fear, etc).

The space for the growth of civil society and its participation in governance is enlarging in both countries, though Mozambique seems further along in this process. There are approximately 400 national CSOs (though only a quarter are operative) and 100 international CSOs in Angola. In Mozambique the formation of a Poverty Observatory, an institution that brings together representatives from government, donor communities and civil society to

debate poverty reduction strategies, is indicative of the development of participatory processes for civil society in governance. In Angola, advocacy around land law in 2002 'represented a fundamental shift in the relationship between government and CSOs'. Emerson argues that this was the 'first time a major piece of legislation was put to public consultation and the first time that CSOs organized themselves into a coalition to discuss the draft law and propose changes'. Since then we have seen the lobbying around the HIV law and about guaranteeing space for domestic election monitors. There is also a growing trend towards participation at local level where administrators in several municipalities have reached out to citizens and civil society to assist in designing municipal plans.

The legislative environment governing CSOs in Mozambique is dated. Although the constitution recognizes the role of CSOs, the specific law that governs their activity dates to 1946. Casimiro indicated that CSOs have had to copy registration forms and articles of association from private companies or sporting associations. This legislation is currently being updated. In Angola, the constitution drafted in 1991 enshrined civil and political rights, although its application was severely limited during the period of war.

To establish an association in Angola, 15 people (for national organizations) and seven (for regional or provincial) must write and approve the statutes. CSOs are controlled by the Technical Unit for the Co-ordination of Humanitarian Aid within the Ministry of Social Assistance and Reintegration. The unit has the responsibility to

- accompany, control and monitor NGO activities;
- define programmes and projects complementary to government's actions to be implemented by NGOs;
- determine the province or regions where the projects that interest the government will be executed;
- support the NGOs on administrative matters.

Only after this evaluation has taken place, and a memorandum of understanding (MOU) is signed with the CSO can the association apply to the Ministry of Justice for legal recognition. This process is lengthy, and enables government to keep a check on those organizations intending to perform a monitoring function of government activities.

Several major challenges face civil society in these countries. They are dependent on external funding; they have not successfully penetrated the rural areas; their governance systems are weak (accountability, strategic planning, research) and they often thrive on the power and influence of their founding members; they are assuming more service delivery functions, which predisposes them to the same accusations levelled against governments for non-delivery and may impact on their ability to be a critical voice; and they lack a critical mass of skilled personnel.

5. Civil society and governance in the former British protectorates: Botswana, Lesotho and Swaziland

Despite the similarities in colonial history, geographical size, proximity to South Africa, institutionalization of traditional culture, and economic ties through the Southern African Customs Union (SACU), the development paths of these countries begin to diverge when we focus on governance. Botswana is widely recognized as one of the few African countries in the region that have enjoyed democratic governance for the past four decades, despite having being ruled by the same political party since independence. Although Lesotho began its post-colonial trajectory with multi-party democracy, it soon succumbed to the authoritarian rule that dominated African governance, that is, from 1970 to 1986 a de facto one-party state system was in place. A coup then ushered in a military junta that governed until 1993. The return to multi-party democracy was fraught with difficulties, that is, non-acceptance of election results and infighting between military factions – a state of affairs that eventually led to the intervention by South Africa in 1998. Swaziland, governed by a monarchy, has yet to embark on the transition to multi-party democracy.

The relative openness of Botswana's society, as well as the non-violent nature of its independence struggle, according to Alice Mogwe, has had positive and negative effects. On the positive side, the relationship between government and civil society has not been hostile. Civil society has been able to participate in, for example, the drafting of country reports as well as producing their own shadow reports. Their engagement with government has largely taken place in the 'boardroom', in a form Mogwe describes as 'mutual criticism in the presence of one another'. On the negative side, Botswana's political history has created a depoliticized populace that inhibits civil society mobilization against government policies. Its development process has therefore largely been elite driven. Democracy also appears to have a downside for CSOs in the region, especially those focused on governance issues. The maxim appears to be that the more democratic a country is, the less donor funding is available. Botswana, however, still has many human rights challenges. For example, homosexuality is still criminalized.

In contrast, the development of civil society in both Lesotho and Swaziland has largely been in response to oppressive political environments and in conditions of political crises. The trade union movement, students movement and churches have been the main CSOs that champion Swaziland's pursuit of socio-economic and political rights. Until 2002, their activities appeared to be sporadic and their functioning severely limited by government actions. Musa Hlope noted that the king's intention of buying a private jet, and the government's decision not to respect a court ruling sparked a national outcry. This led to the birth of the Swaziland Coalition of Concerned Civic Organizations in 2003. The call for a review of the newly adopted constitution (written without popular participation), multi-party democracy and *good governance* are the issues sustaining civil society. These,

however, place civil society on a continued confrontational path with government – a situation that is not likely to change until reforms have been instituted in this country.

Seabata Motsemai traced the growth of CSOs in Lesotho to the period of military rule and the political crises of the 1990s and early 2000s. These periods were characterized by harsh economic conditions and unfriendly political environments, a flow of donor funding, and an increasing spirit of voluntarism. Civil society was able to step into the role of mediators and care and support givers for conflict victims. The Lesotho Council of NGOs and the churches facilitated dialogue between the political parties after a stalemate in the interim political authority (set up in 1998 to resolve the political crisis).

In Lesotho civil societies that are engaged in income-generating activities register under the Co-operatives Act of 2000; trade unions use the Labour Code of 1992; the Trust Act of 1967 governs trusts; and the Societies Act of 1966 regulates NGOs, political parties, burial societies, etc. Lesotho has ratified the International Covenant on Civil and Political Rights and its constitution protects freedom of association, though this can be restricted in the interest of defence, public safety, public order, public morality or public health. The Lesotho Council of NGOs initiated attempts to sign a memorandum of understanding with their government in 2000, but owing to various blockages, this has not materialized. Cooperatives and trade unions access government via specific desks established for them. The same mechanism has not been set up for NGOs, hence the lack of an entry point to government.

In all three countries civil society remains predominantly urban-based. The environment in Botswana and Lesotho is far more conducive to civil society operations than it is in Swaziland. CSOs are all impeded by the same constraints, lack of funding (limited private and government funding, too), lack of organizational/management skills and limited horizontal linkages, especially between urban and rural organizations. Despite these limitations, they have effectively contributed to raising awareness of human rights, voter education and, in Lesotho, conflict resolution. Botswana NGOs have also assisted Zimbabwean NGOs in their struggles for human rights.

6. Civil society in Malawi, Zambia and Tanzania

Malawi, Zambia and Tanzania share borders. Poverty is widespread in these countries and the liberalization of their economies in the 1980s, through the introduction of structural adjustment programmes, has disabled the social net that once kept the harshness of poverty at bay.

Collins Magalasi's presentation on Malawi revealed that after independence civil society had strong religious links and 'any CSO that attempted or was suspected to be involved in policy and advocacy was banned outright'. In the early 1980s, international NGOs began to make an appearance in Malawi, for example World Vision and the Red Cross. The

Council for Social Welfare Service was then established in 1984 to act as a clearing house for NGOs wishing to work in the country (that is, they were to deal with the signing of MOUs). This body changed names in 1992 to the Council of Non Governmental Organization in Malawi (CONGOMA). After the referendum for multi-party democracy in 1993, civil society's growth was so rapid that the sector currently accounts for 40 percent of formal employment. CSOs now play an influential role in political, social, economic and cultural affairs of the country. Of late, CSOs have been occupied with challenging the political practices of Malawi's leaders – political transition, fiscal management, accountability and transparency.

The government of Malawi has apparently accused civil society in the sphere of policy and advocacy of 'speaking without thinking' and 'accusing government without evidence'. This, according to Magalasi, speaks to the challenges of the internal functioning of civil society. A survey by the Overseas Development Institute (ODI) in 2006 of obstacles to CSO engagement in the policy process in Malawi indicated that respondents listed insufficient capacity and funding (62 percent and 57 percent respectively) as their biggest challenges. Of the respondents, 47 percent noted that policy makers do not regard CSO evidence as credible.

Malawian civil society recognized that their working in isolation had limited impact and therefore they established a series of networks, for example Jubilee 2000 Malawi (on external debt cancellation), Malawi Economic Justice Network, the Civil Society Coalition for Quality Basic Education, Landnet, etc. These networks have played a 'critical role in bringing CSO stakeholders together around particular issues, helping serve the right information for decision-makers, amplifying the voice of the concerned, sharing capacity and also to facilitate the transfer of professionalism within civil society'. Working within networks, however, can be time consuming and often involves bringing diverse and competing groups to the table to develop a common agenda.

Heavy reliance on donor funding has enabled donors to influence the nature of civil society in Malawi. For example, making funding available for human rights issues has led to a plethora of these types of organization in the country. The stipulation by the World Bank, and increasingly by donors, that poverty reduction strategies need broad participation has also led to the formation of more policy- and advocacy-oriented organizations. Another worrying trend is the 'direct budget support' approach currently being adopted. CSOs fear that this will compromise their independence and role as watchdogs, and essentially turn them into government subcontractors.

CSOs in Malawi are established under two main legal regimes – trustee incorporation and company limited by guarantee for charitable organizations. However, NGOs have to further register under the NGO Act (2000) to obtain a certificate of recognition. The requirements for registration are

- a certified copy of the constitution of the NGO;
- registration fees as may be prescribed by the board from time to time and currently pegged at MK50,600;
- plan of activities that the NGO intends to undertake;
- approval from responsible ministry in a form of a MOU or otherwise;
- proof that the NGO is a member of CONGOMA;
- a statement that the NGO shall not engage in partisan politics, including electioneering and politicking;
- proof of the source of funding for the NGO.

NGOs have to pay an additional fee of MK12 000 (for local organizations) and MK32 000 (for international ones) annually to CONGOMA.

Magalasi indicated that the NGO Bill was a concept initiated by civil society. However, when the draft bill was presented, government amended it with clauses that disfavoured NGOs (for example on non-electioneering and politicking), and subsequently passed it in parliament without consulting the NGOs. Despite the widespread rejection by the NGO community of this bill, it was passed in 2002.

Relations between international CSOs (ICSOs) and local CSOs (LCOSs) have been cordial, with ICSOs often facilitating the growth of the local organizations. Magalasi, though, highlighted the new practice of sub-contracting the management of CSO programmes to ICSOs. Capturing DFID Malawi's view, he states that it is regarded as 'more appropriate for the retailing of funds to local CSOs to be carried out by international CSOs and occasionally by large, well-established NGOs'.

CSOs are not confined to the role of 'passive recipients' of policies, projects and agendas, but can also be 'architects'. CSOs must therefore challenge the underlying structures and power relations.

Civil society in Zambia, since the days of colonialism, has had a strong influence on the governance of the country. Fred Mutesa's presentation contended that even though civil society was largely suppressed during Kaunda's one-party state rule, it 'remained a credible vehicle for dissenting views in the absence of official opposition'. The ushering in of multi-party politics in 1991 opened the way for the proliferation of CSOs, but they are increasingly being placed under scrutiny.

The *Registrar of Societies 2004 Annual Report* listed the number of political parties in Zambia as 33, NGOs as 11 096, and 13 924 religious organizations. Forty-one trade unions are registered with the Ministry of Labour and Social Services. Civil society is diverse in both form and constituency, and a further distinction can be made between implementing agen-

cies carrying out grassroots activities and advocacy-oriented organizations aimed at changing government policies in their sectors. The latter are often treated as adversaries by the state and there have been incidences of intimidation and harassment of these groups. Mutesa cited the incident where the Minister of Home Affairs deregistered the Southern African Centre for Constructive Resolution of Disputes (SACCORD) without proffering any explanation. This decision was challenged in the high court of Zambia, which ruled for the reinstatement of the organization.

Zambia has no comprehensive national policy on civil society and there is recognition of ‘a need for guidelines and an institutional framework that would, among other things, strengthen civil society and government collaboration, improve information sharing and networking, as well as promote accountability and transparency’. The absence of this framework contributes to the prevailing mutual suspicion and distrust.

Zambia’s regulatory environment appears piecemeal and dated. Cap 119 (1958) of the laws of Zambia is the main legislation for registering societies, including political parties, in the country. The law provides excessive discretionary power to government. For example, the Minister and the Registrar of Societies are accorded wide-ranging powers to cancel the registration of any society. Section 4 (1) of Cap (1966) is also contentious, for it requires that organizations seeking foreign assistance must obtain prior approval from the president in writing. Civil society has targeted for repeal, or substantial amendment, of the Public Order Act of 1955, which has been used by successive governments to restrict the right of assembly and movement in the country. Government has reopened a consultative process for the drafting of an NGO Bill, and civil society has seized the opportunity to draft a code of conduct aimed at promoting self-regulation.

Zambian civil society countered their limitation on input in the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) formulation process by embarking on a parallel process that saw the establishment of ten thematic working groups which held four provincial consultations. Out of these consultations a report entitled *A PRSP for Zambia – a civil society perspective* was produced and submitted to government. Mutesa notes that government responded favourably and adopted about two thirds of the recommendations in the final PRSP. A similar process has been conducted for the formulation of a Fifth National Development Plan. Civil society participation in the review of the constitution has been more problematic, as President Mwanawasa has limited this process to a constitutional review commission.

Mutesa cautioned against the romanticization of civil society, for many are also engaged in centralized decision making and elitism, often being accused of imposing their views in a top-down fashion on the rest of society.

Like Zambia, Tanzania has a long history of civil society development. Moses Kulaba states that ‘for over twenty years between 1964 and 1992 it was characteristic for local civilians

to mobilize themselves around informal groups or village committees to construct roads, hospitals, schools and care for the sick and disadvantaged. [...] These were the NGOs of the time.' After the institutionalization of multi-party democracy and liberalization in 1992 NGOs began to address issues of governance and state responsiveness and 'the gist of CSO operational spirit and objectives largely shifted from social service delivery to advocacy'. The Tanzania Association of NGOs (TANGO) estimates that there are approximately 10000 registered NGOs in the country.

As in all the other countries, NGOs in Tanzania are predominantly located in the urban centres, which afford easy access to tapping donor funding, the 'big men', and the media. Rural-based NGOs therefore remain small and under-resourced, even though they have abundant local knowledge. They also have minimal exposure and limited influence in engaging national policy. Kulaba points out that the relationship between urban and rural NGOs is often akin to that of donors and local NGOs – where the donors bring the resources and expect rural NGOs to implement projects and provide report-backs. These reports are then reworked and sent off to donors.

Within Tanzania it is women who are taking up the leadership positions in the NGO sector, especially in the umbrella organizations. NGOs are also becoming more individualized, rather than member or institutionally based.

The Tanzanian constitution is unequivocal on the right to freedom of association. The other major pieces of legislation governing civil society are The Societies Act of 2002, The Trustees Incorporation Act 2002, The Companies Act 12 of 2002 and the NGO Act 24 of 2002. The registration fee is Tsh120000 (US\$120) and more, depending on the type of association. Annual fees are Tsh 40000 (US\$40). These fees are often out of reach for rural NGOs, which then operate unregistered. This is being addressed via small grants being made available for CSOs to register (but an anomaly was noted in that CSOs have to be registered in order to apply for the grant in the first place). The intentions of the NGO Act are questioned by many CSOs, contending that the purpose of the act is to control rather than enable. NGOs, according to the act, are required to submit annual reports and financial statements to the Registrar of NGOs for approval. In addition, the minister responsible for NGOs has the final power to suspend or de-register an NGO that is deemed to be working contrary to its objectives or national interest. Because they fear suspension, Kulaba contends, many NGOs prefer to register under the Companies Act.

The impact of civil society on governance in Tanzania is still weak. Their strengths have been predominantly in the area of service delivery, with some influence on civic education, including driving gender-based rights. However, the pro-poor campaign focusing on mineral and land rights (reviewing mining contracts to benefit poor/ local people) appears to be meeting some success, according to the recommendations of the panel of experts instituted by President Kikwete.

7. Civil society in Mauritius, Madagascar and the Democratic Republic of Congo

Mauritius, like Botswana, is renowned for being one of the few countries on the continent that have practised democratic governance for a relatively long period. But Lindsay Morvan's presentation indicates that accountability, transparency and effective participation of civil society in decisions are still far from ideal. So, too, is the capacity of civil society to be effective in societal transformation.

Civil society formations have existed in the country since the 19th century. Religious groups among indentured labourers served 'as instruments of resistance to deculturization by colonial powers and the settler plantocracy', and many ethnically based organizations were formed during this period. In the 1950s, trade unions emerged to promote working-class interests and a political agenda of independence. These unions became a major force in the 1970s and 1980s, responding to challenges in the textile, harbour and tourist industries.

Mauritian society faces a number of challenges: The deportation by the British of Chagossians in the 1960s to Mauritius created a group of vulnerable displaced people; there is a 'string of anti-mainland Mauritian feelings' in the island of Rodrigues; gender representation in government is one of the lowest in the region; high unemployment; and so forth.

The Mauritius Council of Social Services (MACOSS) was founded in 1965. This organization evolved into a council of NGOs and has around 200 organizations affiliated with it. Many civil society organizations, however, choose not to affiliate with it because approximately 3000 NGOs are registered with the Registrar of Associations.

Three legal frameworks govern the registration of NGOs: the Registration of Associations Act RL No 4/465 of January 1979; others are governed by a Parliamentary Act; others register as companies. All organizations that manage funds through a bank account must be registered and submit annual financial statements to its board.

Morvan highlighted police brutality as a particular concern for human rights NGOs. Civil society has questioned the credibility of the National Human Rights Commission in taking up this issue, claiming that the commissioners have interpreted their mandate too narrowly and that this allows for the continued victimization of citizens by the police.

Speaking to the challenges of civil society, the need for a professional approach to social service delivery, improved organizational and project planning, financial independence and sustainability as well as the need to partner with government and the private sector in policy formulation, implementation and monitoring were noted as concerns. The lack of a policy that clarifies relations, roles and responsibilities between NGOs, government and the private sector has led to frequent duplication of projects and an overall lack of coherence.

Solofo Randrianja provided an analysis of civil society in Madagascar. After the 2002 electoral dispute, CSOs created a Coalition of Madagascar Civil Society Organizations. This organization is represented in the 22 provinces and has approximately 1 300 NGOs affiliated with it. The majority of the NGOs are in the urban areas. There are five large categories of civil society, namely churches, media, independent NGOs, intellectual coalitions and ‘informal’ organizations. The latter are primarily identity-based organizations located in the rural areas.

NGOs in the country maintain ties with those in France, which assisted with the formation of a civil society platform in Madagascar in 2004. A concern expressed by Randrianja was that civil society was mimicking the structures of Western NGOs, which masks – or even excludes – the large ‘informal’ CSOs in the country.

Soon after independence in 1960, the Democratic Republic of Congo (DRC) faced a series of challenges that led to what is now commonly referred to as a ‘collapsed state’. Katanga province declared its independence, the prime minister, Patrice Lumumba, was executed and Mobutu seized power in 1965. His rule was overthrown in 1997 by rebel forces led by Laurent-Désiré Kabila, and in 1998 a full-scale armed conflict led to the death of around 4 million people. Kabila was assassinated and replaced in 2001 by his son. The country, after the formation of the Inter Congolese Dialogue and the recent multi-party elections, is finally entering a period of democratic transition. But Joseph Yav notes that the atrocities against civilians continue in the regions of Ituri, North Katanga and Kivu, and many people are perishing under conditions of disease and hunger.

In the late 1980s, NGOs organized themselves into the National Council of Development NGOs (Centre National d’Appui au Développement, CNONGD). During this period they offered services that are normally regarded as the responsibility of the state – rural development, education, health, etc. By the 1990s, they were calling for democratic governance. In 1991 they participated – representing nearly 40 percent of the participants – in the Sovereign National Conference designed to bring about democratic transformation. This process was stalled. Yav states that ‘between the end of the Sovereign National Conference and the start of the 1996 war [...] civil society played a major role in educating the population to resist the dictatorship of the Mobutu regime’. They continued this practice during Kabila’s regime. In September 1998 CSOs met and elaborated ‘the agenda for peace’, which recommended negotiations between the warring factions. They also launched the National Campaign for a Lasting Peace, which played a major part in the Lusaka Agreement of August 1999. This agreement established the need for civil society participation in the Inter Congolese Dialogue (ICD).

Internal divisions soon emerged within the CSOs as they began jockeying for positions in the ICD. Despite this, the positive roles that CSOs can play in conflict resolution are clearly worth analyzing, using the DRC as case study.

The DRC is considered to be in a transitional phase. This phase brings with it new challenges, that is, those of rebuilding institutions and entrenching *good governance*, and also the restructuring of relations between the new government and the CSOs. Are CSOs equipped for this task? Will the new government enable civil society participation in shaping a new democracy? It is far too early to make conclusive statements, but Joseph Yav stated that civil society remains weak and divided and there are growing signs of tension between government institutions and CSOs.

Registration is cumbersome, especially for those NGOs engaged in advocacy work. This has meant that many NGOs in this field are not registered and cannot therefore access available support. Although a law governing civil society was enacted in 2001, there are still no clear guidelines on partnerships between government and CSOs.

8. ‘A Long walk to freedom and still walking’: Civil society in South Africa and Zimbabwe

Jacob Mafume traced the emergence of civil society in Zimbabwe to the formation of the Rhodesia Bantu Voter’s Association in 1923. Other formations such as burial societies, women’s groups and ethnically based associations all emerged in response to the harsh conditions of the colonial era. The Industrial Commercial Worker Union was formed in the 1950s and, as in many African countries, it was from the trade union movement that the nationalist parties emerged. Church organizations joined in the activism against the ‘excesses by the Rhodesian government’ and their foray into publishing provided a platform from which to voice the demands of civil society. They were therefore a key component of the liberation movement in Zimbabwe.

After independence, CSOs worked with government in their quest to achieve development. The 1983 uprising in Matabeleland marked the beginning of the divergence between CSOs and government. CSOs highlighted the atrocities that were committed by government in its attempt to curtail the insurgency. This was also a period in which gender issues came to the fore, hence the formation of groups such as the Women’s Action Group and the Zimbabwe Women Lawyers Association. By the 1990s, in line with the wave of multi-partyism that was sweeping through the continent, Zimbabwean civil society began to challenge the form of governance in the country. The National Constitutional Assembly (NCA) – a coalition of labour, students, churches, academics, etc – was formed with the central demand of ushering in a new democratic constitution for the country. After a defeat in the referendum for a new constitution and the formation of the Movement for Democratic Change, government not only shelved the debate on the constitution, but also began to clamp down on civil society.

The Public Order and Security Act (POSA), the Access to Information and Protection of Privacy Act (AIPPA), the Broadcasting Services Act and the NGO Bill were all part of an

artillery of legislation fired at civil society. The NGO Bill (passed by parliament but not as yet signed by the president) represented a direct threat to those NGOs involved in human rights and governance, for it sought to limit access to foreign funding. In general, therefore, because of prevailing legislation, government intransigence and intimidation, and the decline of the economy, there is no enabling environment for civil society to operate in Zimbabwe. This has led to an exodus of civil society actors and consequently a further weakening of the organizational capacity. Jacob Mafume notes that one of the major weaknesses of civil society has been the inability to organize the critical mass needed to successfully challenge the incumbent government as well as internal divisions, largely based on personality clashes.

South Africa has a vibrant civil society and a legislative environment conducive to its growth. Hassen Logart estimated that there were approximately 100 000 NGOs in South Africa, with about 58 000 of these working in the area of service delivery and receiving funds from government. The umbrella body for civil society, SANGOCO (South African NGO Coalition), was established 12 years ago.

South Africa has a 'Rolls Royce Constitution' that makes provision for freedom of association and for the establishment of institutions tasked with ensuring compliance with democratic standards, for example the Human Rights Commission and the Gender Commission. The primary problems experienced by civil society relate to access to funding and a brain drain from these organizations into government or the private sector. Logart indicated that organizations need to think of new ways of mobilizing resources in order to sustain themselves and novel ways of tapping into the broad range of existing skills within society that can be utilized to further capacitate CSOs. He also raised concern that the differential treatment of NGOs by donors was causing divisions within the NGO community.

9. Recommendations

The following recommendations emanated from this workshop:

- CSOs should work together to improve organizational sustainability and must engage in capacity-building initiatives, for example leadership training.
- Civil society must scale up interventions at local level, particularly in rural areas.
- NGOs and CSOs must commit themselves to transparency, accountability and democratic participation.
- SADC should develop a code of procedures and ethics that will regulate relations between SADC governments and their CSOs.
- More evidence-based research needs to be conducted, especially baseline studies. Research of this nature must be made more accessible and utilized to inform engagements with government policies and practices and/or to advocate for change.

- There is a particular need for comparative research on the regulatory frameworks governing civil society in the region. This research can be utilized to advocate for comprehensive and conducive legal frameworks in the SADC states.
- Institutionalized mechanisms for civil society engagement with national and regional bodies must be established. We also need to create an institutionalized platform for CSO engagement at national and regional levels. The concern is therefore that CSOs should increase their horizontal and vertical connections.
- Networking, partnerships, and exchanging notes is important and must continuously be facilitated.
- We need to think of building a monitoring system that would track CSO government relations, with the possibility of incentives for states who continue to score well.

¹ International Institute for Labour Studies Workshop on Participatory Governance: A New Regulatory Framework?, 9–10 December 2005, cited in Steven Friedman, 'Participatory governance and citizen action in post-apartheid South Africa', International Institute of Labour Studies discussion paper DP/164/2006.

² United Nations Office of the Special Adviser on Africa (OSAA), 'Assessing the role of civil society in the prevention of armed conflict in Africa', November 2004, p vii.

³ Declaration and Treaty of SADC, 1992.

The impact of *floor crossing* on the party system and representative democracy in Malawi

Samson B. Lembani

1. Introduction

This paper is prepared from a context of much but less coherent debate on the nature of relationship(s) between party system, representative democracy and electoral law, and how the three aspects are mutually impacted upon by *floor crossing*. The relevance of the topic is therefore expected to transcend beyond conference debate to contributing towards the on-going constitutional reform process in Malawi and elsewhere in the sub-region. The underlying theoretical assumption is that *floor crossing* has a certain influence or effect on the party system, electoral law and representative democracy. What is theoretically unclear is whether this effect, assuming it exists, is generally negative or positive, and either way, what policy lessons can be drawn.

The rest of the paper proceeds as follows. The first section provides a brief background to Malawi's political party system. The second part presents Malawi's electoral system. The third segment makes a cursory theoretical reflection to the key elements of the term *representative democracy*, and how it relates to the *party system* and *electoral law*. The fourth section analyzes and makes causal inference of how *floor crossing* impacts on the party system, electoral law and representative democracy in Malawi. The last section summarizes key challenges and lessons learnt, and makes policy recommendations.

2. Historical perspective of party system in Malawi

Malawi, formerly called Nyasaland, is a unitary state based on the British Common law. Until 1961, it constituted part of the British colonial estate along with Zambia and Zimbabwe, then referred to Northern and Southern Rhodesia, respectively. Following the anti-colonial widespread public agitations, unrest and the eventual collapse of the Federation in 1959, Malawi became independent in 1964 and attained the Republican status in 1966. Although the April 1961 general elections were contested by three political parties,¹ the political plurality and parliamentary system were short-lived² as the Republican Constitution

abolished multiparty politics in favour of single party rule of the Malawi Congress Party (MCP). The de-facto one party autocratic legacy, and the life presidency of Dr Kamuzu Banda as head of state proclaimed in 1971, lasted until 1993 when Malawians voted for multi-party democracy in a national referendum.

Thus far, the MCP, its procedures and the executive presidential system of government were structured in such a way that they sought to exert supreme control over government and the people. Dissent was illegalized, practically concealed and perceivably treasonous. Section 2 of the 1966 Republican Constitution reinforced this by stipulating that ‘the Nation and Government of Malawi would henceforth, be established upon the four cornerstones namely: Unity, Loyalty, Obedience and Discipline’³. Both the party and Republican Constitutions gave Dr Banda absolute power to decide who could occupy political office and who could be elected for a given Parliamentary constituency.⁴ In 1981 for example, 38 out of the 125 MPs were nominated by Dr Banda and had no legitimate constituency to represent.⁵ Thus, the executive presidency fully controlled the legislature while the latter, as all other public institutions and officers, strictly observed the ‘four corners stones’. For over 30 years, representative democracy was illusive and the single party system reinforced party patronage. At the zenith of the MCP hegemony, Malawi was not spared from the global wave of democratizations of the early 1990s. Following the 1993 national referendum, and under the new political order established by the 1994 Constitution, the subsequent parliamentary and presidential general elections of 1994, 1999 and 2004 were contested by many political parties as presented in Table 1.

Table 1: Number of parties in general elections and seats secured in Parliament

Year	Number of parties which contested general elections	Parties which secured seats in Parliament	Independent candidates	Voter turnout	Total number of seats in Parliament
1994	8	3	None	80,54 %	177
1999	11	3	4	93,76 %	193
2004	15	9	39	65,6 %	193

Source: Malawi Electoral Commission, various years, adapted by author

Although there has been increased participation of political parties in general elections since 1994, this trend does not correspond to increased political choice for the voters based on ideological differentiation. Political competition is premised on personality cult. Due to their decimal electoral performance and failure to get parliamentary seats, most political parties are disillusioned and disappear into political oblivion, only to resurface for the next election.⁶ For instance, after the 2004 general elections, three parties – Movement

for Genuine Democracy (MGODE), National Democratic Alliance (NDA) and the Republican Party (RP) – were de-registered. MGODE and NDA are no longer officially represented in Parliament, while the RP was reinstated by the High Court in December 2006 on grounds that its former president Mr Gwanda Chakuamba had unilaterally dissolve the party without consulting other members of the National Executive. The party is officially recognized in Parliament since March 2007. Further, legacies reminiscent of the one-party era including secrecy and patrimonialism are still exhibited in the internal functioning of all parties. Increasing numbers of independent MPs partly signify limited inner-party democracy. The next section delves into the legality of representative democracy.

3. Representative democracy in Malawi

As differentiated from direct democracy, representative democracy is in this paper defined as a contractual obligation agreed between the contracting *principals*-electorate/voters and the contracted *agents*-elected representatives including MPs and the President through the winning vote. This *principal-agent*⁷ contract in a representative democracy can only be secured and guaranteed through mutually agreed rules and procedures. The rules cater for monitoring and as incentive mechanisms that mitigate problems of shirking and renegeing by the agent in their pursuit of personal interests, due to information asymmetry.⁸ Macintyre succinctly posits that party leaders can seldom renege on campaign promises if they are obliged by rules to obtain the consent of other political actors.⁹ Wolfgang Müller adds that rules affect parties in restricting their calculated options by effecting ‘the costs and benefits’ of alternative behaviours.¹⁰

The 1994 Constitution and the Political Parties (Registration and Regulation) Act of 1993, amended in 1996, established Malawi’s multiparty democratic system of government. While the former provides for people’s political and civil rights, the latter creates the legal framework regulating the registration of parties and their activities. Section 40[(1) a–d] of the Constitution provides for the freedom to form, join and recruit members for a political party. As the main Constitutional basis for multiparty system in Malawi, the provision also guarantees the freedom for political choice for eligible voters. Akin to it, Section 12 (i–iv) of the Malawi Constitution underscores the essence of representative democracy by accentuating that all legal, political and executive authority is derived from the people of Malawi. This power can only be exercised as delegated authority, subject to the ‘sustained trust’ of the people and within a strictly specified period. This provision is the hallmark of vertical accountability.

Sustained trust is established and maintained through an accountable and transparent government and informed democratic choices. Section 67 (1) guarantees this choice by stating that ‘the National Assembly stands dissolved on 20 March in the fifth year after its election and general election for the next National Assembly must take place on the Tues-

day of the third week of May that year'.¹¹ This is an explicit provision that allows the electorates to delegate their authority through an informed and democratic choice of voting for their legislative representatives once in every five years.

The Constitution also sought to secure the trust of the people and the *principal-agent* contract by providing in Section 64 (1–3) procedures through which the people's legislative representative could be recalled. The first part of this provision stated that 'every member of the National Assembly shall be liable to be recalled by his or her constituency in accordance with this section'.¹² It is important to note that the sustained trust of the electorate in Malawi as a representative democracy is remote to the *principals* in between elections. Constitutional amendments were unequivocally effected to disarm the electorate. Ironically, while provisions are intact for the removal of the President, Vice President, judicial officers and other senior public officers, Section 64 was entirely removed by a unanimous vote of MPs. Civic calls for its restoration remains a disaffection and anathema to both the opposition and government MPs. This undercuts the intent of representative democracy and makes *floor crossing* less risky even if it is against the expressed trust and interest of the people. An overview of the electoral law reveals related deficiencies.

4. The Malawi electoral law

In a representative democracy, an electoral system refers to laws, rules, regulations and procedures by which voters exercise their democratic right and express their political preferences in an election. These institutional arrangements set eligibility criteria for both voters and election candidates and most importantly, gives the mathematical formula by which votes cast are converted to seats of office bearers in the legislature, local assembly or presidency.

The choice of an electoral system is in and of itself critical since the process of converting votes into seats in the legislature does in effect decide 'who is elected and which party gains power. Even with exactly the same number of votes for parties, one system might lead to a coalition government and another to a single party assuming majority control'.¹³ It is argued that the ultimate choice of an electoral system can only be optimal and legitimate if it is preceded by consensual, deliberate and broad based public debate. In a representative democracy, an electoral system must provide for safeguards through which the electorate can hold their legislators vertically accountable and responsive to public opinion. To achieve this, the system must among other key factors, provide for a more representative, legitimate, and inclusive parliament and government.

Weighed against the ideal facets of an electoral system discussed above, the FPTP system practiced in Malawi was inherited from the British colonial administration without any conscious and comparative debate to consider the merits and demerits thereof and alternative systems. Key features of the FPTP are presented in Table 2.

Table 2: Defining characteristics of the FPTP system

Advantages	Disadvantages
Clear choice between two main parties	Excludes minor parties
Ensures single party governments	Exaggerates electoral dominance of ruling parties
Gives rise to coherent parliamentary opposition	Problem of wasted votes which amounts to disenfranchisement
Allows <i>floor crossing</i>	Amenable to minority government problem
Links MP to constituency	Less conducive to women's participation
Allows independent candidates to contest elections	Open to manipulation of election boundaries

Source: Khabele Matlosa and Nandini Patel, 2006: 27, adapted by author

Although the FPTP is ideally designed to foster representative democracy and allow for independent candidates, in Malawi the system has been held to accentuate fragmentation of parties, legitimacy crisis, parliamentary paralysis, vote wastage and regionalism.¹⁴ It is intriguing to explore how this system relates to *floor crossing*.

5. *floor crossing*

Section 65 of the Malawi Constitution, as amended in 2001, defines *floor crossing* as the voluntary decision of an MP who resigns from the party on whose ticket he/she was elected into Parliament, and 'joins another political party represented in the National Assembly, or has joined any other political party, or association, or organization whose objectives or activities are political in nature'. The section then goes on to say that if an MP has crossed the floor his/her seat must be declared vacant. However, most civic groups and commentators note that the 2001 amendment was targeted at one influential founding member of the United Democratic Front (UDF), Brown Mpinganjira, who had resigned from the then ruling UDF and formed the NDA, which he conveniently called a *pressure group* before it was registered as a political party. President Bingu Wa Mutharika specifically urged stakeholders to the National Constitutional Review Conference to remove Section 65 of the Constitution arguing it contradicted section 32, which provides for personal freedoms to join an association of one's choice. The president is against Section 65 because he knows it will work against his government and the country as a whole given the minority government support in the opposition-dominated parliament. Most of the MPs supporting his government are serving cabinet ministers appointed from the two main opposition parties (the UDF and MCP). If Section 65 is evoked and seats for these MPs are declared vacant, the government will face serious governing challenges. Section 65 is therefore a major threat to the Mutharika government.

Opposition parties, however, have insisted on the retention of Section 65.¹⁵ The immense interest of opposition parties to retain and invoke Section 65 against those supporting the government is obvious. They contend that these defecting MPs were elected into parliament on their respective parties' (UDF and MCP) tickets and that they have betrayed the electorate and crossed the floor by virtue of either accepting cabinet positions or generally supporting the government. The opposition parties are asking the Speaker to declare the seats of the concerned MPs (about 85 as of November 2006) vacant to allow for by-elections, and the opposition is confident they will retain the seats with new candidates.

Leaving the legality debate to the Court's interpretation, this paper seeks to extend the scope of the above definition of *floor crossing* to include MPs who unilaterally dissolved their political parties (on whose ticket they were voted into parliament) and joined other parties within or outside Parliament. This is justified by the fact that in both the Constitutional definition of *floor crossing* and the extended one in this paper, what is at stake is the representative legitimacy of those who change their party allegiance. In a country with no tradition of regularly published and authentic political opinions polls, it is tough to establish varying patterns of legitimacy.

This paper contends that it is scientifically insufficient to define democratic legitimacy as an inheritance of jurisdiction derived merely from the attainment of absolute majority of the vote. There are too many examples of governments who secure absolute parliamentary majorities under the FPTP system, but soon they become arrogant, inept, exploitative, and enact repressive laws which are a distaste of, and non-responsive to the electorate. At that point, parties or (coalition) governments or opposition parties including individuals in various portfolio committees of Parliament cease to represent the aspirations, the will and interests of the people. To the contrary, they abridge and forfeit the popular trust of the majority while their collective and individual conduct increasingly becomes reminiscent of parliamentary dictatorship.

On the other extreme, the FPTP system seems to be experimenting on political parties and individuals whose minority votes and lack of parliamentary majority render them humble as they succumb to the veto powers of the opposition. Overtime, this has transformed into increased public attractiveness through the exercise of limited discretion, responsiveness to public opinion and high fiscal discipline. The cases of Zambia in 2001 and Malawi after the 2004 general elections are classic examples of increasing legitimacy of otherwise minority governments running conversely to the declining patterns on the combined legitimacy of the opposition parties. Thus, floor crossing corresponds to the increasing popularity of an erstwhile minority government. However, more research is needed to establish drivers to the variations, reversals and shifting polarities of legitimacy and credibility either way and how such factors relate to representative democracy. A brief assessment of causes of *floor crossing* provides interesting insights.

5.1 Factors influencing *floor crossing*

Citing Magolowondo, Kadima and Lembani observe that most politicians exhibit immense disposition towards *floor crossing* thereby betray the trust of the electorate for the sake of personal interests other than common good.¹⁶ This observation is substantiated by the classic examples of political realignments that occurred soon after the 2004 general elections. First was Mr Gwanda Chakuamba who jilted the opposition Mgwirizano Coalition to join the government alliance and his consequent unilateral dissolution of the RP. Next were about 25 independent MPs, who migrated to the UDF. Then came the unprecedented resignation of the State President from the UDF to form his Democratic Progressive Party (DPP), just before the massive exodus of UDF MPs to the government and the DPP. As if to crown this episode, Hon. Brown Mpinganjira (MP) disbanded the NDA and defected to the opposition UDF. Except for the State President, it was alleged of all others that their defections were intrinsically linked to personal gains. A detailed account of similar trends which occurred outside Parliament but across political camps would divert the focus of this paper.

Beneath the intrinsic self-interested ambitions that characterize most of these political relocations, lie the shrewd exploitation of the weaknesses in the party law, electoral law and the national Constitution by the political actors. It is perceptible that at least in the short run, the payoffs of *floor crossing* are bigger than the personal or career costs of betraying the electorates as discussed above. Ultimately, representative democracy is adversely affected. However, it would be simplistic to allege *floor crossing* on greed and institutional weaknesses external to parties alone. It is unequivocal that many other factors including limited inner party democracy and enduring legacies of patronage have been very critical in influencing *floor crossing* in Malawi.

5.2 Consequences of *floor crossing* on ...

... party system and electoral law

These are both positive and negative. Positive in the sense that numerous cases of *floor crossing* have come to the public agenda, and hopefully, solutions to curtail illegal *floor crossing* will soon be identified. Political parties have petitioned the Speaker of Parliament to evoke his powers under Section 65 to declare vacant constituencies for MPs who are deemed to have crossed the floor. Simultaneously, court injunctions have successfully been obtained by the defendants restraining the Speaker and further sought the Court's interpretation of the perceived unconstitutionality of Section 65 and its disharmony with other fundamental political rights enshrined in the same Constitution.¹⁷

Floor crossing has also revealed of serious irregularities in the functioning of political parties and the internal institutional frameworks of political parties. These include irregular party conventions, manipulated party constitutions and imposition of party leaders. It can

only be speculated that the judicial verdicts coupled with the review and amendment of relevant statutes, constitutional provisions and acts of Parliament, will incontestably define parameters for special conditions under which *floor crossing* will be permissible and legitimized in favour of representative democracy.

On the negative side, *floor crossing* has tended to undermine the delegated authority of the people as provided in Section 12 of the Constitution. Secondly, *floor crossing* has weakened party cohesion and influenced certain constitutional amendments which are specifically targeted at certain personalities and not for the national common good. Thirdly, *floor crossing* has disproportionately influenced the emergence of many political parties without providing a genuine ideological or policy alternative. Lastly, since the FPTP system naturally encourages *floor crossing*, the challenge is more systemic and institutionalized. As a path dependent institution, the FPTP is likely to be adapted, transformed and enforced in such ways that it will promote *floor crossing* as long as it yields more personal rewards.¹⁸

... representative democracy

On 7th November 2006, almost a year after the Presidential referral for the Court's interpretation of Section 65, the Constitutional Court upheld the validity of the said Section arguing that the Court could not use other constitutional provisions¹⁹ to invalidate Section 65. The panel of three Judges further observed that Section 65 was intended to 'discourage defections, promote multiparty democracy by maintain the political composition of the National Assembly and secure the voters' rights'.²⁰ This position of the Court should not be mistaken as a verdict or judgement as there were no aggrieved parties. Rather the State President evoke his constitutional privilege to seek the opinion of the Court to provide an interpretation on *floor crossing* as portrayed by Section 65. The State President's appeal to the Supreme Court for an alternative opinion on Section 65 to that of the lower Court was granted in January 2007. As such, the Speaker's decision on the matter is likely to await the opinion of the Supreme Court. Nevertheless, the Supreme Court's opinion is going to be deterministic and likely to instigate a number of events.

Following the Constitutional Court's opinion on Section 65, analysts estimate that 85 parliamentary seats may be declared vacant. Consequently, by-elections in more than 80 constituencies will have to be conducted whose total cost will exceed US\$ 6.5 million. This paper will not analyze the economic implications of such possible by elections, albeit Malawi's general and by-elections are substantially funded by donors. Similarly, it would be intriguing to assess the legal and other transactions costs associated with the court litigations on Section 65, particularly to establish in whose interest such huge private and public resources are justified in the midst of competing social priorities. Both of these issue fall outside the scope and mandate of this paper. It is discernible though that in the event that the seats are declared vacant and then by-elections would indefinitely hung in limbo due to insufficient resources and indifference of donors, the predicament would fall on repre-

sentative democracy. Even if by-elections were held but the voter turnout was insignificant due to voter apathy, what would be the legitimacy of the new MPs? It can be concluded that *floor crossing* as presently defined by Section 65 (as amended in 2001), has far-reaching and unpredictable negative repercussions on representative democracy, political stability and socio-economic standing of Malawi. At this juncture, it may be vital to extract lessons from the foregoing discussion.

6. Challenges and lessons

It is clear that an assessment of the historical evolution and countervailing factors to representative democracy are as important as it is to appreciate and analyze dynamics that are set in motion by each constitutional provision. It is also evident that the courts have been exploited to justify the held opinions of Parliament over the Executive and vice versa. The short or long time lapses between commencement and closure of each of the court proceedings establishes one scenario – the winner and the loser. Ironically, even if the declared loser is the legislature or executive, the invisible but ultimate victim is representative democracy.

When constitutional provisions are arbitrarily amended against certain personalities, this is not done in the interest of the people, nor the system, but to secure personal or elite power. When legislative frameworks remain un-reviewed and have no enforcement mechanism, there are incentives to exploit its weaknesses by those otherwise delegated to do the opposite. It is apparent that the FPTP electoral system both in the post-independence and democratic Malawi has been applied inconsistently and conveniently to secure ulterior political ends of the elite and not the electorate. This is manifested in the failure of the system to make elected representatives truly accountable to the people, the ability of the MPs to amend certain Constitutional provisions with ease and enact laws against the expressed will of the people.

With the removal of the Recall provision (Section 64), the electorate were demobilized and can only sanction the conduct of their MPs once in five years. The party system is as weak as its legal framework. Developments hitherto show that while the party law and the constitution permit the proliferation of political parties in Malawi, it is equally possible for one individual to unilaterally dissolve a political party without contravening any statutes or constitutional obligations. Besides, the system permits more parties which do not offer clear alternative ideological and policy choices. The party system is also permissive to shirking and renegeing on political commitments including *floor crossing* by elected representatives.

In a society where close to half the population is semi-literate and impoverished, constitutional guarantees like Section 12 (i–iv) exist but hardly exercised by those it is meant to serve and protect – the people of Malawi. *Floor crossing* in Section 65 is vaguely and wit-

tingly defined to secure specific political objectives of the elite and not protect representative democracy. If it wasn't, Section 64 wouldn't have been removed.

Finally, the innovative possibility for Independent MPs is probably the only element in the present electoral system that seems to minimally allow the electorate exercise their true political choice for candidates above and against the will of the party elite. Representative democracy as a tested project in Malawi has therefore been bewildered and hijacked by the vague and unenforceable party law, inherent weaknesses in the electoral system and, least, *floor crossing*. It is evident from the foregoing that *floor crossing* does not affect the electoral system but vice versa.

7. Summary and conclusion

It must be conceded that in this paper, an academically balanced analysis of the impact of *floor crossing* on the party and electoral law, and representative democracy was not achievable. While upholding scientific seriousness, the paper is deliberately structured not to meet strict scientific exactitudes. Nevertheless, an attempt was made to devote sufficient attention to the phenomena under discussion taking into account the Malawian realities.

The challenges posed by *floor crossing* on representative democracy, the party system and electoral law are not uniform albeit, not mutually exclusive either. Despite that the FPTP system creates a minority government; it is also a blessing in disguise. It has the potential to create possibility for a responsive government and a more consensual legislative process, notwithstanding its attendant governance challenges and paralysis of government business. Where there is limited inner party democracy and high incidences of imposition of candidates, independent candidates are a possible remedy to preserving interests of the electorate.

Given the deficiencies and non-enforceability of the party law, the multi-party system in Malawi has offered limited alternative political and policy choices to the electorate due to lack of distinctive ideologies among and between parties. Conversely, the Constitution, party system and electoral law offer high pay-offs for reneging, shirking, and *floor crossing* to elected representatives, without any social or legal constraints and consequences at least in the short run. These include the unencumbered discretion to join and terminate coalitions and dissolve a political party. Representative democracy under the FPTP and multi-party system are best described as a tried option but an unfulfilled agenda. A couple of policy recommendations are worth consideration.

8. Policy recommendations

The following non-prescriptive policy recommendations are drawn from the discussion in the paper which has substantially been informed by personal observations and analysis of the author.

- The on-going debate on the reform of Malawi's electoral system should critically examine why the FPTP failed to link elected representatives to their electorate. This assessment must extend to factors related to Malawi's political culture. Available options must include whether the system can be retried after it is rid of disabling elements, or it can best deliver if modified and fused with elements of other electoral systems to protect representative democracy.
- Relevant legislations including the Presidential and Parliamentary Elections Act, and the National Constitution must institutionalize pre and post election party coalitions, given that no single party is able to get absolute parliamentary majority. This will minimize incidences of *floor crossing* and enhance the party system.
- The Political Parties (Registration and Regulation) Act must be reviewed as a matter of urgency particularly to entrench intra-party democracy, constrain discretion of individual party leaders and secure compliance to the Act to protect representative democracy from the party level.
- The ongoing constitutional review must secure the implementation and enforceability of representative democracy as stipulated in Section 12 and clearly isolate specific incidences under which *floor crossing* will be done in the best interest of the people.

Selected references

- Bickers, K, and Williams, J, (2001): *Public Policy Analysis: A Political Economy Approach*. New York.
- Hussein, M, (2004): *Strengthening Parliamentary Democracy in SADC Countries Malawi Country Report*, The South African Institute of International Affairs (SIIA), Johannesburg.
- Kadima, D, and Lembani, S, (2006): "Making, Unmaking and Remaking Political Party Coalitions in Malawi – Explaining the Prevalence of Office-Seeking Behaviour". In: Kadima, D (Ed): *The Politics of Party Coalitions in Africa*, KAS/EISA, Johannesburg, pp. 111–146.
- Kanyongolo, F.E, (2003): "Malawi: Legacy of a Dictatorship". In: Maliyamkono, T.L, and Kanyongolo, F.E, (Eds.): *When Political Parties Clash*. TEMA Publishers Company, Tanzania. pp. 223–294.
- Lembani, S, (2005): *The Impact of Institutional Arrangements on Intra-party Democracy in Malawi*, Masters of Arts Thesis Submitted to the Ruhr Bochum University, Germany (not published).
- Macintyre, A, (2003): *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance*, Cornell University Press, London.
- Malawi Government, (1993): *Political Parties (Registration and Regulation) Act*, No.15, Zomba.
- Malawi Government, (1999): *Constitution of the Republic of Malawi*, Government Press, Zomba.
- Matlosa, K, and Patel, N (2006): *Towards Electoral System Reform in Malawi*, KAS, Malawi Electoral Commission (*forthcoming*).

Meinhardt, H, and Patel, N, (2003): *Malawi's Process of Democratic Transition: Analysis of Political Developments Between 1990 and 2003*, KAF, Malawi.

Müller, W, (2002): "Parties and the Institutional Framework", In: Luther, K.R and Rommel-Müller, F, (Eds.): *Political Parties in the new Europe: Political and Analytical Challenges*. Oxford University Press, pp. 249–292.

Jönsson, C, and Tallberg, J, (2004): *Institutional Theory in International Relations*: http://www.statsvet.su.se/.../statsvetenskap_04/publikationer/tallberg/joennsson_tallberg_institutional_theory.pdf. Accessed 11.05. 2005.

-
- ¹ These were the Christian Liberal Party, Malawi Congress Party and United Federal Party.
 - ² Hussein, Mustafa, 2004:7; Meinhardt, Heiko, and Patel, Nandini, 2003: 3
 - ³ Lembani, Samson, 2005: 6
 - ⁴ Kanyongolo, Fidelis, 2003: 243
 - ⁵ Hussein, Mustafa, 2004:7
 - ⁶ Lembani, Samson, 2005: 9
 - ⁷ The rational choice model of public choice theory explains how to mitigate problems of shirking, reneging and mutual compliance to collectively agreed decisions between principals and agents.
 - ⁸ Jönsson, Christer; Tallberg, Jonas, 2004: 4
 - ⁹ Macintyre, Andrew, 2003: 21
 - ¹⁰ Müller, Wolfgang, 2002: 252
 - ¹¹ Constitution of the Republic of Malawi, 1994: 39
 - ¹² Ibid: 30–31
 - ¹³ Matlosa, Khabele, and Patel, Nandini, 2006: 20
 - ¹⁴ Matlosa, Khabele, and Patel, Nandini, 2006: 34
 - ¹⁵ *Daily Times*, Wednesday, 29th March 2006: 1 and 3
 - ¹⁶ Kadima, Denis, and Lembani, Samson, 2006: 129. In under two years, Mr. Chakuamba flexibly moved from MCP to RP to DPP and recently founded the New Republican Party (NRP).
 - ¹⁷ In October 2005 and under Section 89 (1) (h), President Mutharika asked the High Court to determine the constitutionality of Section 65 (1) relative to Sections 32, 33, 35 and 40; and the Presidential Impeachment Procedures adopted by Parliament.
 - ¹⁸ One defining characteristic of institutions (including electoral laws) is that once they are adopted, they are redesigned and reinforced to endorse one form of results (i.e. *floor crossing*) and restrict another (i.e. recall of MPs). Potentially, both outcomes undermine representative democracy.
 - ¹⁹ Nation Newspaper, 8th November 2008: 2. Sections 32, 33, 35 and 40 which fall under the Bill of Rights are on freedom of association, freedom of conscience, freedom of expression, and political rights respectively.
 - ²⁰ Ibid

Autoren

Dr. phil. **Matthias Basedau** und **Alexander Stroh** sind wissenschaftliche Mitarbeiter am GIGA Institute in Hamburg (Institut für Afrikakunde). **Dr. phil. Gero Erdmann** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Afrikakunde in Berlin. Der Beitrag wurde auf Grundlage eines Forschungsprojekts am GIGA Institut für Afrika-Kunde erstellt, das von der DFG gefördert und von Gero Erdmann geleitet wurde. Der Artikel ist in Heft 05/2006 der *KAS-Auslandsinformationen* erschienen.

Werner Böhler ist Landesbeauftragter der KAS in Südafrika. Zuvor war er Auslandsmitarbeiter in Argentinien wie auch Nicaragua und hat mehrere Jahre in der Zentrale der Stiftung gearbeitet. Das Manuskript wurde am 16. Januar 2007 abgeschlossen. Der Beitrag ist in Heft 03/2007 der *KAS-Auslandsinformationen* erschienen.

Prof. Dr. Xuewu Gu ist Inhaber des Lehrstuhls für Politik Ostasiens und Leiter der Sektion Politik Ostasiens an der Ruhr-Universität Bochum. Von 1999 bis 2002 war der Politikwissenschaftler Leiter des Europa-Asien-Programms am Zentrum für Europäische Integrationsforschung an der Universität Bonn. Der Artikel erschien in Heft 10/2006 der *KAS-Auslandsinformationen*.

Hans Maria Hejn ist Diplompolitologe und Stipendiat der Studienförderung der Konrad-Adenauer-Stiftung. Seine Promotion befasst sich mit dem Thema Oppositionsparteien im südlichen Afrika. Der Artikel ist in Heft 03/2007 der *KAS-Auslandsinformationen* erschienen.

Klaus D. Loetzer ist Landesbeauftragter der Konrad-Adenauer-Stiftung für Ghana und Projektbeauftragter des KAS-EU-Projekts „Support to the Legislative Assembly in Liberia“. Er arbeitet seit 1979 für verschiedene Institutionen in Afrika.

Dr. Wolfgang Maier ist stellvertretender Leiter der Hauptabteilung Politik und Beratung und Leiter der AG Beratungsmanagement der KAS in Berlin. Von 1983 bis 1989 war er Landesbeauftragter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Swasiland und in Tansania, von 2001 bis 2006 KAS-Auslandsmitarbeiter in Namibia. Zwischen seinen Afrikaeinsätzen war er in der Zentrale der Stiftung tätig. Der Artikel von Maier ist in Heft 05/2006 der *KAS-Auslandsinformationen* erschienen.

Dr. Greg Mills ist Leiter der Brenthurst Foundation, eines neu gegründeten südafrikanischen Think Tank, der sich auf das Thema afrikanisches Wirtschaftswachstum konzentriert. Zuvor war er nationaler Leiter des South African Institute of International Affairs. Der Artikel ist in Heft 05/2006 der *KAS-Auslandsinformationen* erschienen.

Prof. Dr. Peter Molt, geb. 1929, ist Honorarprofessor für Vergleichende Regierungslehre der Entwicklungsländer und Entwicklungspolitik an der Universität Trier. Er war Hauptgeschäftsführer und Vorsitzender von CARE Deutschland sowie Mitbegründer und der

erste Vorsitzende von VENRO. Von 1960 bis 1966 war er Leiter der Politischen Akademie der Konrad-Adenauer-Stiftung in Eichholz. Das Manuskript wurde am 29. Januar 2006 abgeschlossen. Der Artikel ist in Heft 05/2006 der *KAS-Auslandsinformationen* erschienen.

Elizabeth Sidiropoulos leitet das South African Institute of International Affairs, an dem **Romy Chevallier** für die EU/Afrika-Forschung zuständig ist. Elizabeth Sidiropoulos ist auch Herausgeberin des *South African Journal of International Affairs* und des *South African Yearbook of International Affairs*. Zuvor war sie wissenschaftliche Leiterin des South African Institute of Race Relations. Der Artikel von Sidiropoulos und Chevallier ist in Heft 04/2007 der *KAS-Auslandsinformationen* erschienen.

Prof. Dr. François Venter ist Professor an der Universiteit van Potchefstroom in Südafrika. Der Artikel ist in Heft 03/2007 der *KAS-Auslandsinformationen* erschienen.

Dr Cheryl Hendricks is Head of the Southern Africa Human Security Program at the Institute of Security Studies. Prior to this she was a political analyst at the Institute for Justice and Reconciliation, an Academic Manager at the Centre for Conflict Resolution and a Lecturer at the University of the Western Cape. The text is a workshop report from September 2006 in Pretoria, South Africa. The workshop was hosted by the Southern Africa Human Security Program of The Institute of Security Studies and the Konrad Adenauer Foundation.

Vollrat von Krosigk is consultant and entrepreneur in Windhoek. He was born in Angola and studied agriculture in Kiel, Germany. **Dr. Dr. Anton Bösl** is Resident Representative of the Konrad Adenauer Foundation in Namibia. The article was published in the context of the *KAS-Democracy Report 2006*.

Samson B. Lembani has been National Coordinator of the Konrad Adenauer Foundation in Malawi since 2001. He is a political analyst and specializes in the coordination of development support, political party development, parliamentary work and research. He has co-authored a number of publications and policy documents, including the Malawi Poverty Reduction Strategy Paper. This article was finalized in March 2007. The earlier version of this paper was presented at the KAS/EISA joint international conference on The Impact of Floor-Crossing on Party Systems and Representative Democracy held in Cape Town, South Africa in November 2006.

Beatrice Mtetwa is a prominent media lawyer who has defended many journalists in Zimbabwe who have been detained and harassed. Her article was published in the context of the *KAS-Democracy Report 2006*.

Oumar Wade is PADMIR coordinator of the PADMIR project (Projet d'Appui pour le Développement en Milieu Rural) in Senegal. The article was published in the context of the *KAS-Democracy Report 2006*.



Konrad
Adenauer
Stiftung

www.kas.de

ISBN 978-3-939826-39-2