

AFRIKAS II

BERICHTE, ANALYSEN, EINDRÜCKE
AUS DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG
IN AFRIKA

*Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen,
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch
elektronische Systeme.*

© 2010, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin

Gestaltung: SWITSCH Kommunikationsdesign, Köln.

*Satz: workstation gmbh, produktionsservice für analoge & digitale medien,
Bonn.*

Druck: Druckerei Franz Paffenholz GmbH, Bornheim.

Printed in Germany.

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-941904-57-6

INHALT

5 | VORWORT

7 | I. GRUNDSATZTEXTE

**9 | AFRIKA UND DER KLIMAWANDEL NEUES PARADIGMA
UND ZENTRALE HERAUSFORDERUNG FÜR DIE
ENTWICKLUNGSPOLITIK DES 21. JAHRHUNDERTS**
Anton Bösl

35 | DIE AFRIKANISCHE UNION

David Robert / Anja Casper

**45 | PERSPEKTIVEN FÜR DIE ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT – VON DER PARISER ERKLÄRUNG
2005 ZUM HIGH LEVEL FORUM VON ACCRA 2008**
Klaus D. Lötzer

**71 | VON DEN ANFÄNGEN DER THEORIE DES KAMPFES
DER KULTUREN – DIE „PLURIVERSELLE“
RELIGIONSREFORM ALS ALTERNATIVE ZU DEN
KONFLIKTPARADIGMEN**
Mohamed Haddad

87 | MOBILE MEDIEN FÜR AFRIKA

Churchill Otieno

**98 | DER INTERNATIONALE STRAFGERICHTSHOF
FRIEDENSHELFER AUCH FÜR KENIA?**

105 | II. LÄNDERBERICHTE

107 | ÄGYPTEN

139 | BENIN

147 | COTE D'IVOIRE

157 | GHANA

193 | GUINEA BISSAU

201 | KENIA

217 | KONGO

237 | MALAWI

243 | MALI

249 | MAROKKO

265 | MOSAMBIK

287 | NAMIBIA

293 | NIGER

303 | NIGERIA

313 | SENEGAL

339 | SIMBABWE

379 | SUDAN

389 | SUEDAFRIKA

421 | TOGO

435 | UGANDA

VORWORT

Sehr geehrte Damen und Herren,
liebe Freunde der Konrad-Adenauer-Stiftung,

Afrika stand im Jahre 2010 in ganz besonderer Weise im Zentrum der öffentlichen wie auch privaten Aufmerksamkeit. Die erstmals auf dem afrikanischen Kontinent durchgeführte Fußballweltmeisterschaft war ein Ereignis, das uns den Kontinent in seiner Vielfalt wirtschaftlich, politisch, gesellschaftlich und insbesondere sportlich näher gebracht hat. Zugleich konnten wir alle aber auch erfahren, daß noch Vieles zu tun bleibt, wenn es darum geht, die Länder Afrikas bei der Entwicklung stabiler demokratischer und wirtschaftlich erfolgreicher Strukturen zu begleiten und die Partnerschaft mit Afrika zu vertiefen.

Als Konrad-Adenauer-Stiftung, die einen Schwerpunkt ihrer internationalen Zusammenarbeit seit nahezu 50 Jahren auf Afrika gelegt hat, haben auch wir im besten Sinne unserer Arbeit von dem Sportereignis des Jahres profitieren können. Zahlreiche Maßnahmen haben auf dem Kontinent selber sowie in Deutschland stattgefunden, um auch politisch ein Ausrufezeichen zu setzen: „Ke Nako!“ – „Es ist Zeit für Afrika!“

Unser Engagement für Afrika ist keine Momentaufnahme, sondern orientiert sich an unseren Werten und Interessen. Der Kontinent hat sich in den vergangenen Jahren erheblich verändert Geopolitisch und geostrategisch kommt ihm – nicht zuletzt auch mit Blick auf die Ressourcen – eine gestiegene Bedeutung zu. Das kann auch nicht folgenlos für die deutsche wie europäische Politik bleiben. Um die richtige Politik für die deutsch-afrikanischen wie europäisch-afrikanische Zusammenarbeit zu entwickeln, bedarf es vor allem gesicherter Informationen und sachkundiger Analysen.

Daher freut es mich besonders, daß wir als Konrad-Adenauer-Stiftung mit der vorliegenden zweiten Ausgabe von „AfriKAS“ den Afrika-Interessierten und Freunden der Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung diesmal ein Werk an die Hand geben dürfen, das neben entscheidenden Beiträgen zu Sachthemen auch politische Kurzberichte unserer Auslandsbüros enthält. Jeweils nach Ländern geordnet, werden die wichtigen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen und Ereignisse im Sinne eines Almanachs skizziert und dargestellt. Mit der Kenntnis und Expertise unserer Auslandsmitarbeiter erhalten Sie somit einen einzigartigen Einblick in die Entwicklungen in Afrika.

Es würde mich freuen, wenn Ihnen AfriKAS II nicht nur eine kenntnisreiche, sondern in jeder Hinsicht gewinnbringende Lektüre beschert!

Mit den besten Grüßen

Dr. Gerhard Wahlers

I. GRUNDSATZTEXTE

AFRIKA UND DER KLIMAWANDEL

NEUES PARADIGMA UND ZENTRALE HERAUSFORDERUNG
FÜR DIE ENTWICKLUNGSPOLITIK DES 21. JAHRHUNDERTS

Anton Bösl

1. EINLEITUNG

Der afrikanische Kontinent mit etwa einer Milliarde Menschen, hochkomplexen Ökosystemen und einer einmaligen Artenvielfalt erlebt die Auswirkungen des derzeitigen Klimawandels in massiver Weise, ohne diesen durch seinen Energieverbrauch und seine verhältnismäßig geringen Emissionen an CO₂ in dieser Form verursacht zu haben. 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 verheerenden Folgen.

Durch Klimaveränderungen hervorgerufene Dürren oder Überflutungen zerstören die Leben von Menschen und Tieren, vernichten Anbauflächen, Ernten und damit elementare Lebensgrundlagen, zerstören Afrikas einmalige Ökosysteme und Artenvielfalt, wichtige Infrastruktur (Straßen und Wege, Energieversorgung) und oft mühsam erarbeitete Entwicklungsfortschritte. Die zunehmende Desertifikation großer Gebiete in Afrika, die vor allem (aber nicht nur) durch Klimaveränderung hervorgerufen wird, die Ausweitung bestehender und das Entstehen neuer Wüstenregionen vernichtet

landwirtschaftliche Anbauflächen und Weidegebiete. Das Abholzen von großen Waldflächen, die für den Klimaschutz wichtig sind, verschärft diese Problematik. Schwindende Ressourcen führen zu einer Intensivierung landwirtschaftlicher Tätigkeit auf niedrigem Niveau, zunehmender ländlicher Armut, Massenmigration und Konflikten um die natürlichen Ressourcen von Land und Wasser. Zudem besteht gerade in Afrika das größte Bevölkerungswachstum, welches das Klimaproblem und seine Auswirkungen potenziert. Die Urbanisierung und aufholende weltwirtschaftliche Entwicklung, verbunden mit steigendem Energie- und Ressourcenbedarf kann dabei bestehende oder potentielle Konfliktsituationen oder -konstellationen verstärken.

Afrikanische Länder haben kaum die Mittel, diese Folgen zu bewältigen, und sind nach klimabedingten Katastrophen stark auf rasche Nothilfe von außen abhängig. Für präventive Maßnahmen stehen kaum finanzielle Mittel zur Verfügung. Fehlte früher nicht selten die Einsicht in die Notwendigkeit, hier zu investieren, fehlen heute die finanziellen und technischen Voraussetzungen für Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel.

Durch die erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit in der letzten Dekade und die Medienprominenz des Themas gerade Ende 2009 im Kontext der Kopenhagen-Konferenz wurde der Klimawandel als weltweite Herausforderung unserer Zeit betont. Es hat sich gezeigt, dass klimabedingte Migration und grenzüberschreitende Konfliktkonstellationen, weltweiter Ressourcenbedarf und Erderwärmung nicht mehr isoliert voneinander betrachtet werden können. Themen der Außen-, Entwicklungs-, Innen- und Umweltpolitik sind mit Fragen der Wirtschafts- und Finanzpolitik verschränkt und bestimmen so den Rahmen einer neuen „Klimaaußенpolitik“.¹ Die Weltklimakonferenz 2009, die gewachsene Bedeutung der Schwellenländer und das selbstbewusste Auftreten der Entwicklungsländer haben darüber hinaus gezeigt, dass das Thema Klimawandel das Potenzial hat, die Karten im politischen Krätemessen neu zu mischen, das Verhältnis der Staaten der nördlichen und südlichen Hemisphäre neu zu bestimmen und die globale Ordnung sowie das Machtgefüge im 21. Jahrhundert zu verändern.² Da Klimawandel nicht nur unmittelbar umweltbezogene Themen wie Umwelt, Ökologie und Artenvielfalt betrifft, sondern in seiner Konsequenz die Erhaltung und den Schutz der natürlichen Grundlagen allen Lebens auf der Erde einschließt, konvergieren im Thema Klimawandel zahlreiche Aspekte in einer „Weltinnenpolitik“.³ Die Debatten der letzten Dekade zu Klimawandel, Erderwärmung und

Umweltschutz haben ferner gezeigt, dass der Klimawandel als zentrale Herausforderung des 21. Jahrhunderts nur gemeinsam von der Völkergemeinschaft bewältigt werden kann.

Zwar haben nationalstaatliche Interessen und unilaterale Hegemonialbestrebungen bei der Weltklimakonferenz 2009 die multilateralen Bemühungen unter dem Dach der Vereinten Nationen an seine Grenzen geführt. Dennoch lässt sich ein zunehmendes Bewusstsein dafür feststellen, dass sowohl Industrie- als auch Schwellen- und Entwicklungsländer nur gemeinsam die Herausforderungen meistern können, die der Klimawandel mit sich bringt, es langfristig nicht die Alternative von Gewinner oder Verlierer gibt, sondern nur alle gemeinsam gewinnen oder verlieren können.

2. DER KLIMAWANDEL, SEINE BEDEUTUNGSKARRIERE UND RELEVANZ FÜR AFRIKA

Das Thema Klimawandel hat in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts einen signifikanten Bedeutungszuwachs erfahren, nachdem in den Jahren vorher bereits zahlreiche Initiativen und UN-Klimakonferenzen auf die zunehmende Erderwärmung und damit einhergehende fatale Konsequenzen hingewiesen. Klimawandel gilt als einer der entscheidenden Faktoren für die weitere menschliche Entwicklung im 21. Jahrhundert.⁴ Die Weltklimakonferenz von Kyoto 1997 erreichte das erste und bislang einzige (aber nur noch bis 2012 gültige) völkerrechtlich verbindliche Instrument der Klimaschutzpolitik. Die Millenniumserklärung des Jahres 2000 hatte den Schutz der gemeinsamen Umwelt hervorgehoben. Die aus dieser Erklärung abgeleiteten acht Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) erheben „Umweltschutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen“ zum siebten Ziel. In seinem Bericht von 2006 hat der frühere Chefökonom der Weltbank, Nicholas Stern, in besonders aufrüttelnder Weise auf die negativen, vor allem wirtschaftlichen Folgen des Klimawandels hingewiesen, sofern kein entschlossenes Gegensteuern stattfindet. Die zunehmende globale Erwärmung müsse unverzüglich gestoppt werden, da die wirtschaftlichen Kosten eines Klimawandels viel höher wären als die wirtschaftlichen Einbußen, die durch rasches Eingreifen entstehen würden.⁵ Die Berechnungen von Stern, die weitgehend unstrittig sind, gehen davon aus, dass der CO₂-Gehalt in der Luft ein gewisses Maß nicht überschreiten dürfe, so dass die Erde sich nicht um mehr als 2°C erwärmt, was katastrophale Schäden und erhebliche volkswirtschaftliche Kosten zur Folge haben würde.

Da die Industrieländer im sogenannten Kyotoprotokoll nur vergleichsweise geringe Verpflichtungen zur Reduktion ihres Ausstoßes an Treibhausgasen festgeschrieben haben, versuchen seither weitere UN-Konferenzen, ein Nachfolgeabkommen zu entwickeln, das ein deutlich größeres Engagement der Industrieländer vorsieht. Die UN-Klimakonferenz 2007 in Bali konnte sich schließlich auf einen Fahrplan für die Entwicklung eines Nachfolgeabkommens einigen. Darin wird Bezug genommen auf die 2007 veröffentlichten Untersuchungsergebnisse des Weltklimarates (*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*), der im gleichen Jahr – zusammen mit Al Gore – für seine Arbeiten zum Klimawandel den Friedensnobelpreis 2007 erhielt. Der Weltklimarat fordert in seinem Report den Rückgang des CO₂-Ausstoßes um 50 Prozent bis 2020, damit die Erderwärmung nicht weiter als 2° C steigt.⁶ Andernfalls würde dies dramatische Konsequenzen insbesondere für sich entwickelnde Regionen, gerade in Afrika, haben, die zudem kaum Möglichkeiten hätten, sich an die Folgen des Klimawandels anzupassen.

In seinem Jahrestatuten 2007 weist der wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung zu Globalen Umweltveränderungen (WBGU)⁷ auf vier klimainduzierte Konfliktkonstellationen hin. Die Degradation von Süßwasserressourcen, der Rückgang der Nahrungsmittelproduktion, die Zunahme von Sturm- und Flutkatastrophen sowie Migration könnten schließlich internationale Verteilungskonflikte auslösen, staatliche Ordnung erodieren und Gewaltneigung steigen lassen. Als regionale Brennpunkte hebt das Gutachten insbesondere Nordafrika, die Sahelzone und das südliche Afrika hervor. Einen gewissen, wenngleich eher unrühmlichen Höhepunkt internationaler Klimaschutzinitiativen, stellt die UN-Klimakonferenz vom Dezember 2009 in Kopenhagen dar. Sie endete ohne das gewünschte, verbindliche Nachfolgeprotokoll für Kyoto, sondern nur mit einer Abschlusserklärung, die 25 Staatschefs in letzter Minute erarbeitet haben, die aber von den teilnehmenden 193 Staats- und Regierungschefs lediglich zur Kenntnis genommen wurde.

Bereits während der Konferenz hatten die Entwicklungsländer darauf hingewiesen, dass sie am stärksten von den Folgen des Klimawandels betroffen seien, den überwiegend die Industrieländer verursachten. Erstmals einigten sich die Staaten der Afrikanischen Union auf den Präsidenten Äthiopiens als einzigen Sprecher für die gesamte Konferenz und boykottierten geschlossen einen Verhandlungstag, um auf die dramatischen und klimabedingten Probleme in Afrika hinzuweisen und ihrer

Forderung nach höheren finanziellen Zusagen der Industrieländer für klimarelevante Programme Nachdruck zu verleihen.

Der sudanesische Sprecher der Gruppe von 77 Schwellen- und Entwicklungsländern (G 77) nannte das Abschlusspapier von Kopenhagen (*Copenhagen Accord*) einen „Selbstmordpakt“, den sein Kontinent unterzeichnen soll und sprach vom sicheren Tod Afrikas. Die reichen Länder als Hauptverursacher des Klimawandels würden Afrika opfern, „wie die sechs Millionen Juden, die in Europa starben.“⁸

Unbeschadet dieser verbalen Entgleisung und des weitgehenden Scheiterns der Konferenz lässt sich als Fazit festhalten, dass Kopenhagen dem Thema Klimawandel eine beachtliche (kurzfristige) mediale Aufmerksamkeit verschafft hat und die Länder Afrikas dabei auf die Dramatik ihrer klimarelevanten Probleme hinwiesen.

3. AFRIKAS BEITRAG ZUR ERDERWÄRMUNG UND ZUM KLIMAWANDEL

Zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen belegen, dass Afrika mit seinen geringen CO₂-Emissionen als Region weltweit am wenigsten zur Erderwärmung und zum Klimawandel beigetragen hat, jedoch am meisten davon betroffen ist.⁹ Trotz der Zunahme der CO₂-Emissionen zwischen 1990 und 2004 um 45 Prozent machen die 48 Länder Sub-Sahara Afrikas und damit elf Prozent der Weltbevölkerung nach wie vor nur zwei Prozent der weltweiten CO₂-Emissionen aus.¹⁰ Hinzu kommt, dass der afrikanische Kontinent aufgrund seiner niedrigen industriellen Entwicklung nichts zur historischen Anreicherung von Treibhausgasen beigetragen hat. Armut hat hier wohl die stärkste Begrenzung der Emissionen bewerkstelligt.¹¹

Während die technischen Emissionen aus fossilen Energie- und Transportquellen äußerst marginal sind¹² und zudem aus nur fünfzehn Ländern sind, stammt ein größerer CO₂-Ausstoß aus Abholzung und Entwaldung. Schließlich gibt es in Afrika große Regenwälder wie die Wälder in den Küstengebieten Westafrikas und in Zentralafrika. Das zweitgrößte Regenwaldgebiet der Erde im Kongo-Becken würde bei fortgesetzter Rodung in gleicher Höhe bis 2050 um 40 Prozent schrumpfen.¹³ Insgesamt schrumpfen Afrikas Wälder, die 21 Prozent der Gesamtfläche ausmachen, laut FAO derzeit um 0,62 Prozent pro Jahr,¹⁴ verbunden mit der Reduzierung von wichtigen CO₂-Speicherkapazitäten.

Fortgesetzte Abholzungen, die wirtschaftliche Entwicklung und nachhaltige Industrialisierung werden die Emissionen in Afrika erhöhen. Insbesondere die Bevölkerungsentwicklung wird ein signifikanter Faktor für die Mehremissionen in Afrika sein. Das Bevölkerungsprogramm der Vereinten Nationen (UNPP) geht in seinen Projektionen für das Jahr 2050 von einer Verdoppelung bis hin zu einer Verdreifachung der Bevölkerung Afrikas auf 2 beziehungsweise 3 Milliarden Menschen aus.¹⁵ Während erwartet wird, dass die Emissionen der Industrieländer auf hohem Niveau stagnieren oder etwas rückläufig sind, werden in Zukunft die Mehremissionen aus Entwicklungsländern und gerade auch aus Afrika stammen.¹⁶

4. AUSWIRKUNGEN DES WELTWEITEN KLIMAWANDELS AUF AFRIKA

Was die gegenwärtigen Auswirkungen des Klimawandels betrifft, gibt es regional große Unterschiede. Der Weltklimarat stellt nüchtern fest, dass gerade wirtschaftlich ohnehin schwache Regionen vom Klimawandel am stärksten gefährdeten, zugleich am anfälligsten für klimabedingte Schäden und somit einem multiplen Stress ausgesetzt sind. Afrika wird dabei aufgrund der zahlreichen und verschiedenartigen Auswirkungen des Klimawandels und der geringen Anpassungskapazitäten daran als besonders gefährdet hervorgehoben.¹⁷ Die Afrikanische Entwicklungsbank beziffert die derzeitigen Kosten des Klimawandels auf drei Prozent der jährlichen Wirtschaftsleistung des Kontinents. Dies schließt die notwendigen und zu erwartenden Kosten für Anpassungsmaßnahmen nicht ein.¹⁸

Was künftige Auswirkungen des Klimawandels auf Afrika und künftige Gefährdungen betrifft, so weist der Weltklimarat für Afrika auf ein Informationsdefizit bei Niederschlagsmengen, Dürren und der Häufigkeit von tropischen Zyklonen hin. Afrikas „information gap“ hängt damit zusammen, dass es nur ein Achtel der meteorologischen Stationen pro Quadratkilometer hat, die von der Weltmeteorologischen Organisation (WMO) empfohlen werden.¹⁹ Vor diesem Hintergrund stellt der Spezialbericht des Weltklimarates zu „Climate Change and Water“ (2008) anhand mehrerer Niederschlagsprognosen fest, dass es höchst unterschiedliche und zum Teil widersprüchliche Vorhersagen für Afrika gibt, basierend auf den zahlreichen und unterschiedlichen Faktoren, Indikatoren und Kriterien, die den jeweiligen Projektionen zugrunde liegen. Aussagen zu künftigen Auswirkungen seien daher substantiell unsicher.²⁰ Dieser wissenschaftlich fundierte Einwand darf vermutlich – cum grano salis – auch auf andere

Bereiche übertragen werden, soll aber nicht missverstanden werden als Versuch, die möglichen Auswirkungen des Klimawandels in Afrika insgesamt zu verharmlosen, sondern soll deren – bis auf weiteres – teilweise hypothetischen, da hochkomplexen Charakter zum Ausdruck bringen. Nichtsdestotrotz festigt sich in der wissenschaftlichen Literatur ein gewisser Trend mit relativ belastbaren Prognosen für die Bereiche und Regionen in Afrika, die von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen sein werden. Der Weltklimarat hebt in einem Spezialbericht über künftige Auswirkungen des Klimawandels folgende Bereiche für Afrika hervor: Wasser, Energie, Gesundheit, Landwirtschaft, Ökosysteme, Küstengebiete, Tourismus, Siedlungen, Industrie und Infrastruktur. Im Folgenden werden besonders signifikante Auswirkungen des Klimawandels, die alle eng miteinander verbunden sind, vorgestellt. Dabei wird zudem auf die jüngsten Studien eingegangen, die auf das Konfliktpotenzial des Klimawandels für Afrika hinweisen.

a) Temperaturanstieg, Niederschläge und der Zugang zu Trinkwasser

Während der Temperaturanstieg auf der Erde zwischen den Jahren 1900 und 2000 insgesamt unter 1°C lag,²¹ kam es zwischen 1970 und 2004 in der Region Afrika, insbesondere in Teilen Nordafrikas, der Sahelzone und im südlichen Afrika, zu einem Temperaturanstieg von ca. 2°C.²² Die Projektionen des Weltklimarates gehen für Afrika von einem Temperaturanstieg – im Vergleich zu den Jahren 1980-1999 – von 3°C bis 4°C für die Jahre 2080-2099 aus und damit 1.5mal so hoch wie im globalen Durchschnitt. Besonders betroffen sein wird voraussichtlich die westliche Sahara mit einem Anstieg von über 4°C.²³

Der regional unterschiedliche Temperaturanstieg geht einher mit regional unterschiedlichen Niederschlagsprognosen. Tendenziell geringere Niederschläge werden für Nordafrika und vor allem im südlichen Afrika angenommen, verbunden mit einer Zunahme von Dürreperioden. Demgegenüber wird im tropischen und östlichen Afrika bis hin zum Horn von Afrika mit einer Zunahme an Niederschlägen gerechnet.²⁴ Bei den Niederschlägen wird ferner mit einer erhöhten Intensität und Starkniederschlägen gerechnet, verbunden mit höherer Luftfeuchtigkeit. Unsicher ist man in den Prognosen für die Sahelzone, die südliche Sahara und den Golf von Guinea. Derzeit leben 30 Prozent der afrikanischen Bevölkerung in Gegenden, die von Trockenheit und Dürre geprägt sind, 25 Prozent haben keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser und leben unter „water stress“.

Das Risiko von „water stress“, dem 2000 schon 47 Prozent der afrikanischen Bevölkerung ausgesetzt waren, wird für das Jahr 2025 auf bis zu 65 Prozent prognostiziert, was maßgeblich mit erhöhtem Wasserbedarf aufgrund der Bevölkerungszunahme zusammenhängt.²⁵ Dabei wird es wohl zu einer Zunahme von „water stress“ im nördlichen und südlichen Afrika kommen und zu einer möglichen Abnahme im westlichen und östlichen Afrika.²⁶ Demgegenüber leben 69 Prozent der Bevölkerung unter Bedingungen von relativem Wasserüberfluss, wobei es sich nicht notwendigerweise um sauberes Trinkwasser handelt und Überschwemmungen einschließt.

In Westafrika lebt 40 Prozent der Bevölkerung in Küstenstädten, und es wird geschätzt, dass die 500 Kilometer lange Küste zwischen Accra und dem Nigerdelta bis 2020 eine einzige Megapolis mit 50 Millionen Bewohnern wird.²⁷ Ein Meeresspiegelanstieg von nur 50 Zentimetern würde den Lebensraum von vielen Millionen Menschen dieser afrikanischen Küstenregionen betreffen und unter gewissen „water stress“ setzen. Allein im Nildelta würde so die Lebensgrundlage von sechs Millionen Menschen zerstört werden.²⁸ In Ägypten lässt sich dabei ein zweifacher Trend feststellen, wonach sich das salzige Mittelmeer in das fruchtbare Nildelta frisst, aufgrund geringerer Regenfälle sinken aber zugleich die Wassermengen des Nils und trocknen das Land am Oberlauf aus.²⁹

b) Landwirtschaft und Ernährungssicherheit

Der Bereich Landwirtschaft ist von den mit der Erderwärmung verbundenen Klimaveränderungen bei Temperaturen und Niederschlägen besonders stark betroffen. Schließlich arbeiten 58 Prozent aller Beschäftigten in Afrika in der Landwirtschaft, 75 Prozent der Bevölkerung leben von der Landwirtschaft, obwohl diese nur 16 Prozent von Afrikas Bruttonsozialprodukt hervorbringt.³⁰ Während der Klimawandel mit höheren Temperaturen und größeren Niederschlägen in einigen Regionen Afrikas wie in Teilen des äthiopischen Hochlands oder Regionen im südlichen Afrika wie Mosambik die Anbau- und Wachstumsphasen verlängern und damit die Ernten erhöhen kann, sind die Auswirkungen des Klimawandels in anderen und vor allem dicht besiedelten Regionen in Nordafrika, in Teilen des zentralen, westlichen und südlichen Afrika besonders negativ. Belastbare Prognosen gehen davon aus, dass bis 2080 landwirtschaftlich nutzbare Flächen deutlich reduziert, andere Flächen von Degradation in Mitleidenschaft gezogen sein werden. Aride und semiaride Flächen würden dem-

nach bis 2080 um fünf bis acht Prozent zunehmen, das sind 60 bis 90 Millionen Hektar³¹, was einem volkswirtschaftlichen Verlust von 26 Milliarden US-Dollar bis 2060 entspricht.³² Insbesondere der Anbau von Getreide wäre hiervon stark betroffen, im südlichen Afrika würde die Produktion von Mais stark in Mitleidenschaft gezogen, der Anbau von Weizen würde bis 2080 demnach sogar in Afrika gänzlich verschwinden, mit erheblichen Auswirkungen auf die Ernährungssituation von Millionen von Menschen in Afrika.³³ Außerdem würden beispielsweise die Anbauflächen für Kaffee in Uganda verschwinden, der Anbau von Tee in Kenia wäre nur noch in extremen Hochlagen möglich.³⁴ Länder in Ost- und Zentralafrika würden zwischen fünf und 25 Prozent, in Westafrika und im südlichen Afrika eventuell sogar über 25 Prozent ihrer landwirtschaftlichen Produktion verlieren.³⁵

Die Verknappung von Nahrungsmitteln in Afrika wird zudem verschärft durch den gestiegenen Bedarf an Biokraftstoffen³⁶ und an Futtermitteln sowie durch das Auftreten ausländischer Agrarunternehmen, die große landwirtschaftliche Flächen gerade in Afrika für den Anbau von Nahrungsmittel für Märkte außerhalb Afrikas nutzen. Schätzungen zufolge wurden in den letzten zwei Jahren mindestens 20 Millionen Hektar afrikanischen Bodens in mehr als 30 Länder (allen voran China und Golfstaaten) verkauft beziehungsweise für einen Zeitraum von 30 bis 100 Jahren verpachtet.³⁷ Außerdem werden diese landwirtschaftlichen Flächen zunehmend – als ausländische Direktinvestitionen in die Landwirtschaft – zum Gegenstand von internationalen Spekulationen.³⁸

Zwar weist der Weltklimarat zu recht auf landwirtschaftlich weitgehend noch genutzte Flächen in Angola, der DR Congo, Mosambik und Tansania hin.³⁹ Er unterlässt es aber, auf die Ursachen und heute damit verbundenen Probleme wie beispielsweise Landminen in Angola und Mosambik oder nicht vorhandene Straßen – und Wege (Infrastruktur) in DR Congo hinzuweisen.

Prognosen für klimabedingte Auswirkungen auf die Bereiche Fischerei und Viehhaltung sind schwierig zu machen. Insbesondere extreme Winde und Turbulenzen könnten die Produktivität (und damit Einnahmen sowie Lebensmittel) bis zu 60 Prozent verringern. Differenziert werden muss bei den klimabedingten Auswirkungen der Bereich der Tierhaltung. Während Kleinbauern, die meist hitzetolerante Ziegen und Schafe halten, gerade durch die Vergrößerung der Herden profitieren werden, werden

Großbauern, die überwiegend Rinder halten, negativ von der Erderwärmung betroffen sein. Da gerade Menschen in ländlichen Gebieten von den Auswirkungen des Klimawandels in ihrer Ernährungssicherheit betroffen sind, zugleich aber geringe Kapazitäten haben, sich daran anzupassen und meist von ihren nationalen Institutionen nicht unterstützt werden, bedürfen gerade diese Menschen externer Unterstützung und Zusammenarbeit.⁴⁰

Einige wenige Publikationen verweisen zudem auf den Konnex von Klima und Gender.⁴¹ Dabei ist die Mehrzahl der Beschäftigten im vom Klimawandel vermutlich stark betroffenen Agrarbereich tätig. Eine mögliche, klimabedingt abnehmende Produktivität landwirtschaftlicher Fläche und zunehmende Schwierigkeiten beim Zugang zu Trinkwasser bürden gerade Frauen zusätzliche Lasten auf und erfordern einen höheren zeitlichen wie körperlichen Einsatz gerade von Frauen, die dann noch weniger Zeit zur Verfügung haben für ihre Kinder, andere familiäre Aufgaben oder die Teilnahme an Entscheidungsprozessen in Familie oder Dorfgemeinschaft.⁴² Kinder und schwangere Frauen sind überdies besonders anfällig für Krankheiten, die von oder über Wasser übertragen werden. Der Klimawandel würde somit die bestehende Geschlechterungleichheit verstärken.⁴³

c) Armut und Gesundheit

Die Folgen des Klimawandels wie ein nachweislicher Temperaturanstieg, insgesamt geringere, zugleich aber heftigere Regenfälle, zunehmende Wüstenbildung, die Degradation landwirtschaftlicher Flächen, geringere Erträge aus der Fischerei sowie andere Faktoren führen in Afrika zu einer Verschlechterung der ohnehin zum Teil prekären Armuts- und Ernährungssituation. Unterernährung, erhöhte Sterblichkeit, gerade bei Kindern, Krankheiten und Verletzungen aufgrund extremer Wettervorkommnisse, mit der Qualität des Trinkwassers verbundenen Darmkrankheiten. Herz- und Atemwegskrankheiten aufgrund höherer Ozonwerte gerade in urbanen Zentren haben negative Auswirkungen auf die Gesundheit der Menschen in Afrika.⁴⁴

Was Malaria betrifft, so werden gegenläufige Trends beobachtet, wonach Gebiete, die bisher frei davon waren, betroffen sein werden und umgekehrt. Bisherige Malariagebiete werden aufgrund des Temperaturanstieges von Malaria freie Zonen. Projektionen des Weltklimarates gehen davon aus, dass die westliche Sahara und das südliche Zentralafrika ungeeignet

für Malariaüberträger werden, während früher malariafreie, dicht besiedelte Gebiete in Simbabwe zu Malariagebieten werden. Ehemals malariafreie Gebiete im Hochland Äthiopiens, Kenias, Ruandas und Burundis können bis 2050 Malariagebiete werden.⁴⁵ Die Malariaübertragungsrate wird möglicherweise um fünf bis sieben Prozent steigen, zugleich wird die Wahrscheinlichkeit für Epidemien zunehmen. Langfristig stellt der Klimawandel eine massive Bedrohung für die menschliche Entwicklung dar und untermiert bereits internationale Anstrengungen zur Armutsbekämpfung.⁴⁶

d) Biodiversität und Ökosysteme

Die Vereinten Nationen haben das Jahr 2010 zum Jahr der Biodiversität erklärt und würdigen so die herausragende Bedeutung der weltweiten Artenvielfalt. Biologische Vielfalt gilt als eine Art Datenbank der Natur und ist unersetzliche Rohstoffbasis dafür, die Grundbedürfnisse unserer rasch wachsenden Weltbevölkerung zu decken. Zugleich ist sie ein Schutzschild für die Erhaltung der menschlichen Gesundheit. Denn, je mehr Artenvielfalt wir um uns haben, umso robuster ist auch unser Überlebenssystem.⁴⁷

Die außerordentliche biologische Vielfalt Afrikas und seiner Küstenregionen wird durch den Klimawandel vor eine große Herausforderung gestellt. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen stellte 2008 fest, dass Afrikas große Bedeutung sowohl in der außerordentlichen biologischen Vielfalt wie auch in der realistischen Möglichkeit liege, diesen Reichtum weitgehend zu erhalten.⁴⁸ Schließlich machen Afrikas Arten ein Drittel der weltweiten Biodiversität aus, zugleich transformiert der Klimawandel die Ökosysteme ganzer Regionen des Kontinents.⁴⁹ Projektionen gehen davon aus, dass 2020 der Kilimandscharo erstmals schneefrei sein wird und sein Ökosystem dadurch in Mitleidenschaft gezogen wäre.

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) widmet seinen Bericht 2007/2008 über die menschliche Entwicklung (Human Development Report) dem Kampf gegen den Klimawandel.⁵⁰ Als besondere Bedrohungen für Afrikas Artenvielfalt und Ökosysteme hebt der Bericht die Erwärmung der ozeanischen Gewässer hervor, die zum Ausbleichen und Absterben der Korallenriffssysteme führen, die Laichstätten für Fische und zugleich wichtiger Küstenschutz sind. Ein zunehmender Säuregehalt der Ozeane birgt eine langfristige Bedrohung für das marine Ökosystem.⁵¹

Ein durch die Erderwärmung verursachter Anstieg des Meeresspiegels hat ferner Auswirkungen auf die Wälder an den Küsten, die zugleich Brutstätten für Vögel sind. Der Weltklimarat verweist auf die zahlreichen Zugvögelarten aus Europa, die in der Sahelzone Halt machen, bevor sie das Gebiet überfliegen. Dürrebedingte Futterknappheit dort würde die Routen und das Flugverhalten der Zugvögel, die wiederum für das europäische Ökosystem wichtig sind, beeinträchtigen. Einige Säugetierarten sind bereits an vielen Orten, abhängig davon, dass gepumptes Grundwasser, zur Verfügung gestellt wird, weil sie ihre natürliche Lebensgrundlage verloren haben durch Abholzung und Brandrodung, die Umwandlung von Urwald oder Busch (Savanne) in landwirtschaftliche Fläche. Zehn bis 15 Prozent der Säugetiere in den 141 Nationalparks in Subsahara-Afrika werden bis 2050 zu den besonders vom Aussterben bedrohten Tierarten gehören.⁵² Einige Pflanzenarten wie der populäre Fynbos in Südafrika werden aufgrund geringerer Niederschläge 50 Prozent seltener vorkommen, andere Arten gänzlich verschwinden.⁵³ Allein im Krüger Park in Südafrika werden bei einer Erwärmung um 2.5° bis 3° C im Vergleich zu 1990

- 24 – 59 % der Säugetiere,
- 28 – 40 % der Vögel,
- 13 – 70 % der Schmetterlinge,
- 18 – 80 % andere Evertebraten (sog. wirbellose Tiere) und
- 21 – 45 % der Reptilien

dem Aussterben geweiht sein. Insgesamt 66 Prozent der Tierarten wäre potentiell verloren.⁵⁴ Dieses Beispiel demonstriert eindrücklich die Bedeutung von Artenvielfalt für den Tourismus als wichtige Einnahmequelle in Afrika.⁵⁵

e) Migration, Konflikte und fragile Staatlichkeit

In Afrika lebt ein Drittel der Bevölkerung in Regionen, die von Trockenheit und Dürre gezeichnet sind. Sechs der zehn größten Städte in Afrika liegen an der Küste. Allein im Nigerdelta zwischen Lagos und Accra leben 20 Millionen Menschen, 40 Prozent der Bevölkerung Westafrikas leben in Küstengegenden. Fortgesetzte Erderwärmung und ein Anstieg des Meeresspiegels würde nach Schätzungen für das Jahr 2050 bis zu 200 Millionen Umweltflüchtlinge, also klimabedingte Migranten zur Folge haben.⁵⁶ Migration, die zu allen Zeiten vorkam und die per se nicht problematisch

ist, kann jedoch in den Transit- und Zielregionen die Wahrscheinlichkeit von Konflikten erhöhen, insbesondere bei bereits bestehenden ethnischen Spannungen.⁵⁷

Afrika hat in den letzten 40 Jahren mehr gewaltsame Konflikte und Kriege erlebt als jede andere Region auf der Welt. Dabei kamen mehr Menschen in Afrika ums Leben als in allen anderen Regionen der Welt zusammen. Auch heute finden die meisten der derzeit 24 größeren bewaffneten Konflikte beziehungsweise Kriege in Afrika statt.⁵⁸ Obwohl es nur wenige empirische Beweise für einen direkten kausalen Zusammenhang von Klimawandel und gewaltsamen Konflikten gibt,⁵⁹ haben seit den 1990er Jahren und im Kontext einer sich ausweitenden Debatte um fragile Staatlichkeit⁶⁰ insbesondere in Afrika zahlreiche Untersuchungen versucht, den Zusammenhang von Umweltzerstörung und klimabedingter Verknappung der natürlichen Ressourcen mit gewaltsamen Konflikten herauszuarbeiten.⁶¹ Anhand des sogenannten Sahel-Syndroms werden dabei exemplarisch die konvergierenden Trends von zunehmender ländlicher Armut, schwindenden natürlichen Ressourcen und einer intensivierten Landwirtschaft auf niedrigem Niveau beschrieben und in Beziehung gesetzt mit inner- oder zwischenstaatlichen Konflikten, von denen beispielsweise Länder wie Niger, Burkina Faso, Mali, Algerien oder Senegal betroffen sind. Trotz einer gewissen Plausibilität ließen sich bisher jedoch kaum gewaltsame Konflikte oder gar Kriege zwischen Staaten nachweisen, die durch Umweltdegradation und Ressourcenverknappung ausgelöst wurden. Vielmehr wurden eher lokale Konflikte mit geringer Konfliktintensität wie Wassernutzungskonflikte festgestellt. Umweltdegradation hat bisher zwar zu gewaltsamen Auseinandersetzungen beigetragen, allerdings immer in Verbindung mit anderen sozioökonomischen und demographischen Konfliktursachen. Umweltbelastungen waren somit keine monokausalen Auslöser von Konflikten, sondern verstärkten ohnehin bereits bestehende Konflikte.⁶²

Wissenschaftlich gesicherte Szenarien und Prognosen über künftige, tatsächlich stark oder ausschließlich klimabedingte Konflikte zu erstellen, ist schwierig. In den Publikationen und Berichten des Weltklimarates, die auf eine Vielzahl von Auswirkungen des Klimawandels hinweisen, finden sich keine Ausführungen zu den Themen Gewalt oder Konflikt. Auch der Bericht des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) zur menschlichen Entwicklung von 2007/2008 mit dem Schwerpunkt Klimawandel („Fighting Climate Change“) enthält wider Erwarten keine Ausfüh-

rungen zum Konfliktpotenzial, das klimabedingte Umweltveränderungen mit sich bringen. Demgegenüber warnt das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) 2007 vor einer Folge neuer, durch den Klimawandel induzierter Kriege in Afrika.⁶³ Im gleichen Jahr hat sich der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen des Themas Klima und Konflikt angenommen. Die Vertreter der Entwicklungs- und Schwellenländer betonten bei den Diskussionen jedoch, dass der Klimawandel vor allem eine Frage der nachhaltigen Entwicklung sei und der Fokus auf die sicherheitspolitische Relevanz sogar zu einer Umkehrung des Verursacher/Betroffenen-Verhältnisses zwischen Industrie- und Entwicklungsländern führen und die Aufmerksamkeit von den Industrieländern als Verursacher des Klimawandels ablenken könnte. Dadurch würde das Recht auf Entwicklung konterkariert.⁶⁴

Zahlreiche neuere Studien führen wissenschaftlich fundierte Hinweise auf steigende Sicherheitsrisiken im Zusammenhang mit dem Klimawandel an. Das Jahresgutachten 2007 des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) mit dem Titel „Sicherheitsrisiko Klimawandel“ identifiziert vier Konfliktkonstellationen, in denen durch den Klimawandel kritische Entwicklungen zu erwarten sind, die in den verschiedenen Regionen in ähnlicher Ausprägung auftreten können.⁶⁵

Die erste Konfliktkonstellation „Klimabedingte Degradation von Süßwasserressourcen“, hervorgerufen durch geringere Regenfälle, eine größer werdende Bevölkerung und steigende Ansprüche verschärft das bereits bestehende Problem des Zugangs zu sauberem Trinkwasser. Verteilungskonflikte, Destabilisierung und Gewalt können die Folge sein. Die zweite Konfliktkonstellation „Klimabedingter Rückgang der Nahrungsmittelproduktion“, verschärft durch Desertifikation, Bodenversalzung oder Wasserverknappung kann regionale Ernährungskrisen auslösen. Gesellschaftliche Destabilisierung und Zerfall sowie Konflikte begünstigen. Die dritte Konfliktkonstellation „Klimabedingte Zunahme von Sturm- und Flutkatastrophen“, hervorgerufen durch den Anstieg des Meeresspiegels, eine Intensivierung von Stürmen und Starkniederschlag kann in Regionen mit schwachen ökonomischen und politischen Kapazitäten eine gewisse Konfliktwirkung entfalten und zu Migration führen. Die vierte Konfliktkonstellation „Umweltbedingte Migration“ rechnet mit einer Zunahme von Migranten und einer zum Teil erheblichen Verschärfung der Konfliktwahrscheinlichkeit in Transit- und Zielregionen.

Als regionale Brennpunkte möglicher klimabedingter Konflikte hebt das Gutachten des WBGU in Afrika drei Regionen hervor. In Nordafrika ist demnach das bevölkerungsreiche Nildelta gefährdet. Der Klimawandel verursacht weiteren Stress in der Sahelzone, die ohnehin durch schwache Staaten wie Somalia und Tschad, Länder mit Bürgerkriegen wie Sudan und Niger und Länder mit Flüchtlingsströmen wie Somalia und Sudan geprägt ist. Im südlichen Afrika würde der Klimawandel die Leistungsfähigkeit der Staaten überfordern und die menschliche Sicherheit in den ohnehin armen Gesellschaften verschlechtern.⁶⁶

Hieraus ergeben sich laut WBGU sechs Gefährdungen der internationalen Stabilität und Sicherheit, nämlich a) die mögliche Zunahme der Zahl schwächer und fragiler Staaten als Folge des Klimawandels; b) Risiken für die weltwirtschaftliche Entwicklung; c) Risiken wachsender Verteilungskonflikte zwischen Hauptverursachern und Hauptbetroffenen; d) Gefährdung der Menschenrechte und der Legitimation der Industrieländer als Global-Governance Akteure; e) Induzierung und Verstärkung von Migration und f) Überforderung klassischer Sicherheitspolitik.⁶⁷

Die Prognosen des WBGU werden in ihrer Tendenz insgesamt und auch mit Bezug auf Afrika weitgehend gestützt durch die Publikation *Climate Change and Security in Africa* (2009), die neben den vier Konfliktkonstellationen des WBGU ferner auf sicherheitsrelevante Herausforderungen für Armutsbekämpfung und staatliche Fragilität hinweist und zu dem Ergebnis kommt, dass Klimawandel am ehesten als Bedrohungsmultiplikator gesehen werden kann, der bestehende Probleme und Konflikte intensiviert.⁶⁸ Zwar kann dies zu staatlicher Fragilität führen, wie amerikanische Sicherheitsanalysten betonen.⁶⁹ Letztlich sind es aber eher nicht-klimabezogene Faktoren wie Armut, Regierungsführung, Konfliktmanagement und Diplomatie, die bestimmen werden, ob und wie Klimawandel vom Entwicklungsproblem zur Sicherheitsbedrohung wird.⁷⁰

5. AFRIKAS BEITRAG ZUM SCHUTZ DES WELTWEITEN KLIMAS

Die Industrieländer verursach(t)en den Großteil der weltweiten Emissionen. Trotz zunehmender Anstrengungen im Klimaschutz wird deren globaler Beitrag nach wie vor auf hohem Niveau verbleiben. Schätzungen gehen davon aus, dass – ausgehend vom derzeitigen Niveau – 90 Prozent der zusätzlichen Emissionen bis 2050 aus den Entwicklungs- und

Schwellenländern stammen werden. Die einholende Entwicklung in Afrika und die starke Bevölkerungsdynamik werden dazu beitragen und die technischen Emissionen und die Emissionen aus dem Waldbereich deutlich erhöhen.

Obwohl der bisherige Anteil Afrikas zur Erderwärmung und zum Klimawandel (mit 3,5 Prozent der globalen Emissionen von Treibhausgas) insignifikant ist, und selbst die zunehmenden Emissionen aus afrikanischen Quellen nicht über das hohe Emissionsniveau hinweg täuschen dürfen, das die Industrie- und zunehmend auch die Schwellenländer, insbesondere China, geschaffen haben, wissen viele afrikanische Staaten und Regierungen um ihre Verantwortung, Emissionen zu senken, wenn ihre Wirtschaft wächst.⁷¹ In den letzten Jahren wurde dem Thema Klimaschutz daher auf nationaler Ebene und bei einigen Regierungen, aber auch auf regionaler und kontinentaler Ebene, eine zunehmende Priorität eingeräumt. Auch im Rahmen der Umweltinitiative von NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*) genießt der Klimawandel eine Priorität bei den zehn Programmberichen.

Um beim Weltklimagipfel in Kopenhagen 2009 ihre Anliegen effektiv durchzusetzen, haben sich die afrikanischen Länder auf eine gemeinsame Position und den Präsidenten Äthiopiens, Meles Zenawi, als ihren Sprecher geeinigt. Die Afrikanische Union (AU) betonte im Vorfeld des Gipfels in Kopenhagen, dass sich Afrika bisher noch nie auf eine gemeinsame Position zum Thema Klimawandel geeinigt habe und auch noch nie die Chance hatte, gemeinsam Kompensation einzufordern für die Schäden, die die Emission von Treibhausgas auf deren Wirtschaft hat.

Die gemeinsame Position der AU (*African Common Position on Climate Change*⁷²), die beim Gipfel der afrikanischen Staats- und Regierungschefs im Juli 2009 in Sirte / Libyen verabschiedet wurde, hat folgende zentrale Aspekte zum Inhalt:

- Ausgangspunkt für ein neues Klimaschutzabkommen sind Afrikas Prioritäten für nachhaltige Entwicklung, Armutsbekämpfung und das Erreichen der Millenniumsentwicklungsziele.
- Afrikas Engagement basiert auf den Prinzipien von Gleichheit und Verantwortung für Erderwärmung und Klimawandel.
- Im Kontext von Umweltgerechtigkeit fordert Afrika Kompensation für die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Schäden.

- Künftige Unterstützung Afrikas unter einem künftigen Klimaschutzabkommen sollte auf den Prioritäten basieren, wie sie der Kontinent selbst bestimmt, nämlich Ernährungssicherheit, Armutsbekämpfung und Klimarisikomanagement.
- Die AU will einen gemeinsamen Rahmen von afrikanischen Klimaschutzprogrammen schaffen, der bestehende und künftige zwischenstaatliche Programme konsolidiert.
- Afrikas Priorität ist es, Klimaschutzprogramme umzusetzen, bei denen die Anpassung an den Klimawandel mit nachhaltiger Entwicklung verbunden ist, Armut bekämpft und die Millenniumsentwicklungsziele erreicht werden.
- Anpassungsmaßnahmen an den Klimaschutz sollen in nationale und regionale Entwicklungsstrategien und -pläne integriert werden.
- Die Bemühungen afrikanischer Länder zur Verringerung der Treibhausgasemissionen werden unterstützt im Kontext von Abholzung und Walddegradation. Die Rolle afrikanischer Wälder für das Überleben von deren Gemeinschaften und Wirtschaften wird dabei anerkannt.
- Clean Development Mechanismen sollen verbessert werden, um eine gleichmäßige geographische Verteilung von Projekten sicherzustellen.
- Jegliche afrikanischen Klimaschutzanstrengungen sind freiwillig und benötigen angemessene Finanzierung, Technologie und Kapazitäten.
- Bestehende finanzielle Mechanismen zur Implementierung der gemeinsamen Klimaschutzposition der AU sind nicht hinreichend, komplex, fragmentiert und haben afrikanische Länder gehindert, Zugang zu diesen Ressourcen zu bekommen.
- Afrika will einen Mechanismus etablieren, der die effektive Einhaltung von Zusagen zur Verringerung von Treibhausgasemissionen und deren Finanzierung garantiert.
- Es besteht Bedarf an einem Afrikanischen Fonds für Klimawandel, an dem die Kommission der AU, die Wirtschaftskommission für Afrika und die Afrikanische Entwicklungsbank beteiligt ist.

Der Sprecher der AU, Meles Zenawi, hat in Kopenhagen versucht, die gemeinsame Position Afrikas zu vertreten. Was die finanziellen Forderungen an die Industrieländer betraf, so rückte man von der ursprünglichen Forderung nach 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr ab dem Jahr 2013 (Auslaufen des Kyoto-Protokolls) ab und forderte zuletzt zehn Milliarden US-Dollar jährlich bis 2013 zur Klimaanpassung, 50 Milliarden US-Dollar jährlich bis 2015 und ab 2020 insgesamt 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr.⁷³ Die in Kopenhagen gemachten finanziellen Zusagen für alle

Entwicklungsländer belieben sich am Ende auf 30 Milliarden US-Dollar pro Jahr von 2010 bis 2012 für Klimaschutzprojekte.⁷⁴

Die offiziellen AU-Dokumente dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass es noch viele regionale und nationale Anstrengungen braucht, um die Auswirkungen des Klimawandels zu begrenzen.⁷⁵ Das Entwicklungsprogramm der VN hat für nationale Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel klare Empfehlungen formuliert.⁷⁶ Ein Land wie beispielsweise Namibia, das vom Klimawandel mit zunehmender Dürre und Hitze voraussichtlich stark betroffen sein wird, hat das Thema Klimawandel auch bereits in seine nationale Langzeitplanung („Vision 2030“) integriert. Für den namibischen Umweltminister stellen der Klimawandel und seine Kosten für die Entwicklung des Landes sogar den signifikantesten und kostspieligsten Faktor dar. Daher hat die namibische Regierung eine „Green Energy Policy“ und eine „National Renewable Energy Policy“ verabschiedet sowie bereits 1997 die Internationale Konvention zu Biodiversität ratifiziert.⁷⁷ Allerdings müssen konkrete Maßnahmen ergriffen werden, Visionen und Politikentwürfe in konkrete Politik und Gesetze umzusetzen. Hierzu bedarf es auch der Experten, die die zuständigen Ministerien und Gremien qualifiziert beraten.

6. KLIMAWANDEL UND ENTWICKLUNG IN AFRIKA. DER BEITRAG DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Die deutsche (wie die internationale) Entwicklungszusammenarbeit ist insbesondere den acht Millenniumsentwicklungszielen verpflichtet. Deren erstes Ziel ist es, den Anteil der Menschen, die in absoluter Armut leben und die Hunger leiden, bis 2015 zu halbieren. Um dies (noch) zu erreichen, ist ein signifikantes Wirtschaftswachstum notwendig, das jedoch mit erhöhten Emissionen von Treibhausgasen verbunden ist und in gewissem Konflikt zu stehen scheint zum siebten Millenniumsentwicklungsziel, das den Schutz der Umwelt und die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen vorsieht.⁷⁸ Die Entwicklungszusammenarbeit steht demnach vor einem Dilemma. Einerseits muss sie Armut, die bisher die effektivste Begrenzung von Emissionen darstellt, bekämpfen und das Recht auf Entwicklung – gerade in Afrika – durchsetzen, was die Erhöhung von CO₂-Emissionen zur Folge haben wird. Andererseits muss die Entwicklungszusammenarbeit dazu beitragen, die Umwelt und die natürlichen Ressourcen nachhaltig zu schützen, was eine Verringerung der CO₂-Emissionen voraussetzt.

Armutsbekämpfung, nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz stehen jedoch nicht in direkter Konkurrenz zueinander, berücksichtigt man die absoluten Emissionswerte Afrikas und das Potenzial, Emissionen mit neuester (CO_2 -armer) Technik zu verringern. Die vermeintliche Zielkonkurrenz löst sich sogar auf, wenn man die Problematik aus globaler Perspektive betrachtet und weltweite Emissionswerte, Entwicklungsstandards und Konsumverhalten in Relation zu den Emissionswerten der Industrieländer und dem Recht auf Nahrung und Entwicklung in Afrika setzt. Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels sind somit integraler Bestandteil von Armutsbekämpfung; Klimaschutz und Armutsbekämpfung sind komplementäre Sektoren der Entwicklungszusammenarbeit, die nicht gegeneinander ausgespielt werden sollten.⁷⁹ Ferner schließen sich (allerdings CO_2 -armes) wirtschaftliches Wachstum in Afrika und Klimaschutz nicht aus, sondern müssen und können sich ergänzen.⁸⁰

Werteorientierte Entwicklungszusammenarbeit wird sich schließlich immer an der Durchsetzung des fundamentalen Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit, die mehr ist als die bloße Abwesenheit von Hunger, orientieren⁸¹ – auch und gerade in Afrika. Zugleich ist es im Interesse der Industrieländer, Afrika als einen Partner im globalen Klimaschutz zu haben, Frieden, Freiheit und Sicherheit sowie Demokratie und Rechtssaat in Afrika zu fördern.⁸² Um diese Interessen zu verfolgen und das Ziel nachhaltiger Entwicklung zu erreichen sowie sicherzustellen, dass die Folgen des Klimawandels nicht die bereits erzielten Entwicklungsfortschritte zunichte machen, muss die Entwicklungszusammenarbeit die Ursachen des Klimawandels bekämpfen und dessen (mögliche) Folgen bereits in die Planungsphase aller Programme und Projekte einbeziehen. Eine „klimasichere“ Entwicklungszusammenarbeit muss dabei Standortfragen (Überflutungsgebiet), Niederschlag (Landwirtschaft), mögliche gesundheitliche Konsequenzen und andere Faktoren noch kritischer bedenken. Klimawandel muss somit begriffen werden als übergreifender Einflussfaktor, der in jegliche Entwicklungsplanung integriert werden muss.⁸³

Der Weltentwicklungsbericht der Weltbank 2010 mit dem Schwerpunkt „Klimawandel“ weist auf die Notwendigkeit hin, CO_2 -armes Wirtschaftswachstum zu generieren, wofür allerdings erhebliche technische Innovationen notwendig sind. Durch die Förderung der technologischen Entwicklung und die Einführung von Kohlenstoffarmen Industrien in Entwicklungsländern würde eine „klimasichere“ Entwicklungszusammenarbeit

nicht nur bei der Umstellung des globalen Energiesystems helfen, sondern zugleich wirtschaftliches Wachstum fördern.⁸⁴

In einer Projektskizze eines noch unveröffentlichten Berichts wird gefordert, dass Politikentwürfe und Maßnahmen zur Förderung der Anpassung an den Klimawandel in die Entwicklungsplanung und sektorbezogene Entscheidungsprozesse integriert werden müssen, was mit „climate mainstreaming“ bezeichnet werden kann. Die Studie hebt dabei einen dreifachen Nutzen eines derartigen „mainstreamings“ hervor. Zum einen würde Climate Mainstreaming a) die langfristige Nachhaltigkeit der Investitionen sichern b) die Anfälligkeit von Entwicklungsfortschritten für heutige und zukünftige Klimawirkungen verringern und c) die Gefährdung (Vulnerabilität) der Bevölkerung, insbesondere der Armen, für die Auswirkungen des Klimawandels, verringern.⁸⁵ Durch ein derartiges Mainstreaming würden die Mittel effizienter eingesetzt werden, als wenn klimapolitische Maßnahmen isoliert von Entwicklungsinvestitionen geplant und umgesetzt werden. Allerdings setzt dies auch die Verbesserung der Politikkoordination innerhalb der Entwicklungsgemeinschaft voraus.⁸⁶

Was die Effektivität klimabezogener Initiativen betrifft, so wird – analog zum African Peer Review Mechanism (APRM) - ein sogenannter Klima-APRM vorgeschlagen. Dieser könnte im Kontext klima-sensibler Entwicklungszusammenarbeit einen strukturierten Dialog mit den Partnerländern ermöglichen, in welchem die Einführung klimarelevanter Gesetze und klimafreundlicher Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie die Einhaltung von Klimaschutzabkommen und die effektive Durchführung von Klimaschutzprogrammen evaluiert wird.⁸⁷

Was die Finanzierung von klimabezogenen Maßnahmen betrifft, so hatte die Afrikanische Union einen Fond für Finanztransfers vorgeschlagen, den die African Development Bank (AfDB) verwalten soll. Ein anderes Modell wäre das mehr marktwirtschaftlich orientierte Modell des Handels mit Emissionszertifikaten. Demnach würde jeder Staat eine bestimmte Menge an CO₂-Zertifikaten erhalten. Wer mehr ausstoßen will, als ihm zusteht, muss Emissionsrechte von anderen Staaten zukaufen, die weniger CO₂ ausstoßen. Reiche Staaten hätten einen finanziellen Anreiz, weniger auszustoßen und ärmeren Länder bekämen mehr Geld. Aber die CO₂-„Strafzölle“ wären vermutlich geringer als die wirtschaftlichen Vorteile, die durch den Ausstoß entstehen. Strafzölle hätten demnach keinen ökologischen Effekt, wären aber mit großen weltwirtschaftlichen Risiken

verbunden. (Spiegel 22.12. online). Ferner wird die Sorge geäußert, dass emissionsreiche Industrien dann in Schwellen- und Entwicklungsländer abwandern könnten.⁸⁸

Zahlreiche interessante und plausible Vorschläge wurden inzwischen erarbeitet, wie die Entwicklungszusammenarbeit auf die Herausforderungen des Klimawandels reagieren soll und kann. Dabei fällt auf, dass die Rolle und der finanzielle Beitrag der ausländischen Akteure relativ stark gewertet werden – schließlich liegen die Ursachen des Klimawandels auch nicht in den Entwicklungsländern. Wenn Entwicklungspolitik erfolgreich und vor allem nachhaltig sein will, müssen jedoch auch deren Prinzipien von Partnerschaft und Eigenverantwortung berücksichtigt werden. Dies gilt nicht nur für die Ausarbeitung von nationalen Plänen und Strategien zum Umgang mit den Folgen des Klimawandels, wie dies einige Länder z.B. im südlichen Afrika bereits getan haben.⁸⁹ Die aktive Zustimmung oder das passive Zulassen stark klimaschädlichen Handelns durch afrikanische Regierungen muss gleichermaßen öffentlich gemacht und hinterfragt werden wie in Industrieländern. Schließlich verringert die ungebremste Rodung großer Flächen von Regenwald in einigen Ländern in Afrika die dringend notwendigen globalen CO₂-Speicherkapazitäten, die den Klimawandel abbremsen könnten. Das Verpachten von landwirtschaftlichen Flächen an ausländische Investoren, die für den Lebensmittelmarkt außerhalb Afrikas produzieren, verringert die ohnehin vom Klimawandel bedrohte Ernährungssicherheit im eigenen Land und auf dem Kontinent. Finanzielle Transfers zur Abfederung der Folgen des Klimawandels in Afrika müssen daher einher gehen mit eigenen Anstrengungen und vernünftigen Politikentwürfen und Umsetzungsplänen.

7. AUSBLICK

Der Weltklimagipfel von Kopenhagen und viele andere, ihm vorangegangene Initiativen haben den Klimawandel prominent auf die internationale Agenda gesetzt. Die Delegierten aus Afrika haben sehr deutlich auf die dramatischen Konsequenzen des zunehmenden Klimawandels für ihren Kontinent hingewiesen. Es ist an der Zeit, dass die Entscheidungsträger aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft weltweit, aber auch in Afrika, unablässig und sachlich an ihre Verantwortung erinnert werden für das nationale wie globale Gemeinwohl und dessen Gefährdung durch den Klimawandel.

In seiner Antrittsrede 2004 hatte Bundespräsident Horst Köhler auf die moralische Verantwortung hingewiesen, die die Menschheit für Afrika habe. „Die Menschlichkeit der Welt wird sich am Schicksal Afrikas entscheiden“. Das Thema Klimawandel gibt dieser Aussage eine eigene Note und Perspektive und stellt einen Appell dar, die Menschen in Afrika gerade auch vor dem Hintergrund klimabedingter (künftiger) Herausforderungen nicht zu vergessen.

Das vermeintliche Umweltthema Klima stellt implizit immer auch die fundamentale Frage der gerechten Verteilung von Lasten und Pflichten bei der Umwandlung hin zu einer klimaverträglichen Weltgemeinschaft, wie ein fairer Ausgleich zwischen Industrie- und Entwicklungsländern aussehen könnte. Der Klimawandel zwingt uns damit eine wichtige Debatte über Ethik und Gerechtigkeit, globale Partnerschaft und Generationengerechtigkeit auf.⁹⁰

Die Konvergenz globaler Trends und die Gleichzeitigkeit der Themen Klimaschutz und Entwicklung wird die Afrika- und Entwicklungspolitik des 21. Jahrhunderts prägen. Die Weltklimakonferenz von Kopenhagen 2009 hat dabei einen thematischen Trend in der Afrika- und Entwicklungspolitik verstärkt, diesen Politikfeldern ein neues Paradigma und eine weitere Querschnittsaufgabe beschert.

Das Manuskript wurde am 25. Januar 2010 abgeschlossen.

- 1/ Sascha Müller-Kraenner und Martin Kremer, „Aktive Klimaaußnenpolitik, sechs Empfehlungen für den Außenminister“, in: *Internationale Politik, Online Exklusiv* (2009), <http://www.internationalepolitik.de/exklusiv/view/1259590420.html>
- 2/ Vgl. Bernhard Pötter, „Jalta, Potsdam, Kopenhagen“, in: *Die tageszeitung*, 09.12.2009, S. 5.
- 3/ Vgl. hierzu: Norbert Röttgen, „Klimagipfel Kopenhagen: Globale Verantwortung übernehmen“, in: *Magazin zur Entwicklungspolitik*, 81 (11/2009). Nach Aussage von Kofi Annan müsste man jenseits von Klimawandel bei Entwicklung, sozialer Gerechtigkeit und Generationengerechtigkeit ansetzen. Vgl. hierzu den Beitrag „In Kopenhagen müssen wir uns vor uns selbst retten“, in: *Handelsblatt*, 03.12.2009, S. 7.
- 4/ Vgl. United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 2007/08, Fighting climate change: Human solidarity in a divided world* (New York: UNDP, 2007), S. 24.

- 5/ Vgl. Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change. The Stern Review* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006). Der Stern Report ist elektronisch verfügbar unter: http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm
- 6/ Der UNDP Human Development Report 2007/2008 stellt fest: "Climate models cannot predict specific events associated with global warming. What they can do is simulate ranges of probability for average temperature change. While the modelling exercises themselves are enormously complex, one simple conclusion emerges: following current trends concentrations of greenhouse gases could commit the world to climate change at levels far above the 2°C threshold." (S. 34).
- 7/ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung *Globale Umweltveränderungen* (Hrsg.), *Welt im Wandel. Sicherheitsrisiko Klimawandel, Hauptgutachten 2007* (Berlin, WBGU, 2007).
- 8/ Frank Drieschner und Fritz Vorholz, „Kopenhagen – und wie weiter. Wie es kam, dass der Klimagipfel scheiterte – und warum er dennoch weiterverhandelt wird“, in: *Die Zeit*, 28.12.2009.
- 9/ Pak Sum Low, *Climate Change in Africa* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005).
- 10/ Vgl. UNDP Human Development Report 2007/2008, Appendix 1.1, S. 69. Im Vergleich dazu nahmen im gleichen Zeitraum die Emissionen weltweit um 70 % zu. Vgl. hierzu: Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Fourth Assessment Report: *Climate Change 2007: Synthesis Report* (Genf: IPCC, 2007), S. 72.
- 11/ Vgl. Mark Siemons, „Armut hält die Luft rein“ in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 13.12.2009, S. 29.
- 12/ Afrikas technische Emissionen stammen aus nur 15 Ländern, allen voran Südafrika und Nigeria, gefolgt von Kenia, Simbabwe, Sudan, Äthiopien, Angola, Ghana, Elfenbeinküste, Äquatorialguinea, Senegal, Botswana, Tansania, Kamerun und Kongo-Brazzaville. Vgl. Barbara Ummüßig und Stefan Cramer, „Afrika im Klimawandel“, in: *GIGA Focus*, 2 (2008), S. 2 f.
- 13/ Vgl. Stefan Mair und Dennis Tull, *Deutsche Afrikapolitik, Eckpunkte einer strategischen Ausrichtung*, (Berlin: SWP-Studie, 2009), S. 28.
- 14/ Vgl. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *State of the World's Forests 2009* (Rom: FAO, 2009), Tabelle Nr. 2, S. 110.
- 15/ Vgl. United Nations Population Division (UNPD), UNPD 2008: *World Population Prospects: The 2008 Revision, Population Database* (New York: UNDP, 2009), <http://esa.un.org/unpp/p2k0data.asp>.
- 16/ Vgl. IPCC Synthesis Report, S. 44.
- 17/ Vgl. IPCC Synthesis Report, 65. Der UNDP Human Development Report 2007/2008 stellt ganz ähnlich fest: "What the world's poor are facing is a relentless increase in the risks and vulnerabilities associated with climate" (S. 74).
- 18/ Vgl. hierzu das Statement des Präsidenten der African Development Bank, Donald Kaberuka, beim Weltklimagipfel in Kopenhagen 2009: <http://www.afdb.org/en/news-events/article/climate-change-conference-5449/>
- 19/ Zum "Africa's Information Gap", vgl. UNDP Human Development Report 2007/2008, S. 173.
- 20/ Vgl. hier die Aussage: „Projected impacts should be viewed in the context of this substantial uncertainty“, in: IPCC (Hrsg.), *Climate Change and Water, Technical Paper* (Genf: IPCC, 2008), S. 79.
- 21/ Vgl. IPCC Synthesis Report, S. 40.
- 22/ Vgl. IPCC Synthesis Report, S. 32 f.

- 23| Vgl. IPCC (Hrsg.), *Fourth Assessment Report: Climate Change 2007, The Physical Science Basis, Contribution of Working Group I* (Genf: IPCC, 2007), Kapitel 11: *Regional Climate Projections*.
- 24| Vgl. IPCC, WG I, Kapitel 11.2: Africa.
- 25| Vgl. IPCC, *Climate Change and Water*, S. 79 ff. Der Weltklimarat geht für das Jahr 2020 von 75 – 250 Millionen Menschen aus, die water stress ausgesetzt sein könnten. Vgl. IPPC, *Fourth Assessment Report: Climate Change 2007, Impacts, Adaption and Vulnerability, Contribution of Working Group II (WG II)* (Genf: IPCC 2007).
- 26| Vgl. IPCC, *Climate Change and Water*, S. 82.
- 27| Vgl. IPCC, WG II, Chapter 9.4.6: Coastal Zones.
- 28| Vgl. UNDP Human Development Report 2007/2008, S. 10 f.
- 29| Vgl. Karim El-Gawhary, „Dürstend ertrinken“, in: *die tageszeitung*, 11.12.2009, S. 5.
- 30| Vgl. World Bank (Hrsg.), *Report 2010: Development and Climate Change* (Washington: World Bank, 2010).
- 31| Vgl. UNDP, *Human Development Report 2007/2008*, S. 10 f. Vgl. auch IPCC WG II, Chapter 9.4.4: Agriculture.
- 32| Vgl. UNDP Human Development Report 2007/2008, S. 91.
- 33| Vgl. IPCC WG II, Chapter 9.4.4: Agriculture.
- 34| Vgl. UNDP Human Development Report 2007/08, S 91 f.
- 35| Vgl. United Nations Economic Commission for Africa (UNECA) and African Union (AU), *Economic Report on Africa 2009, Developing African Agriculture Through Regional Value Chains*, S. 130.
- 36| Vgl. UNECA und AU (Hrsg.), *Economic Report on Africa 2009*, S. 108.
- 37| Vgl. Joachim von Braun und Ruth Meinzen-Dick, „Land Grabing by foreign investors in developing countries: Risks and opportunities“, in: International Food Policy Research Institute (Washington: IFPRI 2009).
- 38| Vgl. Joan Baxter, „Wie Gold, nur besser. Fette Dividenden aus Afrikas Böden“, in: *Le Monde diplomatique*, Nr. 9089, 15.01.2010.
- 39| Vgl. IPCC (Hrsg.), *Fourth Assessment Report: Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change, Contribution of Working Group III (WG III)* (Genf: IPCC, 2007), Chapter 8.3.3: *Regional Trends*.
- 40| Vgl. Sabine Daude und Rafael Schneider, „Bedroht der Klimawandel die Ernährungssicherheit“, in: *Entwicklung und ländlicher Raum*, 5 (2007), 26.
- 41| Vgl. <http://www.eldis.org/go/topics/resource-guides/climate-change/gender>.
- 42| Vgl. IPCC WG II, Chapter 9.7: *Conclusions: links between climate change and sustainable development*.
- 43| Vgl. BRIDGE, Institute of Development Studies (IDS), *Gender and climate change: mapping the linkages. A scoping study on knowledge and gaps* (Brighton: IDS, 2008) http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/Climate_Change_DFID_draft.pdf
- 44| Vgl. IPCC WG II, Chapter 9.4.3: Health.
- 45| Vgl. IPCC WG II, Chapter 9.4.3 Health.
- 46| Vgl. UNDP Human Development Report 2007/08.
- 47| Vgl. Angela Merkel in ihrer Rede vom 11. Januar 2010 zum Auftakt des Internationalen Jahres der Biodiversität. <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/01/2010-01-11-rede-bkin-biodiversitaet.html>.
- 48| Vgl. United Nations Environmental Programme (UNEP), *Africa – Atlas of our changing environment*, (Nairobi: UNEP, 2008), S. 48.
- 49| Vgl. UNDP Human Development Report 2007/2008, S. 10 f.
- 50| Vgl. ebd.
- 51| Vgl. UNDP Human Development Report 2007/2008, S. 10 f.

- 52| Vgl. IPCC, WG II, Chapter 9.4.5: Ecosystems.
- 53| Vgl. IPCC, Climate Change and Water, Chapter 5.1.3.5.
- 54| Vgl. IPCC WG II, Chapter 4.4.11: Global synthesis including impacts on biodiversity, Table 4.1.
- 55| Auch der IPCC WG II Report verweist darauf (Chapter 9: Africa. 9.4.7 Tourism).
- 56| Vgl. Norman Myers, Environmental Refugees: An emergent security issue, (Prag: OSCE Paper, 2005).
- 57| Vgl. Oli Brown und Alec Crawford, Climate Change and Security in Africa (Winnipeg: 2009), S. 18 f.
- 58| Vgl. ebd. S. 5.
- 59| Vgl. ebd. S. 6.
- 60| Zu Karriere und Kontext des Begriffs *fragile Staatlichkeit* sowie der häufig beobachteten semantischen Unschärfe in der Verwendung in der Literatur, vgl. Anton Bösl, „Good Governance als Paradigma moderner Entwicklungszusammenarbeit. Bad Governance und schwierige Partnerschaften: Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“, in: KAS Auslandsinformationen, 2 (2007), S. 6-34.
- 61| Vgl. hierzu: Dennis Tänzler und Adelphi Research „Entwicklungsrisiko Klimawandel: Die Notwendigkeit kooperativer Ansätze“, in: SWP Diskussionspapier (Berlin: SWP, 2009).
- 62| Dennoch stellte der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Ban Ki-moon fest, dass der Konflikt im Sudan als ökologische Krise und zumindest teilweise wegen des Klimawandels begann. „A climate culprit in Darfur“, in: The Washington Post, 16.06.2007.
- 63| Vgl. UNEP, Sudan: postconflict environmental assessment (Nairobi: UNEP, 2007).
- 64| Dennis Tänzler und Adelphi Research, „Entwicklungsrisiko Klimawandel“, S. 10 f.
- 65| Vgl. WBGU, Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel, Zusammenfassung für Entscheidungsträger, S. 2-3.
- 66| Vgl. ebd. S. 2 ff.
- 67| Vgl. ebd. 5 f.
- 68| Vgl. National Security and the threat of Climate change, The CNA Corporation (Alexandria: 2007), S. 6.
- 69| Vgl ebd.
- 70| Vgl. Oli Brown und Alec Crawford, S. 22. Ob es seriös ist, einen klimabedingten Anstieg von Bürgerkriegen in Afrika um 50 Prozent bis 2030 zu prognostizieren, sei dahingestellt. Vgl. hierzu die AFP Nachricht „Experte: Klimawandel gefährdet den Weltfrieden“, in: Die Tageszeitung, 18.12.2009, S. 4.
- 71| Vgl. Die Aussage von Kofi Annan, „Entwicklungsländer haben Recht darauf, ihren Lebensstandard zu erhöhen. Aber sie haben auch die Verantwortung, Emissionen zu senken, wenn Ihre Wirtschaft wächst“, in: Handelsblatt, 03.12.2009, S. 7.
- 72| Vgl. www.africa-union.org. Übersetzung durch den Autor.
- 73| Vgl hierzu: Nick Reimer, „Afrikanische Länder fordern weniger Geld“, in: Die Tageszeitung vom 17.12.2009, S. 4.
- 74| Vgl. hierzu das Abschlussdokument „Copenhagen Accord“, http://unfccc.int/filesmeetings/cop_15/applicati-on/pdf/cop15_cph_auv.pdf
- 75| Vgl. UNDP, Human Development Report 2007/2008, S. 163 ff.
- 76| Vgl. ebd. S. 173 ff.
- 77| Vgl. Anton Bösl, „Namibia: Klimawandel bedroht sensibles Ökosystem des Wüstenstaates“, in: Klimareport International (Berlin: 2007), S. 96 ff.
- 78| Vgl. IPCC WG II, Chapter 9.7: Conclusion: links between climate change and sustainable development.

- 79| Vgl. den Antrag der CDU/CSU- und der FDP-Fraktionen im Deutschen Bundestag „Für ein wirksames und faires globales Klimaschutzabkommen in Kopenhagen (Drucksache 17/100). Dort wird die Anrechnung der Ausgaben für Klimaschutzmassnahmen auf die offiziellen Entwicklungsausgaben (ODA) gefordert, was zu einer in weiten Teilen unsachlichen Debatte geführt hat.
- 80| Darauf weist der Weltentwicklungsbericht der Weltbank 2010 mit dem Schwerpunkt Klimawandel hin. Vgl. hierzu: *World Development Report 2010, Development and Climate Change* (Washington: Weltbank, 2010).
- 81| Vgl. hierzu: Gerhard Wahlers und Helmut Reinfeld (Hrsg.), *Jenseits der Millenniumsziele, Werteorientierung für die künftige Entwicklungspolitik* (Sankt Augustin/Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2009).
- 82| Zu Werten und Interessen in der Deutschen Afrikapolitik, vgl. Stefan Mair und Dennis Tull, *Deutsche Afrikapolitik, Eckpunkte einer strategischen Neuausrichtung* (Berlin: SWP Studie 2009), S. 22 ff.
- 83| Vgl. dazu „Klimawandel und Entwicklung. Die Entwicklungspolitik setzt Akzente“, (Bonn: BMZ, 2007); Lorenz Petersen, „Anpassung an den Klimawandel: Antworten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, in: *Entwicklung und ländlicher Raum*, 05 (2007), S. 27-29.
- 84| Vgl. dazu auch den *World Development Report 2010* der Weltbank.
- 85| Vgl. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Hrsg.), *Anpassung an den Klimawandel in der Entwicklungspolitik* (Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik),
- 86| [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/MSIN-7U8GZM?Open&nav=expand:Forschung%20und%20Beratung;active:Forschung%20und%20Beratung\MSIN-7U8GZM](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/MSIN-7U8GZM?Open&nav=expand:Forschung%20und%20Beratung;active:Forschung%20und%20Beratung\MSIN-7U8GZM).
- 87| Derzeit werden die internationale Entwicklungszusammenarbeit und die Finanzierung von Klimaschutzmassnahmen zusammengefasst als „zu wenig, zu spät, zu fragmentiert“. Vgl. *UNDP Human Development Report 2007/2008*, S. 186.
- 88| Vgl. Barbara Unmüßig und Stefan Cramer, „Afrika im Klimawandel“, S. 7.
- 89| Hans Dembowksi, „Noch drängender, noch schwieriger“, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 1 (2010), S. 43.
- 90| Zu den „National Adaption Plans of Action (NAPAs) on climate change“, vgl. <http://www.sadc.int/conference/content/english/CC%20Backgrounds/Impact%20of%20Climate%20Change.pdf>.
- 91| Vgl. Norbert Röttgen, „Klimagipfel Kopenhagen, Globale Verantwortung übernehmen“, in: *Magazin zur Entwicklungspolitik*, 81 (2009).
- 92| Vgl. hierzu die jährlich in Bonn erscheinende Publikation „Globale Trends“, herausgegeben von Tobias Debiel, Dirk Messner und Franz Nuscheler.

DIE AFRIKANISCHE UNION

David Robert / Anja Casper

Im Juli 2009 nahm die Afrikanische Union (AU) erstmalig an den G8 Gesprächen teil, ein Zeichen dafür, dass die panafrikanische Organisation als Vertreterin afrikanischer Interessen international immer mehr wahrgenommen und akzeptiert wird. Allerdings wird ihre Arbeit durch erhebliche Funktionsdefizite erschwert, die auch auf den mangelnden politischen Willen der Staats- und Regierungschefs des Kontinents zurückzuführen sind. Der Vorsitzende der Organisation¹, Muammar el Gaddafi, könnte diesen Zustand ändern.

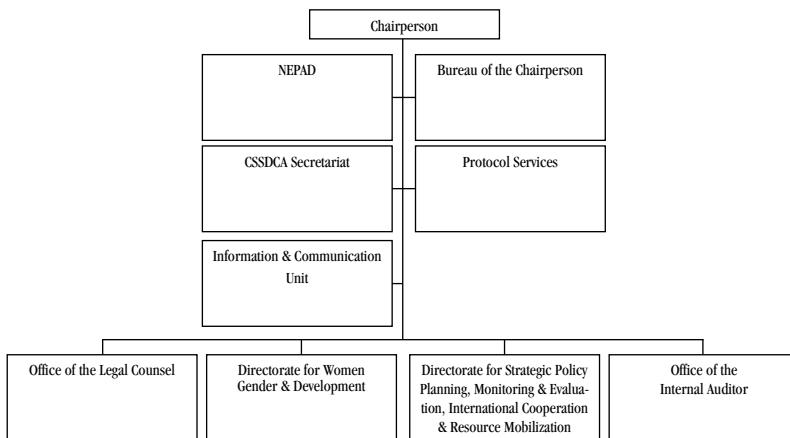
Ähnlich wie bei der Europäischen Union, an deren Modell sich die Afrikanische Union orientiert, ist die zur Gründung einer supranationalen Institution notwendige Beschränkung staatlicher Souveränität auf dem afrikanischen Kontinent ein kontroverses Thema. Während sich die europäischen Nachbarn bei der Gründung der Staatengemeinschaft darauf einigten, die politische Integration zunächst auszuklammern, stand bei der Gründung der AU die Vision eines afrikanischen Bundesstaates im Mittelpunkt, der die seit 1963 bestehende Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) ablösen sollte. Die Umsetzung dieses ehrgeizigen Projektes scheiterte, jedoch gelang es Muammar el Gaddafi, die Staatschefs des Kontinents von einer Neuausrichtung der OAU zu überzeugen, die mit dem *Constitutive Act of the African Union* im Jahr 2002 umgesetzt wurde.

Die AU übernahm im Wesentlichen die bestehenden Strukturen der OAU, sollte zugleich aber eine stärkere politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit in Afrika möglich machen. Diese Aspekte waren bei der OAU vernachlässigt worden, ihr Gründungsziel lag in der Stärkung der nationalen Souveränität der afrikanischen Staaten, die im Zuge der Dekolonisation unabhängig geworden waren. Gleichzeitig kämpfte die OAU gegen jede Form von Fremdherrschaft auf dem Kontinent an. Mit dem Ende der letzten Kolonialherrschaft im südlichen Afrika und der Unabhängigkeit der letzten Kolonien Angola und Mosambik verlor die OAU somit eine wichtige Daseinsberechtigung. Aufgrund des Postulats der Nichteinmischung und der Souveränitätswahrung war die Organisation aber schon vorher in die Kritik geraten, da sie angesichts zahlreicher Bürgerkriege Ende der 1980er Jahre in Sierra Leone, im Sudan oder in Somalia tatenlos geblieben war. Auch bei schweren Menschenrechtsverletzungen und Putschen gab es von Seiten der OAU nur schwache Reaktionen. Die Unfähigkeit der Organisation, die Probleme des Kontinents zu bewältigen, war somit eine wichtige Legitimation für die stärkere politische Ausrichtung der AU. Nach der Aufnahme Südafrikas im Jahr 1994 sind alle Staaten Afrikas Mitglied in der AU – mit Ausnahme Marokkos, das 1984 aus Protest gegen die Aufnahme der Demokratischen Arabischen Republik Sahara, deren Territorium auch von Marokko beansprucht wird, ausgetreten war.

Ähnlich der UNO als Nachfolgeorganisation des Völkerbundes sollte die AU alle Mängel beheben, an denen die OAU gescheitert war. In der Gründungsakte sind unter anderem die Förderung der afrikanischen Einheit und Solidarität, die Durchsetzung von Demokratie und guter Regierungsführung, die Einhaltung der Menschenrechte sowie die Förderung von Frieden, Sicherheit und Stabilität auf dem Kontinent als Ziele der AU verankert.²

Wichtigstes Organ der AU ist die einmal jährlich tagende Unionsversammlung der Staats- und Regierungschefs. Die Kommission unter dem aktuellen Präsidenten Jean Ping ist für die laufenden Geschäfte zuständig, hatte bisher aber nur eingeschränkte exekutive Kompetenzen. Sie ist folgendermaßen strukturiert (siehe Abbildung):

Abbildung: Struktur der Kommission der Afrikanischen Union



Quelle: Executive Council, Third Ordinary Session 2003: 15
<http://www.africa-union.org/root/au/AUC/Structure%20English.PDF>
(Zugriff am 09.03.2010)

Dieser Aufbau soll sich nun ändern. Beim Gipfeltreffen Anfang des Jahres 2009 in Addis Abeba wurde beschlossen, die Kommission in eine Afrikanische Behörde (*African Authority*) umzuwandeln. Anfang Juli wurden im libyschen Sirte die Kompetenzen und die Struktur der neuen Behörde festgelegt. Die Behörde soll erweiterte Befugnisse in den Bereichen Verteidigungs- und Außenpolitik erhalten sowie Afrika bei internationalen Organisationen vertreten.³ Der zweimal jährlich tagende Ministerrat bildet die Exekutive der AU. Das Panafrikanische Parlament besteht seit 2004 und ist zurzeit nur ein beratendes Gremium, in das die Parlamentarier nicht gewählt, sondern von der jeweiligen Regierung entsandt werden. Ein ständiger Vertretungsausschuss soll, ähnlich dem COREPER der EU (*Comité des représentants permanents*), der Kommission zuarbeiten. Der Wirtschafts-, Sozial-, und Kulturrat ist ein beratendes Gremium, das sich aus Vertretern der Zivilgesellschaft zusammensetzt. In der Gründungsakte ist die Einrichtung weiterer Institutionen vorgesehen, die allerdings alle noch nicht existieren: verschiedene technische Ausschüsse und drei Finanzinstitutionen, die Afrikanische Investmentbank, der afrikanische Währungsfonds sowie die Afrikanische Zentralbank, die eine zukünftige einheitliche Währung verwalten soll. Auch der vorgesehene afrikanische Gerichtshof wurde bis-her nicht eingerichtet. Zwar wurde im vergangenen Jahr beschlossen, den bereits bestehenden Gerichtshof für Menschenrechte mit einem

zukünftigen Afrikanischen Gerichtshof zu verschmelzen, allerdings wurde dieser Beschluss bisher von keinem Land ratifiziert.

Bereits im Gründungsjahr 2002 wurde der Grundstein für eine gemeinsame afrikanische Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (*Common African Defence and Security Policy, CADSP*) gelegt. Ziel der CADSP ist es unter anderem, gemeinsame Lösungen für interne und externe Bedrohungen zu finden, die afrikanischen Länder untereinander zu befrieden, einen Rahmen für die militärische Kooperation der afrikanischen Staaten zu schaffen, die Konfliktprävention in Afrika effektiver zu gestalten sowie Integrität und Souveränität der afrikanischen Staaten zu schützen.⁴ Wichtigstes Instrument der CADSP ist der im März 2004 gegründete Rat für Frieden und Sicherheit (*Peace and Security Council, PSC*), der den erfolglosen „Mechanismus für die Prävention, das Management und die Lösung von Konflikten“ der OAU ablöst. Dem Sicherheitsrat der UN nachempfunden, setzt sich der PSC aus Vertretern von 15 Mitgliedsstaaten zusammen, die im Rotationsprinzip und nach regionalem Proporz gewählt werden. Konträr zum UN-Sicherheitsrat besitzen die Staaten kein Vetorecht, die Entscheidungen sollen aber nach Möglichkeit im Konsens getroffen werden. Theoretisch hat der PSC weitreichende Zuständigkeiten: Er kann militärische Interventionen aus humanitären Gründen, im Falle von Kriegsverbrechen oder Völkermord, anordnen und schränkt somit das Souveränitätsprinzip der Staaten erheblich ein. Praktisch ist die AU bei ihren Interventionen jedoch auf die Kooperationsbereitschaft der einzelnen Länder sowie auf die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen angewiesen. Um in den Sicherheitsrat gewählt zu werden, müssen die Länder die Einhaltung der in der Gründungsakte vorgeschriebenen Prinzipien wie die Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit einhalten. Hier befindet sich die AU aber in einem Dilemma: Wenn sie die Kriterien streng anwendet, dann bleiben kaum noch Länder über, werden die Kriterien hingegen aufgeweicht, riskiert der PSC seine Glaubwürdigkeit. Derzeit hat sich die AU für Letzteres entschieden – das legt zumindest die Wahl der aktuellen Ländervertretungen im PSC nahe. Hier finden sich Länder wie Tschad, Ruanda oder Swaziland, deren demokratische Legitimation zumindest hinterfragt werden kann. Weiterhin gehören dem PSC noch eine Reihe verschiedener Unterorganisationen an, namentlich das *Continental Early Warning System*, das *Panel of the Wise*, das *Military Staff Committee* und eine militärische Einsatztruppe, *African Standby Force (ASF)*. Die ASF soll helfen, die im PSC beschlossenen Resolutionen durchzusetzen und bis 2010 operabel sein.

In jeder der fünf afrikanischen Regionen ist eine Einheit der ASF aufgebaut werden, deren Stärke zwischen 3.000 und 5.000 Mann beträgt. Die Szenarien der möglichen Einsätze der ASF sind vielfältig: Sie reichen von der Bereitstellung von militärischem Sachverstand bis hin zu eigenständigen Interventionen im Rahmen der UN-Charta oder zur Verhinderung eines Völkermordes, falls die Internationale Gemeinschaft nicht oder nicht schnell genug reagieren kann.⁵ Die Aktivitäten der AU haben auf dem Gebiet der gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik zugenommen, so entsandte die AU 2003 zum ersten Mal Soldaten nach Burundi, es folgten friedenssichernde Missionen in Somalia (AMISOM), eine friedensüberwachende Mission in der Krisenregion Darfur im Sudan (AMIS, später UNAMID) sowie die Unterstützung der komorischen Streitkräfte im Jahr 2008, die zur Entmachtung des selbsternannten Präsidenten Mohamed Bacar führte. Ein halbes Jahr bevor die ASF einsatzbereit sein soll, beschränken sich die Interventionen allerdings auf die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen wie UNO oder EU, und es ist damit zu rechnen, dass die Einsätze der ASF auf lange Zeit komplementär zu den EU-Battlegroups oder den UN-Friedenstruppen bleiben werden.⁶ Für eine eigene Einheit verfügt die AU in absehbarer Zeit nicht über ausreichende finanzielle Mittel, es gibt Mängel in Konzeption und Ausrüstung, zudem fehlt es an politischen Willen. Zugleich sind die Länder einzelner Regionen oft in Konflikte untereinander verstrickt, was die Schaffung einer gemeinsamen (regionalen) Einsatztruppe erschwert. Schwer vorstellbar ist, dass afrikanische Truppen gegen den Willen eines Landes, und damit auch ohne dessen logistische Unterstützung, auf seinem Territorium agieren werden, auch wenn dies theoretisch möglich ist. Der Aufbau von ASF-Truppen in fünf Regionen erschwert zudem die Koordination, da viele Länder in mehreren Regionalorganisationen vertreten sind, die in anderen Bereichen, beispielsweise in der Handelspolitik, miteinander konkurrieren und deren Strukturen und Integrationsgrad verschieden sind.⁷ Zudem gibt es keine eindeutige Regelung betreffend die Verteilung der Zuständigkeit über die ASF zwischen AU und den Regionen. Idealiter würde versucht werden, einen Konflikt zunächst vor Ort, in der Region zu lösen, das Mandat dafür würde jedoch vom PSC vergeben werden.⁸

Auch politisch bezieht die AU in den letzten Jahren Stellung: Auf Druck der AU hielt der nicht demokratisch legitimierte Präsident Togos, Faure Gnassingbé, Neuwahlen ab, die Mitgliedschaft von Guinea ist nach einem Militärputsch 2008 suspendiert, gegen Mitglieder der Militärjunta wurden nach einem erneuten Putsch 2009 persönliche Sanktionen wie die Ein-

schränkung der Reisefreiheit verhängt, und auch die Mitgliedschaft von Madagaskar ist nach der undemokratischen Machtübernahme durch Andry Rajoelina seit März 2009 auf Eis gelegt. Die AU hat durch diese Initiativen gezeigt, dass sie aus den Fehlern der OAU gelernt hat und die Wahrung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit vor das Prinzip der staatlichen Souveränität stellt. Allerdings reicht die Idee von afrikanischen Lösungen für afrikanische Probleme nicht immer weit genug: Im Fall Simbabwe blieb die AU weitgehend handlungsunfähig und konnte sich zu keinen konkreten Sanktionen gegen Robert Mugabe durchringen.

Ein Prüfstein, wie ernst es der AU mit der Forderung nach mehr Demokratie ist, waren die zahlreichen Präsidentschaftswahlen, die 2009 auf dem afrikanischen Kontinent stattfanden. Im Vorfeld hatte die AU erklärt, undemokratische Wahlen nicht tolerieren zu wollen. Durch Kritik an den undemokratischen Wahlabläufen und Resultaten, die sich in einigen Ländern manifestierten, hätte die AU ihre Rolle in Afrika und ihre internationale Reputation stärken können. Allerdings konnte sich die AU in den meisten Fällen nur zu Lippenbekenntnissen durchringen. Im Niger, wo der Präsident seine Amtszeit ohne Wahlen verfassungswidrig verlängerte, kritisierte die westafrikanische Regionalorganisation ECOWAS den Präsidenten wesentlich schärfer als die AU. Gemeinsam mit der UN und ECOWAS hatte die AU zwar eine Delegation in das Land entsandt, eine offizielle Erklärung, in der die AU die Vorgänge verurteilt, wurde bisher jedoch lediglich von der EU und von ECOWAS verabschiedet. Auch in der Côte d'Ivoire ist die AU bisher nicht wesentlich in Erscheinung getreten. Während die internationale Gemeinschaft in den vergangenen Monaten immer wieder die politischen Akteure im Land dazu aufgerufen hat, sich für die Abhaltung der Wahlen noch im Jahr 2009 einzusetzen, ermahnte die AU die ivorischen Parteien zwar, ein politisches Klima zu schaffen, das den Wahlen zuträglich ist, aber beim Gipfeltreffen im Juli 2009 begrüßte sie die bisher umgesetzten Vorbereitungsmaßnahmen, ohne auf die enormen Verzögerungen bei der Wahlvorbereitung hinzuweisen.⁹ Auch im Rahmen der internationalen Finanzkrise ist die AU bisher nicht in Erscheinung getreten.

Der Entschluss der Afrikanischen Union (AU), bei der Festnahme und Auslieferung des sudanesischen Präsidenten Omar Hassan el Bashir nicht mit dem Internationalen Strafgerichtshof (ICC) zu kooperieren¹⁰, stärkt nicht die Annahme, dass die AU ein verlässlicher Internationaler Partner sei. Allerdings war und bleibt dieser Entschluss unter den afrikanischen Staaten kontrovers: Dreißig afrikanische Staaten sind dem Gericht beige-

treten und sind daher verpflichtet, mit dem ICC zu kooperieren. Einige andere Länder haben bereits signalisiert, sich nicht an den Entschluss der AU halten zu wollen. Die Mehrheit der afrikanischen Staaten hatte sich dafür ausgesprochen, den Haftbefehl auszusetzen, was im Sicherheitsrat durch eine Resolution hätte beschlossen werden können. Allerdings hat keines der drei afrikanischen Mitglieder (Uganda, Burkina Faso und Libyen) einen Entwurf eingebracht. Der Vorwurf, die UN wäre nicht auf die Forderungen der AU eingegangen, ist somit nicht haltbar, vielmehr lassen die Vorgänge die AU in einer Verweigerungshaltung erscheinen. Damit manifestiert sich ein Grundproblem der AU: Anstatt mit einem konstruktiven Vorschlag zur Lösung eines Problems beizutragen, wird eine Blockadehaltung eingenommen. Steht der afrikanische Block geschlossen, gelingt es sicherlich auf internationaler Ebene, Entscheidungen zu verhindern, allerdings wird das der AU keinen Respekt oder Anerkennung seitens der internationalen Staatengemeinschaft einbringen.

Eines ist der AU im Jahr 2009 aber bereits gelungen: Auf der internationalen Bühne ist sie stärker als je zuvor in Erscheinung getreten, was auf den im Januar 2009 gewählten Vorsitzenden Muammar el Gaddafi zurückzuführen ist. Gaddafi verfügt über die notwendigen internationalen Kontakte, um weltweit auf die AU aufmerksam zu machen, und bei der internationalen Gemeinschaft für die afrikanische Organisationen um stärkeres Engagement zu werben. Allerdings hat der Vorsitzende der AU diese Chance bisher wenig genutzt. Als der exzentrische libysche Präsident im Juli als erster Vertreter der AU zu einem G8 Gipfel eingeladen wurde, nutzte er diese Gelegenheit nicht, um über die Belange Afrikas zu sprechen. Die „politische“ Botschaft, die vor allem durchdrang war, dass er in einem überdimensionalen Zelt in einem römischen Park residierte.

Gaddafi, der sich bei seiner Wahl im Januar mit dem bescheidenen Titel „König der traditionellen Könige Afrikas“ anreden ließ und sich 1969 an die Macht putschte und seitdem ohne demokratische Legitimation in Libyen regiert, hat sich für seine Amtszeit viel vorgenommen. Er will die „Vereinigten Staaten von Afrika“ gründen, einen geeinten Staat mit einheitlicher Währung, Pässen und einer gemeinsamen Armee, der eine wichtige Rolle in der Welt spielen sollte. Auch wenn dieses Ziel unrealistisch ist, so könnte Gaddafi durch seinen Einfluss auf dem Kontinent den Integrationsprozess der AU doch positiv vorantreiben und die panafrikanische Organisation stärken. Dies nicht zuletzt, weil er auf dem Kontinent über erheblichen Einfluss und enorme finanzielle Ressourcen verfügt, die er auch für

politische Projekte verwendet. Eine gefestigte AU wäre wichtig, um adäquat auf regionale Herausforderungen reagieren zu können und um den Demokratisierungsprozess auf dem Kontinent weiter voranzubringen, zur gleichen Zeit hat Gaddafi die Chance, die regionale Kohäsion zu fördern.

Wäre es Gaddafis Absicht, ein stärkeres Engagement der AU bei friedenssichernden Missionen zu fördern, würde davon auch die internationale Gemeinschaft profitieren, weil sie das eigene Truppenkontingent verringern könnte. UN und EU sollten ein großes Interesse daran haben, die Kapazitäten der AU auf diesem Feld zu unterstützen, denn die Hälfte der laufenden UN-Missionen findet in Afrika statt.¹¹ Ob Länder wie Südafrika, Nigeria oder Ägypten im Bereich Außenpolitik Souveränitätsrechte abgeben werden, bleibt abzuwarten, aber Gaddafi ist es zuzutrauen, den Ländern einen Kompromiss abzuringen.

Eine Chance für Gaddafi zu beweisen, dass er es ernst meint mit seiner Absicht, Frieden und Stabilität auf dem afrikanischen Kontinent zu fördern, ist ein geplanter Sondergipfel, der sich mit den auf dem Kontinent schwelenden Konflikte wie der Krise in der Sahelzone befassen soll. Gerade in der Sahelzone ist Gaddafis Einfluss enorm. Würde er als ehrlicher Vermittler auftreten, könnte sich die historische Chance ergeben, wesentlich zur Stabilität der Region beizutragen. Ursprünglich sollte dieser Gipfel bereits im September 2009 stattfinden, fand aber erst am 25. Februar 2010 statt.

Zudem liegt Gaddafi der Panafrikanismus seit langem am Herzen, und es ist ein Prestigeerfolg für ihn, dass er nun als Architekt der AU auch an ihrer Spitze steht. Seiner Vision einer afrikanischen Einheitsregierung stehen jedoch viele afrikanische Staats- und Regierungschefs skeptisch gegenüber – nicht nur aus Angst um die nationale Souveränität.

Der libysche Staatschef ist in Afrika eine umstrittene Person, dessen Interessen und Ziele undurchsichtig bleiben. Von der internationalen Gemeinschaft lange Zeit isoliert, trat Gaddafi zuletzt als Vermittler im Tuareg-Konflikt in den Ländern Mali und Niger auf, und das obwohl nicht wenige davon überzeugt sind, dass er selber Ursache des Problems ist. Weil viele nord- und westafrikanische Staaten kaum über eine konsolidierte Demokratie oder eine Armee verfügen, die das Land im Ernstfall verteidigen könnte, müssen sie sich gut stellen mit dem mächtigen Libyen. Gleichzeitig wäre es für Gaddafi ein Leichtes, die Nachbarstaaten zu destabi-

bilisieren. Gaddafis ambivalenten Ambitionen ist es wohl zu verdanken, dass viele westafrikanische Staaten seiner Wahl zum Vorsitzenden der AU in Addis Abeba fernblieben und somit seine Wahl nicht aktiv unterstützten. Sich offen gegen die Wahl Gaddafis auszusprechen, wagte jedoch keiner. Da gemäß dem Regionalproporz ein Kandidat aus dem Norden des Kontinents den Vorsitz übernehmen musste und Gaddafi der einzige Anwesende aus der Region war, kann er auch nicht als Wunschkandidat der Teilnehmer angesehen werden.

Durch den Führungswechsel an der Spitze der AU ist es möglich, dass diese ihren Einfluss auf dem afrikanischen Kontinent vergrößern kann. Denkbar wäre aber auch, dass die Auseinandersetzung mit politischen Problemen auf dem Kontinent ins Stocken gerät und sich das innere Organisations- und Demokratiedefizit der AU verstärkt – zumal der Vorsitzende der Organisation, die sich zum Ziel gesetzt hat, demokratische Regierungsführung und Good Governance zu unterstützen, es mit diesen Prinzipien selbst nicht so genau nimmt. Gaddafis Visionen überfordern die AU, die strukturell nicht viel besser aufgestellt ist als die Vorgängerorganisation OAU. Die Finanzmittel sind unzureichend, viele Länder zahlen erst gar keinen Beitrag und Algerien, Libyen, Nigeria und Südafrika kommen gemeinsam für rund 40 Prozent des Haushaltes auf. Wichtige Institutionen der AU wie der Gerichtshof bestehen bisher nur auf dem Papier, so dass die von Gaddafi geplante Ausweitung der Organisation und Kompetenzen der AU anstelle einer Konsolidierung der vorhandenen Struktur zwar möglich, aber nicht erfolgversprechend ist. So wurde der NEPAD-Mechanismus (*New Partnership for Africa's Development*) Bestandteil der AU, ohne das bisher technische und administrative Einzelheiten der Integration bekannt sind. Auch die in Addis Abeba beschlossene Reform zur Umwandlung der Kommission in eine Behörde mit mehr Kompetenzen scheint nicht wirklich ein Schritt in eine einheitliche Regierung zu sein, zumal auch diese Behörde ein ausdrückliches Mandat aller AU Staatschefs benötigt, bevor sie handeln kann. Ob somit die Ziele einer „Afrikanischen Regierung“ und des Bürokratieabbaus erreicht werden, bleibt abzuwarten; nicht zuletzt weil viele afrikanische Staaten Gaddafis Idee zur Gründung der „Vereinigten Staaten von Afrika“ ablehnen und eine regionale politische Föderation bevorzugen, wie sie in Form der Regionalverbände wie ECOWAS bereits besteht. So betonte beispielsweise Ugandas Präsident Yoweri Museveni in der Vergangenheit mehrmals, er sei bereit, Souveränität auf einem regionalen, nicht aber auf einem kontinentalen Level abzugeben.

Das Ziel der AU, die regionale Integration zu fördern ist wünschenswert und von einer gestärkten afrikanischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik kann die internationale Gemeinschaft nur profitieren. Allerdings scheinen die Zielsetzungen der AU in vielen Bereichen oft zu ehrgeizig, wenn nicht unrealistisch, da finanzielle und organisatorische Probleme sowie fehlender politischer Wille eine Integration erschweren.

Sicher gibt es auf dem Weg der afrikanischen Integration für die AU noch viel zu tun, und vielleicht ist die Vision Gaddafis, die Vereinigten Staaten von Afrika zu schaffen, nicht realisierbar. Dennoch dürfen die Fortschritte, die die AU bereits gemacht hat, angesichts der politischen, wirtschaftlichen und humanitären Krisen Afrikas der vergangenen Jahre nicht unterbewertet werden.

- 1/ *Vorsitz bis Beginn des Jahres 2010; Nachfolger ist der malawische Präsident Bingu wa Mutharika.*
- 2/ *Gründungskakte der Afrikanische Union, Kapitel 3: Ziele. Unter : http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive_Act_en.htm#Article3 (Zugriff 27.07.2009)*
- 3/ *Schulze, Ralph: Afrika will sich an der EU orientieren, in: Der Tagesspiegel unter: <http://www.tagesspiegel.de/politik/international/afrika/Afrika-Afrika-Behoerde;art1287,2839185> (Zugriff: 27.07.2009)*
- 4/ *Solemn Declaration on a common African Defence and Security Poliy, Kapitel 3 „Objectives and Goals of the common African Defence and Security policy, unter: http://www.africa-union.org/News_Events/2ND%20EX%20ASSEMBLY/Declaration%20on%20a%20Comm.Af%20Def%20Sec.pdf (Zugriff: 27.07.2009)*
- 5/ *Kinzel, Wolf: Die African Standby Force der Afrikanischen Union: Ehrgeizige Pläne, große regionale Disparitäten, eine Zwischenbilanz. SWP-Studie 2008/21 unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5514 (Zugriff 27.07.2009) Seite 11*
- 6/ *Ebd., Seite 5-6*
- 7/ *Ebd., Seite 13*
- 8/ *Ebd., Seite 25*
- 9/ *Entscheidungen und Erklärungen der 13. Unionsversammlung der Staats- und Regierungschefs unter [http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/2009/july/summit/decisions/ASSEMBLY%20AU%20DEC%20243%20-%2020267%20\(XIII\)%20_E.PDF](http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/2009/july/summit/decisions/ASSEMBLY%20AU%20DEC%20243%20-%2020267%20(XIII)%20_E.PDF) (Zugriff 27.07.2009) Seite 20*
- 10/ *Entscheidungen und Erklärungen der 13. Unionsversammlung der Staats- und Regierungschefs unter [http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/2009/july/summit/decisions/ASSEMBLY%20AU%20DEC%20243%20-%2020267%20\(XIII\)%20_E.PDF](http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/2009/july/summit/decisions/ASSEMBLY%20AU%20DEC%20243%20-%2020267%20(XIII)%20_E.PDF) (Zugriff 27.07.2009) Seite 9*
- 11/ *Heidelberger Konfliktbarometer 2008 unter: http://hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_20*

PERSPEKTIVEN FÜR DIE ENTWICKLUNGZUSAMMENARBEIT

von der Pariser Erklärung 2005 zum High Level Forum
von Accra 2008

Klaus D. Lötzer

EINFÜHRUNG

Paris Erklärung und HLF 3 in Accra

Im Jahr 2008 fand in derghanaischen Hauptstadt Accra auf Initiative der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) das Dritte High Level Forum (HLF 3) zum Thema *Aid Effectiveness* statt. Dessen Rahmen diente dazu, die Fortschritte bei der Umsetzung der *Paris Declaration* (PD) von 2005 und deren Wirksamkeit zu überprüfen. Es konnte eine Zwischenbilanz des bisher Erreichten gezogen werden und verbesserungswürdige Punkte diskutiert werden. Diese Erfolgskontrolle soll helfen, den Fahrplan der Paris-Erklärung zu erreichen und damit die Implementierung und das Monitoring der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) voranzutreiben. Die „Accra Agenda for Action“, ein Aktionsplan, der am 4. September von den Teilnehmern angenommen worden ist, gibt den Geben und Partnerländern klare Handlungsempfehlungen. Auf diese Weise sollen die Chancen erhöht werden, die Millenniumsziele bis 2015 zu erreichen. Zeitgleich fand in Accra ein *Civil Society Organiza-*

tions (CSO) *Parallel Forum on Aid Effectiveness* statt, das an den Vorbereitungen des HLF 3 beteiligt war, und an dem ca. 80 Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen aus aller Welt teilnahmen.¹

Beim High Level Forum (HLF3) zum Thema Aid Effectiveness ging es um die Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der seinerzeitigen Vorgaben – *ownership, alignment, harmonization, managing for results und mutual accountability* – und die Formulierung eines neuen Aktionsplans, der Accra Agenda for Action (AAA). Doch bereits die Erklärung hat nicht nur Vorteile wie das – theoretisch – in ihr steckende politische Potenzial, sondern auch Nachteile, etwa die eingeschränkte Nutzungsmöglichkeit eben dieses Potenzials und die nur schwache Einbindung der Zivilgesellschaft. Die Ergebnisse von Accra entsprechen sicher nicht den Erwartungen der NROs, und einen Stillstand gegenüber Paris hat nur die Einheit der Europäer verhindert. Nun bedarf es des Dialogs über die Effektivität der EZ: Nachteile einer Umsetzung der Agenda sind zu thematisieren sowie das Fehlen konkreter Konzepte zum Abbau der Hilfeabhängigkeit. Es bedarf neuer Wege, und die Aufgaben – auch die der Politischen Stiftungen – sind definiert.

Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der EZ

Im Frühjahr 2005 trafen sich in Paris Vertreter von Geber- und Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), von internationalen Entwicklungsorganisationen sowie aus Wirtschaft und Gesellschaft zu einem *High Level Forum* über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Als offizielles Abschlussdokument verabschiedeten sie die *Paris Declaration on Aid Effectiveness* mit dem Ziel, ihre EZ an Strategien, Institutionen und Strukturen der Partnerländer anzupassen und stärker aufeinander abzustimmen, verbunden mit der Verpflichtung einer signifikanten Mittelaufstockung für die EZ. Einen wichtigen Impuls hatte die Debatte 2002 auf der internationalen Konferenz über Finanzierung für Entwicklung in Monterrey, Mexiko bekommen. Beim ersten High Level Forum 2003 in Rom wurden wichtige Prinzipien dieser Bemühungen in einer Deklaration festgehalten. In Paris wurden die seither erreichten Fortschritte erfasst und die in Rom formulierten Prinzipien weiterentwickelt und konkretisiert. Als Dreh- und Angelpunkt erscheint die Frage, wie das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure der EZ verbessert werden kann, um die Armut wirksamer zu reduzieren auch im Hinblick auf die Millenniums-Entwicklungsziele der UNO, die eine Halbierung der

Zahl der Armen bis zum Jahre 2015 anstreben. Die Pariser Erklärung ist ein Ausdruck des allgemeinen Konsenses innerhalb der internationalen Gemeinschaft, Durchführung und Management der EZ umfassend zu reformieren, um eine Verbesserung ihrer Wirksamkeit und Ergebnisse zu erzielen. Im Mittelpunkt stehen dabei fünf sich gegenseitig verstärkende Kernprinzipien bzw. Partnerschaftsverpflichtungen:

- Stärkung der Eigenverantwortung der Partnerländer (*Ownership*)
- Ausrichtung auf die Entwicklungsstrategie, -institutionen und -verfahren der Partnerländer (*Alignment*)
- Harmonisierung und größere Transparenz der Geberaktivitäten (*Harmonisierung*)
- Einführung eines ergebnisorientierten Managements (*Managing for Results*)
- Gegenseitige Rechenschaftspflicht (*Mutual Accountability*)

Kontext der PD im Laufe der Entwicklungsdekaden

Die Pariser Erklärung hat in den drei Jahren seit ihrer Verabschiedung bereits eine beträchtliche Anzahl beschreibender und bewertender Beiträge aus Wissenschaft und Praxis hervorgerufen, insbesondere hinsichtlich ihrer entwicklungspolitischen Relevanz und ihrer Umsetzung. Wenn es mit der Umsetzung auch noch hapern mag, mit der Auseinandersetzung darüber aber keineswegs. Das hat die Pariser Erklärung gemein mit vielen anderen entwicklungspolitischen Ansätzen und Strategien seit Beginn der sechziger Jahre. Bevor näher auf „von Paris nach Accra“ eingegangen wird, soll der lange Weg der Entwicklungsbemühungen bis 2005, der sich oft als Um- oder auch Irrweg herausstellte, skizziert werden.²

Nach der Unabhängigkeit vieler Länder in den sechziger Jahren stand das Entwicklungsmodell der nachholenden Entwicklung („Entwicklung durch Wachstum“, „Trickle-Down-Effects“) in der EZ Pate. Als dessen Scheitern deutlich wurde, entstand die Grundbedürfnisstrategie (materielle und immaterielle Grundbedürfnisse; Beginn der direkten Armutsbekämpfung) in den siebziger Jahren. Dem folgte das „verlorene Jahrzehnt“ mit hoher Verschuldung der Entwicklungsländer, in die auch die ersten vom Internationalen Währungsfonds (IMF) zusammen mit der Weltbank initiierten Strukturanpassungsprogramme (SAPs) fielen. Die daraus resultierenden sozialen Verwerfungen sollten mit Programmen zur Abfederung der Folgen

der sozialen Auswirkungen (*Programme of Actions to Mitigate the Social Costs of Adjustment – PAMSCAD*) korrigiert werden. Das ist gleichzeitig der Beginn der vom IMF eingeläuteten und der Weltbank den Entwicklungsländern auferlegten Phase der Marktliberalisierung und makroökonomischen Stabilisierung. In den neunziger Jahren wurde dann das Prinzip der „nachhaltigen Entwicklung“ verfolgt, in der „Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe“, unter anderem unter Einbeziehung der Gleichstellung der Geschlechter, der prägende Leitsatz war. Es ist die Zeit, in der erstmals auch Fragen des Ressourcenverbrauchs und der Umweltverträglichkeit aufgeworfen wurden. Alles das wurde in der „Agenda 21“ verankert, einen Vorläufer der UN-Millenniumserklärung im Jahr 2000, die dann die wesentliche Grundlage für die Millenniums-Entwicklungsziele der UN (*Millennium Development Goals – MDGs*) darstellte, den messbaren Teil der Millenniumserklärung.³ Diese wiederum sind das Zielgerüst, auf das die Pariser Erklärung aufsetzt. Nicht zuletzt müssen die *Multi Donor Budget Support* (MDBS)-Programme erwähnt werden. Sie genießen beispielsweise bei der Europäischen Kommission (EC) auch deshalb hohe Beliebtheit, weil sich im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds (EDF) im Laufe der Zeit Milliardensummen aufgestaut haben, die vor allem in Afrika im Rahmen traditioneller EZ-Projekte und -Programme der Europäischen Union (EU) nicht abfließen können.

Am Ende der vier so genannten Entwicklungsdekaden musste konstatiert werden, dass das Problem der Massenarmut sich relativ und absolut nicht verringert, sondern noch verschärft hatte. Allerdings gibt es eine kaum noch überschaubare Vielfalt von Armutsdefinitionen und -indikatoren. Ohne hier einen wissenschaftlichen Anspruch erheben zu wollen, soll doch zumindest zum Grundverständnis eine Definition von Rauch (2007:2) vorangestellt werden:

„Armut, normativ und politisch definiert, wird hier gemessen an der Möglichkeit von Menschen, zumindest ihre Grundbedürfnisse auf gesicherter Basis, also ohne täglichen Kampf ums nackte Überleben, zu befriedigen. Dies entspricht dem universellen Anspruch auf ein menschenwürdiges Leben und ist deshalb die gesellschaftspolitische Messlatte für politische Interventionen seitens des Staates und seitens einer entstehenden Weltgesellschaft, die begreift, dass aus globalen Zusammenhängen resultierende Probleme eine gemeinsame globale Verantwortung erfordern.“

Während der vier Entwicklungsdekaden wurden parallel vier Jahrzehnte lang entwicklungstheoretische Debatten geführt, die ein breites Einvernehmen darüber erzielten, dass externe und interne Verursachungszusammenhänge in ihrem jeweils unterschiedlichen Kontext zu analysieren und zu berücksichtigen sind. Weithin akzeptiert ist daher die Prämisse, dass nur die Einbeziehung ökonomischer, politisch-institutioneller, soziokultureller und ökologischer Faktoren zur angemessenen Erklärung von Armut führen könne. Das ist auch der Grund dafür, dass einseitige Strategien zur Überwindung der Armut bisher fehlgeschlagen sind.

Es war daher überfällig, dass nach der Diskussion über Marktliberalisierung und makroökonomische Stabilisierung das Thema Armut wieder zunehmend in den Mittelpunkt des Interesses rückte, was sich in den MDGs und den damit korrespondierenden Aktionsprogrammen der verschiedensten Geber und Länder niederschlug. Die Weltbank (WB) initiierte dann die Erarbeitung von *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs) als Eingangsvoraussetzung für ihre Programme, und wie so oft folgten auch andere Geber dieser WB-Vorgabe. Mit Hilfe der PRSPs sollen im Rahmen der Entschuldungsinitiative (HIPC) arme Länder unter breiter Beteiligung der Zivilgesellschaft und mit Unterstützung von Fachleuten der Geberorganisationen ihre Armutsminderungsstrategien entsprechend der spezifischen Armutssituation im jeweiligen Land selbst formulieren. (Vergleiche näher Rauch 2007:13f.)

In diesem weiteren entwicklungspolitischen Kontext ist die so genannte *Aid-Effectiveness*-Debatte zu sehen, die ihren Ursprung in der Legitimationskrise der Entwicklungszusammenarbeit hat und unter anderem auch ihren Niederschlag in der Pariser Erklärung findet.

BEWERTENDE ANMERKUNGEN ZUR PARISER ERKLÄRUNG

Die PD – technokratisch oder politisch?

Im Folgenden sollen einige exemplarische und relevante Aspekte angeprochen werden, die in weiten Teilen deckungsgleich mit der Sichtweise zivilgesellschaftlicher Organisationen sind. Es handelt sich dabei in erster Linie um Themen wie der mangelnden Verankerung der Menschenrechte, den Demokratiebestrebungen (*Good Governance*), der Umweltverträglichkeit und der Gleichstellung der Geschlechter. Die Defizite in diesen Bereichen sind nach weit verbreiteter Auffassung die primären Ursachen

für eine nicht ausreichende Verminderung von Armut und Ungerechtigkeit. An vorrangiger Stelle steht in diesem Zusammenhang die Frage, inwieweit die PD den politischen Implikationen der EZ gerecht wird. Zunächst ist festzuhalten, dass es sich beim PD-Prozess nur um einen Teilaspekt der EZ handelt, sozusagen um eine Untermenge. Das wird in der Pariser Erklärung auch nicht weiter kaschiert, denn dort ist die Rede von der Effektivität der *Hilfe*, nicht aber von der Effektivität der *Entwicklungszusammenarbeit* (Bornhorst 2007:12). So wird die unbefriedigende Entwicklung in zahlreichen Entwicklungsländern – inzwischen ist die Rede von *Partnerländern*⁴ – neben einem zu geringen Finanzvolumen vor allem auch in der mangelnden technischen Effektivität der Hilfszahlungen und -leistungen gesehen, wobei angenommen wird, dass die Probleme durch besseres Management und technokratisch-administrative Maßnahmen überwunden werden könnten. Eine derartig eng gefasste Rechenschaft über die Wirksamkeit der EZ-Projekte und -Programme greift aber zu kurz. Denn bei der EZ geht es, wie bereits ausgeführt, um einen wesentlich umfassenderen Anspruch.

Im Gegensatz dazu sprechen Feidieker und Kadel (2007:5) der Pariser Erklärung beträchtliches politisches Potenzial zu und weisen auf die notwendigen langwierigen und schwierigen Prozesse hin. Die der Pariser Erklärung zugrunde liegenden Partnerschaftsverpflichtungen, wie zum Beispiel zu Komplementarität und Arbeitsteilung, zur Nutzung der Partnersysteme im Haushalts- und Beschaffungswesen oder auch zur wechselseitigen Rechenschaftslegung würden zwangsläufig zu einem politischen Umdenken führen. „Dieses vollzieht sich nur allmählich und bedarf in Hinblick auf seine weitere Umsetzung noch einer intensiven Debatte mit unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren auf Partnerland- und Geberseite. So gibt es bei vielen Gebbern noch immer weit verbreitete Vorbehalte gegen eine programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit, beispielsweise aufgrund eines befürchteten Verlusts an Sichtbarkeit von Maßnahmen, die in programmorientierte Ansätze eingebettet sind, aufgrund von institutionenpolitischen Eigeninteressen oder auch aufgrund von Risiken der Mittelfehlverwendung.“ Dieser Einschätzung ist entgegenzuhalten, dass es in der Realität, also in der bisherigen Umsetzung der PD, aber auch der MDBS-Programme, nicht so aussieht, als würde dieses politische Potenzial wirklich genutzt, und zwar gilt dies für den Süden wie den Norden. So weist ein leitender Mitarbeiter der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) darauf hin, „dass Flexibilität für die Geberorganisationen auch Grenzen hat, da sie nach festen Regeln“

arbeiten und deren Richtlinien und Vorgehensweisen die Prioritäten zahlreicher Interessenvertreter widerspiegeln". (Fedon 2006: 12)

Erstaunlich ist, dass es – mit Einschränkungen – der Norden ist, der den moralischen Zeigefinger hebt und selbst entwickelte Demokratien trotz vorhandener institutioneller Ressourcen den eingegangenen Verpflichtungen nur zögerlich bis gar nicht nachkommen. Dass hier Eigeninteressen im Spiel sind, zeigt das Beispiel der Verhandlung der *Conditionalities* 2005 in Paris:

„Conditionality became the thorniest issue in the negotiations towards the drafting of the Paris Declaration. At the last minute during the Ministerial meeting of the Paris High Level Forum in March 2005, floor deliberations were suspended when Norway and the EU raised a last ditch effort to get commitment to reduce conditionalities in the Paris Declaration resulting in a US walkout. As a result, the Paris Declaration is surprisingly silent on conditionality while calling for aid effectiveness reform and building ownership. Researchers and CSOs have criticized the Paris Declaration as fundamentally flawed because of this.“ (Tujan 2008: 21)

Abschließend muss grundsätzlich in Zweifel gezogen werden, ob die angesprochenen politischen Prozesse nachhaltig, d.h. einen Regimewechsel überdauernd⁵, in Gang gesetzt und zu einem erfolgreichen Ende geführt werden können. Es handelt sich in der Regel um oberflächlich verankerte Demokratien, die oft nur einen demokratischen Fassadencharakter aufweisen. Sie sind auch fast 50 Jahre nach ihrer Unabhängigkeit noch durch hochgradig klientelistische Regierungsstrukturen charakterisiert und verkörpern Staatsgebilde, die aufgrund ihrer ethnischen Vielfalt weit davon entfernt sind, homogen im Sinne von Nationalstaaten zu sein. Letzteres ist aber eine Grundvoraussetzung für Demokratieentwicklung nach westlichem Modell.

Mangelnde Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen Organisationen?

Es war schnell deutlich geworden, dass die in der Pariser Erklärung lediglich erwähnte prinzipielle Anerkennung der Rolle der Zivilgesellschaft zu kurz greift. Dieser Umstand wurde, zumindest formal, schnell mit der Einrichtung einer *Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness* korrigiert, die von einer *International CSO Steering Group* koordiniert wird; beide sollen den PD-Prozess begleiten. Folgerichtig stand auf dem

HLF 3 in Accra ein Diskussionsforum „The role of civil society organizations in advancing aid effectiveness“ neben acht weiteren Foren (Round-tables) gleichberechtigt auf der Tagesordnung. Die *Terms of Reference* (TOR) des zivilgesellschaftlichen Diskussionsforums (*Roundtable 6*) lauten:

„This roundtable would explore the role of civil society organizations in advancing aid effectiveness. It would present an opportunity to award recognition to civil society and discuss the possible roles civil society could play in advancing aid effectiveness and enriching the international aid agenda.“⁶

Die Wortwahl allein zeigt, dass die Nichtregierungsorganisationen (NRO) Sorge tragen müssen, nicht instrumentalisiert zu werden. Andererseits kann man aber unterstellen, dass die Architekten des PD-Prozesses ein genuines Interesse an einer – aus ihrer Sicht – effektiven Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen Organisationen haben. Denn auch sie wissen, dass die Advocacy-Arbeit der NRO erst dazu beiträgt, arme und marginalisierte Bevölkerungsgruppen, wenn überhaupt, in die Lage zu versetzen, ihre Interessen selbst zu formulieren und zu vertreten. Sie zielt auf die Initiierung zivilgesellschaftlicher Meinungsbildungs-, Partizipations- und Demokratisierungsprozesse ab. Erst dadurch kann benachteiligte Bevölkerungsgruppen eine Stimme verliehen und können deren Bedürfnisse in die Ausarbeitung von *Poverty Reduction Strategy Papers* oder nationalen Entwicklungsstrategien sinnvoll eingebracht werden. (Feidieker, T. und Kadel 2007: 6f.)

Um einer Instrumentalisierung vorzubeugen, muss die Zivilgesellschaft bereits in die konkreten Planungs- und Begleitprozesse einbezogen werden. Nur dann kann die Gefahr vermieden werden, „dass einige Strukturlemente und Grundgedanken der *Paris Declaration* sehr rasch als Argumentationsplattform genutzt werden könnten, um zum Beispiel bei veränderten politischen Vorzeichen die NRO enger ‚an die Kandare‘ zu nehmen“. (Bornhorst 2007: 20) NRO können ihre Stärke aber nur dann nutzen und sinnvoll einbringen, wenn sie nicht als „Transmissionsriemen staatlicher Politik“ (Bornhorst) beziehungsweise der Programme staatlicher EZ-Organisationen gesehen werden, sondern als gleichberechtigte Partner.

**Anmerkungen zu einigen der Kernprinzipien bzw.
Partnerschaftsverpflichtungen der Pariser Erklärung**

Stärkung der Eigenverantwortung der Partnerländer (ownership)

Hier ist bei der staatlichen EZ zu beachten: *Ownership* ist wesentlich, muss aber demokratisch sein. Bornhorst (2007:13) weist in diesem Zusammenhang unter anderem darauf hin, dass zu hinterfragen sei, von welchen Partnern hier die Rede ist und wie deren Interessen entstehen, formuliert und natürlich durchgesetzt werden. So könne nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass die Interessen eines Partnerstaates (sprich der Regierung in diesem Land) auch gleichzeitig die Interessen derer sind, von denen die NRO sprechen, wenn es zum Beispiel um Armutsbekämpfung oder Demokratieförderung geht. Gerade der Widerspruch zwischen Regierungsinteressen und tatsächlicher Lage weiter Teile der Bevölkerung sei ja oft eines der zentralen Probleme beziehungsweise eine der Ursachen der Unterentwicklung. Six, Langthaler und Obrovsky (2007:3) weisen im Kontext von *Ownership* auf die fehlenden Kapazitäten zu ihrer Erlangung hin, und vor allem auch darauf, dass es bisher keine einheitlichen Strategien zu ihrer Bildung und Entwicklung gibt. Unter diesem Aspekt stellt *Ownership* die größte Herausforderung unter den Kernprinzipien dar. Wenn die Entwicklung dieser Kapazitäten nun ein Prozess ist, so Six, Langthaler und Obrovsky (2007:24) weiter, der notwendigerweise unter Ownership des jeweiligen Landes stattfinden muss, diese *Ownership* jedoch zumindest grundlegende staatliche Kapazitäten voraussetzt, so deutet dieser Teufelskreis einander bedingender struktureller Defizite darauf hin, dass mangelnde Kapazitäten in diesem Bereich zunächst als Auswirkungen beziehungsweise Symptome und nicht als Ursachen von Unterentwicklung und Armut anzusehen sind. Lösungen, die sich bloß auf den technisch-administrativen Ansatz von Kapazitätenentwicklung beschränken und übergeordnete systemische Fragen nationaler und globaler Machtverteilung ausblenden, wird daher über ein gewisses mit finanziellen und administrativen Anstrengungen erreichbares Maß hinaus kein dauerhafter Erfolg beschieden sein können.

Targets for 2010 (12 indicators)

Ownership 1: Partners have operational development strategies; *Alignment* 2 Reliable country system, 3 Aid flows are aligned on national priorities 4 Strengthen capacity by co-ordinated support, 5a: Use of country

public financial management systems, 5b Use of country procurement systems, 6 Strengthen capacity by avoiding parallel implementation structure, 7 Aid is more predictable, 8 Aid is untied; *Harmonization*: 9 Use of common arrangements or procedures, 10 Encourage shared analysis; *Management for Results*: 11 Results-oriented frameworks, *Mutual Accountability*: 12 Mutual accountability

Quelle: <http://www.oecd.org/dataoecd/57/60/36080256.pdf>, 30. 07.2008

Ausrichtung auf die Entwicklungsstrategien, -institutionen und -verfahren der Partnerländer (Alignment)

Diesem Prinzip kommt im Rahmen der PD besondere Bedeutung zu, da zu deren Erfolgsmessung sieben der insgesamt zwölf Indikatoren definiert wurden (zu den Indikatoren siehe Kasten). Bei dieser Verpflichtung geht es vor allem darum, dass die Geber ihre gesamte Unterstützung auf die nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -verfahren der Partnerländer gründen, wie öffentliches Finanzmanagement, Budgetfinanzierung, Beschaffungswesen, Technische Zusammenarbeit und Lieferbindung.

Hier stehen auch Reformen des öffentlichen Budgetmanagements im Vordergrund. Leiderer (2005: 4) weist darauf hin, dass hierfür realistischerweise 15 bis 25 Jahre veranschlagt werden müssen. Was zunächst wie ein rein technokratisches Verfahren aussieht, ist nicht nur ein langwieriger, sondern auch hochgradig politischer Prozess, der eine Vielzahl von Geber- und Partnerinteressen berührt. Eine wirksame Reformstrategie erfordert daher von allen Beteiligten ein langfristiges Engagement, ein hohes Maß an *Ownership* für den Reformprozess auf Partnerseite sowie die Bereitschaft der Geber zu weit reichender Koordination und Arbeitsteilung bei der Unterstützung der Partner. Diesbezüglich stellt sich wieder einmal die grundsätzliche Frage, inwieweit klientelistisch ausgeprägte Regierungsstrukturen übersichtliche und nachprüfbare Finanzmanagementverfahren und -systeme überhaupt anstreben. In Ghana hat bereits das im Rahmen des *Multi Donor Budget Support* (MDBS) eingeführte Vergabesystem für Material- und Dienstleistungen, also transparente öffentliche Ausschreibungen, dazu geführt, dass in den Distrikten von der Regierung bereitgestellte Finanzmittel für den eigenverantwortlichen Bau von Schulen etc. zu großen Teilen nicht abfließen. Das Verfahren wird dort als zu kompliziert angesehen. Es ist allerdings anzunehmen, dass die höheren Hürden gegen die Zweckentfremdung öffentlicher Gelder

der Grund für das mangelnde Interesse an der Verwendung ist. Man kann dies zwar als temporär abtun, unterschätzt dabei aber wahrscheinlich die Eigeninteressen der für diese Verfahren zuständigen Eliten.

Abschließend soll darauf hingewiesen werden, dass der im Rahmen von *Alignment* an sich sinnvolle fachliche und politische Druck einer besser koordinierten Geberseite mit gemeinsamer Förderung von Programmen, Sektoren oder Budgetpositionen die große Gefahr birgt, dass die Zielsetzung „Führung durch das Kooperationsland“ (*Ownership*) untergraben wird. Denn effektive Geberkoordination⁷ kann schnell die Kapazitäten eines Partnerlandes überfordern. Es muss daher angestrebt werden, Gegengewichte in das System einzubringen, um *Ownership* strukturell zu stärken und sicherzustellen. Andererseits kann sich das Problem in den Ländern, in denen China der westlichen EZ Konkurrenz macht, schnell von selbst lösen.

Gegenseitige Rechenschaftspflicht (mutual accountability)

Um die Umsetzung der Pariser Erklärung überprüfbar zu machen, haben Geber und Partnerländer sich auf eine wechselseitige Rechenschaftspflicht verständigt. Auf Seiten der Geber beinhaltet das unter anderem eine umfassende transparente Berichtslegung über Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit. Six, Langthaler und Obrovsky (2007: 3) weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die gegenseitige Rechenschaftspflicht gegenwärtig am Fehlen entsprechender Mechanismen scheitert, die das Machtungleichgewicht zwischen Geber und Empfänger kompensieren könnten, um es tatsächlich „gegenseitig“ zu gestalten. Seitens des Nordens wird dies eher zufällig und auf das einheimische Publikum bezogen vorgenommen und muss zur Nachvollziehung, die einen Vergleich zulässt, den unterschiedlichsten Quellen entnommen werden. Selbst auf die Frage, was unter *Official Development Assistance* (ODA) fällt, werden von Land zu Land unterschiedliche Antworten gefunden.

Monitoring und Evaluierung

2006 wurde von der OECD ein *groundbreaking survey* durchgeführt, an der 34 Entwicklungsländer und 55 Geber teilnahmen. Der Survey diente der Erstellung von Grunddaten, die in Bezug auf die zwölf Indikatoren der Pariser Erklärung zu mehr Wirksamkeit in der EZ den Status quo vom Jahr 2005 wiedergeben. Diese Grunddaten dienen für 2008 beziehungs-

weise 2010 als Vergleichsmaßstab zur Messung der bis dahin erzielten Fortschritte und Defizite in der Umsetzung der Pariser Erklärung. Die Erhebung gibt daher noch keine Auskunft über Trends oder strukturelle Veränderungen.

Die wesentlichen Ergebnisse des *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration*⁸ lauten folgendermaßen:

Ownership: Das Kriterium der Existenz nationaler Entwicklungsstrategien, die bis 2010 in ergebnisorientierte operationelle Programme umgesetzt sein sollen, erfüllten 2005 lediglich 17 Prozent oder fünf der 34 befragten Empfängerländer. Das größte Defizit bestand in der Verbindung zwischen Budgetformulierung und der Ausführung nationaler Entwicklungspläne beziehungsweise der formulierten politischen Prioritäten. In beinahe allen Fällen unterminierte die Diskrepanz zwischen den von Gebern ausbezahlten Mitteln und den in den Budgetschätzungen enthaltenen Informationen die Glaubwürdigkeit der Entwicklungsbudgets.

Stärkung und Nutzung der (Empfänger-) Ländersysteme (Konsolidierung partnereigener Institutionen und Systeme wie öffentliches Finanzmanagement, Rechnungslegung, Rechnungsprüfung, Beschaffungswesen und Ergebniskontrolle beziehungsweise Monitoring): 2005 gingen 39 Prozent der EZ-Mittel an öffentliche Regierungssektoren über das öffentliche Finanzmanagement bzw. über das Beschaffungswesen der Empfängerstaaten. Der Survey stellte fest, dass dieser Prozentsatz zwischen den Empfängerländern bzw. Gebern erheblich schwankt und damit stark von der Qualität der landeseigenen Systeme abhängt (Beispiel: Dominikanische Republik zwei Prozent, Kap Verde 67 Prozent). Die Anzahl der parallelen Implementierungsstrukturen ist daher mit 1828 nach wie vor sehr hoch, ein Wert, der bis 2010 um rund zwei Drittel reduziert werden soll.

Harmonisierung der Geber: Der Survey bestätigt die Erkenntnis empirischer Untersuchungen, die im Vorfeld in Asien und Afrika durchgeführt wurden: Die Kosten, die aus der Strategie des *Ownership* und des aktiven Managements der Hilfe für die Partnerländer entstehen, sind relativ hoch. Auch die Transaktionskosten, die kurzfristig durch Strategieänderungen, Erhöhung der EZ sowie das Auftreten neuer Geber entstehen, werden in Zukunft eher steigen als fallen. Geberharmonisierung soll diesem Trend entgegensteuern. Programmhilfe wird von der Pariser Erklärung de facto auf direkte Budgethilfe reduziert, die verhältnismäßig

restriktiv definiert wird. Großer Handlungsbedarf besteht nach wie vor beim Indikator der von mindestens zwei Geberorganisationen gemeinsam durchzuführenden Feldmissionen. Bislang liegt dieser Wert bei 16 Prozent aller Missionen und soll bis 2010 auf 40 Prozent angehoben werden.

Ergebnisorientiertes Management: Dafür werden drei Auswertungskriterien herangezogen: die Qualität der Information über den Stand von Entwicklung; der Zugang der Akteure zu dieser Information und koordiniertes Monitoring und Evaluierung auf Länderebene. Die dafür notwendigen *Performance Assessment Frameworks* wurden nach ihrer Qualität in fünf Kategorien eingeteilt, um zu messen, in welchen Ländern diese Frameworks mit welcher Qualität vorhanden sind. Null Prozent der untersuchten Partnerländer hatten ein Framework mit der Qualität A, lediglich sieben Prozent mit der Qualität B und die große Mehrheit (59 Prozent) mit der Qualität C und D (34 Prozent). Das vorgegebene Ziel der Pariser Agenda ist es, den Anteil in B von sieben auf 38 Prozent zu heben. Im Allgemeinen bleibt also eine der wesentlichen Aufgaben bis 2010 das Bestreben, Ergebnsnachweise in entsprechende Politiken zu übersetzen.

Gegenseitige Rechenschaftspflicht: Das Bestreben, Mechanismen zur „ gegenseitigen Bewertung der erzielten Fortschritte“ (Indikator 12) einzurichten, befindet sich erst im Anfangsstadium. Eine Minderheit von 15 der 34 Empfängerländer (44 Prozent) gab an, einen derartigen Mechanismus bereits implementiert zu haben. In vielen Ländern wird dabei auf die Erfahrungen zurückgegriffen, die mit Aktionsplänen zur Harmonisierung der Geber gemacht wurden.

RESÜMEE

Eingangs wurden Ziel und Zweck des 3. High Level Forums beschrieben, nämlich die bisherigen Fortschritte bei der Umsetzung der Pariser Erklärung zu überprüfen und eine Zwischenbilanz des bisher Erreichten zu ziehen. Darüber hinaus sollten das weitere Vorgehen nach dem Fahrplan der Pariser Erklärung für Implementierung und Monitoring der EZ-Wirksamkeit beschlossen werden, um abschließend einen Aktionsplan, die Accra Agenda for Action, präsentieren zu können.

Am Ende der Veranstaltung sollte eine Roadmap vorliegen, die vor allem im Vergleich zur Pariser Erklärung von 2005 die Belange der Zivilgesellschaft in einem weitaus höheren Maße berücksichtigte. Dazu trug auch

das parallel stattfindende zivilgesellschaftliche Forum bei, und sei es nur im Sinne von politischem Druck auf die Delegierten des HLF 3. Ein stärker die Belange der Zivilgesellschaft berücksichtigendes Aktionsprogramm wird einen Großteil der bisherigen politischen Defizite beseitigen und damit Angriffspunkte für Kritik minimieren.

Es wurde aber darauf geachtet, dass die Accra Agenda for Action den eigentlichen Fokus, die EZ-Wirksamkeit (*Aid Effectiveness*), stringent einfängt und nicht mit zu vielen Themen überfrachtet. Vor diesem Hintergrund sollte in erster Linie eine Konzentration auf die drei wesentlichen Punkte, die im Vorstadium der Pariser Erklärung immer wieder thematisiert wurden, vorgenommen werden: (1) Rationalisierung des zu komplexen EZ-Systems und Verringerung der zu hohen Transaktionskosten; (2) Rechenschaft gegenüber der Bevölkerung im Norden, wofür die EZ verwendet wird, vor allem vor dem Hintergrund der Meldungen über Korruption und Menschenrechtsverletzungen und den Umstand, dass die Armutsbekämpfung wenig Fortschritte macht; und (3) die gegenwärtige Entwicklungshilfearchitektur wird zu sehr von den reichen Ländern des Nordens dominiert, also Abbau des Demokratie- und Legitimationsdefizits. (Tandon 2008: 299)

Im Folgenden soll versucht werden, anhand von Beispielen aus Ghana den armutsorientierten EZ-Kontext, in dem die Pariser Erklärung steht, noch einmal kritisch zu hinterfragen. Erklärend soll vorangeschickt werden, dass Ghana in den letzten acht Jahren zum Liebling der internationalen Gebergemeinschaft avanciert ist, und das nicht ohne Grund. Zum einen ist es im westafrikanischen Kontext neben Benin, das aber wegen seiner geringeren Größe kaum eine Rolle spielt, eines der wenigen stabilen Länder in der Region. Zum anderen war der neuen Regierung Kufour von Beginn an (2001) an einem guten Verhältnis zur internationalen Gebergemeinschaft gelegen, begünstigt durch den Umstand, dass sich seine Partei, die New Patriotic Party, traditionell dem Wirtschaftsliberalismus verpflichtet fühlt. Vor der Pariser Erklärung 2005 hat Ghana bereits mit Unterstützung von Weltbank und anderen Gebern seit 2002 im Rahmen des *Multi-Donor Budget Support*-Prozesses weitgehende Reformvorhaben vorangetrieben und die demokratische Regierungsführung verbessert. Das schlägt sich sowohl in der Verbesserung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen als auch in einer weitgehend freien Presse sichtbar nieder, um nur zwei Beispiele zu nennen. Der MDBS-Prozess hat dazu beigetragen, ein transparenteres *Public Finance*

Management (PFM)-System zu schaffen und den öffentlichen Dienst zu reformieren. Diese Entwicklungen sind zwar noch nicht abgeschlossen, aber Ghana ist im Sinne der Pariser Erklärung „on track“.

Wer durch Accra fährt, wird diese positive Einschätzung begeistert teilen. Wer sich aber in die Problemgebiete der Stadt begibt, stellt fest, dass Hunderttausende von Einwohnern weder fließend Wasser noch Elektrizität haben. Dort wird pro Liter für in Blechkanistern angeliefertes Wasser mehr gezahlt als in Gebieten mit öffentlicher Versorgung. Auf seiner Reise ins Landesinnere kommt der Besucher an der Peripherie Accras zunächst an wilden Technikschratt-Müllkippen vorbei. Dort schlachten Kinder alte Computer und andere Elektronikgeräte unter Gefährdung ihrer Gesundheit mit bloßen Händen aus. Dieser Technikschratt kommt aus den Industrieländern des Nordens und wird dort – kriminell als Gebrauchtware deklariert – mit Gewinn in den Entwicklungsländern entsorgt. Bei einer weiteren Reise ins Landesinnere sollte ein Besucher die von der internationalen Gemeinschaft finanzierten Teerstraßen nicht verlassen. Allerdings wird er ganz im Norden erst gar keine Teerstraßen vorfinden. Dort wird er auch Tausende von Schulkindern antreffen, die unter Bäumen auf dem blanken Erdboden sitzend von einem „Lehrer“ unterrichtet werden, der selbst nur einen Hauptschulabschluss und niemals eine Weiterbildung als Lehrer erfahren hat. Sollte er dann noch vor den Küsten Ghanas segeln, wird er, oft noch in der Sechs-Meilen-Zone, schwimmende Fischfabriken aus Europa und Asien antreffen, die die Küsten leer fischen und den einheimischen Fischern ihre Existenzgrundlage rauben. (Vgl. z.B. Schmidt und Schönfeld 2008: 202) Die Implikationen der geschilderten Szenerie sind offensichtlich: Welchen Beitrag kann der PD-Prozess leisten, um auch die arme Bevölkerung von der Entwicklung profitieren zu lassen? Nördliche Geschäftemacher und südlische lokale Eliten verdienen an diesen Geschäften gemeinsam. In den nördlichen Demokratien wird darüber berichtet, aber Politik und Gesellschaft schauen weg. Im Jahreswirtschaftsbericht Ghana 2005 der Deutschen Botschaft wird zwar darauf hingewiesen, dass „ab November 2006 erstmals durchgängig technische Kontrollen für importierte Klimageräte und andere Elektroerzeugnisse eingeführt werden [sollen]. Ghana kämpft wie andere afrikanische Länder auch mit massiven Importen von Elektroschrott“. Abgesehen davon, dass diese technische Kontrolle nicht erfolgt,⁹ stellt sich die Frage, warum ein solches Phänomen seitens der nördlichen Demokratien, die über die entsprechenden technischen Ressourcen und Kapazitäten verfügen, zugelassen wird. MDGs, MDBS und Pariser Erklärung relativieren sich vor dem Hintergrund dieser

Tatsachen, ganz abgesehen von nördlichen Baumwoll- und Agrarsubventionierungen. Hier ist insbesondere auch die politische Bildung herausgefordert, und zwar insofern sie durch politische Aufklärung im Norden diesen Praktiken entgegenwirken kann. Durch den vorliegenden Artikel zieht sich wie ein roter Faden das Unbehagen an einer Technokratisierung der EZ – obwohl andererseits anerkannt wird, dass die Pariser Erklärung gerade aus einem Unbehagen an dieser EZ entstanden ist und unter anderem im Rahmen des *Ownership*-Prinzips auch politische Änderungen zum Besseren anstrebt und begünstigt. Jedoch muss gerade vor dem Hintergrund der EZ-Geschichte die Frage mahnen und selbst kritisch stets im Raum bleiben, wem die neuen Instrumente dienen. Ebenfalls kritisch zu hinterfragen bleibt, inwieweit die Verfahren des PD-Prozesses (einschließlich der MDBS-Programme etc.) Good Governance-Bestrebungen und Demokratieentwicklung konterkarieren. Das soll wiederum an einem Beispiel aus Ghana illustriert werden, und zwar dem MDBS-Programm. Im Jahr 2005 machten die MDBS-Zahlungen der internationalen Gebergemeinschaft neun Prozent des gesamten Regierungshaushaltes aus. Das MDBS-Volumen wird im Jahr 2008 voraussichtlich mit 350 Millionen US-Dollar das bisher höchste seit 2002 sein, gleichzeitig wird aber der relative Anteil am Gesamtbudget aufgrund eines gewachsenen Gesamthaushalts auf ca. fünf Prozent sinken¹⁰ (nicht zuletzt, weil Ghana aufgrund eines guten Ratings Finanzmittel auf dem von Geberkonditionen freien internationalen Kapitalmarkt aufnimmt). Aber nicht der Anteil am Gesamthaushalt ist in diesem Zusammenhang entscheidend, sondern, wie hoch der MDBS-Anteil am frei gestaltbaren Teil des Staatshaushalts ist. Man kann davon ausgehen, dass ca. 90 Prozent eines Haushaltes aufgrund von Verpflichtungen vorgegeben, also fixe Größen sind und keinen politischen Gestaltungsspielraum ermöglichen. Von den verbleibenden zehn Prozent macht der MDBS-Anteil aber nach Expertenschätzungen ca. 50 bis 60 Prozent aus, also eine für die Regierung Ghanas durchaus wichtige Größenordnung. Aber genau dieser frei gestaltbare Anteil entzieht sich der Kontrolle durch das Parlament, da die Regierung vorher die Verwendung dieser Mittel auf der Technokratieebene mit den Gebern aushandelt und entsprechende Parlamentsanfragen unter Hinweis auf die Geberbindung abwimmelt. Auf der anderen Seite werden im Rahmen der politischen EZ nicht unerhebliche Projektmittel für Parlamentsförderung eingesetzt, um die politische Kontroll- und Überwachungsfunktionen nationaler Parlamente zu stärken – die dann durch die Praxis der internationalen EZ wieder untergraben werden. Lösungen zur Beseitigung dieses Widerspruchs erfordern nicht unerhebliche Änderungen der internationalen EZ-Verfahren. Auf den ersten Blick

würden sie diese Verfahren zunächst langwieriger gestalten. Langfristig zahlt sich das aber aus, da sie zu Nachhaltigkeit führen und so das *Ownership*-Prinzip bedeutsam befördern würden.

Ein weiterer Aspekt bezieht sich auf den Umstand, dass Ghanas Status als Geberliebling unter anderem dazu geführt hat, dass das Land überfordert ist. Bemerkbar macht sich das in der Überauslastung der Absorptionskapazitäten der einheimischen Ministerialverwaltungen.

Um überhaupt noch hin und wieder selbstbestimmt arbeiten zu können, hat die ghanaische Regierung daher zwei Monate im Jahr als „missionsfrei“ deklariert. In diesen Monaten können Geber und Partnerländer keine EZ-Abordnungen ins Land schicken. Die Überförderung hat auch dazu geführt, dass die Lösung vieler sozialer Probleme an die Geber weitergereicht wird. Im Land selbst wird dies von kritischen Journalisten und Vertretern der Zivilgesellschaft öffentlich thematisiert und bereits der Begriff einer *aid-dominated political culture* geprägt. Diese Stimmen weisen darauf hin, dass ausländische Hilfe dem Land die Eigenbestimmung nimmt und auch eine Erhöhung der EZ-Mittel die anstehenden landesspezifischen Probleme nicht lösen könne, im Gegenteil in ihrer Wirkung sogar kontraproduktiv sei. Stellvertretend soll hier Franklin Cudjoe zitiert werden, der sich bereits in mehreren Zeitungsartikeln gegen EZ ausgesprochen hat, da seiner Ansicht nach die negativen Aspekte überwiegen. Dabei macht er eher die einheimische Elite als die ausländischen Geber verantwortlich. Gemünzt auf EZ-Fördermaßnahmen in der Privatsektorförderung schreibt er im Vorfeld des HLF 3 Meetings in Accra:¹¹

„The damaging effects of increased aid, even the type that ticks all the checkboxes on the best practice evaluation form‘ on the culture of enterprise and innovation, as has been oft-lamented by African entrepreneurs like Herman Chinery-Hesse, will scant receive attention. Herman’s concerns that even the most conscientious technocrats, like a number he is acquainted with in his native Ghana, become impediments to innovation and enterprise in an aid-dominated political culture, which is the case across Africa, are unlikely to be heard.“¹²

Plea for comprehensive reform aid reform

Abschließend soll resümiert werden, dass sich EZ nicht nur im Süden demokratisch emanzipieren muss, sondern in dieser Hinsicht auch in den Ländern des Nordens erhebliche Defizite bestehen. In diesem Sinne wäre es daher sinnvoll, zusätzliche EZ-Mittel für politische Bildung im Norden anstatt im Süden einzusetzen, mit dem Ziel, die Länder des Südens auch wirklich auf gleicher Augenhöhe anzutreffen. Das wiederum würde den Prozess der Emanzipation des Südens vom Norden beschleunigen. Die Doha-Gespräche zur Liberalisierung des Welthandels lassen diesen Wunsch aber eher utopisch erscheinen. Vor diesem Hintergrund gibt es wohl gegenwärtig keine Alternative zum Prozess der Pariser Erklärung, wie gehandicapt er auch immer sein mag. Dabei steht mehr Hoffnung als Vertrauen Pate, dass dieser Prozess die notwendigen politischen Prozesse im Süden wie im Norden befördert. Hilfreich wäre dabei, wenn das komplizierte internationale Hilfesystem endlich einmal gründlich reformiert würde, damit es nicht nur von Experten, wenn überhaupt, verstanden wird, sondern es sich auch dem Normalbürger, der es größtenteils über Steuern finanziert, erschließt.

Vor diesem Hintergrund gibt es wohl gegenwärtig keine Alternative zum Prozess der Pariser Erklärung.

Das dritte High Level Forum (HLF 3) war eine Mammutveranstaltung von ca. 800 Ministern und Regierungsvertretern sowie über 600 – andere Quellen sprechen von 1000 – weltweit angereisten Mitgliedern von ca. 350 zivilgesellschaftlichen Organisationen (NRO/CSO) aus 88 Ländern. Offiziell waren nur 50 NRO-Vertreter zu den HLF-Sitzungen und Roundtables zugelassen, tatsächlich wurden dann aber knapp 150 akzeptiert. Zum Vergleich: In Paris beim HLF 2 in 2005, das zur *Paris Declaration* führte, waren lediglich 14 NRO-Vertreter anwesend beziehungsweise zugelassen worden. Obwohl die Ergebnisse des HLF 3, die Accra Agenda of Action (AAA), weit hinter den Erwartungen der NRO zurückbleiben, bestätigte Bundesministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul, dass ohne den Druck der NRO die Fortschritte, mit denen sie sich anlässlich eines Treffens deutscher EZ-Organisationen letztlich zufrieden zeigte, nicht möglich gewesen wären. Die endgültigen Positionen der NRO waren auf einem *CSO Parallel Forum*, das vom 31. August bis zum 1. September 2008 in Accra stattfand, festgelegt worden.

Insbesondere die USA – in deren Schlepptau auch die Weltbank – und Japan zeigten keinen wirklichen Willen, die Entwicklungshilfe (EZ) effektiver zu gestalten: „Man könnte sogar meinen, es sei ihnen gleichgültig, ob die EZ ihre Ziele erreicht oder nicht“, so Peter Lanzet, VENRO-Vertreter in Accra. Es war dann das einheitliche Auftreten der Europäer, das einen weitgehenden Stillstand gegenüber der Pariser Erklärung aus 2005 verhinderte. Die Endversion der AAA ist zwar gegenüber dem vor der Konferenz vorliegenden Entwurf nicht mehr radikal verändert worden, aber am Ende waren dann doch einige Verbesserungen zu verzeichnen. Und das ist den europäischen Ministern zu verdanken, die letzte Änderungen im Sinne der Forderungen der NRO und der Entwicklungsländer erzwangen. Fazit: Der verabschiedete Accra Plan of Action (AAA) ist besser als er schlimmstenfalls hätte sein können.

Es ist auch interessant – aber letztlich nicht verwunderlich –, dass sich die afrikanischen Länder, die es sich offensichtlich nicht mit der WB verderben wollten, im Gegensatz zu den asiatischen und südamerikanischen Ländern vollkommen bedeckt hielten. Es war auch nicht zu erkennen, dass sie irgendeinen Abstimmungsmechanismus im Vorfeld und während des HLF 3 aufgebaut hätten, zum Beispiel über die Afrikanische Union (AU). Auch die afrikanischen Kirchen pflegten eher einen *low profile*-Ansatz, obwohl sie mit sechs NRO-Vertretern repräsentiert waren und im Vorfeld ein afrikaweites zivilgesellschaftliches Kirchennetzwerk und während des HLF 3 umfangreiche Positionspapiere erarbeitet hatten.

Was waren nun die unterschiedlichen Positionen, um die gerungen wurde?

Das weltweite CSO-Netzwerk, koordiniert von der CSO International Steering Group, hatte unter aktiver Mitarbeit des deutschen NRO-Netzwerks VENRO im Vorfeld klare Forderungen an die Regierungsvertreter des HLF 3 artikuliert. Daran gemessen wurden die Defizite der dann verabschiedeten AAA in einer Erklärung nach dem HLF 3 wie folgt gelistet:¹³

- Removing harmful policy conditionality that undermines democratic processes;
- Ensuring aid doesn't bypass domestic processes and scrutiny;
- Making aid much more predictable over the medium term so that they can plan effectively;

- Untying all aid from the purchase of rich country goods and services, including food aid and technical assistance. 75 % of food aid comes directly from rich countries, undermining local markets and developing countries are often forced to contract expensive consultants from donor countries rather than drawing on their own expertise.

Es ist inzwischen Gemeinplatz – oder sollte es sein –, dass EZ nur ein Teil einer Gleichung ist und daher im weiteren weltwirtschaftlichen Kontext analysiert werden muss. Ohne die Beseitigung von strukturellen Defiziten in anderen Sektoren – Interaktion mit Handel (Stichwort: Doha-Runde), Verschuldung/Schuldenabbau, interne und internationale Ressourcenmobilisierung sowie internationales *Governance System* – bleibt der eher technische Ansatz der HLF 3-Prozesse bestenfalls unwirksam, schlimmstenfalls schadet er den EL.

Wenn hier öfters die Positionen der NRO herangezogen werden, muss dennoch kritisch angemerkt werden, dass sich die NRO mit dem Ruf nach mehr EZ-Geldmitteln mit den offiziellen Positionen einig sind. Es geht auch ihnen um – verständliche – Eigeninteressen. Viele Forderungen der NRO, insbesondere zu basisnahen Beteiligungsprozessen, die den Ruf nach mehr Geld rechtfertigen sollen, sind zwar im Kern politisch korrekt, erscheinen bei genauerem Hinsehen aber oft als unrealistisch. Sie blenden die politische Realität und die Machtstrukturen – vor allem auch deren Beharrungskräfte, die oft noch von der offiziellen EZ gestärkt werden – in den Ländern des Südens größtenteils aus. Letzteres – das heißt schwache Institutionen in den Empfängerländern, mangelnde technische Kompetenz und Korruption auf allen Ebenen des Regierungshandels – ist wiederum die Begründung für Länder wie die USA und Japan sowie Institutionen wie die Weltbank, auf *Conditionalities* etc. zu beharren. Die NRO sagen zwar zu Recht, dass es trotzdem Aufgabe der Geberländer ist, ihre Entwicklungshilfe zu verbessern und effizienter zu gestalten, auch um gegen solche Missstände anzugehen. Es handelt sich hier allerdings um den sprichwörtlichen Teufelskreis, den *circulus vitiosus*, der bisher von EZ-Theoretikern nur im Zusammenhang mit der Entstehung und Verfestigung des Armutproblems bemüht wurde. Er muss aber aufgrund des Versagens der EZ, diesen Zustand zu überwinden, umfassender gesehen werden.

Im mehr technokratisch-administrativen Kontext von *Aid Effectiveness* ist zunächst die Fragestellung auf den umfassenderen Ansatz von *Development Effectiveness* zu erweitern. Vor diesem Hintergrund erhebt sich dann zwangsläufig die Frage, inwieweit die auf den HLF 1/2/3 behandelten Themen die eigentlichen Probleme der Entwicklungszusammenarbeit, die zur Krise in der EZ geführt haben, abdecken. Das führt dann direkt zur eigentlichen Problematik der EZ, nämlich *Aid Dependency* beziehungsweise zur Frage, wie die EL sich von dieser Abhängigkeit befreien können. Alle an diesem Prozess Beteiligten – auf der Geberseite EZ-„Experten“, Diplomaten, UNCTAD-¹⁴ und EU-Mitarbeiter etc. und auf der EL-Seite Mitarbeiter auf der Arbeitsebene in den Ministerien, Akteure in der Wirtschaft, aufgeklärte Politiker sowie NRO-Vertreter – äußern immer wieder ihr Unbehagen, ja ihre Frustration an der gegenwärtigen Praxis der internationalen EZ.

Gerhard Wahlers, Leiter der Hauptabteilung Internationale Zusammenarbeit, Stellvertretender Generalsekretär der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), hat das Unbehagen an der herkömmlichen EZ unter anderem in einem Vorwort einer KAS-Veröffentlichung, die zusammen mit der *Danish International Development Agency (DANIDA)* und der *Brenthurst Foundation* (Südafrika) herausgegeben wurde, folgendermaßen beschrieben:

„Aid seeks to build internal capacity. However, it can produce a set of negative incentives, including rent-seeking, crowding out of private investments, and an unrealistic faith that international actors will always provide development aid. Instead of focusing on increasing aid flows to developing countries, the donor community should consider strategies to reduce dependency on aid. For some international donors, aid seems to be an excuse not to make tough domestic concessions on trade policy. Similarly, African leaders might not consider it necessary to put sufficient effort into promoting free trade, since they believe that their path to survival and development depends on aid.“¹⁵

Vor diesem Hintergrund kommt einer Politischen Stiftung eine wichtige Aufgabe bei der Erarbeitung alternativer EZ-Strategien zu. Allerdings, anstatt sich an die offizielle EZ der Weltbank oder der Bundesregierung anzuhängen – erstere fällt durch teilweise EZ/EL-abträgliche Eigeninteressen auf und letztere ist durch viele politische Rücksichtnahmen gehandicapt –, sollten vielmehr vor dem Hintergrund der oben skizzierten Pro-

blematik neue, alternative Leitbilder in der EZ entwickelt werden, um einen Paradigmenwechsel herbeizuführen. Das Kernproblem formulierte ein Diplomat am Rande der UNCTAD-Konferenz treffend folgendermaßen: „Developing countries reliant on aid want to escape from this dependence, and yet they appear unable to do so.“ Benjamin W. Mkapa, 1995 bis 2005 Präsident von Tansania, beschreibt das daraus abgeleitete Ziel folgendermaßen:¹⁶ „The primary and long-term objective [should be] to initiate a debate on development aid, and to lay out a double strategy for ending aid dependence.“

Theoretischer Ausgangspunkt könnte das zitierte, von Yosh Tandon vom South Centre/Geneva herausgegebene Büchlein *Ending Aid Dependency* sein. Die Beschäftigung mit dieser Materie beinhaltet die Überprüfung und das Überdenken alter Konzepte und Methoden der EZ, die dem Süden seit den sechziger Jahren keine eigenständige Entwicklung ermöglicht, sondern eine entwicklungshemmende Abhängigkeit vom Norden eingebracht hat. Das führt dann zwangsläufig zu radikal geänderten EZ-Ansätzen. Kurzfristiges Ziel muss es dabei sein, das Momentum des HLF 3 zu nutzen und einen Dialog über die Pariser Erklärung der OECD zur Effektivität der EZ auf der Basis der *Accra Agenda of Action (the ,Triple A)* zu starten. Die EL sollten über die für sie abträglichen Implikationen aufgeklärt werden, die eine Umsetzung der AAA für sie nach sich ziehen wird. Das trifft vor allem für afrikanische Länder zu, deren korrupte Eliten den Zufluss der Hilfegelder nicht aufs Spiel setzen wollten und daher auf dem HLF 3 lieber geschwiegen haben, um die Weltbank nicht zu verärgern. Das zeigt aber auch ein Grundproblem derartiger Politdialoge auf: Wer ist der Adressat? Denn in den offiziellen Regierungsverhandlungen sind diese Themen aus völkerrechtlichen Gründen schwer unterzubringen. Auch hier ergeben sich gerade für politische Stiftungen erhebliche operative und Kompetenzvorteile.

Da die AAA auch nicht nur annähernd Antworten auf die Frage gibt, wie die Hilfeabhängigkeit abgebaut werden kann, ist die Entwicklung einer *Exit-Strategy* für Hilfe angezeigt, die realistischerweise einen Zeithorizont von mehreren Jahrzehnten umspannen müsste. Es sei am Rande erwähnt, dass hier Erfahrungen aus Ländern wie Indien, China, Brasilien oder Malaysia wenig hilfreich sind, da in diesen Ländern der Hilfeanteil immer nur einen verschwindend geringen Anteil am Gesamthaushalt beziehungsweise ihrer Wirtschaftskraft ausgemacht hat. Sie sind daher nie in die Hilfe-Falle getappt, sondern haben sich aufgrund eigener interner Erspar-

nisse und der Entwicklung nationaler Märkte bei Schutz eigener Unternehmen und lokaler Innovationen entwickelt. Erst in den letzten Jahren haben sie sich nach außen geöffnet, um sich den Herausforderungen einer globalisierten Weltwirtschaft zu stellen.

Das sieht vor allem in Afrika vollkommen anders aus. Dort werden schwache Wirtschaften ohne jeden beziehungsweise nur mit zweifelhaftem Schutz (zum Beispiel. bei den EPAs) in die Weltwirtschaft gezwungen. Hieran sind auch die Europäer beteiligt. Obwohl das Gegen teil behauptet wird, führen die *Economic Partnership Agreements* (EPAs), die Ende 2007 die auslaufenden AKP-Abkommen (Lomé, Cotonou) ablösen sollten, im Endergebnis zu fatalen Folgen für die afrikanischen EL. Auch hier haben die Afrikaner, genauer die afrikanischen Führer, nicht mit einer Stimme gesprochen, als sie in Lissabon im Dezember 2008 über deren Annahme oder Ablehnung abstimmen mussten (wobei Ablehnung seitens der EU erst gar nicht vorgesehen war).

Das vorliegende Papier soll nur ein paar Denkanstöße geben, um den Prozess zur Entwicklung alternativer EZ-Strategien anzuregen. Der Verfasser sieht gerade bei den Politischen Stiftungen gute Voraussetzungen, sich dieser Herausforderung zu stellen.

LITERATUR

B. Bornhorst (2007), „Zivilgesellschaftliche Anforderungen an eine Reform der Entwicklungszusammenarbeit – wird die Paris Declaration ihnen gerecht?“, in: VENRO, Paris Deklaration, Armutsbekämpfung, Partizipation – passt das zusammen? 2015 im Gespräch, Nr. 12; Bonn und Berlin, Dezember 2007, S. 12–21

C. Cavalcanti (2007), Reducing the Transaction Costs for Development Assistance. Ghana's Multi-Donor Budget Support (MDBS) experience from 2003 to 2007, The World Bank. Policy Research Working Paper 4409 (2007), URL: http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContent-Server/WDSP/IB/2007/11/21/000158349_20071121_100622/Rendered/PDF/wps4409.pdf, 29.01.2008.

P. L. Fedon (2006), „Die Paris Declaration – Schritte in die richtige Richtung“, in: E+Z 7/2006, S. 241–243

T. Feidieker und J. Kadel (2007), „Die Rolle der Zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Umsetzung der Paris Declaration on Aid Effectiveness“, in: VENRO, Paris Deklaration, Armutsbekämpfung, Partizipation – passt das zusammen? 2015 im Gespräch, Nr. 12; Bonn und Berlin, Dezember 2007, S. 5–11

S. Leiderer (2005), „Analyse und Reform des öffentlichen Budgetmanagements: Ein zentrales Querschnittsthema für die programmorientierte Entwicklungspolitik“, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Hrsg.), Analysen und Stellungnahmen, 3/2005; Bonn

J. Martens (2007), Armutszeugnis – Die Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen; Halbzeitbilanz – Defizite – Perspektiven, Herausgeber: Global Policy Forum Europe / Bonn und terre des hommes / Osnabrück

T. Rauch (2007), „Von Basic Needs zu MDGs; Vier Jahrzehnte Armutsbekämpfung in Wissenschaft und Praxis und kein bisschen weiter“, in: Peripherie Nr. 107, 27. Jg. 2007, Münster, S. 216–245. URL: http://www.zeitschrift-peripherie.de/Rauch_Basic-Needs.pdf, 30.07.2008

F. Schmidt und J. Schönfeld (2008), „Die Ausplünderung Westafrikas“, in: E+Z 05/2008, S. 202–205

N. Schulz, „Nicaragua: a rude awakening for the Paris Declaration“, FRIDE Comment, November 2007

C. Six, M. Langthaler und M. Obrovsky (2007), „Die Pariser Erklärung und ihre bisherige Umsetzung – (Irr-)Wege zu mehr Wirksamkeit in der EZA“, Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE), Working Paper 17, Wien; URL: http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/WP_ParisErklaerung.pdf, 30.07.2008

Y. Tandon (2008), „Unbehagen des Südens“, in: E+Z 07/2008, S. 299–300

A. Tujan Jr. (2008), „Towards Achieving Authentic National Ownership“, URL: http://betteraid.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=138, 30.07.2008

- 1| Teilnehmerzusammensetzung siehe Linkliste am Ende.
- 2| Es liegt auf der Hand, dass die folgende Aufzählung zum einen verschiedene Ebenen nebeneinanderstellt und zum anderen nicht vollständig ist. Unerwähnt bleiben afrikanische Initiativen wie NEPAD (New Economic Partnership for Africa's Development) und dessen Ableger APRM (African Peer Review Mechanism), US-amerikanische Initiativen wie Millennium Challenge Account sowie das europäische Lomé/Cotonou-Nachfolgeabkommen EPA (Economic Partnership Agreements).
- 3| Das Thema MDGs, die mit den acht Zielen im Bereich der Armutsbekämpfung und sozialen Entwicklung den entwicklungspolitischen Referenzrahmen für Regierungen, UN-Organisationen, Wissenschaftler, NGOs und Medien bilden, kann hier nicht weiter vertieft werden. Aufgrund der Bedeutung für die Pariser Erklärung weise ich auf einen Beitrag von J. Martens hin, der in einer Untersuchung zur Halbzeit des MDG-Prozesses 2007 resümiert: „Was wurde bisher bei der Bekämpfung von Hunger und Armut und der Förderung von Gesundheit, Bildung und Geschlechtergerechtigkeit erreicht? Wo gab es die größten Fort- bzw. Rückschritte? Angesichts der weiterhin katastrophalen Lage in vielen Ländern des Südens, vor allem in Afrika, kommt der Report zu dem Schluss, dass die Halbzeitbilanz der MDGs ein doppeltes Armutszeugnis für die Regierungen darstellt: Ein Armutszeugnis für die Regierungen des Nordens, die bislang weder in ihrer Handels- und Finanzpolitik zu substanziellem Zugeständnis bereit waren, noch die notwendigen finanziellen Ressourcen zur Armutsbekämpfung als *fresh money* bereitgestellt haben. Und ein Armutszeugnis für viele Regierungen des Südens, die ihre Politik häufig nicht auf die Bekämpfung der Armut, die Überwindung sozialer Disparitäten und die Mobilisierung heimischer Ressourcen ausgerichtet haben.“ (Martens 2007:5)
- 4| Entwicklungsländer – inzwischen ist die Rede von Partnerländern. Anstelle von Partnerländern sollte besser von Partnerregierungen gesprochen werden (vgl. Bornhorst 2007: 13).
- 5| Als Beispiel soll hier Nicaragua dienen: Nach der Übernahme der Regierung durch Daniel Ortega (Sandinista) 2007 wurde der bis dahin erfolgreich begonnene und als Modellfall dienende PD-Prozess faktisch ausgesetzt. (Schulz 2007)
- 6| Quelle, siehe Linkliste am Ende.
- 7| Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass der Gebergemeinschaft oft ebenfalls ausreichende Kapazitäten fehlen. Das hat dann erschwerend zur Folge, dass hier die Weltbank dominierend auftritt und aufgrund ihrer divergierenden Interessen nicht unbedingt die oft differenzierte Gebermeinung vertritt.
- 8| Vgl. Six, Langthaler und Obrovsky (2007: 35f.).
- 9| Vgl. Der Spiegel vom 7. April 2008: „Hightech-Schrott: Das Gift des Digitalzeitalters“ (URL: <http://www.spiegel.de/dertag/pda/avantgo/article/0,1958,544853,00.html>, 30.07.2008).
- 10| Im Vergleich zu anderen MDBS-Ländern ist bereits der Wert mit neun Prozent am Gesamthaushalt gering. Werte um 15 Prozent sind nicht ungewöhnlich, in Mosambik beträgt der Anteil sogar 20 Prozent.
- 11| So schreibt er beispielsweise unter der Überschrift „One more reason why foreign aid stinks“: „Ghanaian Government blows more than \$1.4m on gold medals. Only in Africa will prominence be placed on luxurious items as residential Jets, palaces, gold- plated cars and medallions for officialdom at the expense of public infrastructure and open sewers that spread disease. To think that gold medals for supposedly national heroes (when in actual fact, the economy stagnates) in a ‘poor’ country will cost US \$ 1.5 million can't be described as modest. Never mind that Ghana's President can purchase two Presidential jets under dodgy circumstances, completely shutting the country's

Parliament from the initial purchasing arrangements. However, be sure that at the next available photo-opportunity with G-8 leaders we'll be begging for more Aid dollars. If only these Aid givers knew..."

- 12/ „Aid-Bashing to Go High-Fashion in Accra“, Latest Ghana News, 16. Juli 2008, URL: <http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/artikel.php?ID=147307>, 31.07.2008.
- 13/ CSO International Steering Group, *Donor Governments Continue to Ignore Developing Country Demands for Aid Reform*, Accra, 3. September 2008
- 14/ Anlässlich der UNCTAD-Konferenz im April 2008 in Accra sagte mir ein in Genf tätiger deutscher UNCTAD-Mitarbeiter: „Wir haben viel zu wenige Querdenker in der UNCTAD. Die jungen Diplomaten bei uns sind zu stromlinienförmig und wegen Karrierefragen blind für und unfähig zu Kritik.“
- 15/ *Proceedings of two international conferences held under the joint auspices of the Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), the Danish International Development Agency (DANIDA), and The Brenthurst Foundation. Johannesburg, January 2008.*
- 16/ Im Vorwort zu einem Buch von Yash Tandon, *Ending aid dependence*, das vom South Centre (Genf) während des HLF 3 in Accra am 1. September 2008 vorgestellt wurde.

VON DEN ANFÄNGEN DER THEORIE DES KAMPFES DER KULTUREN

**DIE „PLURIVERSELLE“ RELIGIONSREFORM ALS ALTERNATIVE
ZU DEN KONFLIKTPARADIGMEN**

Mohamed Haddad

VON DEN ANFÄNGEN DER THEORIE DES KAMPFES DER KULTUREN

Die Theorie vom Kampf der Kulturen geht nicht auf Professor Samuel Huntington zurück: Bereits in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts wurde sie von Mustafa 'Abd al-Raziq (1885-1946) kritisiert. Mustafa ist der Bruder von 'Ali 'Abd al-Raziq, dem berühmten Autor des umstrittenen Werks *L'islam et les fondements du pouvoir* („Der Islam und die Grundlagen des Regierens“), das 1926 erschien und sofort von der al-Azhar-Universität verboten wurde. Sein Leben war nicht weniger ungewöhnlich: Er ging nach Paris, um an der Sorbonne Kurse in Philosophie belegen zu können. Anschließend wirkte er mit an der Gründung der Universität von Kairo und wurde Lehrbeauftragter für die Kurse islamischer Philosophie. Schließlich wurde er zum Rektor der alten, theologischen Universität von al-Azhar ernannt und übte diesen begehrten Posten von 1945 bis 1947 aus. Er nutzte im Übrigen sein Amt, um den Bann aufzuheben, den dieselbe Einrichtung über seinen Bruder verhängt hatte!

Die Vorlesungen, die 'Abd al-Raziq an der jungen Universität von Kairo hielt, wurden gesammelt und 1944 unter dem Titel „*Tamhid li tārikh al-falsafa al-islamiya*“ („Einführung in die Geschichte der islamischen Philosophie“) veröffentlicht. Es handelt sich wahrscheinlich um das erste Werk seiner Art, das von einem Araber geschrieben wurde. Für die Geschichte der islamischen Philosophie ist es zwar nur von geringer Bedeutung, es gibt jedoch Aufschluss darüber, wie ein Araber den Orient, den Islam und den arabischen Kulturkreis im französischen Schulwesen der damaligen Zeit wahrnimmt. 'Abd al-Rāziq bezieht sich auf zwei Theorien, die damals modern waren: Die Theorie von Victor Cousin, wonach das Christentum, die „vollkommene Religion“, mit der Philosophie vereinbar sei, da nur das Christentum sich zum Grundsatz der Freiheit bekenne und Gedankenfreiheit zulasse. Die zweite Theorie stammt von Ernest Renan. Ihm zufolge ist die Philosophie die Besonderheit der arischen Rasse. Semiten sind grundsätzlich unfähig, Philosophie hervorzubringen und sich in den Wissenschaften auszuzeichnen.

Angesichts dieser Grundhaltung unter Intellektuellen, die für einen Orientalen insgesamt schwer zu ertragen ist, erstaunt die Reaktion 'Abd al-Rāziqs, denn er reagiert mit Zurückhaltung und Vernunft. In seinem bereits zitierten Werk äußert er zwar sein Bedauern über diese Vorurteile, versäumt es aber gleichzeitig nicht, die großen Denker und Orientalisten zu würdigen, denen das Interesse an der Geschichte der arabischen oder islamischen Philosophie zu verdanken ist. Er äußert den Wunsch, die ganze junge ägyptische Universität möchte ihnen nacheifern. Und er richtet mit einer erstaunlichen Weitsicht die folgende Warnung an den Westen: «Jeder, der gewissenhaft liest, was westliche Autoren über die islamische Philosophie und ihre Geschichte geschrieben haben, muss einfach ihre Bemühungen bewundern. Tatsächlich haben sie dabei ihre Leidenschaft, Gelehrsamkeit und Methodologie unter Beweis gestellt. Es stimmt, dass ich auf einige ihrer Mängel hingewiesen habe, aber jede Tätigkeit kann der Laienhaftigkeit des Geists erliegen. Ich hege immer noch die Hoffnung, dass das Gute siegt und die Menschen in Frieden zusammenleben und von Natur aus rechtschaffen, redlich und tolerant sind, und dass sie sich im Dienste der Wissenschaft gegenseitig helfen, denn ihr Licht muss ungehindert strahlen können. Ich äußere diesen Wunsch, weil ich mir nicht ganz sicher bin, ob die westliche Welt selbst von einem Extremismus verschont bleibt, dessen Verboten wir heute spüren. Hinsichtlich der Überlegenheit könnte der Westen mit Thesen einer germanischen Überlegenheit oder der Überlegenheit der Weißen über die Schwarzen

konfrontiert werden. Nur die Wissenschaft kann die Menschheit vor den Folgen einer sich gegenseitig überbliebenden Überlegenheit bewahren. Ich hoffe, dass es in Europa und in den USA weise Menschen gibt, die den Blickwinkel der Wissenschaft geltend machen.“¹

Eine außergewöhnliche Vorhersage von einem Orientalen traditioneller Ausbildung, der in den 1930er Jahren in Paris lebte! In der Tat haben der Nationalsozialismus und die Apartheid einige Jahre später die uns bekannten Verheerungen angerichtet. ‘Abd al-Raziqs Wunsch wurde zwar nicht erhört, dennoch zeugt er von einer erstaunlichen Weitsicht und Weltoffenheit.

Diese Haltung ist im Übrigen keineswegs neu. Ein halbes Jahrhundert zuvor sorgte das gleiche Thema für eine Auseinandersetzung zwischen einem Europäer und einem Moslem. Es genügt, sich an den Gelehrtenstreit 1883 zwischen Ernest Renan (1823-1892) und Dschamal ad-Din al-Afghani (1838-1897) zu erinnern. Renan war der Wegbereiter der These des Kampfes der Kulturen, auch wenn man zur damaligen Zeit eher von „Rassen“ sprach. Bei einer Ansprache am 21. Februar 1862 anlässlich der Einführung eines Sprachkurses für Hebräisch und Syrisch am Collège de France, schloss er mit den folgenden Worten:

„Das ist der ewige Krieg, der Krieg, der erst aufhört, wenn der letzte Sohn Ismaels im Elend gestorben ist oder durch den Terror in die Tiefen der Wüste verbannt wurde. Der Islam ist die absoluteste Negierung Europas; Der Islam ist Fanatismus [...], der Islam ist die Verachtung der Wissenschaft, die Unterdrückung der Zivilgesellschaft. Es ist die erschreckende Einfachheit des semitischen Geists, die das menschliche Gehirn schrumpfen lässt, es jedem feinsinnigen Gedanken, jedem zarten Gefühl, jeder rationalen Forschung verschließt und es vor eine ewige Tautologie stellt: Gott ist Gott.“⁽²⁾ Genau dieser Überzeugung verlieh er anlässlich eines Vortrags am 29. März 1883 in der Sorbonne erneut laut und deutlich Ausdruck:

„Was den Moslem im Wesentlichen auszeichnet, ist der Hass auf die Wissenschaft, die Überzeugung, dass Forschung sinnlos, schamlos, fast schon gottlos ist, weil sie mit Gott konkurriert – die Geschichtswissenschaft, weil sie sie sich auf Zeiten vor dem Islam bezieht und alte Fehler wiederholt werden könnten.“³ Dieses Mal bleiben seine Worte nicht unbemerkt, der Text des Vortrags wird ungestrichen in der Tageszeitung *Le*

Débat abgedruckt und die Moslems in Paris reagieren. Afghani erfährt von dem Vorfall, lässt sich den Vortrag übersetzen und entschließt sich, seine Antwort in der gleichen Zeitung veröffentlichen zu lassen. Er wählt für seine Antwort keinen anklagenden Ton, wie so viele Moslems es heutzutage leider tun. Er gab zu, dass Renan mit der Beschreibung der Realität der Moslems zu dieser Zeit Recht habe, wies jedoch den Gedanken zurück, aus dieser Realität auf einen unveränderlichen Wesenszug zu schließen: „Auch wenn es stimmt, dass die islamische Religion der Entwicklung der Wissenschaften im Wege steht, kann man dann behaupten, dass dieses Hindernis nie überwunden werden wird? Inwiefern unterscheidet sich der Islam hierbei von anderen Religionen? Alle Religionen sind intolerant, jede auf ihre eigene Weise. Das Christentum, damit meine ich die Gesellschaft, die den christlichen Vorgaben und Lehren folgt und die nach diesem Bild entstanden ist, hat diese erste Phase, von der ich spreche, bereits hinter sich gelassen. Und jetzt ist sie frei und unabhängig und scheint auf dem Weg des Fortschritts und der Wissenschaften schnell voranzuschreiten, während die islamische Gesellschaft sich noch nicht aus der Vormundschaft der Religion befreit hat. Und wenn wir zudem bedenken, dass die christliche Religion der muslimischen Gesellschaft einige Jahrhunderte voraushat, so kann ich die Hoffnung nicht aufgeben, dass es der muslimischen Gesellschaft nicht doch eines Tages gelingen wird, diese Bande zu durchtrennen und entschlossen den Weg der Zivilisation zu beschreiten, ebenso wie die westliche Gesellschaft, für die der christliche Glaube trotz seiner Strenge und Intoleranz kein unüberwindbares Hindernis darstellte. Nein, ich kann nicht zulassen, dass dem Islam diese Hoffnung genommen wird. Deswegen trete ich bei Herrn Renan nicht für die Sache des Islams ein, sondern für die Sache von hunderten Millionen von Menschen, die andernfalls dazu verdammt wären, in Barbarei und Ignoranz zu leben.“⁴

Afghani antwortete Renan, der das Problem als Gegenüberstellung von Rassen und Kulturen betrachtete, indem er dasselbe Problem als eine Frage der geschichtlichen Entwicklung darstellte, um jeglicher „essentialistischen“ Sichtweise des Anderen entgegenzuwirken. Er weigerte sich, Moslems zu reinen „Ergebnissen ihrer Rasse“ zu machen und ihre Situation darauf zu beschränken, was sie sind und nicht was sie sein könnten.

Afghani und 'Abd al-Raziq waren liberale und reformbestrebte Moslems. Auf einen entwürdigenden Diskurses haben sie mit Zurückhaltung reagiert. Der Reformgedanke im modernen Islam ist demnach aus der Unterschei-

dung zwischen Gegenwart und Zukunft entstanden⁽⁵⁾). Später haben sich im Zuge der nationalen Befreiungskämpfe die Gemüter erhitzt und die Positionen verhärtet. Der muslimische Fundamentalismus hat letztlich den Sieg über den Reformismus des postkolonialen Zeitalters davongetragen. Tatsächlich haben die vom Westen aufgestellten „essentialistischen“ Theorien dem muslimischen Fundamentalismus genutzt. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts sind die Rassentheorien aus den Diskursen der Sozialwissenschaften im Abendland verschwunden, zirkulierten allerdings weiterhin in der arabischen und islamischen Welt und dienten als Beweis für die feindselige Haltung des Westen gegenüber dem Islam. Diese Feindseligkeit ihrerseits entstand aus der „essentialistischen“ Vision, die die westliche Welt vom Islam hatte. Die Verteidigung gegen das, was in der vorherrschenden Literatur *al-gazw al-thaqafi* („die kulturelle Eroberung“) genannt wird, ist das Leitmotiv dieser Denkrichtung geworden. Somit erstaunt es nicht, dass sich diese Strömung auf Verteidigung und Anprangerung beschränkt. Wir sind weit entfernt von den gemäßigten Positionen der Reformatoren.

Bedauerlicherweise war die Theorie des Kampfes der Kulturen, die seit dem Essai von Samuel Huntington weit verbreitet ist, Wind auf den Mühlen der islamischen Fundamentalisten. Tatsächlich scheint es so, dass es sich hierbei in mehrerer Hinsicht um eine Wiederholung – zwar in angemessenerer Terminologie – der Verschiedenartigkeit der Rassen handelt, die ihrerseits eine Säkularisierung der gegenseitigen Ausschlussysteme ist, die Theologen im Mittelalter entwickelt hatten. Heute möchte man die Trennung der Kulturen, so wie man im 19. Jahrhundert die Rassentrennung anstrebte. Die Entstehung des Paars Arier/ Semit entstammt der Wissenschaft. Renan gliedert sich in die Reihe der mit Franz Bopp (1791-1867) begonnenen Sprachgeschichte. Laut Renan ist das wesentliche Merkmal, das eine Rasse auszeichnet, die Sprache. Die Sprache ist auch der entscheidende Faktor für die Bildung einer Nation. Im Gegensatz zu einem Herder (1744-1803) zum Beispiel, der die kulturelle und sprachliche Vielfalt als Bereicherung ansah, versuchte Renan, vor allem Hierarchien, Überlegenheiten und unveränderliche Wesenszüge zu ermitteln. Er war zwar dafür, dass Europa die Rassen überwindet und sich zur Nation zusammenschließt, er verstärkte jedoch so den Gegensatz zwischen Europa und dem Rest der Welt und verurteilte die Nicht-Europäer dazu, auf immer das „Ergebnis“ ihrer Rasse zu sein. Um zu vermeiden, Rasse über das Blut zu definieren, bestimmt er sie über Sprache, Religion und Sitten, ausgehend von einer statischen Sichtweise dieser Elemente.

Die überlegene Menschheit wird in Europa ausgemacht. Der Kontrast zwischen der ideologischen Verwendung des Begriffs der Rasse und dem vorsichtigeren Gebrauch desselben in den Wissenschaften seiner Zeit, zum Beispiel bei Max Müller (1823-1900), ist deutlich. Renan scheint „Rasse“ als einen selbsterklärenden Begriff zu verstehen, so wie man heute von „Kultur“ spricht, als handele es sich dabei um eine klare und jedem sofort verständliche Tatsache, und nicht um einen Begriff zur Bezeichnung eines sich ständig in Entwicklung befindlichen Prozesses.

Die Theorie von Renan sollte eigentlich der von der dritten Republik verfolgten Expansionspolitik eine wissenschaftliche Rechtfertigung liefern. Dazu kommt seine Sehnsucht nach einem Christentum hinzu, an welches er zwar den Glauben verloren hatte, nicht jedoch die Leidenschaft dafür. Es ist diese Sehnsucht, die ihn dazu veranlasst, eines Tages zu schreiben: „*Der Orient muss christianisiert werden, aber nicht zu Gunsten der Christen im Orient, zugunsten des westlichen Christentums.*“⁶ In seiner Jugend wandte sich Renan als ehemaliger Seminarist heftig vom Christentum ab (s. seine berühmtes *L'avenir de la science*, das 1848 bis 1849 geschrieben, aber erst 1890 mit einer neuen und weniger kategorischen Einleitung veröffentlicht wurde), so hing Renan als Erwachsener der Idee an, dass nur das Christentum die Religion der zivilisierten Völker sein könnte. Selbst wenn er es in seiner Jugend bedauerte, nicht Protestant zu sein um „Philosoph sein zu können, ohne aufzuhören, Christ zu sein“, so konnte er als Erwachsener auf das Wissen der Aufklärung und auf das Wissen des Evangeliums zurückgreifen und somit die Grenze des Konflikts zwischen der Unterteilung Vernunft / Religion hin zur Unterteilung Arier/ Semit verschieben.

So scheint es, als sei unter dem Deckmantel der Sprach- und Geschichtswissenschaft im Grund eine Glaubenskrise der eigentliche Antrieb von Renan gewesen. Der Rassenkonflikt, den er letztendlich als Triebfeder der Geschichte eingeführt hat, war nur die Säkularisierung der lange von den mittelalterlichen Theologien aufrechterhaltenen, gegenseitigen Ausgrenzung. Sie führten den Gedanken einer Trennung der Menschen nach ihrer religiösen Zugehörigkeit ein. Zudem müssen wir uns daran erinnern, dass Arier und Semit aus den theologischen Streitigkeiten über die Ursprache entstanden sind, der Sprache, in der Gott zu Adam gesprochen hatte. Jüdische Theologen waren der Meinung, Hebräisch sei die Ursprache. Die christlichen Theologen schwankten zwischen Hebräisch, Syrisch

und einer speziellen Sprache, die keiner bekannten Sprache gleicht. Die muslimischen Theologen waren gespalten zwischen dem Hebräischen, Syrischen, Arabischen und einer „Ad hoc“ entstandenen Sprache, die nach dem Abstieg Adams auf die Erde in verschiedene Dialekte zerfiel. Mit der Entdeckung des Sanskrits in Europa und der Feststellung seiner Verwandtschaft mit den europäischen Sprachen, nahm die Diskussion eine neue Wendung. In einer Atmosphäre der Säkularisierung waren eine noch ältere Sprache und ein arisches Paradies willkommen, um das biblische Paradies zu übertreffen, das die drei großen monotheistischen Weltreligionen Judentum, Christentum und Islam für sich beanspruchten. So brillante Köpfe wie William Jones, Franz Bopp, Max Müller, Ernest Renan und selbst Ferdinand de Saussure haben an den Grenzen der Wissenschaft über die Sprachen und Kulturen reflektiert. Der Streit über den Ursprung hat sich von der Theologie auf die Paläontologie und andere Zivilisationswissenschaften verlagert.

AUF DER SUCHE NACH EINEM VERLORENEM PARADIGMA

Heutzutage bergen die Politikwissenschaften, die zu Zivilisationswissenschaften werden, die gleiche Gefahr eines Abdriftens. Im Sommer 1993 veröffentlichte Samuel Huntington in der Zeitschrift *Foreign Affairs* einen Artikel mit dem Titel „*Der Kampf der Kulturen?*“. Darin vertrat er die folgende These: Konflikte zwischen verschiedenen Gruppen aus verschiedenen Kulturreisen sind auf dem Weg, der zentrale Faktor der Weltpolitik zu werden. Diese These arbeitete er anschließend in einem Buch mit dem gleichen Titel jedoch ohne Fragezeichen am Ende: „*Der Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert*, 1996“ aus. Dabei verwendet er die Begriffe Zivilisation, Kultur und Identität synonym. Dagegen übernimmt der Autor die Unterscheidung zwischen Modernisierung und Verwestlichung. Seiner Meinung nach wird die Verwestlichung schwächer, durch den Anspruch auf Universalität gerät der Okzident mehr und mehr in Konflikt mit den anderen Kulturen, die nicht von der westlichen Kultur vereinnahmt werden möchten. Die Folge dieser Situation ist die Bekräftigung einer Weltordnung auf der Grundlage der Kultur. Eine universelle Kultur ist eine Zwangsverwestlichung. Der Westen hat kein Interesse daran, in diesen Konflikt zu geraten. Ihm fällt es daher zu, sich dagegen zu wappnen, indem er seine „kulturelle“ Identität behauptet. Er muss sich eingestehen, dass seine Kultur einzigartig, jedoch nicht universal ist. Er muss seine Macht behaupten, um seine Kultur vor den anderen zu schützen, und nicht, um den anderen seine Kultur aufzudrängen.⁷

Die Terroranschläge von 2001 schienen der Beweis zu sein, dass diese Theorie nach wie vor Gültigkeit hat. Bei näherer Betrachtung erweist sich das jedoch als nicht richtig. Diese Anschläge folgten der Logik wie der Angriff auf Pearl Harbour 1941: Ziel ist die Abschreckung der USA, um ein Einmischen und eine massive Präsenz in einer Konfliktzone, die sich vom Mittleren Osten bis Afghanistan erstreckt, zu vermeiden. Wie 1941 konnte die amerikanische Regierung nur mit einer Aktion antworten, die das genaue Gegenteil der von Huntington vorgeschlagenen Lösung ist. Die USA wählen einen noch massiveren und härteren Intervention, mit dem erklärten Ziel der Einführung von demokratischen Strukturen, sprich die Einführung eines westlichen Regierungssystems in nicht-westlichen Kulturen oder Kulturreihen. Wie Pearl Harbour hat auch der 11. September nichts mit einer Auseinandersetzung zwischen Kulturen zu tun.

In einem Interview mit der *New York Times* nach den Terroranschlägen sagte Huntington unter anderem folgendes: „Es gibt keine weniger einheitliche Kultur als den Islam. Das Problem hatte Henry Kissinger vor 30 Jahren in Worte gefasst, als er über Europa sagte: Wenn ich Europa anrufen möchte, welche Nummer muss ich dann wählen? Will man die islamische Welt anrufen, welche Nummer ist dann zu wählen? Wenn der Islam problematisch ist, so ist das auf seine fehlende Kohäsion zurückzuführen. Gäbe es eine vorherrschende Macht in der islamischen Welt, so könnte man mit dieser verhandeln.“⁸ Genau darin besteht das Problem der Wandlung der „Politikwissenschaft“ hin zur „Zivilisationswissenschaft“: Eine politische Realität (Staat oder Föderation) wird mit einer kulturellen Realität verwechselt. Möchte Huntington vielleicht das Kalifat wiedereinführen, um mit einer „vorherrschenden“ und „einheitlichen“ Macht zu tun zu haben!?

Hierzu ist es interessant, bei Renan nachzulesen. Zu seiner Zeit hatte man das genau entgegengesetzte Problem: Man beschwerte sich darüber, dass das Kalifat den Islam als Einheit verkörpere, und sprach sich für eine Zerschlagung des Kalifats aus, um mit den Moslems einzeln verhandeln zu können. Die Liberalen waren der Ansicht, dass so die islamische Vielfalt von einer politischen Vormundschaft befreit werden könne, die im Namen der religiösen (kulturellen) Einheit ausgeübt wurde. Renan vertrat eine radikalere Position, die er wie folgt formulierte: „Zum jetzigen Zeitpunkt ist die wesentlichste Bedingung für die Verbreitung der europäischen Kultur die Zerstörung der semitischen Sache schlechthin, die Zerstörung der theokratischen Macht des Islams, und somit die Zerstö-

rung des Islams, denn der Islam kann nicht Staatsreligion sein. Wird der Islam auf eine freie und individuelle Religion reduziert, so geht er unter.”⁹ Mit Islam ist hier die islamische Religion gemeint und mit theokratischer Macht das Kalifat.

Es besteht jedoch ein Größenunterschied zwischen Renan und Huntington: Der erste ist für Expansionismus, Letzterer für den Isolationismus. Aber unterschiedliche Heilmittel schließen jedoch nicht aus, dass bei der Diagnose derselbe Fehler gemacht wurde, nämlich die Verwechslung einer politischen Realität mit der Realität einer Kultur oder eines Kulturreises. Zur Rechtfertigung eines politischen Vorhabens (Aufteilung der Gebiete des „kranken Mannes“, des islamischen Kalifats, zwischen den Kolonialmächten der damaligen Zeit) hat Renan aus einer sprachlichen Verschiedenartigkeit (Arier/ Semit) eine Verschiedenartigkeit von Rassen extrapoliert. Huntington hat eine politische Verschiedenartigkeit (Antiamerikanismus als Folge einer unbedachten Außenpolitik) auf eine Verschiedenartigkeit von Kultur und Kulturreis übertragen. Die Wahl Obamas vor nicht allzu langer Zeit hat jedoch gezeigt, wie schnell Antipathie in Sympathie umschlagen kann, sobald die USA der Welt ein weniger arrogantes Gesicht zeigen. Dennoch hat der Wechsel des Präsidenten der USA nichts an den kulturellen Identitäten geändert!

Huntington hat Recht, sich dagegen zu wehren, er habe den Kampf der Kulturen angepriesen. Er kann sich ganz im Gegenteil rühmen, versucht zu haben, mit seiner Lösung der Trennung der westlichen Kultur von den anderen Kulturen, diesen Kampf vermieden zu haben. Was man Huntington vorwerfen könnte, ist somit weniger seine Entscheidung für den Kampf oder den Dialog, sondern vielmehr dass er eine unfertige Alternative und ein tödliches Heilmittel vorgelegt hat. Der Begriff, der in dem Ausdruck „Kampf der Kulturen“ am gefährlichsten erscheint, ist weniger der Begriff „Kampf“ als vielmehr das Wort „Kultur“.

Was bedeutet es eigentlich genau, mit einer Kultur zu verhandeln oder sie anzurufen? Sowohl als Ausdruck als auch als Metapher ergibt das keinen Sinn, denn ein Kulturreis ist lediglich ein abstrakter Begriff wie die Mengen in der Mathematik, die nicht real existieren. Man verhandelt mit Staaten oder politischen Einheiten, und nicht mit Kulturen. Politik und Kultur sind zwei unterschiedliche Begriffe, auch wenn sie miteinander verwoben sind. Ich habe nicht die Absicht, die westlichen Diskurse oder die westlichen Darstellungen zu kritisieren, aber ich möchte sagen, dass

sie bisher den Fundamentalisten (Moslems, aber auch Juden, Hindus und Christen) zugespielt haben. Man muss aus diesen Konfliktmustern ausbrechen: Dem Muster des Religionskonflikts, dann dem des Rassenkonflikts, schließlich dem des Kulturkonflikts. Ich erkenne hier einen roten Faden, der von der Idee, die Menschen nach dem Glauben zu trennen, zu ihrer Unterteilung nach Rassen geführt hat und letztlich an dem Versuch scheitert, die Menschen nach ihrer kulturellen Identität zu trennen. Monotheistische Theologien haben die religiöse Überlegenheit für sich beansprucht, Rassentheorien die Überlegenheit einer Rasse und Kulturtherien die Überlegenheit von Kulturen. „*Unser Problem liegt darin, Kulturen und Lebensarten als offene Systeme zu definieren und in dieser Definition auch Teilung, Austausch, gegenseitige Zugeständnisse und den Dialog mit einzuschließen.*“¹⁰

DIE RELIGIONSREFORM ALS UNIVERSELLES (PLURIVERSELLES) PARADIGMA

Huntington betonte, dass seine Bemühungen darauf abzielten ein „Grundraster“ und ein „Muster“ vorzuschlagen, und nicht eine ewige Wahrheit zu finden. Er gestand ein, dass der Zweck eines Paradigmas darin bestand, „eine bedeutsamere und nützlichere Lupe als jedes andere Paradigma“ zu liefern (S. 10). Nun, das Paradigma, das er vorgeschlagen hat, ist offensichtlich weder bedeutsam noch nützlich, da es in keinster Weise ein besseres Verständnis der internationalen Situation ermöglicht und noch weniger geeignet ist, der globalisierten Unordnung Einhalt zu gebieten. Ich schlage aus diesem Grund ein anderes Paradigma vor, dass meiner Meinung nach sachdienlicher ist. Nach Huntington bemisst sich die Zweckdienlichkeit anhand der Bedeutsamkeit und dem Nutzen. Ich fasse das in zwei Punkten zusammen:

- Das Wiederauftreten des Religiösen ist ein wesentliches Element für das Verständnis der kulturellen Probleme unserer Zeit (Kriterium der Bedeutsamkeit).
- Die globale Religionsreform ist die Lösung, die es ermöglicht, die Gefahren unserer Zeit einzudämmen (Kriterium des Nutzens).

Bevor ich meinen Vorschlag erläutere, muss ich in meiner Analyse auf einen bestimmten und grundlegenden Punkt eingehen, und zwar die Annahme des Begriffs „Zivilisation“. Es scheint als wolle man damit den Begriff „Religion“ aus dem Mittelalter und den Begriff „Rasse“ vom

Anfang des 19. Jahrhunderts ersetzen. Die Frage ist jedoch nicht, ob Zivilisationen einen Dialog führen, sich verbünden oder sich miteinander im Konflikt befinden sollten, denn die Frage ist von Anfang schlecht formuliert worden: Die Frage ist, was man unter Zivilisation versteht. Huntington verwendet Zivilisation im Sinne von Religion, und die Karte, die er von den Zivilisationen der Welt zeichnet, ist ganz einfach die Karte der Religionen der Welt. Aus diesem Grund denkt er, dass Zivilisationen keine andere Wahl haben als sich abzugrenzen oder miteinander in Konflikt zu geraten.

Der Begriff Zivilisation ist zweideutig und ermöglicht im Wesentlichen zwei verschiedene Verwendungen. Wie bereits weiter oben dargestellt, ist der Begriff Zivilisation eine geistige Abstraktion, wie die Mengen in der Mathematik. So kann man zum Beispiel der islamischen Zivilisation die westliche gegenüberstellen. Dennoch hat diese Unterscheidung nichts Absolutes, und sei es nur, weil die beiden Kriterien „Islam“ und „Westen“ zeitlich beschränkt und räumlich schwer eingrenzbar sind (vor dem 7. Jahrhundert gab es keinen Islam, vor Christopher Kolumbus‘ Entdeckung gehörte Nordamerika nicht zum Okzident, die Grenzen des Islams im 16. Jahrhundert verliefen anders als heute, gehört Japan zum Westen? usw.). Ich könnte mir vielmehr die folgenden Unterteilung vorstellen: Industrialisierte gegen nicht industrialisierte Gesellschaften. In diesem Fall ist es klar, dass sowohl Gesellschaften christlicher wie auch islamischer Konfession der Gruppe der nicht-industrialisierten Gesellschaften angehören können. Und wenn ich eine westliche Öffentlichkeit auffordere, mit das erste Wort zu sagen, dass sie spontan mit Ägypten verbinden, wird die Mehrheit Islam sagen, denn Ägypten hat bei der Entwicklung der islamischen Zivilisation eine wichtige Rolle gespielt. Mache ich jedoch den gleichen Test mit dem Begriff „ägyptische Zivilisation“, dann wird die Mehrheit eher an Pharaonen und Pyramiden denken. Ägypten als Wort ist untrennbar mit dem Ausdruck „islamische Zivilisation“ verbunden, während hingegen der Term „ägyptische Zivilisation“ völlig losgelöst von dem Begriff Islam wahrgenommen werden kann. Die islamische Zivilisation beschränkt sich nicht nur auf den Islam, sie umfasst auch Christen, Juden, Zoroastrier und Atheisten. All das zeigt wie willkürlich, wenn auch nicht weniger nützlich, Unterteilungen sind. Denn es ist wichtig zu berücksichtigen, dass alles von den Kriterien abhängt, die man wählt: Ich bin für diese Unterteilung verantwortlich, ich und nicht die „Zivilisation“. Es gibt kein Wesensmerkmal, nach denen man Zivilisationen einteilen könnte.

Ganz gleich nach welchen Kriterien man Zivilisationen definiert, die Tatsache dass es „Zivilisationen“ gibt, schließt nicht die Möglichkeit „einer“ Zivilisation aus. Es wäre wünschenswerter gewesen, die Verwirrung zu vermeiden und im ersten Fall von Kulturen zu sprechen, und die Verwendung des Begriffs Zivilisation auf den zweiten Fall zu beschränken (oder andersherum, denn Sprachzeichen sind willkürlich, solange sie nicht durch den Sprachgebrauch festgelegt sind). In Ermangelung eines Besseren unterscheiden wir also zwischen der Verwendung des Begriffs Zivilisation im Plural und im Singular, wobei dem Begriff jeweils eine komplett eine andere Bedeutung zukommt.

Nach Huntington oder nach Renan vor ihm gibt es genau zwei Möglichkeiten: Du gehörst zu meiner Zivilisation oder du gehörst nicht zu „meiner“ Zivilisation. Isolationisten wie Huntington sind der Meinung, ich schütze „meine“ Zivilisation am besten, indem ich sie von „deiner“ abgrenze. Diese Haltung kam bereits im 19. Jahrhunderts durch den Begriff der Rasse zum Ausdruck. Gustave le Bon (1841-1931), ein Zeitgenosse von Renan und wie er ein Anhänger der Rassentheorie, war, wie Huntington, ein Isolationist. Er hat zwei Bücher geschrieben, eines mit dem Titel „Die Kultur der Araber“ und das andere „Die Welt des alten Indiens“. In beiden Werken äußert er sich sehr bewundernd über die „anderen“ Kulturen. „Die Kultur der Araber“ wurde ins Arabische und Persische übersetzt (wobei der Übersetzer der persischen Fassung aus freien Stücken „arabisch“ durch „islamisch“ ersetzt hat!), und wurde in der arabischen Welt positiv aufgenommen, (die in der persischen Version zur islamischen Welt wurde). Man erkannte das Problem nicht. Für le Bon lautete die Gleichung wie folgt: Araber und die Einwohner Indiens sind aus Zivilisationen hervorgegangen, die Respekt und Bewunderung verdienen. Ihre Zivilisationen sind zwar der westlichen Zivilisation unterlegen, aber sie sind nicht so schlecht, wie man vielleicht meinen könnte. Und aus diesem Grund ist es angebrachter, sie ihre eigenen Kulturen leben zu lassen und nicht zu versuchen, ihnen die westliche Kultur aufzuzwingen und zu riskieren, diese dabei zu beschmutzen. Im Übrigen hat die Assimilation in einem System, das auf der Trennung der Menschen nach Rassen beruht, keinen Platz. Diese grundlegende Unfähigkeit die „Kultur“ zu wechseln, erklärt übrigens, warum rechte Denker gegen die Kolonialisierung waren, während eher fortschrittlich eingestellte Menschen diese verteidigt und verstärkt haben. Anders als Renan, der den Sohn Ismaels in die Tiefen der Wüste verbannen oder ihn an die westliche Kultur assimilieren wollte, war le Bon der Meinung, dass es unmöglich

lich sei, die westliche Zivilisation allgemein zu verbreiten, nicht weil sie besser sei, sondern weil andere Rassen unfähig seien, sie zu assimilieren: „Diese Kluft zwischen der geistigen Beschaffenheit der verschiedenen Rassen erklärt uns, warum es überlegenen Völkern nie gelang, ihre Kultur an niedrigere Völker weiterzugeben. Die weit verbreitete Vorstellung, dass die Bildung eine solche Aufgabe bewältigen könne, ist eine der verhängnisvollsten Illusionen, denen die Theoretiker der reinen Vernunft sich jemals hingegeben haben. Es ist durchaus möglich, dass die Bildung dank des Gedächtnisses, über das selbst die niedrigsten Wesen verfügen – und das keineswegs das alleinige Vorrecht des Menschen ist – in der Lage ist, denjenigen, die in der menschlichen Kette sehr weit unten stehen, die Gesamtheit der Begriffe zu vermitteln, über die ein Europäer verfügt. Aus einem Neger kann man einfach einen Abiturienten oder einen Anwalt machen, aber damit überzieht man ihn lediglich mit einem simplen, rein oberflächlichen Lack, der ohne jede Wirkung auf seine geistige Beschaffenheit ist.“¹¹

Sich heutzutage derart heftig zu äußern, ist problematisch. Aber auch der Isolationismus eines Huntington zeugt weniger vom Respekt gegenüber anderen „Zivilisationen“ sondern ist vielmehr Ausdruck einer verhohlenen Verachtung. Was hier durchklingt, lässt sich wie folgt zusammenfassen: Sie wollen unsere Demokratie und unsere Menschenrechte nicht, dann sollen sie krepieren! Die Haltung ist somit die gleiche, auch wenn die Sprache eine andere ist.

Und dennoch können wir den anderen Zivilisationen „die“ Zivilisation gegenüberstellen, ohne dabei kolonialistischen oder assimilationistischen Bestrebungen zu verfallen. Wir können Huntingtons Sorge, Modernisierung nicht mit Verwestlichung zu verwechseln, teilen, ohne dabei soweit zu gehen, den Westen grundlegend allen anderen Zivilisationen gegenüberzustellen. Man kann gewisse Werte definieren, die alle heute lebenden Menschen teilen: Werte wie Würde, Respekt, Freiheit, usw. In dieser Hinsicht möchte ich dazu auffordern, zwischen einem in sich geschlossenen Universalismus und dem Anspruch auf Allgemeingültigkeit zu unterscheiden. Ein Universalismus, der sich als endgültig betrachtet, läuft Gefahr, das Schicksal der alten Theologien zu teilen, denn er ist zu Erstarrung und Stillstand verurteilt. Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948) beispielsweise ist kein endgültiger Leitsatz, sie ist ein Text mit Anspruch auf Allgemeingültigkeit. Es ist somit vollkommen gerechtfertigt, eine Modernisierung des Texts zu verlangen, der deutlich von der dama-

ligen Zeit geprägt ist (Ende des zweiten Weltkriegs). So ist es beispielsweise heikel, ein halbes Jahrhundert nach der Entkolonialisierung die folgende Passage beizubehalten: „[...] Landes oder Gebiete, [dem eine Person angehört,] gleichgültig ob dieses unabhängig ist, unter Treuhandschaft steht, keine Selbstregierung besitzt oder sonst in seiner Souveränität eingeschränkt ist“ (Artikel 2, Abs. 2). Unter Artikel 16.3 liest man: „Die Familie ist die natürliche Grundeinheit der Gesellschaft und hat Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat.“ Hier wäre es an der Zeit, hinzuzufügen, dass „Familie“ auch Ledige und unverheiratete Paare miteinschließt, andere Lebensmodelle, die den gleichen Respekt verdienen. Warum im Artikel 16.1 vom Recht auf die Heirat die Rede ist, jedoch nicht vom Recht auf Scheidung, wird ersichtlich, wenn man sich vor Augen führt, dass der Text von der christlichen Kultur der Verfasser geprägt ist. Es ist notwendig, einen Artikel zu den Rechten von Minderheiten einzufügen, der im aktuellen Text völlig fehlt.

Ein Text mit dem Anspruch der Allgemeingültigkeit ist endgültig in seinem Sinn, aber muss in seinen Formulierungen verbesserungsfähig sein, wenn er nicht zu einem erstarrten Glaubensbekenntnis werden soll. Ich schlage vor, den Begriff „Universalismus“ durch „Multiversalismus“ zu ersetzen, um sich endgültig von dieser Neigung der „Uniformisierung“ zu befreien. Durch die Besinnung auf die gemeinsamen Werte der Menschen unserer Zeit, wie den Menschenrechten, sollte jede Zivilisations-, Kultur- und Religionsgemeinschaft versuchen, ihre Vergangenheit anhand eines gemeinsamen Ideals neu auszulegen. So könnte „die“ Zivilisation entstehen, an deren Aufbau alle gemeinsam mitgewirkt haben. Diese Neuinterpretation der Vergangenheit erfordert eine pluriverselle Religionsreform. Ich bestehe auf der Religion, denn sie stellt meines Erachtens bei der Erbitterung über Angriffe und Gewalttaten auf Kultur und Gedächtnis den größten Risikofaktor dar. Religion an sich steht der Zivilisation nicht entgegen. Ganz im Gegenteil, sie hat in der Vergangenheit an ihrem Aufbau mitgewirkt und könnte dazu auch in der Gegenwart beitragen, vorausgesetzt sie erkennt die modernen Lebensverhältnissen des Menschen an. Die Rückkehr zur Religion ist unter einigen Aspekten als negativ zu bewerten, wie zum Beispiel dem Fundamentalismus, der Gewalt und dem Terrorismus; dennoch ist diese Rückkehr in anderer Hinsicht positiv, man denke nur an die Rolle, die die Religion bei der Abschaffung der Apartheid in Südafrika gespielt hat oder dem aktiven Engagement einiger religiöser Kreise gegen den Ultraliberalismus und Raubtierkapitalismus. Kulturreiche, die Religionsreformen erfolgreich durchführen,

beteiligen sich am stärksten am Aufbau „der“ Zivilisation der Zeit, an der jeder Einzelne und jede Gruppe von Menschen auf ganz eigene Weise mitgewirkt haben.¹²

- 1/ Tamhid ..., le Caire, 1944, S. 27- 28.
- 2/ Renan, Œuvres Complètes, Paris, Calmann-Lévy, 1948, II, S. 333.
- 3/ L'islamisme et la science, Paris, C. Lévy, 1883, S. 20.
- 4/ Anhang zu: „Réfutation des matérialistes“, Übersetzung: A-M. Goichon. Paris, Geuthner, 1942. Der Text erschien am 18. Mai 1883 in der Zeitung „Le Débat“. Es handelt sich um eine Übersetzung, die höchstwahrscheinlich über die Gedanken Afghanis hinausging aber dennoch seine Art wiederspiegelt, das Problem des Islams in der modernen Zeit zu betrachten.
- 5/ s. meinen Beitrag in „Religions et réformes religieuses“, Berlin, Lit, 2007, S. 179- 211.
- 6/ Trouchon (H.) Ernest Renan et l'étranger. Paris, 1928.
- 7/ Huntington (Samuel P.), Le choc des civilisations. Übersetzung aus dem Amerikanischen, Paris, Odile Jacob, 1997.
- 8/ Interview mit Huntington im Courrier international, Nr. 575, vom 8. Bis 14. November 2001.
- 9/ Renan, O. C., II, S. 333.
- 10/ Ansprache von Ahmad Jalali, Präsident der Generalkonferenz der UNESCO, im Dezember 2001 in Paris anlässlich des internationalen Kolloquiums Les civilisations dans le regard de l'autre.
- 11/ Lois psychologiques de l'évolution des peuples, 2. Ausgabe. Paris, Alcan, 1911 (1: 1894), S. 32-33. Zu den anti-kolonialistischen Positionen, s. Les hommes et les sociétés, leurs origines et leurs histoires, Paris, Rothschild, 1881, II, S. 139 ff
- 12/ Meine Ideen zur pluriverselle Religionsreform habe ich im Rahmen meiner Tätigkeit als Islamforscher, Exper-te für komparative Religionsstudien und Inhaber eines UNESCO-Lehrstuhls für die Förderung des Dialogs zwischen den Zivilisationen entwickelt. Für weitere Informationen verweise ich auf meine gesamten Werke, insbe-sondere auf:
 - **La religion de la conscience individuelle et le devenir de l'islam dans l'ère moderne** (arabisch, Beirut, 2006). Darin habe ich aufgezeigt, dass der islamische Reformismus dazu gedacht war, eine Antwort auf die Theorie des Rassenkonflikts zu geben, dass der Fundamentalismus sich selbst geschadet hat, indem er sich genau diese Theorie zu Nutze gemacht hat, und dass die Theorie des Kampfes der Kulturen bereits vor Hunting-ton existierte und auf die islamischen Neo-Fundamentalisten der 80er Jahre zurückging.
 - Die internationale Wissenschaftskonferenz mit dem Titel **Religions et réformes religieuses. La réforme religieuse comme paradigme universel**, die ich 2007 mit der Unterstützung der Konrad-Adenauer-Stiftung et dem The Royal for Inter-Faith Studies (Amman- Jordanien) organisiert habe. Dabei ging es darum, den Dialog zwischen den Religionen auf eine Reform der verschiedenen religiösen Doktrinen auszurichten, damit sie die moderne Lebenssituation des Menschen anerkennen, und nicht länger eine Religion der anderen entgegengestellt wird (s. das Kolloquium, das ich zu dem Thema organisiert habe: Dialoguer avec autrui, se questionner sur soi-même. Tunis, 2005).

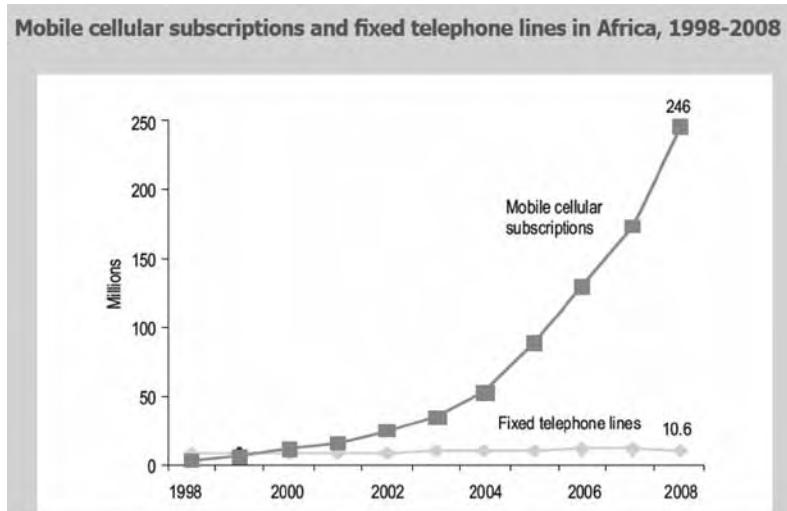
- ***La mémoire de Abduh. Une réforme religieuse en islam est-elle encore possible?*** (erscheint dem-nächst bei Editions Albin Michel). Es wird eine neue Synthese des modernen Islams vorgeschlagen, sie stützt sich auf die Forschungen, die ich seit 20 Jahren mit dem Ziel durchführe, den Ansatz und den Korpus des Islams zu erneuern, insbesondere in seiner reformatorischen Strömung, die weitgehend unterschätzt, sogar verdunkelt und verfälscht wurde.

MOBILE MEDIEN FÜR AFRIKA

Churchill Otieno

Die digitale Revolution hat die Medienbranche in einem solchen Ausmaß verändert, dass Journalisten und Medienmanager gezwungen sind, ihre Arbeitsabläufe für das Verfassen ihrer Berichte sowie ihre unternehmerischen Strategien anzupassen, wenn sie wettbewerbsfähig bleiben wollen. Zunächst kam das Internet, kurz danach folgte das Mobiltelefon und breitete sich so schnell wie ein Buschfeuer aus.

Die Geschichte des Mobiltelefons in Afrika ist atemberaubend. Vor lediglich zwanzig Jahren gab es in Afrika kaum ein Mobilfunknetz, Südafrika und Mauritius ausgenommen. Obwohl Afrika nach Asien der Kontinent mit der zweitgrößten Bevölkerung ist, rangierte es bei den Telefonanschlüssen an letzter Stelle: Davon konnte Afrika im Jahre 1990 lediglich 8,6 Millionen aufweisen. Es gab in Norwegen mehr Telefonkunden als in ganz Afrika südlich der Sahara. Gleichermaßen war das Internet damals noch ein Traum. Jedermann liebte die Briefpost, und das Telegraphieren war wie Zauberkunst. Unter dem Strich bedeutete dies, dass die Arbeitsabläufe in den Medienunternehmen hauptsächlich manuell organisiert waren, und dass die Leserschaft Medienprodukte auf nicht-digitale Art und Weise konsumierte. Mitte der 1990er Jahre gab es eine dramatische Veränderung: Mobiltelefone wurden in Afrika eingeführt, und ihre Zahl überholte in nur fünf Jahren die der Festnetzanschlüsse.



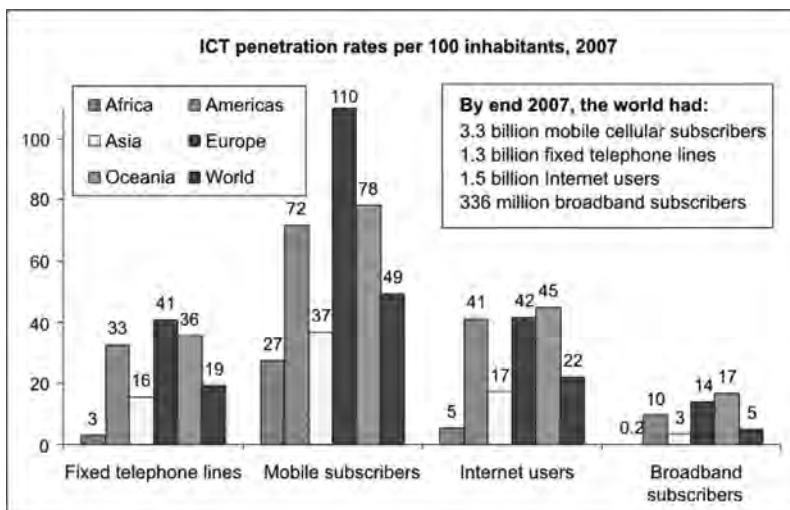
Quelle: ITU World Telecommunications/ICT Indicators Database

In einer Präsentation beim Web 2.0 Summit am 20. Oktober 2009 in San Francisco/USA sagte Morgan Stanley voraus, dass die mobile Internetnutzung heute und in Zukunft weiter verbreitet ist als allgemein gedacht, und dass soziale Netzwerke im Internet noch nie dagewesene Veränderungen in den Bereichen Kommunikation und Wirtschaft vorantreiben werden.

Die digitale Kluft

Mehrere Faktoren beeinflussen die Praxis des Journalismus in Afrika. Eine Schlüsselstellung nimmt dabei das sozioökonomische Umfeld ein, das durch weit verbreitete Armut und einem Mangel an Infrastruktur deutlich geprägt ist, was wiederum durch eine nur langsam vorankommende Entwicklung und eine Vielzahl sozialer Missstände bedingt ist. Digitale Angelegenheiten betreffend war ein rapides Wachstum von Indikatoren wie die Marktdurchdringung mit Internet und Mobiltelefonen festzustellen. Prozentual ausgedrückt war dieses Wachstum schneller als an jedem anderen Ort der Welt. Allerdings war das Ausgangsniveau der IKT (Informations- und Kommunikationstechnologien) sehr niedrig. Daher muss dieses rosige Bild des Wachstums relativiert werden, denn Afrika liegt noch immer hinter dem Rest der Welt zurück. Diese Lücke – häufig als „digitale Kluft“ bezeichnet – ist mittlerweile als Thema der Entwick-

lungspolitik erkannt worden, da das Informationszeitalter sich rasant weiter entwickelt. Die folgende Abbildung skizziert die globale Situation bezüglich mehrerer Indikatoren.



Quelle: ITU World Telecommunications/ICT Indicators Database

Trends der jüngsten Zeit, insbesondere das rasche Wachstum der Mobiltelefonie auf dem Kontinent, haben bei manchen Menschen den Eindruck erweckt, dass die digitale Kluft überbrückt wird. Allerdings zeigt eine genauere Betrachtung der Zahlen, dass die steilen Wachstumskurven bei der Mobiltelefonie mehr mit dem Zugang als mit der tatsächlichen Nutzung zu tun haben, und dass Afrika wegen des Internets möglicherweise bereut, die Festnetztelefonie verkommen lassen zu haben. Warum ist dies der Fall? Technische Entwicklungen im Internet haben jetzt den Wert des Internetzugangs erhöht, daher ist die Bedeutung von Breitbandzugängen gewachsen. Leider funktioniert das Wachstum von Breitbandzugängen besser mit einer Festnetz- als mit einer Mobiltelefoninfrastruktur, und darin besteht die Achillesferse des Kontinents. Im Bericht *Information Society Statistical Profiles 2009: Africa* untermauert die International Telecommunications Union dieses Argument mit den Worten: „In der Tat ist die digitale Kluft zwischen der Region Afrika und dem Rest der Welt deutlich stärker ausgeprägt als die Kluft innerhalb der Region, und sehr wenige Länder erreichen IKT-Niveaus, die dem globalen Durchschnitt vergleichbar sind“. Damit soll aber nicht gesagt werden, dass die

Lage hoffnungslos ist. Im Gegenteil: Der starke Zuspruch zur Mobiltelefonie in Afrika und die Verlegung von Glasfaserkabeln an der Ostküste stellen vielversprechende Entwicklungen dar. Was Mobiltelefone betrifft, kann eine ausgeprägte Entwicklung sowohl im städtischen als auch im ländlichen Bereich festgestellt werden. Treibender Faktor hierfür ist die Anstieg des Zugangs zu einem Mobiltelefon von 25 auf 58,5 Prozent der Bevölkerung im Jahre 2008 (Information Society Statistical Profiles 2009: Africa, ITU), also mehr als eine Verdopplung, und eine Sättigungsrate mit Mobiltelefonen von 31 Prozent im selben Jahr; diese Rate betrug im Jahre 2005 12,5 Prozent. Auf einer anderen Ebene betrachtet, hat der Wettbewerb zwischen den in Afrika tätigen Mobilfunknetzanbietern dazu geführt, dass sie mit neuen, innovativen Dienstleistungen aufwarten, die über die Sprachtelefone hinausgehen. Zu solchen Dienstleistungen gehören Produkte, die speziell auf die Bedürfnisse in Afrika abgestellt sind, etwa Mobile Banking und Geldüberweisungen. Das Produkt M-Pesa des Anbieters Safaricom in Kenia ist hier als herausragendes Beispiel zu nennen. M-Pesa ermöglicht es dem Nutzer, mittels ihres Mobiltelefons Geld zu überweisen, und diese Nutzung ist weit verbreitet. Außerdem tragen Banken den allgegenwärtigen Handys Rechnung und konkurrieren in einem halsbrecherischen Wettbewerb, Mobile Banking-Dienstleistungen einzuführen und dadurch ihren Kunden den Zugriff auf ihre Konten und die Durchführung bestimmter einfacher Transaktionen zu ermöglichen, ohne eine Bankfiliale aufzusuchen zu müssen. Dies hat die Geschwindigkeit geschäftlicher Vorgänge außerordentlich erhöht, insbesondere bei Kleinunternehmen, und hat Überweisungen vom städtischen in den ländlichen Raum erleichtert. Dadurch wurde der Bereich, in dem Geld umlaufen kann, erweitert.

IKT-Analysten zufolge behindern eine Reihe von Hürden die Möglichkeiten Afrikas, die digitale Kluft zu überbrücken. Ein Grund liegt in der Politik und dem regulatorischen Rahmen auf der Makroebene, die private Investitionen fördern und monopolistische Tendenzen brechen sollten. Ein weiterer Grund besteht in der Notwendigkeit Preise zu senken um mehr Menschen Zugang zu ermöglichen, da IKT heute zu den Schlüsselfaktoren zählen, die die Lebensqualität bestimmen. Ein dritter Grund liegt in der Notwendigkeit, Breitbandzugänge gezielt zu fördern, um zuverlässigen Internetzugang hoher Qualität zu gewährleisten, der dem Kontinent ermöglichen würde, in Sektoren wie dem *Business Process Outsourcing* auf globaler Ebene effektive Wettbewerbsfähigkeit zu erlangen. Ein vierter Grund wäre die Förderung der gemeinsamen Nutzung von Infrastruktur durch ver-

schiedene Mobilfunkunternehmen, was die Wahrscheinlichkeit einer Preissenkung für Kunden höher erscheinen ließe. Die Entwicklung dieses breiteren Umfelds wird entscheidenden Einfluss auf die Geschäftstätigkeit der Massenmedien haben, zunächst auf die Entscheidungen, welche Content-Produkte auf dem Markt anzubieten. Beispielsweise wird die Bereitstellung verlässlicher Breitbandzugänge ein Publikum für Web-TV auf dem Kontinent schaffen.

Letzten Endes wird die Zukunft vermutlich dem Mobiltelefon gehören – es ist die am schnellsten angenommene Technologie der Geschichte, und ist heute das beliebteste und am weitesten verbreitete persönliche technische Gerät. Die *International Telecommunications Union* (ITU) prognostiziert, dass bis Ende 2009 die Zahl der Nutzer 4,6 Milliarden erreichen wird.

MEHR NUTZER, VIELFÄLTIGE DIENSTE

Das Zusammenspiel mehrerer Faktoren hat ein Umfeld geschaffen, das in Afrika, wie im Rest der Welt, die weitere Verbreitung der Mobiltelefonie und des mobilen Internets voraussichtlich unterstützen wird.

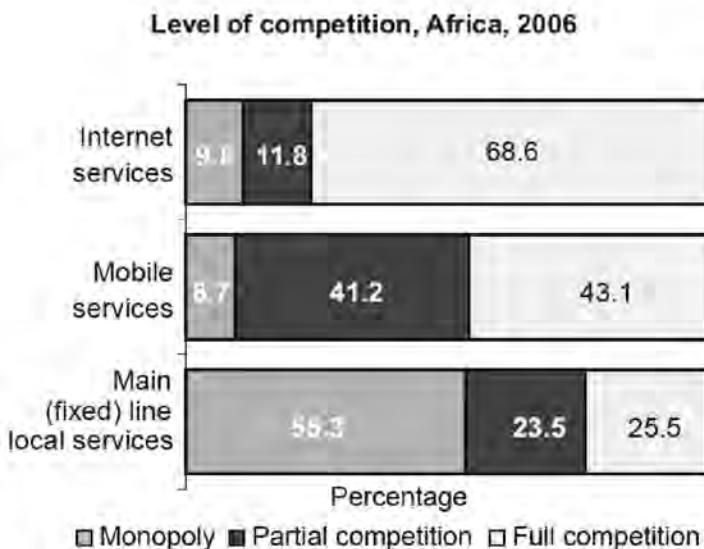
Erstens: Obwohl Festnetzdienste auf dem Kontinent meist von Firmen angeboten wurden, die in vollständigem oder Mehrheitsbesitz der öffentlichen Hand sind, werden fast alle mobile Netzwerke von Unternehmen betrieben, an denen der Staat keinen oder nur einen Minderheitsanteil besitzt. Statistiken der ITU zeigen auf, dass die Bereiche mobile Dienste und Internetdienstleistungen größtenteils durch Wettbewerb geprägt sind (siehe Grafik unten), während staatliche Versorger weiterhin bei der Bereitstellung der Festnetztelefonie dominieren. Allein diese Tatsache macht die Mobilfunkunternehmen flexibel und erhöht das Tempo des Wettbewerbs, was die Wahrscheinlichkeit von Innovation und Wachstum erhöht.

Zweitens: Als Folge des ersten Faktors hat ein hohes Maß an Wettbewerb zwischen den Mobilfunknetzen eine stetige Reduzierung der Kosten sowohl von Mobiltelefonen als auch des Mobiltelefonierens bewirkt und dadurch mehr Menschen den Zugang ermöglicht.

Drittens: Aufgrund eines Rückgangs der Einnahmen durch Sprachtelefonie, hauptsächlich aufgrund von Preiskämpfen, wurden Mobilfunkunternehmen gezwungen, innovativer zu sein, wenn sie profitabel bleiben wollten. Daher haben sie ihren Horizont erweitert und führen nun kreative

Nicht-Sprachdienste auf dem Markt ein, indem sie beispielsweise Kunden zum Versenden von mehr SMS anspornen, die Infrastruktur aufrüsten um die Übertragung von *Rich Media* wie Bilder, Audio- und Videodateien zu ermöglichen und sich in manchen Ländern auf das Terrain des Mobilfernsehens wagen.

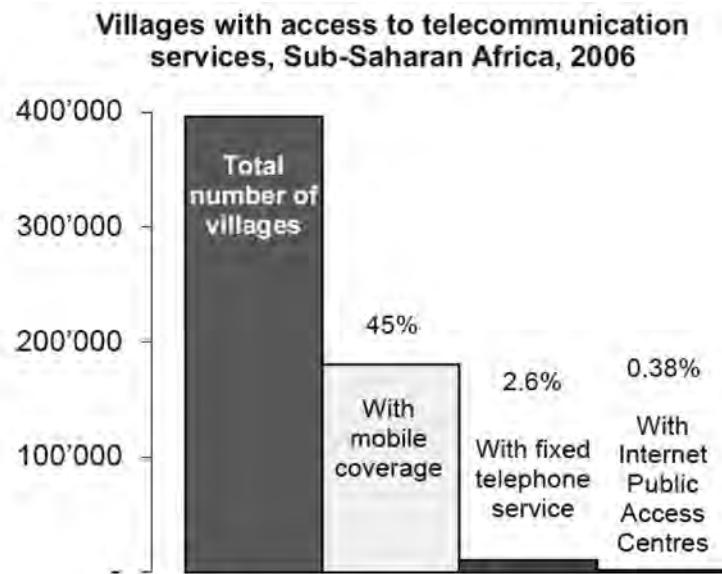
Für die Medien bedeutet dies, dass jede Plattform, auf der sie bestimmten Zielgruppen Informationen anbieten, nun einen entsprechenden Kanal in den Mobilfunknetzen für Texte, Audio- oder visuelle (Video-) Informationen.



Neue Zielgruppen

Trotz Jahrzehntelanger Landflucht in die Stadt ist der ländliche Raum weiterhin der Wohnort eines enormen Anteils der afrikanischen Bevölkerung. Diese Bevölkerung mit Telefondienstleistungen zu versorgen ist historisch gesehen eine kostenträchtige Angelegenheit gewesen – bis die Mobiltelefone eingeführt wurden (siehe ITU-Abbildung). Heute wird geschätzt, dass etwa die Hälfte dieser Bevölkerungsgruppe Zugang zu derselben Qualität Mobilfunkdienste hat wie die städtische Bevölkerung. Dies bedeutet, dass es Menschen gibt, die von den traditionellen Medien,

etwa Zeitungen und Fernsehen, abgeschnitten sind, die aber dank des Mobiltelefons Zugang zum Internet und zu anderen mobil bereitgestellten Medien haben. Die Medien würden ihre Reichweite vergrößern, wenn sie Mobilfunkkanäle nutzen würden, um diese Zielgruppe zu erreichen.



In Afrika war in den letzten drei Jahren das schnellste Wachstum an Mobiltelefonen zu verzeichnen. Im Jahre 2007 kamen mehr als 65 Millionen neue Nutzer auf dem Kontinent dazu, womit eine durchschnittliche Marktdurchdringung von 30 Prozent erreicht wurde. Heutzutage verfügen alle Länder Afrikas über Mobilfunknetze und Internetkonnektivität. Mobilfunknutzer sind jetzt gleichmäßiger verteilt, und sie machen 90 Prozent aller Telefonnutzer aus. Im Jahre 2000 zählte Südafrika mehr als die Hälfte der Mobilfunknutzer des Kontinents, aber diese Zahl sank auf etwa 15 Prozent im Jahre 2007. Es wird erwartet, dass der Wettbewerb zwischen den Mobilfunknetzen und die Verfügbarkeit besserer Mobiltelefone eine noch schnellere Ausbreitung des mobilen Internets vorantreiben werden. Allerdings bleiben die Kosten für mobiles Internet hoch, wobei der durchschnittliche Preis pro Monat fast USD 50 beträgt. Dies entspricht knapp 70 Prozent des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens.

Hohe Kosten sind weiterhin eine Barriere für viele Menschen, die die Produkte in Anspruch nehmen möchten, Menschen, die zu potenziellen Zielgruppen für Medienunternehmen Afrikas und anderer Kontinente zählen. Aber dieses Szenario wird wahrscheinlich nicht lange Gültigkeit haben. Experten sagen voraus, dass auf dem Meeresgrund verlegte Glasfaserkabel schnellere und billigere Dienstleistungen zu liefern versprechen. Seit die Kabel an der Ostküste in diesem Jahr fertiggestellt wurden, ist der gesamte Küstenbereich von Afrika heute dank dieses Kabels angeschlossen, wenn auch die Verbraucherpreise hoch geblieben sind. Da das Internet mobil und leichter zugänglich wird, entscheiden sich mehr Menschen dafür, auf diesem Wege ihre Informationsbedürfnisse zu befriedigen. Und da die Zielgruppen ihre Konsumgewohnheiten für Informationen ändern, müssen Medienleute mithalten, wenn Medienunternehmen weiterhin relevant sein sollen.

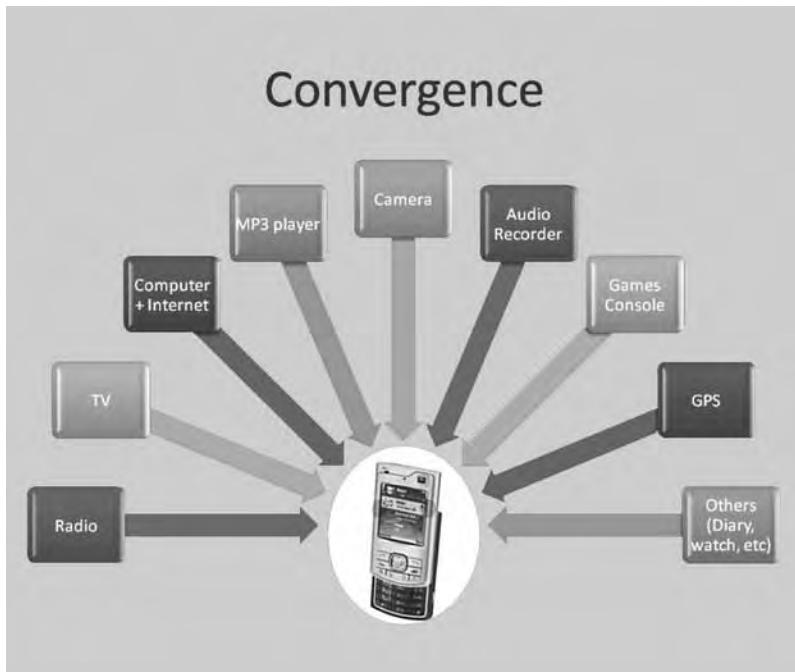
Mobiltelefone in Zielgruppen verwandeln

Heute gibt es in ganz Afrika Millionen Mobiltelefone. Diese Zahl wächst kontinuierlich, und die Konsumenten kennen sich immer besser mit den Funktionalitäten der Mobiltelefone aus. Wie aber verwandeln die Medienunternehmen des Kontinents diese Menschen in Zielgruppen?

Vier Dinge sind wesentlich: der Hunger der Konsumenten nach Wissen ist die treibende Kraft des Informationskonsums; die Art und Weise, in der sie Informationen konsumieren möchten, hat sich dank des technischen Fortschritts verändert; Medienunternehmen sind weiterhin die Experten in der Organisation und schnellen Verbreitung glaubhafter Informationen an große Zielgruppen; und das Internet hat die Zugangsbarriere großen Teils beseitigt, weswegen potentiell alle in Minuten schnelle selbst Herausgeber werden können. Heute ist die Tatsache akzeptiert, dass der größte Computerhersteller keine der traditionellen Marken ist, sondern Nokia, ein Unternehmen, das für seine Mobiltelefone bekannt ist. Dies liegt daran, dass das Mobiltelefon so weit entwickelt wurde, dass es nicht mehr nur ein Gerät zum Telefonieren ist. Wenn man dies zusammen mit der Tatsache betrachtet, dass die Verbreitung des Personal-Computers oder des Laptops auf dem Kontinent von der Armut stark untergraben worden ist, dann wird langsam klar, dass viele Menschen in Afrika im Laufe der Zeit ihr Debut im Internet mittels ihres Mobiltelefons machen werden. Fast alle Mobiltelefonnutzer in Afrika können SMS versenden, eine Tatsache, die dieses Medium sehr beliebt gemacht hat, und ein Schlüsselfaktor bei den Einnahmen der Mobilfunknetze.

Selbstverständlich sind viele Mehrwertdienstleistungen rund um die SMS strukturiert worden, um denjenigen Kanal, den die meisten Medienunternehmen genutzt haben, um ihre *Mobile Publishing*-Initiativen zu lancieren. Dies ist der Grund für die Entstehung von SMS-basierten News Alert- und Informationsdiensten, beispielsweise Eilmeldungen, Kurznachrichten, Sportergebnisse, Aktienkurse, Wetter, Verkehrsmeldungen, Horoskope und andere. Da bessere Mobiltelefone verfügbar werden, und da der Wettbewerb zwischen den Mobilfunknetzen Nicht-Sprachdienste leichter zugänglich macht, öffnen sich Gelegenheiten für Medienunternehmen, *Rich Media* verstärkt anzubieten, etwa längere und/oder formatierte Texte (zum Beispiel fett, unterstrichen, kursiv oder farbig formatiert), Fotografien, Audio- und Videoinhalte. Das Mobiltelefon hat es innovativen Medienunternehmen auch ermöglicht, die Interaktivität mit ihren Zielgruppen zu strukturieren, ihnen Kanäle für Feedback bereitzustellen und sie zu ermutigen, „etwas zu tun“, nachdem sie die von den traditionellen Medienunternehmen bereitgestellten Informationen konsumiert haben. Dazu gehört ein breites Spektrum an Aktivitäten: Leser, Zuschauer und Zuhörer senden ihre Meinungen zurück, stimmen in Meinungsumfragen ab und äußern Liederwünsche.

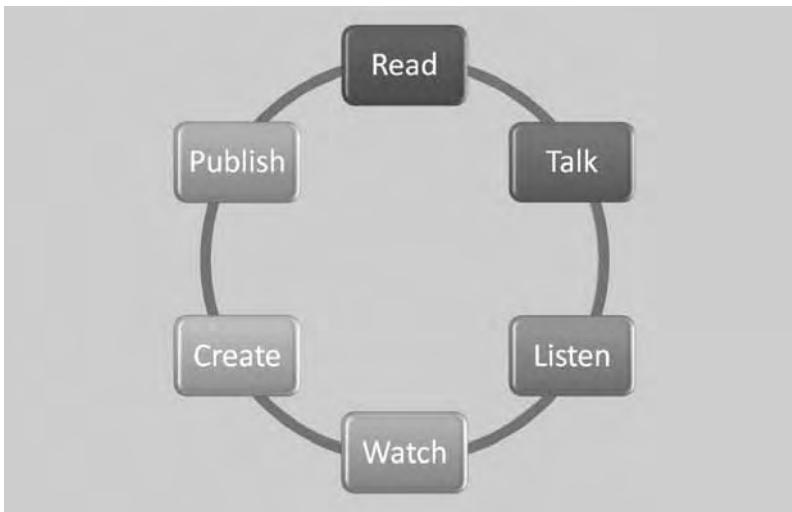
Die neuen Medienkonsumenten sind nicht mehr passive Teilnehmer im Prozess der Massenkommunikation. Sie sehen einen Wert in Informationen, die es ihnen ermöglichen, etwas zu tun, aber vor allem möchten sie, dass ihre Ansichten bekannt werden. Sie möchten sich selbst in den Medien veröffentlicht sehen – seien es ihre Bilder oder ihre Meinungen. Weitere Möglichkeiten werden eröffnet, wenn man diese Tatsache in dem Kontext betrachtet, dass das Mobiltelefon viele andere Geräte einer Person vereint. Das neue Mobiltelefon ist nicht nur ein Telefon, sondern auch eine Kamera, ein Radio, ein Diktiergerät, eine Videokamera, und vieles andere mehr (siehe Abbildung). Also kann ein Bauer im südlichen Sudan mit seinem Mobiltelefon ein Video aufnehmen, und dieser Clip wird von CNN weltweit durch I-Report ausgestrahlt. Kein Wunder, dass der Begriff „nutzergenerierter Inhalt“ in den in jüngster Zeit von den Medienunternehmen präsentierten inhaltlichen Strategien niemals fehlt.



Was möchte der neue Medienkonsument?

Für Medienleute besteht die Existenzberechtigung darin, Geschichten zu erzählen. Wir müssen diese Geschichten auf interessante Weise erzählen und auf einem Teller servieren, von dem der Konsument gern isst. Also lautet die große Frage: Was braucht, was will der neue Konsument?

Es wird geschätzt, dass global gesehen, Teenager ein Drittel der Nutzer des mobilen Internets ausmachen. Dies ist die Gruppe, die mit dem Mobiltelefon groß wird. Es sind auch die Konsumenten von morgen. Sie schreiben lieber SMS als Briefe. Sie stehen auf E-Mail und, ganz allgemein gesagt, leben vom Internet. Wo könnte man ihnen die eigenen Produkte besser servieren als auf diesen Wegen? Die Herausforderung besteht darin, einzigartige Pfade zu finden, für diese und andere Gruppen Sinnhaftes zu transportieren, indem man gewährleistet, dass ihre Interessen (siehe Abbildung) abgedeckt werden.



DIE CHANCE

Es ist offensichtlich, dass mobile Plattformen Chancen bieten, von denen Medienunternehmen profitieren können. Diese Chancen bestehen in zweierlei Weise für die Medien; erstens können sie sie nutzen, um eine engere Beziehung zu ihren bestehenden Zielgruppen aufzubauen und um neue Zielgruppen zu gewinnen; zweitens können sie dabei ihre Einnahmen steigern. Medienleute müssen flexibel sein und schnell Innovationen einführen, wenn sie vom süßen Wasser der einen oder anderen Quelle trinken wollen. Allerdings ist auch Vorsicht angebracht. Diese Chance wird von der Realität weit verbreiteter Armut, Sprachbarrieren und Kostenfragen in ganz Afrika gedämpft. Daraus folgt, dass nicht alle, die Mobiltelefone bei sich tragen, von ihren technischen Möglichkeiten in vollem Umfang Gebrauch machen können, und dies ist dem funktionalen Analphabetismus zuzuschreiben. Letzten Endes ist völlig klar, dass die Medien die neuen Plattformen nutzen müssen, um den Zielgruppen zu folgen. Sonst wird die Zielgruppe selbst publizieren.

DER INTERNATIONALE STRAFGERICHTSHOF

FRIEDENSHELFER AUCH FÜR KENIA?

Christian Roschmann / Fabian Klein

Die jüngste Geschichte Ostafrikas ist mitgeprägt von gewalttamen Konflikten. In den frühen 1990er Jahren erlebte Ruanda einen Völkermord, dem mehr als 800.000 Menschen zum Opfer vielen, und aus dem später im selben Jahrzehnt die beiden kongolesischen und der burundische Bürgerkrieg erwachsen sind – insgesamt wird von mehr als vier Millionen Todesopfern ausgegangen.

Heutzutage spielt sich in der Region Darfur im Sudan ebenfalls eine Tragödie gewaltigen Ausmaßes ab, während das benachbarte Somalia, wo der Staat und seine Institutionen jeglichen Einfluss verloren haben, im Chaos versinkt. Neben diesen langfristigen und großflächigen Kriegssituationen gibt es zusätzlich punktuelle Gewaltausbrüche, wie etwa die Ausschreitungen nach den Präsidentschaftswahlen von 2007 in Kenia, bei denen ebenfalls mehr als tausend Menschen ums Leben gekommen sind. In nicht ganz zwei Jahrzehnten haben die Konflikte in Ostafrika damit mehr als fünf Millionen Menschen das Leben gekostet. Beachten muss man darüber hinaus auch die Konsequenzen, die diese Konflikte, abgesehen von den unmittelbaren Todesopfern, gezeitigt haben: Die – noch vergleichsweise kleinen – Ausschreitungen in

Kenia etwa haben 600.000 Menschen von ihren Wohnorten ins interne Exil getrieben. Weiterhin haben der Konflikt und die durch ihn verursachte Unsicherheit verheerende wirtschaftliche Konsequenzen, nicht nur für Kenia, sondern auch für die anderen ostafrikanischen Staaten nach sich gezogen. Diese sind maßgeblich auf die kenianische Infrastruktur, insbesondere den Hafen in Mombasa angewiesen. Während der Ausschreitungen war dieser nicht in Betrieb, was etwa in Uganda und Tansania zu ernsthaften Versorgungsgängen geführt hat.

Vor diesem Hintergrund erscheint als eines der vorrangigen Ziele der deutschen und europäischen Ostafrika-Politik die Beendigung, Verhinderung oder zumindest Minimierung der gewaltsamen Konflikte, unter denen die Region leidet – andernfalls sind eine positive Entwicklung der Region und eine wirtschaftlich-politische Zusammenarbeit schwer möglich.

Ein wichtiges Mittel der Zielerreichung könnte der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) darstellen. Dieser wurde 2002 in Den Haag mit Inkrafttreten des Römischen Status von 1998 errichtet. Ziel der Institution ist es, der Welt die Möglichkeit zu geben, diejenigen, die für „die schwersten Verbrechen, die die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren“ verantwortlich sind, zur Rechenschaft zu ziehen. Das Römische Statut benennt vier solche Verbrechen: Völkermord (Art. 6), Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 7), Kriegsverbrechen (Art. 8) und das Verbrechen der Aggression, welches im Statut noch nicht definiert und daher aktuell nicht justizierbar ist. Das Kalkül der internationalen Bestrafung dieser Handlungen entstammt dem hinter jedem Strafrechtssystem stehenden Präventionsgedanken. Die Prävention von Straftaten unterliegt jedoch zwei Bedingungen. Erstens muss es Strafnormen geben, die ein bestimmtes Verhalten abstrakt verbieten und mit Strafe belegen, und zweitens muss es Gerichte geben, die diesen abstrakten Verboten zur Anwendung auf konkrete Fälle verhelfen.

Im Gegensatz zu gewöhnlich Straftaten sind diese Bedingungen bezüglich der im Römischen Statut unter Strafe gestellten Handlungen auf nationaler Ebene oft nur sehr schwer herzustellen und zu garantieren. Wer etwa die nötige Machtfülle besitzt, um einen Völkermord zu organisieren, der kann häufig auch die nationalen Strafrechtsnormen so beeinflussen, dass sie sein Verhalten nicht unter Strafe stellen. Und selbst wenn nationales Recht die entsprechenden Verhalten unter Strafe stellt, sind derart mächtige Akteure häufig den nationalen Gerichte entzogen, da es diesen

entweder an der nötigen Unabhängigkeit oder an der Möglichkeit des Zugriffs auf die fraglichen Personen mangelt. Die so beschriebene nationale Wirkungslücke des Präventionsprinzips zu überbrücken und dadurch wirksam den im Römischen Statut unter Strafe gestellten Taten vorzubeugen ist die konkrete Aufgabe des IStGH.

Der IStGH unterscheidet sich von „traditionellen“ internationalen Kriegsverbrechertribunalen wie etwa den Nürnberger-Prozessen von 1945 oder dem UN-Tribunal für das ehemalige Jugoslawien. Herkömmliche internationale Tribunale sind temporär errichtet und in ihrem Zuständigkeitsbereich sowohl zeitlich als auch räumlich beschränkt. Somit können nur Handlungen, die in einem bestimmten Zeitrahmen auf einem bestimmten Gebiet vorgenommen wurden, Gegenstand einer Anklage vor diesen Tribunalen sein.

Beim IStGH hingegen handelt es sich um eine permanente Organisation. Er hat im Übrigen mit Ausnahme der im Römischen Statut vorgesehenen Rückwirkungssperre (nach Art. 11 des Statutes sind nur nach Inkrafttreten des IStGH begangene Taten verfolgbar) uneingeschränkte zeitliche Kompetenz. Außerdem sieht das Römische Statut keine Verjährung vor. Diese beiden Merkmale sind für die erwähnte Präventionsabsicht von großer Wichtigkeit, da es in der internationalen Natur des Gerichtes und der besonderen Art der behandelten Delikte liegt, dass es häufig lange dauern kann, bevor das Gericht Zugriff auf einen bestimmten Angeklagten erlangt. Wenn es eine zeitliche Beschränkung der Verfolgung gäbe, so wäre in diesem Kontext eine Bestrafung nicht möglich oder sehr erschwert, wodurch letztlich das Ziel der Prävention nicht erreicht werden könnte.

Die örtliche Kompetenz des IStGH wiederum ist so definiert, dass Taten verfolgt werden können, wenn diese entweder auf dem Gebiet eines Mitgliedsstaates (Territorialitätsprinzip, Art. 12 II lit. a) oder von einem Bürger eines Mitgliedsstaates (aktives Personalitätsprinzip, Art. 12 II lit. b) begangen wurden. Als Ausnahme zu diesem System ist in Art. 13 lit. b vorgesehen, dass der UN-Sicherheitsrat bestimmte Angelegenheiten an den IStGH zur Untersuchung verweisen kann. Das ist so geschehen im Falle des vermuteten Völkermordes in der sudanesischen Region Darfur (der Sudan ist nicht Mitglied des IStGH). Die wichtigste Zuständigkeitsvoraussetzung des IStGH stellt das sogenannte Komplementaritätsprinzip (Präambel und Art. 1, 17) dar. Komplementarität im Sinne des Römischen Statuts bedeutet, dass den nationalen Strafgerichten ein

grundzsätzlicher Vorrang bei der Verfolgung der einschlägigen Taten eingeräumt wird. Konkret heißt das, dass der IStGH seine Gerichtsbarkeit nur dann ausüben kann, wenn der betroffene Staat „nicht willens oder nicht in der Lage ist, die Ermittlungen oder die Strafverfolgung ernsthaft zu betreiben“ (Art. 17). Die Befugnis, darüber zu entscheiden ob der betroffene Staat eine Tat „ernsthaft“ verfolgt oder nicht, liegt beim IStGH (Art. 18, 19). Außerdem ist wichtig, dass der IStGH keine eigenen Organe zur Durchsetzung der von ihm verhängten Haftbefehle und Strafen besitzt, sondern darauf angewiesen ist, dass die Mitgliedsstaaten im Rahmen der Rechtshilfe für ihn vollstrecken. Das gilt für die vorläufigen Haftbefehle ebenso wie für die verhängten Freiheitsstrafen. Die Mitgliedsstaaten haben sich zu dieser Kooperation durch das Römische Statut verpflichtet (Art. 86). Die Urteile des IStGH sind insoweit für die Mitgliedsstaaten bindend, als sie Rechtskraft haben. Das bedeutet, dass ein vom IStGH ausgesprochenes Urteil endgültig ist, und die betreffende Person nicht noch einmal wegen derselben Tat vor einem nationalen Gericht zur Rechenschaft gezogen werden kann, unabhängig davon, ob der Prozess vorm IStGH mit einem Schuld- oder Freispruch geendet hat.

Die Höchstgrenze der vom IStGH verhängten Freiheitsstrafen liegt im Normalfall bei 30 Jahren (Art. 77 I lit. a), es kann aber in besonderen Fällen auch eine lebenslängliche Freiheitsstrafe verhängt werden (Art. 77 I lit. b).

Der IStGH hat aktuell 110 Mitglieder, darunter seit dem Beitritt der Tschechischen Republik am 21. Juli 2009 alle 27 EU-Staaten. Deutschland war einer der Hauptinitiatoren des IStGH und hat sich an der Ausarbeitung des Römischen Statutes maßgeblich beteiligt. Die Bundesrepublik ist am 11. Dezember 2000 Mitglied geworden und hat im Frühjahr 2002 das Römische Statut in deutsches Recht umgesetzt, unter anderem durch die Schaffung des Völkerstrafgesetzbuches (VStGB).

Der IStGH hat andererseits auch prominente Gegner, allen voran die Vereinigten Staaten. Diese haben unter den Regierungen Clinton und Bush aktiv gegen den IStGH gearbeitet, aus Angst, Angehörige der amerikanischen Streitkräfte könnten in einem politisch motivierten Prozess vor dem IStGH angeklagt werden. China, Russland und Indien gehören ebenfalls nicht zu den Mitgliedern des IStGH. Außerdem argumentieren die politischen Gegner des IStGH auch unter Bezugnahme auf die konkreten Konfliktsituationen, in die der Gerichtshof eingreift. Sie behaupten, eine

Anklage könne Konflikte nur verschärfen und verlängern, da sie mit ihrem juristisch-moralischen Gewicht mögliche Friedensprozesse belaste. Die befürchtete Situation ist die, dass die Seite, die sich der Strafverfolgung ausgesetzt sieht, als Bedingung für Frieden eine Immunität vor Strafverfolgung fordert. Das Römische Statut aber verbietet die Gewährung einer solchen Immunität sowohl dem IStGH als auch den Mitgliedsstaaten. Die Verhandlungen seien so von vornherein zum Scheitern verurteilt und der Konflikt müsse sich fortsetzen.

Es ist aber falsch, diese Situation so zu verstehen und darzustellen, als sei es die Anklage, die den Frieden verhindere. Es ist nicht das Verfahren vorm IStGH, das zwingt, weitere Straftaten zu begehen – es sind die Angeklagten, die nicht bereit sind, sich ihrer Verantwortung zu stellen, die dieses aus eigenem Antrieb tun. Das dargestellte Argument ist letztlich eine verschleierte Drohung mit dem Inhalt: Gebt mir Immunität, sonst begehe ich weitere Verbrechen. Der IStGH und mit ihm die internationale Gemeinschaft können es sich nicht leisten, dieser Drohung nachzugeben – tun sie es doch, so ist das Ziel der Bekämpfung der Straflosigkeit schwerster Verbrechen durch die Mächtigen gescheitert, womit auch die Erreichung des Ziels der Prävention solcher Verbrechen in weite Ferne rücken würde. Außerdem legen die Entwicklungen in Darfur beispielsweise nahe, dass eine Anklage vor dem IStGH dazu führt, dass die Betroffenen sich entgegen ihrer Ankündigungen in ihren Handlungen zurück halten, sobald sie angeklagt werden. Das Wissen, von der Weltöffentlichkeit beobachtet und sich womöglich eines Tages vor dieser für seine Taten verantworten zu müssen, scheint letztlich doch einen positiven Einfluss auf Mächtige zu haben. Der Chefankläger beim IStGH hat in den wenigen Jahren seit der Schaffung der jungen Institution mehrere Ermittlungsverfahren angestrengt, die alle mit Ostafrika befasst sind. Das vorläufige Resultat dieser Ermittlungen ist, dass gegen die mutmaßlichen Kriegsverbrecher in den Konflikten in der Demokratischen Republik Kongo, Uganda, der Zentralafrikanischen Republik und im Sudan Haftbefehle erlassen wurden. Einige dieser Haftbefehle wurden schon vollstreckt, wie etwa der gegen Thomas Lubanga, den ehemaligen Anführer der kongolesischen Rebellengruppe *Lord's Resistance Army* (LRA), dem vorgeworfen wird, Kindersoldaten rekrutiert und in Kampfhandlungen eingesetzt zu haben. In Den Haag hat mittlerweile der Prozess gegen ihn begonnen.

Andere Angeklagte sind außerhalb der Reichweite des IStGH, beispielsweise der sudanesische Staatspräsidenten Al-Baschir. Es muss allerdings gesagt werden, dass die Existenz des Haftbefehls ernsthafte Konsequenzen hat, auch wenn er nicht vollstreckt oder vollstreckbar ist. Da alle Mitgliedsstaaten gemäß des Römischen Statuts verpflichtet sind, Al-Baschir festzunehmen und nach Den Haag zu überstellen, sobald dieser ihr jeweiliges Staatsgebiet betritt, ist dessen Bewegungsfreiheit erheblich eingeschränkt. Es ist die Rede vom „Gefängnis Sudan“ in dem Al-Baschir sich, obwohl augenscheinlich frei, befände.

Im Falle Kenias hat der Chefankläger des IStGH noch keine Ermittlungen durchgeführt, erwägt aber deren Einleitung. Entscheidend für die Frage, ob der IStGH aktiv wird oder nicht, ist das Kriterium der Komplementarität. Wenn der IStGH die kenianische Strafjustiz für willens und in der Lage erachtet, die nach den Wahlen von 2007 begangenen Verbrechen „ernsthaft“ zu verfolgen, dann wird er nicht einschreiten – andernfalls ist er nach dem Römischen Statut dazu verpflichtet, Anklage zu erheben.

In Kenia liegt das Problem nicht auf der Normenebene. Das nationale Strafrecht stellt die nach den Präsidentschaftswahlen von 2007 mutmaßlich begangenen Straftaten (Mord, Totschlag, Vergewaltigung, Körperverletzung usw.) ebenso unter Strafe wie es auch das Römische Statut tut. Was in Kenia den politisch-gesellschaftlichen und durch diesen dann auch den juristischen Dialog prägt, ist die Angst, dass die nationale Gerichtsbarkeit den Strafgesetzen womöglich nicht zur vollen Durchsetzung helfen könnte oder möchte. Es wird befürchtet, dass sowohl die investigativen als auch die judikativen Organe ihren gesetzmäßigen Pflichten in einem solchen Prozess nicht nachkommen könnten. Dies erklärt sich daraus, dass viele der potenziell Anzuklagenden hochrangige politische Funktionsträger sind, denen teils nachgesagt wird, massiven Einfluss auf das nationale Justizsystem nehmen zu können. In der kenianischen öffentlichen Meinung (wie auch im Kabinett und im Parlament) wird derzeit beinahe täglich lebhaft darüber diskutiert, ob die Verdächtigen besser „nach Den Haag geschickt“ oder vor ein örtliches, speziell einzurichtendes Sondergericht gestellt werden sollten. Die Tatsache, dass diese Möglichkeit überhaupt erwogen wird, anstatt ein ordentliches Gericht mit der Durchführung des Verfahrens zu beauftragen, lässt auf gewisse Vertrauensdefizite bezüglich des kenianischen Justizsystems schließen. Die Debatte macht aber auch den positiven Einfluss deutlich, den der IStGH schon vor dem Beginn eines eventuellen Verfahrens – vor welchem

Gericht auch immer – auf Kenia genommen hat. Die entscheidenden juristischen Gesichtspunkte, die hier politische Wirkung zeitigen, sind das Komplementaritätsprinzip und die Kompetenz des IStGH zu entscheiden, ob Kenia „ernsthaft“ verfolgt. Dieser positive Einfluss liegt darin, dass die Existenz des IStGH die politische Elite zu Überlegungen bezüglich der Funktionsfähigkeit und Reformbedürftigkeit des eigenen Justizsystems veranlasst und sie in einen gewissen Handlungszwang bringt. Damit trägt der IStGH indirekt bereits zu Verbesserungsbemühungen bezüglich der kenianischen Strafjustiz bei. Man kann hierin den ersten Schritt in Richtung auf eine Präventionswirkung nationaler Justiz sehen, die ihrerseits friedensfördernde Wirkung hat. Ob Kenia diesen Weg weitergeht, bleibt abzuwarten. Sollte dies nicht der Fall sein, könnte dieselbe Präventionswirkung durch die Durchführung von IStGH-Verfahren erzielt werden.

Die skizzierte Debatte gibt Anlass zu Optimismus auch aus der Perspektive des in Nairobi angesiedelten Programmteils „Afrika-Subsahara“ des weltweiten Rechtsstaatsprogramms der Konrad-Adenauer-Stiftung. Dieses Programm möchte dazu beitragen, Rechtsstaatlichkeit umfassend zu fördern. Ein wichtiger Fokus des Programms ist die Unabhängigkeit der Justiz, die in Afrika besonders problematisch ist. Das Programm hat deshalb in den letzten Jahren eine Reihe von Maßnahmen durchgeführt, wie Konferenzen, Workshops, Schulungen, Publikationen, Arbeits- und Studienaufenthalte etc. mit dem Ziel der Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit und eine Reihe von afrikanischen Ländern ist diesem Ziel auch schon in unterschiedlichem Maße näher gekommen. Für die erwähnten kenianischen Überlegungen und Handlungsoptionen können die Maßnahmen des Rechtsstaatsprogramms als durchaus nicht unerhebliches synergetisches Potenzial zur Erreichung von Verbesserungen im Justizsystem im Allgemeinen und von Präventionswirkung im Besonderen gesehen werden, die, je nach dem welchen Weg Kenia einschlägt, auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Maße zur Wirkung gelangen, jedoch in jedem Fall eine verstärkend friedensfördernde Wirkung entfalten und somit für die Konrad-Adenauer-Stiftung wesentliche Werte nach Kenia tragen.

II. LÄNDERBERICHTE

ÄGYPTEN

VOM VERRÄTER ZUM VERMITTLER

ÄGYPTENS BALANCEAKT IM GAZA-KRIEG

08.01.2009

Andreas Jacobs

Zu Beginn der Kampfhandlungen im Gaza-Streifen waren sich fast alle Beobachter einig, dass Ägypten zu den Verlierern der Auseinandersetzungen zwischen Israel und der Hamas zählen würde. Der Regierung Mubarak wurde sowohl von der eigenen Bevölkerung als auch von den arabischen Nachbarstaaten Untätigkeit und Komplizenschaft mit Israel vorgeworfen. Mittlerweile hat sich die Stimmung im Land gewandelt, und Kairo ist zu einem wichtigen Vermittler im Konflikt geworden. Im Falle eines baldigen Waffenstillstands könnte Ägypten als Gewinner aus dem Gaza-Krieg hervorgehen.

Die Situation im Gaza-Streifen verlangte der ägyptischen Regierung schon seit geraumer Zeit einen schwierigen Balanceakt ab. Seit Monaten bemühten sich Kairos Diplomaten darum, gleichzeitig zwischen Israel und der Hamas zu vermitteln, die Verbindungen zu Israel innenpolitisch zu rechtfertigen und die volle Souveränität über seine (geschlossene) Grenze zum Gaza-Streifen zu sichern. Spätestens mit der Aufkündigung des Waffenstillstands durch die Hamas am 19. Dezember 2008 hatte es den Anschein, dass Ägypten dieser diplomatische Balanceakt nicht länger gelingt. Die

Hamas hatte sich bereits zuvor geweigert, einer von Kairo vermittelten Verlängerung des Waffenstillstandes zuzustimmen. Am 25. Dezember 2008 stellte die israelische Außenministerin Livni dann gegenüber Präsident Mubarak und Außenminister Abul Gheit klar, dass es an der Zeit sei, gegen die palästinensische Terrororganisation vorzugehen. Am folgenden Tag begann die israelische Armee mit Luftangriffen auf Stellungen der Hamas in Gaza.

ÄGYPTEN UNTER VERDACHT

Die offizielle ägyptische Diplomatie bemühte sich zwar umgehend, die Militärschläge mit deutlichen Worten zu verurteilen und von Israel eine sofortige Einstellung der Kampfhandlungen zu fordern. In der ägyptischen Öffentlichkeit und bei den arabischen Nachbarn kam aber schnell der Vorwurf auf, die Mubarak-Regierung billige insgeheim den israelischen Angriff. Den Hintergrund bildete hier eine Reihe von Beobachtungen und Vermutungen. Außenminister Abul Gheit hatte öffentlich verkündet, dass die Hamas Israel zum Angriff provoziert habe und trat hiermit einen Sturm der Entrüstung los. Gleichzeitig kamen Gerüchte auf, der ägyptische Geheimdienst habe gezielt Desinformationen an die Hamas weitergeleitet, um diese über den bevorstehenden Angriff Israels im Unklaren zu lassen. Schließlich wurde Mubarak vorgeworfen, dass er einen Tag vor Beginn der Kampfhandlungen von Livni über die bevorstehenden Angriffe informiert worden sei und diese Information nicht an die Palästinenser weitergegeben habe. Mubarak und Abul Gheit wiesen zwar den Vorwurf zurück, vom israelischen Angriff gewusst zu haben; und auch für eine vermeintliche Täuschung der Hamas durch den ägyptischen Geheimdienst gab es keine Beweise. An denen im Raum stehenden Verdächtigungen änderte das wenig. Die für viele Ägypter beschämenden Bilder vom Händedruck Mubaraks und Livnis einen Tag vor Ausbruch der Kampfhandlungen waren vielen Beobachtern Beleg genug für eine ägyptisch-israelische Komplizenschaft.

Der Druck auf die ägyptische Regierung wuchs weiter, als Kairo deutlich machte, dass man die Grenze zum Gaza-Streifen auch weiterhin geschlossen halten würde und nur einigen Schwerverletzten den Übertritt zur medizinischen Versorgung gestatten werde. Die offiziell verbotene, aber politisch tolerierte Muslimbruderschaft nutzte dies, um mit der Forderung nach einer Grenzöffnung innenpolitisch Stimmung zu machen. Die Regierung hielt mit dem Argument dagegen, dass eine Öffnung des Grenzüber-

gangs zu massiven Sicherheitsproblemen führen würde und von Israel zu einer dauerhaften Vertreibung von Palästinensern nach Ägypten missbraucht werden könnte. In der Folgezeit entbrannten in fast allen ägyptischen Städten – angefeuert von der Opposition, den Medien und anderen arabischen Führern – wütende Proteste gegen den israelischen Militäreinsatz und gleichzeitig heftige Auseinandersetzungen um die ägyptische Rolle dabei.

Beim Spitzenspiel der ägyptischen Fußballliga überboten sich Spieler und Fans mit Solidaritätsbekundungen für die Palästinenser. Prediger riefen zu Sach-, Geld- und Blutspenden auf. Sowohl die islamistische als auch die linksgerichtete Opposition verschärkte im Schulterschluss ihre Kritik an der Regierung und sorgte für eine heftige Debatte im ägyptischen Parlament. Auf der Straße nutzten Vertreter der Muslimbruderschaft die öffentliche Meinung, um zu Massendemonstrationen in allen größeren Städten Ägyptens aufzurufen. In Kairo, aber auch in den umliegenden Gouvernoraten, sowie im Fayoum und der Touristen-Stadt Luxor gingen daraufhin tausende aufgebrachte Ägypter auf die Straße, um gegen Israel und teilweise auch gegen die eigene Regierung zu demonstrieren. Die Polizei war zwar sofort und massiv präsent, ließ die Demonstranten aber zumindest teilweise gewähren, solange allein der israelische Militäreinsatz Gegenstand der Proteste blieb. Weitergehende Kundgebungen wurden von der gut ausgerüsteten „Riot Police“ sofort aufgelöst. Hierbei nutzte das Regime die Gelegenheit, zahlreiche Anhänger der Muslimbruderschaft hinter Gitter zu bringen.

Parallel lief in den ägyptischen Medien eine Schlacht um die Deutungshoheit der Ereignisse. Die wenigen oppositionellen Zeitungen berichteten über Demonstrationen auf der Titelseite und forderten von der Regierung ein entschiedenes Vorgehen gegen Israel. Die regierungstreuen Blätter konzentrierten ihre Berichterstattung hingegen über die ägyptischen Vermittlungsversuche und gaben der Hamas die Schuld daran, dass Schwerverletzte die Grenze nach Ägypten zur kostenlosen medizinischen Versorgung nicht überqueren dürfen. Das ägyptische Staatsfernsehen sendete derweil Archivbilder von LKWs mit Hilfsladungen an der Grenze zum Gaza-Streifen und unterstrich damit den Eindruck, dass die Grenze nicht von Ägypten, sondern von der Hamas blockiert werde.

EINMISCHUNG VON AUSSEN

Angeheizt wurde die Kritik an der ägyptischen Regierung aber nicht zuletzt von außen. Bereits am 28. Dezember 2008 hatte der Generalsekretär der libanesischen Hisbollah, Hassan Nasrallah, das ägyptische Regime als „Komplizen Israels“ bezeichnet und die ägyptische Bevölkerung dazu aufgerufen, mit einem „Marsch auf Rafah“ eine Öffnung der Grenze zu erzwingen. Anfang Januar häufte sich dann auch auf „Al-Jazeera“ die Kritik an der ägyptischen Außenpolitik und insbesondere am ägyptischen Außenminister Abul Gheit. Im syrischen Fernsehen wurde Mubarak indirekt als Despot, Trunkenbold und Verräter darstellte. Am 3. Januar 2009 legte dann ein sunnitischer Prediger im libanesischen Fernsehen mit einer Verunglimpfung Abu Gheits derart heftig nach, dass selbst regierungsferne Ägypter dies als nationale Beleidigung empfanden.

Die massive arabische Kritik an Ägypten und die Übergriffe gegen ägyptische Vertretungen in mehreren arabischen Ländern führten dann zu einem Stimmungsumschwung im Land am Nil. Regierungsnahe Zeitungen warfen den arabischen Kritikern nun Einmischung in interne Angelegenheiten vor und beschimpften Hisbollah-Chef Nasrallah als „kleinen Ayatollah“ und „Diener seiner iranischen Herren“. Seit Beginn der Woche mehren sich in Kairo Demonstrationen vor den Botschaften anderer arabischer Staaten. Viele Ägypter empfinden es als ungerecht, dass ihr Land und seine Repräsentanten in der arabischen Öffentlichkeit beleidigt werden und Ägypten eine Mitschuld am Gaza-Krieg zugewiesen wird, während sich die arabischen Nachbarn auf Protest- und Betroffenheitsbekundungen beschränkten. Ungeachtet der fortgesetzten Solidarität mit den Palästinensern ist vielerorts in Ägypten die Wut auf das eigene Regime der Wut auf die arabischen Nachbarn gewichen.

NEUE INITIATIVE

Die ägyptische Regierung nutzte diesen Stimmungsumschwung, um innen- und außenpolitisch die Initiative zu ergreifen. An die eigene Bevölkerung gerichtet, erklärte Präsident Mubarak im Staatsfernsehen, man werde zwar alles tun, um den Not leidenden Palästinensern zu helfen, jedoch nicht in die „israelische Falle“ einer Grenzöffnung tappen. Bei den meisten Ägyptern trifft er damit auf – wenn auch oft stillschweigende – Zustimmung. Noch allzu deutlich sind den Ägyptern die Ereignisse des Januars 2008 in Erinnerung. Als die Hamas damals Tausenden von

Palästinensern den Grenzübergang gegen den Willen der ägyptischen Behörden ermöglichte, wurde angesichts von Hamsterkäufen und chaotischen Zuständen im Grenzgebiet schnell der Ruf nach einer Wahrung ägyptischer Souveränitätsrechte laut. Indem Mubarak jetzt außerdem Israel und nicht die Hamas zum Nutznießer offener Grenzen erklärte, nahm er den immer weniger werdenden Befürwortern einer Grenzöffnung weiter den Wind aus den Segeln.

Auch außenpolitisch ging Ägypten jetzt in die Offensive. Am 5. Januar 2009 traf die EU-Troika im Land ein, um über die Möglichkeiten eines Waffenstillstands zu beraten. Einen Tag später schlug Mubarak zusammen mit Frankreichs Staatschef Sarkozy eine Waffenruhe vor, die eine Feuerpause, Hilfslieferungen und Gespräche über eine Aufhebung der Blockade vorsehen. Ferner brachte er erneut die Idee einer internationalen Truppe zur Sicherung eines Waffenstillstands ins Spiel. Unterstützung für Mubaraks Initiative kam nicht nur von der EU, sondern auch von den USA, der UNO und von Palästinenserpräsident Abbas. Auch bei Israel und der Hamas gab es vorsichtig positive Reaktionen auf den ägyptisch-französischen Vorstoß. Für Israel geht es im Konflikt primär um eine nachhaltige Schwächung der Hamas. Da deren Waffennachschub hauptsächlich durch die Tunnel im ägyptisch-israelischen Grenzgebiet organisiert wird, ist Ägypten ein unverzichtbarer Partner im israelischen Kalkül. Aber auch die Hamas zeigt sich mittlerweile gesprächsbereit. Hamas-Sprecher ließen bis zum 7. Januar durchblicken, dass man in den eigenen Reihen ernsthaft über die Bedingungen eines Waffenstillstands diskutiere und hierbei auch mit ägyptischen Unterhändlern in Kontakt stehe. Gleichzeitig wurde bekannt, dass eine Delegation der Hamas-Führung aus Damaskus bereits am 5. Januar zu Gesprächen nach Kairo gereist war. Auch für die palästinensische Terrororganisation war Ägypten offensichtlich vom Verräter zum Vermittler geworden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Ägypten hat ein nachhaltiges Interesse an einer schnellen Beilegung der Kampfhandlungen. Hierfür gibt es eine Vielzahl von Gründen: Jede militärische Auseinandersetzung zwischen Israel und den Palästinensern erinnert die ägyptische Bevölkerung schmerhaft an den unpopulären ägyptisch-israelischen Friedensschluss und stellt daher eine Belastung für das Mubarak-Regime dar. Jenseits der ungeliebten Grenze zum Gaza-Streifen wartet die mit den ägyptischen Muslimbrüdern und dem Iran

verbündete Hamas auf eine Gelegenheit, um das ägyptische Regime als Verbündeten des Westens und Israels vorzuführen. Unruhen an der Grenze stellen die Durchsetzungsfähigkeit des ägyptischen Staates in Frage. Die ohnehin unruhigen Beduinen auf dem Sinai könnten die Gelegenheit nutzen, weitere Anschläge zu verüben. Nicht zuletzt ist das winterliche Tourismus-Geschäft auf dem Sinai von massiven Einbußen bedroht.

Die ägyptische Regierung hat also gute Gründe, in der derzeitigen Auseinandersetzung auf ihrer Position zu beharren und auf ein schnelles Ende der Kampfhandlungen hinzuarbeiten. Mubaraks anfangs unpopuläre Strategie im Gaza-Krieg könnte sich letztlich also auszahlen. Eine geschwächte Hamas und stabile Verhältnisse in Gaza kämen den innenpolitischen Interessen Ägyptens entgegen, und international könnte das ägyptische Regime sein angerostetes Image als unverzichtbarer Vermittler jeder Annäherung im Nahostkonflikt aufpolieren. Für Ägypten sind noch viele Fragen offen, zumal das sich abzeichnende Szenario einer stärkeren ägyptischen Verantwortung für die Stabilisierung des Gaza-Streifen enorme Risiken für das Land birgt. Falls es in absehbarer Zeit aber zu einer Waffenruhe kommt, und es der ägyptischen Regierung weiter gelingt, durch eine Mobilisierung des Nationalgefühls den Ärger der eigenen Bevölkerung auf die arabischen Nachbarstaaten umzulenken, wäre Ägypten entgegen aller früheren Voraussagen ein möglicher Gewinner der Auseinandersetzung.

ÄGYPTENS GRENZ-POSITION

DIE HISTORISCHEN UND RECHTLICHEN GRUNDLAGEN DER
ÄGYPTISCHEN BEZIEHUNGEN ZUM GAZA-STREIFEN

22.01.2009

Andreas Jacobs

Nach dem vorläufigen Waffenstillstand zwischen Israel und der Hamas geht es jetzt vor allem um eine Sicherung der ägyptischen Grenze zum Gaza-Streifen. Ägypten besteht hierbei bislang auf einer Position, die weder fremde Truppen auf ägyptischem Gebiet noch ein ägyptisches Engagement auf palästinensischem Gebiet zulässt. Kairo begründet seine Position mit einer Rechtslage, die historisch und völkerrechtlich zwar plausibel ist, politisch aber nicht weiter führt.

Der vorläufige Waffenstillstand zwischen Israel und der Hamas im Gaza-Streifen scheint zu halten. Am 22. Januar treffen sich ägyptische Unterhändler mit Vertretern beider Seiten in Kairo, um ein langfristiges Waffenstillstandsabkommen auszuhandeln. Eine der Hauptfragen hierbei wird Status und Kontrolle der ägyptischen Grenze zum Gaza-Streifen bei Rafah sein. Israel besteht auf eine effektive Unterbindung des (Waffen-)Schmuggels durch Tunnel zwischen Ägypten und Gaza, um den Raketenbeschuss auf israelisches Gebiet zu stoppen. Die Hamas fordert eine Öffnung der Grenze nach Ägypten, um eine Versorgung der Bevölkerung und damit ihre eigene Position im Gaza-Streifen zu sichern. Die

Palästinensische Autonomiebehörde will wieder die Kontrolle im Gaza-Streifen erlangen und verlangt nach stärkerem ägyptischem Engagement. Die arabische Öffentlichkeit fordert eine schnelle und nachhaltige Verbesserung der humanitären Lage im Gaza-Streifen. Und das politische Establishment in Kairo besteht auf einer Wahrung ägyptischer Souveränitätsrechte auf seinem Territorium.

Die ägyptische Regierung befindet sich zwischen diesen Ansprüchen und Erwartungen in einer schwierigen Lage. Innenpolitisch und in der arabischen Welt sieht sie sich dem Vorwurf ausgesetzt, zu wenig für die Menschen im Gaza-Streifen zu tun. Eine aktiver Rolle in der Grenzfrage würde aber eine Anerkennung der Hamas und damit außen- sowie innenpolitische Verwerfungen bedeuten. Ägypten bezieht sich daher auf seine territoriale Souveränität und hält die Grenze zum Gaza-Streifen weitgehend geschlossen. Gleichzeitig besteht es auf einer Position, die weder fremde Truppen zur Grenzsicherung auf ägyptischem Gebiet zulässt, noch ein ägyptisches Engagement jenseits der Grenze vorsieht. Argumentationsgrundlagen sind hierbei eine Reihe historischer Entwicklungen und rechtlicher Voraussetzungen, die in der Öffentlichkeit wenig bekannt sind. Umso entscheidender ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt die genaue Berücksichtigung der historischen und rechtlichen Entwicklung des ägyptischen Verhältnisses zum Gaza-Streifen.

DIE HISTORISCHE ENTWICKLUNG

Obwohl Gaza von der Antike bis zum 16. Jahrhundert immer wieder Teil des ägyptischen Herrschaftsgebietes war und die heutigen Bewohner des Gaza-Streifens einen Dialekt sprechen, der dem Ägyptisch-Arabischen ähnelt, ist Gaza aus Sicht Ägyptens Ausland. Seit der Niederlage der Mamelucken gegen die Osmanen 1517 gehörte das Gebiet um Gaza zum Osmanischen Reich. Die heutige Grenze zwischen Ägypten und dem Gaza-Streifen wurde bereits 1906 vertraglich zwischen dem Osmanischen Reich und Ägypten festgelegt und stellt daher keine koloniale Grenzziehung dar. Nach der osmanischen Niederlage im Ersten Weltkrieg wurde das Gebiet 1922 Teil des britischen Völkerbundsmands für Palästina. Der UN-Teilungsplan von 1947 sah das Gebiet sowie einen Abschnitt der heutigen israelischen Grenzregion zu Ägypten dann als Teil eines zukünftigen Staates Palästina vor. Im Laufe des arabisch-israelischen Krieges, der nach Ablehnung des UN-Teilungsplanes durch die arabischen Staaten ausbrach, besetzten schließlich ägyptische Truppen das Territorium des

heutigen Gaza-Streifens. Weil Israel das Gebiet um Gaza zunächst nicht als Staatsgebiet beanspruchte, bestätigte das ägyptisch-israelische Waffenstillstandsabkommen vom Juli 1949 diese „Zuständigkeiten“. Erst jetzt konnte vom Gaza-Streifen als politisch-geographisches Gebiet in seiner heutigen Form gesprochen werden.

Trotz einer vorübergehenden israelischen Besetzung des Gebiets im zweiten arabisch-israelischen Krieg 1956 blieb der Gaza-Streifen bis 1967 unter ägyptischer Verwaltung. Anders als Jordanien, das die Westbank annexierte und zahlreichen Palästinensern jordanische Pässe ausstellte, blieb der Gaza-Streifen für Ägypten „verwaltetes Ausland“. Die Bewohner erhielten keine staatsbürgerlichen Rechte und blieben formell staatenlos. Die ägyptische Verwaltung endete, als der Gaza-Streifen und die Sinai-Halbinsel im Juni-Krieg 1967 von Israel erobert und als strategische „Pufferzone“ zum Kriegsgegner Ägypten besetzt wurden.

In den ägyptisch-israelischen Friedensverhandlungen der Jahre 1978/79 war dann nicht nur eine Rückgabe des Sinai an Ägypten Gegenstand, sondern auch ein Autonomiestatus für die Westbank und den Gaza-Streifen. Schnell wurde allerdings klar, dass sowohl Ägypten als auch Israel die politischen Prioritäten auf die Klärung bilateraler Fragen legten und an einer Autonomieregelung für die Palästinenser kein nachhaltiges Interesse hatten. Die Vernachlässigung dieser Frage seitens der Ägypter war der Auslöser für den bis heute virulenten Vorwurf in der arabischen Welt, Ägypten habe die palästinensischen Interessen für einen Separatfrieden mit Israel „verraten“.

Erst 1993/94 kam wieder Bewegung in die Statusfrage des Gaza-Streifens. Angesichts der gravierenden sozialen, ökonomischen und politischen Probleme des Gebiets war Israel bereits seit geraumer Zeit daran interessiert, die Verantwortung für den Gaza-Streifen wieder abzugeben. Das israelische Interesse am „Gaza-Jericho-Abkommen“, das unter anderem einen Autonomiestatus für Gaza vorsah, bestand daher primär in der Übergabe der politischen Verantwortung für den dicht besiedelten Unruheherd an die Palästinenser. Realpolitisch betrachtet, diente der Osloer Friedensprozess daher nicht zuletzt der „Verselbständigung“ eines Gebiets, an dem weder Israel noch Ägypten Interesse hatten. Da Israel aber nach wie vor die Grenze zwischen Gaza-Streifen und Ägypten bei Rafah kontrollierte, änderte sich für Ägypten rechtlich zunächst wenig.

DIE RECHTS Lage

Dies geschah erst, als Israel im Sommer 2005 gegen heftige innenpolitische Widerstände seinen vollständigen Rückzug aus Gaza und die Räumung aller israelischen Siedlungen in dem Gebiet umsetzte. Zum ersten Mal standen die ägyptischen Grenzer am Übergang von Rafah nun palästinensischen Kollegen gegenüber. Für Kairo entstand nun schnell die Notwendigkeit, einerseits seine Souveränität zu wahren, zum anderen einen geregelten Grenzverkehr mit funktionierenden Regeln und Strukturen auf der anderen Seite der Grenze zu gewährleisten. Ägypten bemühte sich daher um die Vermittlung einer bilateralen Grenzvereinbarung zwischen Israelis und Palästinensern, an der Ägypten als Vertragspartner nicht beteiligt werden sollte. Ergebnis dieser Bemühungen war das israelisch-palästinensische Grenzabkommen vom 15. November 2005. Dieses Abkommen sollte die Modalitäten von Grenzübertritt und Grenzsicherung unter anderem am Grenzübergang Rafah regeln. Bereits damals bestand Ägypten auf zwei Positionen, die auch im jüngsten Gaza-Konflikt von zentraler Bedeutung sind: erstens, keine fremden Truppen auf ägyptischem Gebiet und zweitens, keine ägyptische Verantwortung für palästinensisches Gebiet.

Auf der Suche nach einer dritten Partei, die (statt beziehungsweise ohne Ägypten) eine Sicherung der Grenze bei Rafah gewährleisten könnte, wandte man sich an die Europäer. Auf Bitten Israels und der Palästinensischen Autonomiebehörde entsandte die EU Ende November die Kontrollkommission „European Union Border Assistance Mission at Rafah“ („EU BAM Rafah“) an den palästinensisch-ägyptischen Grenzübergang. Aufgabe der „EU BAM Rafah“ sollte es sein, gemeinsam mit palästinensischen Sicherheitskräften und in Zusammenarbeit mit israelischen Behörden die Grenze zu Ägypten auf dem Gebiet des Gaza-Streifens zu kontrollieren. Der Wahlsieg der Hamas Anfang 2006 und die zunehmenden innerpalästinensischen Auseinandersetzungen um die Kontrolle des Gaza-Streifens führten allerdings schnell zu Unsicherheiten und zu einer zeitweiligen Aussetzung der EU-Mission. Die im ersten Halbjahr 2007 zunehmenden Kämpfe zwischen Hamas und Fatah zwangen die EU-Beobachter schließlich zum Verlassen des Gaza-Streifens. Mit der Machtübernahme der von der EU als Terrororganisation eingestuften Hamas wurde die Mission Mitte Juni 2007 ausgesetzt. Im September 2007 riegelte Israel den Gaza-Streifen schließlich weitgehend ab, um die Hamas zur Einstellung des Abschusses von Raketen auf israelisches Gebiet zu zwingen.

ÄGYPTEN UND DAS GRENZABKOMMEN VON 2005

Die Rechtslage am ägyptischen Grenzübergang zum Gaza-Streifen ist seither Gegenstand unterschiedlicher (völker)rechtlicher Interpretationen. Die Hamas sieht sich nach ihrem Wahlsieg als rechtmäßige Regierung im Gaza-Streifen und verlangt eine Öffnung der Grenze nach Ägypten, um eine Versorgung der Bevölkerung und damit eine Absicherung der eigenen Machtbasis zu gewährleisten. Israel und die EU betrachten die Hamas als illegitime Terrororganisation und weigern sich, mit ihr in Verhandlungen über die Grenzkontrolle einzutreten, da dies eine implizite Anerkennung der Organisation bedeuten würde. Die palästinensische Autonomiebehörde betrachtet sich als legitime Regierung über Gaza und besteht auf einer Einhaltung der Verträge. Kairo unterstützt diese Position und betrachtet das Grenzabkommen von 2005 nach wie vor als gültig. Hintergrund ist die Argumentation, es handele sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, für den nicht die jeweilige politische Mehrheit im Land sondern die legitime Vertretung des Staates verantwortlich sei. Die Palästinensische Autonomiebehörde als vertragsschließende Partei ist eine quasistaatliche Einrichtung, die Regierungsfunktionen in den palästinensischen Autonomiegebieten im Westjordanland und im Gaza-Streifen wahrnimmt. Nur sie genießt (wenn auch eingeschränkt) internationale Anerkennung als rechtmäßige Vertretung des palästinensischen Volkes. Diese Bewertung impliziert, dass die Hamas rechtlich nicht zur Vertretung des palästinensischen Volkes befugt ist und es bei Modifikation oder gar auch einer Aufhebung des Grenzvertrages nicht ihrer Partizipation bedarf. Aus dem Vertrag ergibt sich ferner, dass eine Öffnung der Grenze die Anwesenheit einer „dritten Partei“ als unabhängigen Beobachter voraussetzt. Schließlich ist das Abkommen weder in Ermangelung einer zeitlichen Befristung im Vertragstext unwirksam noch infolge einer parteilichen Disposition aufgehoben worden. Aus dem Wortlaut des Abkommens ergibt sich zwar eine zeitliche Begrenzung; diese ist jedoch in einem gesonderten, vom Vertragstext abgesetzten Teil manifestiert.

Für Ägypten ist daher die Sache klar: Das bilaterale Abkommen zwischen Israel und der Palästinensischen Autonomiebehörde ist nach wie vor in Kraft. Solange auf der anderen Seite der Grenze aber keine Truppen der Palästinensischen Autonomiebehörde und keine europäischen Beobachter stationiert sind, werden die Voraussetzungen einer Grenzöffnung nach diesem Abkommen nicht erfüllt. Unabhängig hiervon ist Ägypten nach

dem im Völkerrecht geltenden Territorialitätsprinzip berechtigt, mit seiner Grenze nach Belieben zu verfahren und zwar unabhängig von den politischen Konstellationen und Entwicklungen auf der anderen Seite.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die gegenwärtige Position Ägyptens im Gaza-Konflikt ist sowohl historisch als auch juristisch konsequent und plausibel. Politisch bietet sie allerdings nur wenig Handlungsspielraum. Kairos „doppeltes Nein“ in der Grenzfrage (keine fremden Truppen auf eigenem Gebiet, keine eigenen Truppen auf palästinensischem Gebiet) wird sich angesichts des zunehmenden internationalen und innenpolitischen Drucks nicht mehr lange aufrechterhalten lassen. Israel fordert mehr ägyptische Verantwortung bei der Grenzsicherung, die Autonomiebehörde will eine ägyptische Truppenpräsenz auf palästinensischem Gebiet, die öffentliche Meinung in Ägypten besteht auf Wahrung der nationalen Souveränität und die arabische Welt ruft nach einer Grenzöffnung. In dieser Gemengelage wird Ägypten mittel- und vermutlich sogar kurzfristig nicht umhinkommen, sich in ein multilaterales Grenzregime einbinden zu lassen und damit politische Verantwortung für eine Kontrolle der Grenze zu übernehmen. Mit seiner Rolle als Vermittler hat es die Hamas als politischen – wenn auch illegitimen – Akteur längst anerkannt. Will Kairo eine offizielle Anerkennung der Hamas weiter vermeiden und gleichzeitig seinen innenpolitischen Interessen und internationalen Verpflichtungen gerecht werden, muss es in der Grenzfrage mehr Flexibilität an den Tag legen.

ÄGYPTEN ERWARTET OBAMA

03.06.2009

Andreas Jacobs

Am 4. Juni wird US-Präsident Barack Obama in Kairo seine lange angekündigte Grundsatzrede an die muslimische Welt halten. In der ägyptischen Öffentlichkeit wird seit Wochen über den Inhalt dieser Rede und ihre Begleitumstände spekuliert. Bereits jetzt ist allerdings klar, dass Obamas Auftritt für Ägypten einen wichtigen Imagegewinn als politische Führungsmacht im arabischen und muslimischen Raum bedeutet.

Für Ägypten hat die Rede Obamas im Kuppelsaal der Kairo Universität enorme Symbolwirkung. Allein die Tatsache, dass der amerikanische Präsident diese Rede von ihrem Land aus an die Muslime der Welt richten wird, ist für viele Ägypter bedeutsam genug. Indem Obama in Kairo spricht, und nicht etwa in Ankara, Riad oder Islamabad, vollziehe er die längst überfällige Anerkennung der kulturellen und politischen Bedeutung Ägyptens für die Region und darüber hinaus. Dennoch werden auch Inhalt und Folgen der Ansprache in den ägyptischen Medien breit diskutiert. Gegenstand dieser Spekulationen sind weniger die US-amerikanischen Interessen gegenüber der Region als vielmehr die eigene Erwartungshaltung an eine neue – und das heißt für fast alle Ägypter bessere – US-Politik gegenüber den Muslimen beziehungsweise den muslimischen Staaten allgemein und insbesondere gegenüber Ägypten. Dementsprechend beliebt sind in den ägyptischen Medien zur Zeit fiktive Entwürfe der Rede Oba-

mas, offene Briefe an den US-Präsidenten oder Leitartikel und Kommentare, in denen persönliche Erwartungen an die Präsidentenrede formuliert werden. Insgesamt erwarten die Ägypter, dass der amerikanische Besucher auf fünf Themenbereiche eingeht: den arabisch-israelischen Konflikt, die regionale Sicherheit, die Unterstützung von Demokratie und Menschenrechten, den Neubeginn der Beziehungen zwischen Ägypten und den USA und den Respekt vor dem Islam und den Muslimen.

NAHOSTKONFLIKT

Beim Thema Nahostkonflikt schwankt die Mehrzahl der Ägypter zwischen Hoffen und Abwarten. Die jüngste Begegnung zwischen Präsident Obama und dem israelischen Ministerpräsidenten Netanyahu wird zwar als viel versprechend im Sinne einer vermeintlich kritischeren US-Position gegenüber Israel gesehen, insgesamt überwiegt aber eine abwartende Haltung. Einige Beobachter spekulieren sogar darauf, dass Obama die Gelegenheit zu einer neuen diplomatischen Initiative nutzen wird. Hisham Youssef, der Sprecher der Arabischen Liga, wird sogar mit der Vermutung zitiert, der US-Präsident wolle während seiner Kairoer Rede einen konkreten Friedensplan vorstellen. Die Bedingungen an eine mögliche neue US-Friedensinitiative liefern eine Reihe von Leitartikeln gleich mit. Ein prominenter Kommentator der unabhängigen Tageszeitung Al-Masr Al-Yawm fordert seine Landsleute beispielsweise auf, Obamas Charmeoffensive nicht blind auf den Leim zu gehen und stattdessen auf den arabischen Positionen im Nahostkonflikt zu beharren. Ähnlich, aber diplomatischer, äußert sich der bekannte Kommentator Wahid Abdel Meguid. Er warnt die Ägypter in der Tageszeitung Al-Wafd vor überzogenen Erwartungen und rät von weiteren arabischen Friedensbemühungen ohne vorhergehende israelische Zugeständnisse ab. Die regierungsnahe Al-Ahram macht sich hingegen vor allem Gedanken über die praktischen Folgen einer neuen US-Politik gegenüber Israel. Ob Obama wirklich etwas bewirken könne, werde sich nicht anhand seiner Rede beurteilen lassen, sondern nur anhand von politischen Initiativen, die er unweigerlich folgen lassen müsste.

REGIONALE SICHERHEIT

Auch beim zweiten möglichen Thema der Präsidentenrede, den Kriegen im Irak und in Afghanistan, ist die Erwartungshaltung ambivalent. Auf Nachfragen wird die Befriedung Iraks und (ferner) Afghanistans als wich-

tigstes Anliegen vieler Ägypter an die US-Politik angegeben. Meinungs-Umfragen bestätigen diesen Eindruck. Nach dem jährlichen *Arab Public Opinion Survey* der Universität Maryland bezeichnet eine Mehrheit der Ägypter Anfang 2009 den Rückzug US-amerikanischer Truppen aus dem Irak als ihr wichtigstes Anliegen an die US-Politik – noch vor dem Abschluss eines israelisch-palästinensischen Friedens. Tatsächlich spielen die Kriege in der täglichen Vorberichterstattung über den Präsidenten-Auftritt aber kaum eine Rolle. Dies lässt zweierlei Schlüsse zu. Entweder (wie im Falle Iraks) wird der amerikanische Abzug aus dem Irak nur noch als Frage der Zeit angesehen, oder (wie im Falle Afghanistans) ist er für die öffentliche Meinung in Ägypten tatsächlich nur von nachrangigem Interesse. Ein Kommentator der englischsprachigen *Egyptian Gazette* vermutet daher eine ganz andere Agenda. Nicht die Beendigung bisheriger Militäreinsätze in der Region sei das Anliegen Obamas, sondern die Vorbereitung einer neuen politischen und eventuell sogar militärischen Auseinandersetzung mit dem Iran.

DEMOKRATIE UND MENSCHENRECHTE

Beim Thema Demokratie und Menschenrechte sind die ägyptischen Erwartungen an die Präsidentenrede eindeutig zurückhaltend. Anders als von seinem Amtsvorgänger Bush sind von Obama bislang keine Forderungen nach mehr Demokratie an US-Hilfen für Ägypten geknüpft worden. Auch über Mubarak und seine Amtsführung hat Obama bislang kein kritisches Wort verloren. Stattdessen wurden die jährlichen Mittel für Maßnahmen der Demokratieförderung von 50 auf 20 Millionen US-Dollar zusammengestrichen. Obwohl aus dem Weißen Hauses versichert wurde, dass der Besuch nicht als Unterstützung der politischen Verhältnisse in Ägypten gemeint sei, befürchten viele Ägypter, dass der neue US-Präsident dem Mubarak-Regime als Preis für einen „neuen Realismus“ in der Außenpolitik ein Gütesiegel guter Regierungsführung ausstellen und kritische Entwicklungen wie Wahlmanipulationen, Folter, Korruption und die Situation der Christen im Land nicht ansprechen werde. Kritik an der Präsidentenrede kommt daher erwartungsgemäß von den oppositionellen Muslimbrüdern. Obama trage durch seinen Auftritt nur zur Stabilisierung der bestehenden Verhältnisse bei. Falls der amerikanische Präsident über Freiheit reden sollte – so ist aus den Reihen der verbotenen Oppositionsgruppe weiter zu hören –, sei die staatlich kontrollierte Kairo Universität ohnehin der falsche Ort. Andere oppositionelle Stimmen äußern sich vorsichtiger. Die USA seien regionalpolitisch auf die Zusammenarbeit mit der

ägyptischen Regierung und daher auf gute Beziehungen angewiesen, könnten aber gleichzeitig auf Demokratisierungsfortschritte hinarbeiten. Der prominente Menschenrechtsaktivist Saad Eddin Ibrahim schlägt daher aus dem amerikanischen Exil vor, die zukünftige US-Politik solle, anstatt sich von der ägyptischen Regierung durch unrealistische Forderungen zu entfremden, „die Infrastruktur der Demokratie“ im Land fördern. Mit solchen Überlegungen steht er allerdings weitgehend allein. Die Mehrzahl der Kommentatoren begnügt sich mit der Forderung nach einer Abkehr der USA von der Unterstützung undemokratischer Regime in der Region. Eigentümlicherweise wird dies auch von regierungsnahen Stimmen angemahnt.

AMERIKANISCH-ÄGYPTISCHE ANNÄHERUNG

Wesentlich erwartungsvoller wird in Ägypten das vierte mögliche Thema der Präsidentenrede gesehen: die Verbesserung der bilateralen Beziehungen zwischen Kairo und Washington. Der Irak-Krieg, aber auch die Kritik der Bush-Administration am autoritären Führungsstil Mubaraks hatten dazu geführt, dass der ägyptische Präsident seine früher jährlichen Besuche im Weißen Haus über fünf Jahre aussetzte. Die bisherige Amtszeit Obamas wurde deshalb längst für einen Neubeginn genutzt. In den vergangenen Monaten reisten hochrangige Delegationen in die beiden Hauptstädte, um die Wiederannäherung diplomatisch vorzubereiten. Kurz nach den Besuchen Senator Kerrys und Außenministerin Clintons in Ägypten entließ Kairo als Geste guten Willens den prominenten Oppositionellen Ayman Nour aus dem Gefängnis, und ein ägyptisches Gericht hob die Strafverfolgung Saad Eddin Ibrahims auf. Bereits zuvor hatte US-Verteidigungsminister Gates erklärt, dass die Militärhilfen an Ägypten in Höhe von immerhin 1,3 Milliarden US-Dollar jährlich nicht an Bedingungen wie demokratische Reformen oder die Einhaltung der Menschenrechte geknüpft seien. Ein weiterer Höhepunkt blieb dem ägyptisch-amerikanischen Frühling allerdings verwehrt. Seinen ursprünglich für Ende Mai geplanten Besuch in Washington hatte der ägyptische Präsident auf Grund des plötzlichen Todes seines Enkelsohnes absagen müssen. Als umso wichtiger für das bilaterale Verhältnis wird deshalb der Kairo-Besuch Obamas angesehen. Für viele Ägypter ist dies die längst überfällige Anerkennung der politischen Bedeutung Ägyptens in der Region. Gerade in jüngerer Zeit gab es in Ägypten immer wieder Befürchtungen, die USA könnten sich zu stark mit Teheran beschäftigen und über Versuche einer amerikanisch-iranischen Annäherung ihren traditionell wich-

tigsten muslimischen Verbündeten vernachlässigen. Osama Ghazali Harb, ein bekannter kritischer Denker, mutmaßt dementsprechend, dass Ägypten nicht nur Ort, sondern vielmehr eigentlicher Adressat der Rede sei. Auch für den ägyptischen Außenminister Abul Gheit ist klar, dass Obama in Kairo an der richtigen Adresse sei. Kairo, so Abul Gheit, sei die Hauptstadt des moderaten Islam sowie der arabischen und muslimischen Welt.

RESPEKT UND ANERKENNUNG

Beim fünften Thema, der Verbesserung der amerikanisch-muslimischen Gefühlslage, hat Obama bereits viel erreicht, ohne auch nur ein Wort gesagt zu haben. Allein seine Bereitschaft zu dieser Rede an diesem Ort zu dieser Zeit wird ihm von vielen Ägyptern als Geste des guten Willens hoch angerechnet. Ansonsten erwartet man von Obama nicht nur die verbale Bekundung von Respekt und Anerkennung – man will sie auch tatsächlich hören und sehen. Hier lässt sich mit Worten in der Tat viel erreichen. Allerdings sind auch gerade in diesem Bereich die Erwartungen am diffusesten. Manche Kommentatoren überbieten sich in ihren Überlegungen, wem der US-Präsident auf muslimischer Seite Anerkennung zu zollen hätte: der muslimischen Philosophie, der arabischen Mathematik und Medizin und vieles mehr. Ein Kommentator verweist sogar darauf, dass amerikanische Astronauten den Mond nur auf der Grundlage arabischer Wissenschaften betreten hätten. Äußerungen wie diese zeigen, wie groß die Erwartungen an Obama als interkultureller und interreligiöser Vermittler sind. Selbst wer in Ägypten nicht an den Kampf der Kulturen als weltpolitisches Paradigma glaubt, hält Obama für den Mann, der ihn für beendet erklären könnte.

ORT UND ZEIT DER REDE

Seit Wochen war über den Ort der Rede in den ägyptischen Medien spekuliert worden. Nachdem lange von der geschichtsträchtigen Al-Azhar-Moschee im historischen Stadtzentrum die Rede war, brachte die Oppositionszeitung *Al-Masr Al-Yawm* vor rund zwei Wochen erstmals die Kairo Universität als Ort des Geschehens ins Spiel. Die US-amerikanische Botschaft, die den Ort erst bestätigte, als die Universität längst für die Öffentlichkeit geschlossen und Schauplatz umfassender Reinigungs- und Verschönerungsmaßnahmen geworden war, gab hierfür Sicherheitsgründe an. Beobachter mutmaßen allerdings, dass der Ortswechsel auch politische Gründe hatte. Einerseits sollen ausgerechnet die oppositionellen

Muslimbrüder die Idee einer Präsidentenrede in der Al-Azhar aufgebracht haben. Andererseits gilt die Al-Azhar-Universität als Ort staatlich kontrollierter Orthodoxie, dem viele Muslime den Glanz vergangener Zeiten absprechen.

Die Kairo Universität ist daher das in vielerlei Hinsicht sicherere Pflaster, aber auch sie hat bessere Tage gesehen. Während die staatsnahe Presse die Kairo Universität als führende Hochschule der Region preist, kursieren auf Kairos Straßen Witze über ihren wahren Zustand. Für den Karikaturisten der Tageszeitung Al-Masr Al-Yawm ist dementsprechend klar, warum Obama an der Kairo Universität spreche. Schließlich hätte der US-Präsident sein Harvard-Studium hier fortsetzen wollen. Grund für den Spott ist unter anderem ein jüngst veröffentlichtes internationales Hochschul-Ranking, bei dem die Kairo Universität nicht zu den 500 besten Hochschulen der Welt zählt – im Gegensatz zu sechs israelischen Unis. Der Obama-Besuch ist deshalb auch ein wichtiger Imagegewinn des staatlichen ägyptischen Bildungswesens gegenüber den zahlreichen privaten Elite-Universitäten. Bei Professoren und Studenten überwiegt daher der Stolz, dass der amerikanische Präsident gerade ihrer Uni die Ehre gibt. Kritik an den Maßnahmen für Obamas Besuch wird daher eher hinter vorgehaltener Hand geübt: Professoren und Studenten fragen sich, warum die umfangreichen Verschönerungs- und Renovierungsarbeiten nicht im vergangenen Jahr – zum hundertjährigen Jubiläum der Universität – durchgeführt wurden. Auch die Karikaturisten gehen nicht zimperlich mit dem Aufwand des Obama-Besuchs um. Der Zeichner von Al-Masr Al-Yawm fragte sich etwa, ob nicht auch die Pyramiden für den Besuch des US-Präsidenten abgetragen oder zumindest neu gestrichen werden sollten.

Aber nicht nur der Schauplatz der Rede beschäftigt die Ägypter, sondern auch der Weg dahin. Die Kairo-Universität liegt im Südwesten der Stadt, der Flughafen im Nordosten. Die stauerprobten Kairener stellen sich daher auf chaotische Verkehrsverhältnisse ein oder bleiben am 4. Juni direkt zu Hause. In vielen Schulen der Umgebung, darunter die nahe gelegene deutsche Schule, findet am Tag des Besuchs kein Unterricht statt. Läden werden geschlossen, ganze Straßenzüge geräumt und Balkone gesperrt. Zwangsweise zuhause bleiben auch die über 200.000 eingeschriebenen Studenten der Kairo Universität. Die ursprünglich für den 4. Juni angesetzten Examensprüfungen werden später nachgeholt.

Etwas skurril muten schließlich noch Spekulationen über den Zeitpunkt der Rede an. Am 5. Juni 1967 begann der für Ägypten katastrophale „Sechs-Tage-Krieg“. Schon seit langem kursieren in Ägypten Gerüchte, nach denen Israel den Krieg unter anderem deshalb begonnen habe, um eine angeblich wenige Tage zuvor absehbare Annäherung des Nasser-Regimes an die USA zu verhindern. Obama, so wird weiter orakelt, habe den Zeitpunkt absichtlich gewählt, um deutlich zu machen, dass er sich bei der amerikanischen Annäherung an Ägypten beziehungsweise an die Araber nicht von Israel hineinreden lasse.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Unabhängig davon, was Präsident Obama in seiner Rede sagen wird, ist sein Auftritt für die ägyptisch-amerikanischen Beziehungen schon jetzt ein Erfolg. Vielen Ägyptern ist klar, dass sich nicht alle Probleme im Verhältnis zwischen den USA und der muslimischen Welt von heute auf morgen bereinigen lassen. In einer stark auf Respekt und Anerkennung beruhenden Kultur ist aber allein die Tatsache, dass ein US-amerikanischer Präsident (mit afrikanischen und muslimischen Wurzeln) von Ägypten aus zu den Muslimen der Welt sprechen wird ein unschätzbarer Gewinn – sowohl für das Selbstwertgefühl der Ägypter als auch für das Image ihres Landes.

ÄGYPTEN STREITET ÜBER DEN GESICHTSSCHLEIER

13.10.2009

Andreas Jacobs

Der Groß-Mufti der Al-Azhar hat mit einer Stellungnahme gegen den Gesichtsschleier eine heftige Debatte in Ägypten ausgelöst. Die zahlreichen Lehranstalten der Al-Azhar sowie die Wohnheime der Kairo Universität verweigern mittlerweile voll verschleierten Studentinnen den Zugang. Wütende Proteste und Gerichtsverfahren sind die Folge. Bislang nützt der Streit vor allem der Regierung.

Der Streit um die Vollverschleierung hat in Ägypten neue Dimensionen angenommen. Auslöser einer Debatte, die seit Tagen die ägyptischen Medien beherrscht, ist der umstrittene Großscheich der Al-Azhar-Universität Mohammed Said Tantawi. Großscheich Tantawi hatte am 3. Oktober eine der Al-Azhar-Schulen besucht, um sich über Vorsorgemaßnahmen gegen die Schweinegrippe zu informieren. Es waren allerdings nicht hustende Kinder, die Tantawi bei diesem Schulbesuch erregten, sondern ein Mädchen, etwa 11 oder 12 Jahre alt, in schwarzer Vollverschleierung einschließlich Gesichtsschleier (Niqab). Tantawi soll die Schülerin mit dem Hinweis, dass es sich beim Gesichtsschleier um eine vorislamische Tradition handele, in wenig schmeichelhaftem Ton zum Ablegen des Niqabs aufgefordert haben.

Mit liberalen Ansichten, unkonventionellen Rechtsgutachten und seiner offenkundigen Regierungsnähe hatte Tantawi ultraorthodoxe und islamistische Kreise bereits wiederholt gegen sich aufgebracht. Weibliche Genitalverstümmelung verurteilt er ebenso wie Terrorismus und Selbstmordanschläge. Zu den Christen im Land pflegt er ein gutes Verhältnis und zum Thema Israel hält er sich zurück. Al-Azhar ist zwar weitgehend dem Willen der ägyptischen Regierung unterworfen und predigt dementsprechend einen gemäßigt-konservativen „Staatsislam“. Als Vertreter einer Institution, die zumindest nach ihrem Selbstverständnis die bedeutendste religiöse Autorität des sunnitischen Islam darstellt, hat das Wort des Großscheichs der Al-Azhar aber dennoch weit über die Grenzen Ägyptens hinaus Gewicht.

DER UNISLAMISCHE SCHLEIER

Kaum eine der Äußerungen und Fatwas Tantawis hatte in der ägyptischen Öffentlichkeit aber derart weit reichende Auswirkungen wie seine jüngste Tirade gegen den Niqab. Kurz nach Tantawis Schulbesuch sprach sich der Oberste Rat der Al-Azhar für ein Niqab-Verbot an allen angegliederten Institutionen und Einrichtungen aus. Rückendeckung bekam die Al-Azhar für diesen Schritt sowohl von Hochschulminister Hany Helal als auch von Religionsminister Hamdi Zaqzuq, die beide den Niqab als „unislamisch“ verurteilten.

Helal wies daraufhin die Kairo Universität an, gesichtsverschleierten Frauen den Zutritt zu den Wohnheimen der Universität zu verwehren. Diese Anweisung wurde von der Universitätsleitung mit der Begründung, es gebe schließlich nur Frauen in den Wohnheimen, umgehend umgesetzt. Die Folge waren wütende Proteste einiger gesichtsverschleierter Studentinnen und eine Eilklage vor dem ägyptischen Verfassungsgericht. Diese Klage wurde am 7. Oktober abgewiesen. Ein Verbot der Vollverschleierung, so das oberste Gericht, sei rechtmäßig. Vertreter der oppositionellen Muslimbruderschaft, betroffene Frauen und einige Menschenrechtsorganisationen kündigten daraufhin mit dem Verweis auf die Religions- und Meinungsfreiheit Klagen gegen Großscheich Tantawi, Hochschulminister Helal und den Präsidenten der Kairo Universität an.

DER NIQAB AUF DEM VORMARSCH

Tantawis Schulbesuch war allenfalls der Auslöser, nicht aber die Ursache des Schleierstreits in Ägypten. Der Gesichtsschleier war lange in Ägypten völlig unbekannt. Seit einigen Jahren nimmt die Vollverschleierung (einschließlich Handschuhe) allerdings spürbar zu und gehört mittlerweile zum alltäglichen Straßenbild in Kairo. Ursprünglich war der Niqab nur in den Golfstaaten verbreitet. Über zurückkehrende ägyptische Gastarbeiter und die zahlreichen Fernsehprediger findet er aber bei ultraorthodoxen und islamistischen Frauen in Ägypten zunehmend Zuspruch.

Argumentationsgrundlage sind dabei weniger der Koran und die Aussagen des Propheten als vielmehr die Religions- und Meinungsfreiheit. Nach weit überwiegender Auffassung muslimischer Rechtsgelehrter gibt es für den Niqab keine religiöse Rechtfertigung. Nach dieser Mehrheitsmeinung stellt er eine vorislamische Tradition dar, die sich in den traditionell geprägten Staaten der arabischen Halbinsel erhalten habe. Befürworter des Niqabs – darunter viele Vertreter der Muslimbruderschaft – argumentieren daher primär mit allgemeinen Sittlichkeitvorstellungen und der individuellen Religions- und Meinungsfreiheit. Außerdem verweisen sie darauf, dass der Niqab nach vorherrschender Rechtsauffassung von muslimischen Gelehrten bislang nicht als unislamisch angesehen wurde.

DAS ESTABLISHMENT WEHRT SICH

Die Zunahme der Totalverschleierung wird von großen Teilen des ägyptischen Establishments mit Argwohn verfolgt. Traditionell werden Bekleidungsgewohnheiten und religiöser Lebensstil in Ägypten eher als Ausdruck von Klassenzugehörigkeit und nicht von Religiosität gesehen. In den abgeschirmten Parallelwelten der ägyptischen Oberschicht blieb man zudem vor ultraorthodoxen oder islamistischen Gedankenwelten und „Etiketten“ weitgehend unbehelligt. Die aus den Golfstaaten zurückkehrenden Gastarbeiter stellen diese traditionellen Klassengrenzen mithilfe ihres im Ausland erwirtschafteten Wohlstandes zunehmend in Frage. Überdurchschnittlich viele Niqab-Trägerinnen sind gut gebildet, vergleichsweise wohlhabend und selbstbewusst. Sie zählen sich zu einer aufstrebenden Mittelschicht, die in die Lebensbereiche des bisherigen ägyptischen Establishments eindringt und deren Privilegien und Lebensweise in Frage stellen. Dieses Eindringen des Niqabs in den Alltag der ägyptischen Mittel- und Oberschicht führte bereits vor einigen Jahren

zu einer Reihe von gerichtlichen und medialen Auseinandersetzungen – zunächst mit offenem Ausgang. Noch 2007 hatte Großscheich Tantawi den Niqab nicht grundsätzlich abgelehnt, sondern als Ausdruck der individuellen Entscheidung der Frau zugelassen. Zwei Jahre zuvor hatte ein Gericht gegen das Verbot der Vollverschleierung an der Amerikanischen Universität in Kairo (AUC) entschieden. Die AUC hatte das Verbot mit dem Konzept liberaler Bildung und mit religiöser Neutralität begründet. Das Gericht hielt dem entgegen, dass ein solches Verbot der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Religionsfreiheit widerspreche.

Seit 2008 scheinen sich die Gegner des Niqab aber immer weiter durchzusetzen. In den meisten Privat- und in allen Militärclubs ist Niqab-Trägerinnen der Zugang mittlerweile verboten. Auch das Tragen „islamischer“ Badebekleidung (sogenannte „Burkinis“) wird immer öfter unterbunden. Sicherheitsbehörden warnen zunehmend davor, dass (männliche) Terroristen und Straftäter den Niqab als Tarnung benutzen. Das Gesundheitsministerium plant schon seit längerem ein Niqab-Verbot für Ärztinnen und Krankenschwestern. Schließlich ließ 2008 das Religionsministerium ein Buch, das den Niqab als unislamisch verurteilt, an alle Moscheen des Landes verteilen.

Angesichts dieser Entwicklung ist nicht auszuschließen, dass bald ein Verbot der Vollverschleierung an allen Schulen und Universitäten des Landes, ggf. sogar in allen öffentlichen Gebäuden, erlassen wird.

MEHR ALS EIN STÜCK STOFF

Bei der Auseinandersetzung zwischen Befürwortern und Gegnern der Vollverschleierung geht es also nur am Rande um Religion und vorrangig um politische und gesellschaftliche Fragen. Für die ägyptische Regierung bietet der Niqab-Streit eine willkommene Gelegenheit gegen das Vordringen ultraorthodoxen und islamistischen Gedankenguts und der sich darauf berufenden politischen und gesellschaftlichen Bewegungen vorzugehen. Der Niqab-Streit bringt dementsprechend die oppositionelle Muslimbruderschaft in eine schwierige Position. Momentan ergreifen die meisten Vertreter der Bruderschaft für den Niqab Partei. Dies schwächt – ein Dreivierteljahr vor den Parlamentswahlen – ihren Rückhalt bei traditionell und liberal gesinnten Anhängern. Die Gegnerschaft gegen den Niqab bedient zudem verbreitete Ressentiments gegen das Vordringen „saudischer“ Einflüsse im Land. Sowohl im ägyptischen Establishment als

auch bei vielen „einfachen Leuten“ ist der Niqab auch deshalb nicht beliebt, weil er als ausländischer Import aus den als dekadent angesehenen reichen Golfstaaten betrachtet wird.

Der Niqab-Streit bietet der Regierung somit die Möglichkeit, im Schulterschluss mit dem traditionellen „Staatsislam“, die säkularen und liberalen Kräfte der ägyptischen Gesellschaft wieder stärker an sich zu binden. Zahlreiche Vertreter der säkularen Oppositionsparteien, aber auch Journalisten, Unternehmer, Künstler und Vertreter der Zivilgesellschaft haben sich demonstrativ auf die Seite von Großscheich Tantawi und den Niqab-Gegnern gestellt und damit letztendlich Partei für die ägyptische Regierung ergriffen. Für sie ist der Niqab nicht einfach „nur ein Stück Stoff“, wie seine Befürworter behaupten, sondern Ausdruck unislamischen, unmodernen und letztendlich auch unägyptischen Gedankenguts.

FAZIT

Bei Ägyptens Streit über den Gesichtsschleier geht es um Lebensstile, um gesellschaftliches Selbstverständnis, um Nationalstolz, um Religion, vor allem aber um Politik. Im Konflikt zwischen Befürwortern und Gegnern der Vollverschleierung steht deshalb ein Gewinner schon jetzt fest: die ägyptische Regierung. Sie fördert und nutzt die Auseinandersetzung um ultraorthodoxe Kräfte und die islamistische Opposition zu schwächen und gleichzeitig einen Konsens zwischen traditionellen, liberalen und säkularen Kräften im Land herzustellen. Zusätzlich kann sie sich im Westen profilieren und von den eigentlichen Problemen des Landes ablenken.

Der Streit um den Gesichtsschleier in Ägypten kann schließlich auch Anhaltspunkte und Argumentationsgrundlagen für die deutsche und europäische Debatte um Integration, Toleranz und Religionsfreiheit liefern. Viele Entscheidungsträger in Europa tun sich unter Verweis auf die Religionsfreiheit und allgemein auf den Islam mit der Forderung nach einem Verbot der Totalverschleierung schwer. Ein eben solches Verbot wird im wohl religiösesten Land der islamischen Welt jetzt von vielen gläubigen Muslimen befürwortet und gefordert.

VORSICHTIGER SYSTEMWECHSEL IM ÄGYPTISCHEN GESUNDHEITSSEKTOR

18.11.2009

Björn Bentlage

Mitte Oktober veröffentlichte die ägyptische Tageszeitung *Masri al-Yawm* Auszüge eines Gesetzentwurfs zur Krankenversicherung, der in der beginnenden Sitzungsperiode dem Parlament vorgelegt werden soll. Das Gesetz ist Teil einer Großreform, die einen Systemwechsel im ägyptischen Gesundheitssektor vollzieht. Politische Grundprobleme lässt das Reformprojekt allerdings unangetastet.

Das öffentliche Gesundheitssystem Ägyptens macht immer wieder Schlagzeilen. Verseuchte Blutkonserven, Verwechslungen von Betäubungsmitteln, Organraub und Todesfälle, weil millionenteure Geräte nicht instand gehalten worden sind - das sind die großen Skandale und Unfälle der letzten Jahre. Doch die eigentliche Problematik liegt im alltäglichen Normalbetrieb, im System selbst. Wegen gravierender Qualitätsmängel wird der Großteil öffentlicher Kliniken von Patienten gemieden. Wer kann, sucht Privatbehandlungen. Die staatliche Krankenversicherung, die knapp die Hälfte der Bevölkerung abdeckt, ist (mit Ausnahme von Schulkindern und Studenten) an den Arbeitsplatz gebunden. So werden gerade die einkommensschwachen Bevölkerungsteile von der staatlichen Krankenversicherung ausgeschlossen. Gleich-

zeitig müssen Ärzte mehrere Jobs parallel aufnehmen, um sich finanziell über Wasser halten zu können. 2009 streikten die Mediziner und organisierten Protestmärsche für ein ausreichendes Einkommen. Der seit 1992 amtierende Vorstand der Ärztekammer drohte kürzlich mit dem geschlossenen Rücktritt. Kurzum - die Reformbedürftigkeit des Gesundheitswesens ist offenkundig.

LANGE REFORMGESCHICHTE

Das jetzt diskutierte Reformprogramm geht zurück auf die Mitte der 1990er Jahre. In enger Kooperation mit der Weltbank und anderen internationalen Partnern wurde damals ein Konzept erarbeitet, das aus drei Hauptelementen besteht: erstens der Fokussierung auf allgemeinmedizinische Versorgung; zweitens der Neudeinition der Rolle des Staates im Gesundheitswesen; und drittens der Ausweitung der staatlichen Krankenversicherung auf die gesamte Bevölkerung. 1997 wurde das Programm von Ägypten offiziell beschlossen.

Die erste Komponente setzte das Gesundheitsministerium unter Mithilfe von US-Aid, der Europäischen Kommission und anderen Partnern in mehreren Regionen um. Seit 2004 werden die Pilotprojekte auf andere Regionen ausgeweitet. Die zweite und dritte Komponente sind Gegenstand des gegenwärtigen Gesetzesentwurfs. Hier hatte es in der Vergangenheit immer wieder Verzögerungen gegeben. Ein erster Entwurf existierte bereits 2001, zwei Jahre darauf präsentierte die Regierungspartei ein Strategiepapier auf ihrer ersten Jahreskonferenz, 2004 fanden Beratungen im Gesundheitsausschuss der Volkskammer statt und 2005 war die Gesundheitsreform Teil des Wahlprogramms von Präsident Mubarak.

Die Diskussionen dauerten das ganze Folgejahr an. Im Jahr 2007 stellte der einflussreiche Sohn des Präsidenten, Gamal Mubarak, das Konzept hochrangigen Parteifunktionären vor, ein neuer vorläufiger Gesetzentwurf (Nummer acht) des Gesundheitsministeriums wurde im November des gleichen Jahres publik, aber sowohl 2007 als auch 2008 scheiterte der Entwurf noch in der Abstimmungsphase zwischen Gesundheits- und Finanzministerium. Der Zeitrahmen zur Umsetzung der Reform wurde dabei immer weiter verschoben.

NEUE INITIATIVE

Der diesjährige Entwurf ist bemerkenswert, weil ihm eine Machbarkeitsstudie zugrunde liegt, die vom Finanzministerium in Auftrag gegeben wurde. Finanzierungsvorbehalte sind deswegen unwahrscheinlicher. Zudem könnte die auslaufende Amtszeit des Präsidenten für einen letzten Schub zur Umsetzung des Wahlprogramms von 2005 sorgen. Die Reform des Gesundheitssektors 2009 war außerdem, anders als in den letzten Jahren, wieder Thema auf der Jahrestagung der Regierungs-partei NDP (Nationaldemokratische Partei).

Eines der beiden Hauptziele des Gesetzentwurfs ist die Neudeinition der Rolle des Staates. Damit ist insbesondere die strukturelle Trennung von Angebot, Finanzierung und Regulierung gemeint. Denn über die letzten Jahrzehnte ist ein kompliziertes Durcheinander staatlicher Akteure, Programme und Aktivitäten gewachsen. Öffentliche Kliniken und Krankenhäuser werden parallel zueinander vom Gesundheitsministerium, der Krankenversicherungsorganisation und dem Ministerium für höhere Bildung betrieben. Hinzu kommen zahlreiche Ministerien und Behörden, die eigene Einrichtungen exklusiv für ihre Mitarbeiter unterhalten. Dabei liegen der Betrieb der Klinik, die Regulierung und Kontrolle sowie die Finanzierung oft in einer Hand.

Das neue Gesetz sieht die strikte Trennung dieser Funktionen vor, die von neuen, mit unabhängigen Budgets ausgestatteten Organisationen wahrgenommen werden sollen. So sollen die öffentlichen Kliniken und Krankenhäuser in eine Dachgesellschaft überführt werden, die durch das Krankenversicherungsgesetz gegründet wird. Die Aufsicht und Kontrolle und Akkreditierung würde in den Händen einer zweiten neuen Institution liegen. Und als Drittes sieht der Gesetzentwurf die Einrichtung eines nationalen Krankenversicherungsfonds vor, der die Finanzierung übernehme.

ÄNDERUNG DER GELDFLÜSSE

Doch entscheidend ist nicht allein die Auslagerung der Funktionen in eigenständige Organisationen. Der eigentliche Systemwechsel liegt darin, dass der Krankenversicherungsfonds prinzipiell alle Anbieter unter Vertrag nehmen kann, die die Qualitätsanforderungen der Akkreditierung erfüllen. Dadurch ändern sich die Geldflüsse, die das System finanzieren.

In den letzten zehn Jahren ist der Anteil privater Ausgaben im Gesundheitssektor von 50 auf 60 Prozent gestiegen. Dabei handelt es sich ganz überwiegend um Direktzahlungen. Private Versicherungen spielen kaum eine Rolle. Bisher verlaufen die Geldflüsse aus der Staatskasse und den Brieftaschen der Bürger weitgehend getrennt. Der Großteil (60 Prozent) der Direktzahlungen von Patienten geht an kleinere private Kliniken und Praxen und knappe 9 Prozent an private Krankenhäuser. Nur etwas über 8 Prozent der Direktzahlungen landen über Gebühren und Zuzahlungen bei öffentlichen Einrichtungen. Staatliche Gelder sind demgegenüber bislang fast ausschließlich an öffentliche Einrichtungen gegangen. Das neue System lässt private und staatliche Geldflüsse erstmals in nennenswertem Umfang zusammenfließen. Denn private Kliniken, die vom Krankenversicherungsfonds unter Vertrag genommen werden, erhalten die gleichen Zahlungen für die Behandlung von Versicherten wie öffentliche Konkurrenten. Und öffentliche Kliniken erhalten weitaus höhere Zuzahlungen ihrer Patienten als bisher, weil die Zuzahlung für ambulante Behandlung von 10 auf 30 Prozent heraufgesetzt wird.

WETTBEWERB ALS REFORMZIEL

Das stärkere Zusammenfließen privater und öffentlicher Ausgaben im Gesundheitssektor lässt zum einen auf Synergieeffekte in diesem unterfinanzierten Bereich hoffen. Zum anderen verstärkt es den Wettbewerb. Gemessen an ihrem Anteil an den Gesamtausgaben für Gesundheit dominieren im Segment der kleineren Kliniken und Praxen bereits jetzt die privaten Anbieter, die von der Möglichkeit, Verträge mit dem Krankenversicherungsfonds abzuschließen, noch einmal profitieren dürften. Im Krankenhausbereich wendet sich wegen der hohen Kosten die Mehrzahl der Patienten an die hoch subventionierten öffentlichen Krankenhäuser. Doch auch hier hatten sich in den letzten Jahren private Anbieter über versicherungssähnliche Beitragsmodelle eine Nische erschlossen, die sie im neuen System ausweiten können. Der Wettbewerbsdruck für öffentliche Einrichtungen wird also unbestreitbar größer.

DIE ANGST VOR PRIVATISIERUNG

Der von Kritikern erhobene Vorwurf der schlechenden Privatisierung verbindet sich mit der Befürchtung, dass die in eine Dachgesellschaft transferierten öffentlichen Kliniken komplett verkauft werden könnten. Vor diesem Hintergrund hatte das Verfassungsgericht 2008 einen

Beschluss des Premierministers für verfassungswidrig erklärt, der die im Gesetzentwurf beschriebene Gründung einer Dachgesellschaft vorweggenommen hatte. Ein ausdrückliches Verbot, die Dachgesellschaft zu verkaufen, wie es Gesundheitsminister Al-Gabali in der Vergangenheit ins Spiel gebracht hatte, ist im Gesetzentwurf soweit ersichtlich bisher nicht enthalten. Dennoch scheint eine derart abrupte Privatisierung unrealistisch. Wahrscheinlicher ist ein Rückzug aus Bereichen, in denen der Staat nicht konkurrenzfähig ist.

Für die meisten Versicherten der staatlichen Krankenversicherung bringt das neue Gesetz höhere Kosten in Bezug auf Beiträge, Gebühren und Zuzahlungen. Damit verbunden ist allerdings die Absicht, den Versicherungsschutz in Zukunft schrittweise auf alle Bevölkerungsgruppen auszuweiten. Für die Einkommensschwachen sollen Beiträge und Zuzahlungen vom Staat übernommen werden. Dadurch würden die bürokratischen und aufwendigen Behelfsprogramme, die gegenwärtig und unabhängig von einer Krankenversicherung soziale Ungerechtigkeiten mindern sollen, langfristig überflüssig. Wie lange die Ausweitung des Versicherungsschutzes aber dauern wird, ist ungewiss. In Suez ist vor kurzem allerdings ein Pilotprojekt angelaufen, welches das neue System implementieren soll und erste Erfahrungen liefern wird.

FAZIT

Über die Erfolgsschancen des neuen Systems lässt sich bislang nur spekulieren. Zu viel hängt von Details ab. Entscheidend werden vor allem das Vertrauen der Patienten in staatliche Strukturen und die Bereitschaft privater Anbieter, sich unter Vertrag nehmen zu lassen, sein. Zudem handelt es sich um einen vorläufigen Entwurf – und die Liste wichtiger Gesetzebungen, deren Beschluss seit Jahren nicht vorankommt, ist lang. Bereits heute ist aber offensichtlich, dass der mit erheblichen EU-Geldern unterstützte Reformprozess an politische Grenzen stößt. Alle Veränderungen bleiben strikt auf ökonomische und organisatorische Aspekte beschränkt. Die dringend notwendige Reduzierung der Zahl der Ärzte im Staatsdienst und eine Begrenzung der Absolventenzahlen medizinischer Fakultäten sieht das Reformprojekt nicht vor. Derartige Schritte würden auf massive Widerstände in der Bevölkerung stoßen und wären politisch zu riskant.

Der anvisierte Systemwechsel ist daher ein organisatorischer und institutioneller. Die politischen Grundprobleme des ägyptischen Gesundheitssystems lässt er unangetastet.

Björn Bentlage ist Lehrbeauftragter für Islamwissenschaft an der Universität Bonn und promoviert an der Ruhr-Universität Bochum.

BENIN

VON DER VORZEIGEDEMOKRATIE ZUM SORGENKIND

VERSPIELT PRÄSIDENT YAYI BONI DEN GUTEN RUF DES LANDES?

20.11.2009

David Robert / Anja Casper

Benin, einst Vorreiter der demokratischen Transformation und Vorzeigedemokratie in Westafrika, ist auf dem besten Weg, diesen Status zu verlieren. Korruptionsvorwürfe, schlechte Regierungsführung und die Einschränkung der Pressefreiheit haben dazu geführt, dass Benin nicht mehr als Musterland für die Region Westafrika gelten kann. Und auch der kürzlich erschienene *Doing Business Report 2010* der Weltbank wirft kein positives Licht auf die wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Benin befindet sich, unverändert zum Vorjahr, auf Platz 172 von 183 Ländern.

Der Enthusiasmus war groß, als Präsident Yayi Boni zu Beginn seiner Amtszeit 2006 zahlreiche Reformen im Bereich Wirtschaft, Infrastruktur und Gute Regierungsführung ankündigte. Seitdem ist die Unterstützung für den Präsidenten stetig gesunken. Zunächst bei den Parlamentswahlen 2007, dann bei den Kommunalwahlen 2008. Letztere waren geprägt von technischen Streitigkeiten, die auch dazu führten, dass Ergebnisse vielerorts nicht anerkannt wurden. In einigen Gemeinden konn-

ten erst anderthalb Jahre nach den Wahlen die administrativen Zuständigkeiten geklärt werden. Der Kommunalverband ANCB (*Association nationale des communes du Bénin*), ursprünglich ins Leben gerufen, um die Kommunen bei der Dezentralisierung zu unterstützen und ihnen ein gemeinsames Forum zu bieten, ist intern so zerstritten, dass seit fast einem Jahr keine konstruktive Arbeit mehr stattfindet.

Nach drei Jahren sind die Reformen im Bereich Gute Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung weit hinter den Erwartungen der Bevölkerung zurückgeblieben. Im Sommer 2009 erschütterte ein Korruptionskandal das Land, der deutlich machte, dass schlechte Regierungsführung auf allen Ebenen der staatlichen Administration an der Tagesordnung ist. Auslöser für den Skandal waren mehrere Gebäudesanierungen und Neubauten für den im Jahr 2008 in Cotonou abgehaltenen CEN-SAD (*Communauté des Etats Sahélo-Sahariens*) Gipfel. Durch unsachgemäße Auftragsvergabe entstanden dem Staat am Ende Mehrkosten von umgerechnet rund 107 Millionen Euro. Ein Untersuchungsausschuss ergab, dass Unterlagen und Urkunden von staatlicher Seite gefälscht wurden und die Baufirmen durch übererteuerte und unnötige Materialkosten ein Vielfaches von der ursprünglich vereinbarten Summe ausgezahlt bekamen.

KORRUPTION UND SCHLECHTE REGIERUNGSFÜHRUNG SIND AN DER TAGESORDNUNG

Der Präsident versuchte, die Affäre durch die Entlassung des zuständigen Ministers für Städteplanung, Francois Noudégbessi, zu regeln, beteuerte zugleich jedoch, von den fehlenden Millionen nichts gewusst zu haben. Diese Beteuerung scheint wenig glaubwürdig, besonders wenn man bedenkt, dass 107 Millionen Euro rund 5 Prozent des jährlichen Staatshaushaltes entsprechen. Die Praxis, Staatsaufträge unter der Hand an Unternehmen zu vergeben, wurde auch im *Doing Business Report 2010* kritisiert. In einer für den Bericht erstellten Umfrage gaben 80 Prozent der befragten Firmen an, Korruption sei in Benin ein Investitionshemmnis, und es sei schwer, öffentliche Aufträge ohne entsprechende Zahlungen an die Regierung zu erhalten. Im Durchschnitt wird Korruption in Westafrika von 32 Prozent der Befragten als Investitionshemmnis gesehen.

WELTBANK BESCHEINIGT BENIN MANGELNDE REFORMVERSUCHE

Insgesamt bescheinigt der Bericht dem Land mangelnde Durchsetzung der Reformvorhaben. Genau wie im Vorjahr findet sich Benin auf dem 172. Platz von 183 Ländern. In der Region Subsahara Afrika findet sich Benin auf dem 36. von 46 Plätzen wieder. So benötigt man beispielsweise rund einen Monat, um in Benin eine Firma zu eröffnen. Das Eigenkapital, das dafür aufgebracht werden muss, liegt bei 155 Prozent des jährlichen Pro-Kopf Einkommens. Im Vergleich dazu braucht man in Ruanda, eines der im vergangenen Jahr am besten abgeschnittenen „Reformländer“, nur drei Tage für eine Firmengründung, die Kosten hierfür betragen nur 11 Prozent des jährlichen Pro-Kopf Einkommens. Die notwendige Eigenkapitaleinlage in Ruanda entfällt, in Benin wird das dreifache des jährlichen Pro-Kopf Einkommens als Kapitaleinlage gefordert.

STAATSDEFIZIT WÄCHST

Neuste Hiobsbotschaft für den Präsidenten ist ein vom Internationalen Währungsfonds vorgelegter Bericht über die Finanzlage des Staates. Eine Prüfung durch die Institution brachte ans Licht, dass sich die Haushaltslage 2009 verschlechtert hat. Die Staatseinnahmen blieben weit hinter den Erwartungen, gleichzeitig wurden Prämien an viele Staatsdiener gezahlt und außerplanmäßige Ausgaben getätigten. Diese außerplanmäßigen Finanzierungen haben im Wesentlichen dazu geführt, dass der Staat aktuell fast zahlungsunfähig ist. Der Haushaltsentwurf für 2010 sieht erneut eine Steigerung der Ausgaben vor, allerdings ist noch unklar, woher das Geld kommen soll. Fest steht nur, dass die ökonomischen Reformen nicht zu erhöhten Staatseinnahmen führten, so wie es der Präsident lange Zeit glauben machen wollte. Vielmehr bediente man sich in Benin im großen Stil aus der Staatskasse, ohne dass die Ausgaben im Budget eingeplant waren und ohne dass sie nachträglich ordnungsgemäß verbucht wurden. Teilweise sollen die Defizite der schlechten Regierungsführung nun durch höhere Wasser- und Elektrizitätskosten behoben werden. Unter der eingeschränkten Zahlungsfähigkeit des Staates leiden auch viele Kleinunternehmer, die für den Staat tätig wurden und seit Monaten auf ihre Bezahlung warten, denn in den Zeiten der Finanzkrise kann die schlechte Zahlungsmoral des Staates schnell zu einer Existenzbedrohung werden.

PRÄSIDENT VERLIERT RÜCKHALT IN DER EIGENEN PARTEIENKOALITION

Ob das Parlament den Haushaltsbericht für 2009 billigen und den Entwurf für 2010 akzeptieren wird, ist noch unklar. Selbst im Parteienbündnis des Präsidenten gab es zuletzt immer mehr Widerstand gegen sein Finanzmanagement. Dabei schien Yayi Boni der richtige Mann, um das Land wirtschaftlich zu sanieren. Er studierte Wirtschafts- und Politikwissenschaften in Benin und im Senegal, später promovierte er in Frankreich zum Doktor der Wirtschaftswissenschaften. Er arbeitete unter anderem bei der Zentralbank der westafrikanischen Staaten und war Präsident der Westafrikanischen Entwicklungsbank. Umso unerklärlicher ist es, dass von seinem ökonomischen Reformwillen, für den er einst mit dem Ritter des französischen „Ordre national du mérite“ ausgezeichnet wurde, nicht mehr viel übrig geblieben ist.

WAHLKAMPF FÜR 2011 HAT BEREITS BEGONNEN

Den Präsidenten scheinen die wirtschaftlichen Probleme des Landes nicht zu sehr zu beschäftigen, für ihn hat bereits der Wahlkampf für die Präsidentschaftswahlen 2011 begonnen. Dieser Wahlkampf ist es auch, auf den die extraplanmäßigen Ausgaben zurückzuführen sind. Bei Besuchen im Land gibt er Spontanzusagen für Projekte in ländlichen Regionen und hofft dadurch, die Gunst der Wähler zu gewinnen. Neue Straßen, Brunnen, Schulen – die Zusagen des Präsidenten sind vielfältig, sein Verhalten zunehmend populistisch. Gleichzeitig versucht er, die Opposition auszuschalten, indem er einige Oppositionspolitiker in ein neues Kabinett integrieren wollte. Nachdem dieser Plan scheiterte, versucht er nun, in seinem Kabinett möglichst einen regionalen Proporz zu berücksichtigen und sich dadurch Sympathie und Unterstützung im ganzen Land zu sichern. Diese Bemühungen können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass er versucht, den Regionalismus im Land zu schüren. Boni, der aus dem Norden des Landes stammt, hat bei Veranstaltungen in dieser Region vermehrt verlaufen lassen, die Bewohner des Südens würden die Bewohner des Nordens systematisch hintergehen. Die Schuld für die Rückständigkeit des Nordens trage daher der Süden, der systematisch die Staatsressourcen für sich beanspruche. Im Süden Benins befinden sich das politische, wirtschaftliche und administrative Zentrum des Landes, während es im Norden hauptsächlich ländliche Regionen gibt.

REGIONALISMUS KÖNNTE ZUR GEFAHR FÜR DIE NATIONALE EINHEIT WERDEN

Sollte der Präsident weiterhin versuchen, den Regionalismus im Lande zu verschärfen, dann könnten daraus ernsthafte Spannungen in der Gesellschaft resultieren, da bereits ein wirtschaftliches Gefälle zwischen Nord und Süd besteht. Der Präsident wirkt zunehmend misstrauisch gegenüber der Opposition, bei einigen Wahlveranstaltungen im Land wurde kritischen oder oppositionellen Personen der Eintritt verwehrt. Außerplanmäßig wurden Truppen im Lande umstationiert. Obwohl die politische Lage im Land weiterhin als stabil zu bewerten ist, scheint dies ein Zeichen dafür zu sein, dass der Präsident zunehmend von der Angst getrieben ist, im Land an Rückhalt zu verlieren.

PRÄSIDENT HAT KEINE MEHRHEIT MEHR IM PARLAMENT

Kritisch ist die Lage für Boni auch im Parlament. Vor wenigen Tagen weigerte es sich, einen Bericht über die Aktivitäten der Legislative zwischen April und Oktober 2009 zu billigen: Der Bericht wurde mit 39 zu 33 Stimmen abgelehnt, zehn Personen enthielten sich. Das Parteienbündnis *Force Cauris pour un Bénin émergent* (FCBE) des Präsidenten hat im Parlament keine Mehrheit mehr, nachdem einige Abgeordnete sich abspalteten und ein eigenes Bündnis gründeten. Der Präsident ist somit auf Stimmen aus anderen Lagern angewiesen. Abgelehnt wurde der Bericht mit der Begründung, er entspreche nicht der Wahrheit und das Parlament habe keine wirklichen Kontrollmöglichkeiten über die Regierung. Sollte es den Oppositionsparteien gelingen, sich auf einen einzigen gemeinsamen Kandidaten für die Wahlen zu einigen, dann könnte dieser Yayi Boni gefährlich werden.

In Benin werden Kandidaten vor allem in ihrer Herkunftsregion gewählt, daher ist dem Präsidenten vor allem die Kandidatur von Abdoulaye Bio Tchané ein Dorn im Auge. Bio Thchané kommt wie Boni aus dem Norden und sollte er antreten, dann wäre die Wählerschaft im Norden geteilt und Boni könnte sich nicht, wie 2006, der Unterstützung der gesamten Region sicher sein. Auch im Süden des Landes gibt es zurzeit zwei Bewerber auf das Amt.

Im September erklärten mehrere oppositionelle Parteienbündnisse, sie würden zur Wahl mit einem gemeinsamen Kandidaten antreten. Größte Chancen auf die Kandidatur haben Léhady Soglo, Sohn des ehemaligen beninischen Präsidenten Nicéphore Soglo, und Adrien Houngbédji.

Houngbédji, der seit 1991 bei jeder Präsidentschaftswahl kandidierte, war 2006 Präsident Boni mit 24 zu 35 Prozent der Stimmen in der ersten Runde unterlegen. In der zweiten Runde konnte sich Boni mit 75 Prozent klar durchsetzen. Auch Soglo trat bei den Wahlen 2006 an, da sein Vater für eine zweite Kandidatur zu alt war. Sollte Soglo dieses Mal nicht zum Kandidaten gewählt werden oder bei der Wahl unterliegen, ist es unwahrscheinlich dass er von der politischen Bühne verschwindet. Mit 49 Jahren ist er für afrikanische Verhältnisse noch sehr jung und könnte Chancen bei späteren Wahlen haben. Zum anderen kommt er aus einer einflussreichen Politikerfamilie. In Afrika werden Machtwechsel oft innerhalb der Familie ausgehandelt, wie beispielsweise in Togo oder Gabun. Allerdings bleibt abzuwarten, ob die Oppositionsparteien ihren Beschluss auch in die Tat umsetzen können. Fest steht, dass das politische Taktieren seit rund einem Jahr die konstruktive Arbeit im Parlament behindert.

MEDIENFREIHEIT WIRD EINGESCHRÄNKKT

Auch die Medien, bisher für ihre Unabhängigkeit und Kritik an sämtlichen politischen Lagern bekannt, werden mehr und mehr in ihrer Arbeit eingeschränkt. Wichtige Leitartikel müssen von der Exekutive erst freigegeben werden, ebenso Artikel, die in Presseschauen diskutiert werden. Die öffentlichen Medien geraten zunehmend zu einem Sprachrohr der Regierung, Journalisten privater Medien wurden von Wahlkampfveranstaltungen ausgeschlossen. Die staatliche, der Regierung nahestehende Anstalt zur Medienkontrolle HAAC (*La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication*) kontrolliert öffentliche und private Medien und kann über deren Absetzung entscheiden. So wurde Anfang November die private Radiostation CAPP FM für dreißig Tage suspendiert, nachdem sich eine Journalistin in einer Sendung kritisch über den Präsidenten geäußert hatte und somit angeblich die Nationale Einheit angegriffen habe. Auch zivilgesellschaftliche Verbände äußern sich zunehmend besorgt über den Zustand der Demokratie im Land. Den Beninern liegen die demokratische Ordnung und die Verfassung des Landes sehr am Herzen, was sich in der Vergangenheit in aktivem Protest gegen Einschränkungen der demokratischen Freiheiten manifestierte.

WOHLFÜHLDEMOKRATIE IST BEENDET

All diese Entwicklungen sind für Benin nicht erfreulich. Es ist nicht zu erwarten, dass der Präsident im Jahr 2010 an den wirtschaftlichen Problemen des Landes arbeiten wird. Vielmehr wird er versuchen, sich ins Jahr 2011 und in seine zweite Amtszeit zu retten, mit der Versprechung, ab 2011 alle Probleme des Landes lösen zu wollen. In einem Land wie Benin, das nach wie vor zu den ärmsten der Welt zählt, kann durch Neid und Missgunst geschrüter Regionalismus innerhalb der Bevölkerung leicht ausarten und die friedliche Stimmung im Land beenden. Obwohl dies nicht zwangsläufig geschehen muss, ist klar: Die Wohlfühldemokratie in Benin ist beendet.

COTE D'IVOIRE

DAS LANGE WARTEN AUF DIE WAHLEN

31.07.2009

David Robert / Anja Casper

Im Frühjahr 2010 sollen in der Côte d'Ivoire die ersten Präsidentschaftswahlen seit zehn Jahren abgehalten werden, deren Ausgang für das Land zukunftsweisend ist. Seit dem Ausbruch des Bürgerkrieges 2002, der das Land in zwei Hälften teilte, könnten freie und demokratische Wahlen den Weg für einen Neuanfang ebnen. Es ist völlig ungewiss, wer das politische Erbe von Staatsgründer Felix Houphouët-Boigny antreten wird, allerdings scheinen die politischen Akteure, entgegen aller Beteuerungen, keine Eile bei der Wahl zu einer neuen Regierung zu haben. Vorbereitet werden sollen die Wahlen von der Regierung der nationalen Einheit. Die Bevölkerung befürchtet jedoch, dass die politischen Kräfte nicht wirklich entschlossen sind, Wahlen zu organisieren. Die Internationale Staatengemeinschaft, darunter besonders die EU, übt indessen großen Druck auf die Regierung aus. Die Wahlen wurden bereits fünfmal verschoben, worauf stets nur wenig Protest von Seiten der Zivilgesellschaft kam. Sollte die Wahl erneut verschoben werden, dann könnte es jedoch zu massiven Protesten kommen. Auch deshalb ist die Einhaltung des Wahltermins von enormer Bedeutung.

VERZÖGERUNGEN BEI DEN WAHLVORBEREITUNGEN

Die politischen Kräfte begründen die Verzögerung bei der Wahlvorbereitung mit dem sensiblen Prozess der Wähleridentifizierung. Die Wähleridentifizierung und der Aufbau eines Wählerverzeichnisses gelten als Referenzrahmen für die Organisation der Wahlen, nicht zuletzt durch die jahrelange Ausgrenzung und Diskriminierung vieler Bewohner der Côte d'Ivoire. Nur wenn diese künstliche Ausgrenzung überwunden wird, kann es in der Elfenbeinküste Frieden geben. Die Wählerregistrierung dient dazu, die Wählerlisten vom Jahr 2000 zu aktualisieren, gleichzeitig werden für alle Ivorer, die älter als 16 Jahre sind, Personalausweise ausgestellt. Für die Wahl haben sich von den 15 Millionen Ivorern 6,2 Millionen registrieren lassen, das sind rund 700.000 Menschen mehr als bei der Wahl im Jahr 2000. Die Wählerregistrierung ist mittlerweile abgeschlossen. Neben der Wählererfassung ist die Entwaffnung der Rebellen und der verschiedenen Milizen eine der wichtigsten Aufgaben.

Die Côte d'Ivoire war lange Zeit eines der wohlhabendsten und stabilsten Länder Westafrikas. Seit der Unabhängigkeit 1960 prosperierte das Land, das Wirtschaftszentrum Abidjan bekam eine westliche Skyline mit Hochhäusern. Zahlreiche europäische Firmen, insbesondere aus Frankreich, sorgten für eine beginnende Industrialisierung des Landes. Die Armutsrate sank bis auf zehn Prozent und Abidjan bekam die erste Wertpapierbörsen im frankophonen Subsahara-Raum. Ausdruck der Entwicklung und vor allem des Selbstbewusstseins der Côte d'Ivoire wurde die im Landesinneren gegründete neue Hauptstadt Yamoussoukro. Auf dem Reißbrett entstanden, wurde die Stadt mit sechsspurigen Verkehrsstrassen ausgestattet und mit einer Kathedrale, die sogar den Petersdom in Rom überragt, geradezu gekrönt.

TOD VON STAATSGRÜNDER HOUPHOUËT-BOIGNY FÜHRTE ZU EINEM MACHTVAKUUM

Verantwortlich für das monumentale Bauwerk ist Felix Houphouët-Boigny, der erste Präsident der Côte d'Ivoire, der dieses Amt bis zu seinem Tod 1993 innehatte. Seine politische Karriere begann vor der Unabhängigkeit des Landes im Jahr 1945, als er als gewählter Vertreter seines Landes in die verfassungsgebende Versammlung nach Frankreich entsandt worden war. Houphouët-Boigny hatte somit seit Beginn seiner Karriere einen engen Kontakt zu Frankreich, gleichzeitig wird sein Name bis heute mit

dem Begriff der Unabhängigkeit von der Kolonialmacht verbunden. Während seiner 33-jährigen Amtszeit blieb er dem Land verbunden und unterhielt gute diplomatische Beziehungen nach Europa. Er zeigte sich dankbar über die Möglichkeiten und den materiellen Reichtum, den er durch die ehemalige Kolonialmacht erhielt.

Das politische System der Côte d'Ivoire war in den Jahrzehnten nach der Unabhängigkeit stark von einer einzigen Partei, der *Parti Démocratique de la Côte d'Ivoire* (PDCI), geprägt. Houphouët-Boigny nutzte diese Partei schon in den Jahren vor der Staatsgründung, um große Teile der Bevölkerung zu mobilisieren. Nachdem er an die Macht gekommen war, konnte er für sich und seine Entourage mit Hilfe der PDCI einen luxuriösen Lebensstandard sichern. Das sich aus der dominanten Herrschaftsart von Houphouët-Boigny und der Vormachtstellung der PDCI entwickelte Einparteiensystem ließ jedoch kaum Raum für einen demokratischen Prozess. Houphouët-Boigny regierte das Land mit einem autoritären Führungsstil und konnte sich ununterbrochen bis zu seinem Tod 1993 an der Macht halten. Im Laufe seiner Herrschaft versuchte er alles, um politische Widersacher zu kontrollieren und außenpolitischen Druck zu verhindern. Mit dem Tod von Houphouët-Boigny und dem daraus resultierenden Zerfall der Einparteienherrschaft der PDCI-RDA begann für das Land die Abwärtsspirale, die durch die Wirtschaftskrise der 1980er Jahre verstärkt wurde.

Dank ihrer Öffnung zum Weltmarkt verfügte die Côte d'Ivoire verglichen mit den Nachbarstaaten über ein vergleichsweise hohes Entwicklungsniveau und galt lange als Vorzeigeland in Afrika mit einer liberal-marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung. Der wirtschaftliche Wohlstand hatte auch Auswirkungen auf die Demographie der Elfenbeinküste. Aus den nördlichen Nachbarstaaten Guinea, Mali und Burkina Faso strömten zahlreich Immigranten in das damals stabile Land. Schätzungen zufolge beläuft sich die Zahl der Einwanderer auf circa ein Viertel der Gesamtbevölkerung.

WIRTSCHAFTSKRISE DER 1980ER JAHRE ERZEUGT SOZIALE SPANNUNGEN IM LAND

Da die Weltmarktpreise für Kaffee und Kakao in den 1980er Jahren jedoch dramatisch sanken – die Côte d'Ivoire war in den Jahren vor Ausbruch des Bürgerkrieges der weltweit größte Exporteur von Kakaobohnen – hatte die auf Rohstoffexporte ausgerichtete Wirtschaft der Elfenbeinküste mit zunehmenden Problemen zu kämpfen. Dies bekamen zunächst

die Immigranten zu spüren. Durch den Entzug von Landrechten für die Zuwanderer kam es vor allem im weitgehend agrarisch erschlossenen Südwesten des Landes zu ersten sozialen Spannungen. Angesichts zunehmender Absatzschwierigkeiten und steigender Arbeitslosigkeit wuchs der Unmut in der ivorischen Bevölkerung. Einwanderer wurden Opfer der systematischen politischen und gesellschaftlichen Diskriminierung seitens der Regierung. Im Südwesten kam es letztlich auch zu den stärksten Auseinandersetzungen zwischen Rebellengruppen und der ivorischen Armee. Unter dem Nachfolger Houphouët-Boignys, Henri Konan Bédié, wurde die Diskriminierung der Immigranten mit dem Konzept der Ivoirité systematisiert. Laut Ivoirité ist nur derjenige ein „echter“ Ivorer, dessen Eltern nachweislich auf ivorischem Boden geboren wurden. Durch diese Gesetzgebung wurde zahlreichen Immigranten der zweiten Generation die offizielle ivorische Staatsbürgerschaft verweigert. Zuvor hatte die Verfassung des Landes jedem Bürger, der mindestens fünf Jahre auf ivorischem Boden gelebt hatte, die ivorische Staatsbürgerschaft garantiert. Laut Ivoirité durften die Immigranten der zweiten Generation nun nicht mehr an den Wahlen teilnehmen, außerdem wurden Sie weiterer staatsbürgerlicher Rechte beschnitten.

DISKRIMINIERUNG VON IMMIGRANTEN ERREICHT MIT DEM KONZEPT DER IVORITÉ IHREN TRAURIGEN HÖHEPUNKT

Auch Präsidentschaftskandidaten mussten Eltern haben, die auf ivorischem Boden geboren wurden. Diese Gesetzesänderung – von Houphouët-Boignys Nachfolger Bédié initiiert – hatte das Ziel, den aus dem Norden stammenden aussichtsreichen Kandidaten Alassane Dramane Ouattara 1995 von den landesweiten Wahlen auszuschließen. Von Ouattara war nämlich bekannt, dass er einen aus Burkina Faso stammenden Vater hatte. Auch weitere Kandidaten wurden auf diese Weise von einer Kandidatur abgehalten. Bédié erschuf durch gezielte Propaganda eine Welle von Xenophobie gegen Ausländer und insbesondere gegen Ouattara. Nach Beobachtungen von zahlreichen Menschenrechtsorganisationen kam es in Folge der manipulierten staatlichen Berichterstattung zu zahlreichen Angriffen gegenüber Einwanderern, die teilweise unter dem späteren Präsidenten Gbagbo fortgeführt wurden. Das Identitätskonzept der Ivoirité führte dazu, dass die Bevölkerung des stark „fremdbevölkerten“ Nordens und Westens strukturell benachteiligt wurde. Die Diskriminierung großer Bevölkerungsteile ist somit eine Ursache, die zum Ausbruch des Bürgerkrieges führte.

BÜRGERTRIEG WURDE NICHT DURCH EINEN RELIGIONSKONFLIKT AUSGELÖST

Während und nach den Kampfhandlungen wurde in den Medien häufig von dem Nord-Süd-Konflikt berichtet. In den Meldungen über den Krieg wurden als Ursachen auch regelmäßig religiöse Gründe genannt. Auf den ersten Blick scheint dies durch den christlich geprägten Süden und den überwiegend von Muslimen bewohnten Norden eine plausible Erklärung für den Konflikt. Religiöse Konfliktlinien innerhalb der ivorischen Bevölkerung mögen vielleicht einen kleinen Teilstoff gespielt haben, jedoch können sie nicht ausschließlich für den Konflikt verantwortlich gemacht werden. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass zum Ausbruch des Krieges mehrere Faktoren beigetragen haben.

Die politischen, ökonomischen und ethnischen Ursachen des Konflikts sind überlappend und haben als Ganzes zu einer politisch unstabilen Situation geführt. Wie im Anfang dieses Berichts erwähnt, ist das politische Machtgefüge mit dem Tod Houphouet-Boignys aus der autokratischen Balance geraten. Seit 1993 kämpfen viele Akteure um sein politisches Erbe. Ein zentraler Bestandteil des Machtkampfes der gespaltenen politischen Elite ist die Diskriminierung ganzer Bevölkerungsteile. Durch das Identitätskonzept der Ivoirité – und der damit verbundenen Änderung des Wahlgesetzes - wurden nicht nur politische Gegner von ihrer Präsidentschaftskandidatur abgehalten, sondern auch ein Großteil der Wahlberechtigten vom politischen Prozess eliminiert. Ein weiterer Faktor, der zur Destabilisierung des Landes beigetragen hat, waren die ivorischen Sicherheitskräfte. Unregelmäßige Bezahlung der Soldaten und Offiziere sowie Entlassungen wichtiger Autoritätspersonen in den Reihen der ivorischen Armee trugen zum Unmut in der Armee, Gendarmerie und Polizei bei. Begünstigt durch diese fragile Struktur entstand eine Situation, in der die interne Souveränität und Sicherheit im Staat Côte d'Ivoire nicht mehr gewährleistet werden konnte.

ABKOMMEN VON OUAGADOUGOU BEENDET 2007 DEN BÜRGERTRIEG

Mit dem Abkommen von Ouagadougou im März 2007 wurde der Krieg offiziell beendet. Die Miteinbeziehung der Rebellen unter Guillaume Soro in die Regierung unter Präsident Laurent Gbagbo, die erhoffte Lösung der Nationalitätsfrage für viele Bewohner des Nordens, sowie die Aussicht

auf freie und faire Wahlen im November 2009 sind seitdem die Hauptfaktoren, die ein erneutes Ausbrechen des Konflikts verhindern. Seit März 2007 wurden bereits große Teile des Abkommens von Ouagadougou umgesetzt, darunter die Gründung einer Regierung der nationalen Einheit, die Umstrukturierung der Verwaltung, die Wiederaufnahme der Zusammenarbeit mit der internationalen Finanzgemeinschaft, die Wählerregistrierung und die Verbesserung der Sicherheitslage. Im Frühjahr dieses Jahres lobte UN-Generalsekretär Ban Ki Moon die erreichten Fortschritte des Landes seit dem Abkommen von Ouagadougou 2007, betonte aber gleichzeitig, dass weiterhin große Anstrengungen für die Abhaltung von Wahlen und die Wiedervereinigung des Landes von Nöten seien.

REGIERUNG ZEIGT KEINE GROSSEN ANSTRENGUNGEN BEI DER WAHLVORBEREITUNG

Selbst wenn die Organisation und die Durchführung der Wahlen reibungslos verlaufen, steht das Land vor enormen Problemen. Bei einer Armutsraten, die auf fast 50 Prozent der Bevölkerung angestiegen ist, müssen die ehemaligen Rebellen in das zivile Leben eingegliedert werden. Die Verwaltung muss nach gut sechs Jahren der Trennung wieder im ganzen Land etabliert werden. Die wichtigste Frage bei all dem ist jedoch immer noch, ob der politische Wille tatsächlich vorhanden ist, die Krise wirklich völlig überwinden zu wollen, denn die Präsidentschaftswahlen bergen für alle Hauptbeteiligten große Risiken. Der Präsident könnte sein Amt verlieren, welches er seit 2005 ohne verfassungsmäßige Grundlage ausübt. Premierminister Soro könnte an Einfluss oder gar den Posten des Regierungsschefs verlieren, sollte ein rechtmäßig gewählter Präsident ins Amt kommen. Die beiden großen Oppositionsparteien sind zurzeit an der Regierung mit Ministerposten beteiligt und haben so zumindest Teil an der Macht und der Verteilung der Ressourcen. Nach einer Wahl könnten, je nach Wahlergebnis, einige politische Akteure von der Macht und ihren Vorteilen ausgeschlossen sein. Vor diesem Hintergrund befürchten Beobachter und viele Menschen in der Côte d'Ivoire, dass die Spitzenpolitiker sich auch gerne in der aktuellen Situation einrichten könnten.

FRANKREICH KRITISIERT WAHLVORBEREITUNGEN IN DER CÔTE D'IVOIRE

Umstritten ist auch die Rolle Frankreichs im aktuellen Prozess. Die ehemalige Kolonialmacht Frankreich hatte in der Côte d'Ivoire lange Jahre einen sehr starken Einfluss und die militärische Präsenz der Franzosen garantierte die innere und äußere Sicherheit im Land. Seit dem Ausbruch der Rebellion hat sich die Beziehung zwischen den beiden Staaten jedoch stark verschlechtert. Zwar sendeten die Franzosen nach dem versuchten Staatsstreich am 19. September 2002 mehrere hundert Soldaten Verstärkung in die Côte d'Ivoire und verhinderten mit ihrem Auftreten den Vormarsch der Rebellen nach Abidjan. Die Regierung in Paris war jedoch nicht bereit, wie zuvor in anderen ehemaligen Kolonien, im Sinne des Präsidenten militärisch gegen die Streitkräfte der Rebellen vorzugehen. Die französischen Soldaten sicherten stattdessen nach Anfrage der CEDEAO (Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft) seit Oktober 2002 den zwischen Regierung und Rebellen erreichten Waffenstillstand. Die Rolle des neutralen Vermittlers wurde jedoch schnell von der ivorischen Regierung in Frage gestellt. Die Regierung warf den Franzosen vor, dass sie die ivorische Armee daran hindern würde, militärisch gegen die Rebellen vorzugehen. Präsident Gbagbo wurde weiter verstimmt, als das französische Außenministerium am Quai d'Orsay, zunächst ohne ihn versuchte, ein Friedensabkommen zwischen allen Parteien und Rebellengruppen herzustellen. Später wurde den Franzosen vorgeworfen, sie würden die Rebellen nicht ausreichend zum Entwaffnungsprozess anhalten.

Der Höhepunkt anti-französischer Stimmung wurde ohne Zweifel im November 2004 erreicht. Nachdem Flugzeuge der ivorischen Armee bei einem Bombenangriff auf die von Rebellen besetzte Stadt Bouaké neun französische Soldaten getötet hatten, zerstörten Einheiten der französischen Streitkräfte einen Großteil der ivorischen Luftwaffe. Es folgten vereinzelte Feuergefechte zwischen französischen Soldaten und der ivorischen Armee.

Mit der Amtseinführung von Nicolas Sarkozy im Mai 2007 hat sich das Verhältnis zwischen den beiden Ländern, zumindest auf der Regierungsebene, wieder leicht entspannt. Nachdem sich die beiden Staatschefs bereits telefonisch unterhalten und bei mehreren Gipfeltreffen gesehen hatten, reiste der französische Außenminister Bernard Kouchner im Juni 2008 für zwei Tage nach Abidjan. Dort traf er sich nicht nur mit Präsident

Gbagbo und Premierminister Guillaume Soro, sondern auch mit den politischen Schwergewichten Bédié und Ouattara. Jedoch äußerte sich Sarkozy kürzlich skeptisch darüber, dass die Einhaltung des Wahltermins im November realisiert werden könne. In einem von der französischen Tageszeitung *Libération* veröffentlichten Interview war von einem „trägerischen Versprechen“ die Rede, welches die ivorische Führung hinsichtlich der Wahldurchführung gegeben hätte. Sarkozy sieht zudem die Gefahr, dass sich der amtierende Präsident Laurent Gbagbo durch eine erneute Verschiebung des Wahltermins länger an der Macht halten wolle. Daraufhin kam es in der regierungsnahen Presse zu zahlreichen Anschuldigungen gegenüber Frankreich. Angesichts der offenen Polemik zwischen der politischen Führung beider Länder besteht nun die Gefahr, dass sich das Verhältnis wieder verschlechtert, besonders wenn der Wahltermin tatsächlich nicht eingehalten werden würde.

WAHL IM FRÜHJAHR 2010 IST NOTWENDIG FÜR DIE KONSOLIDIERUNG DES LANDES

Die politischen Akteure, national als auch international, müssen alles dafür tun, diesen Fall zu vermeiden. Um die materiellen und psychologischen Schäden des Bürgerkrieges zu überwinden, braucht die Côte d'Ivoire im Frühjahr 2010 dringend demokratische Wahlen, deren Resultat von allen politischen Akteuren gebilligt werden muss. Knapp fünfzig Jahre nach der Unabhängigkeit steht die Elfenbeinküste vor der Aufgabe, erneut eine nationale Vision und ein nationales Selbstverständnis zu entwickeln, in dem sich das ganze Land wieder finden kann. Die Stabilisierung der Elfenbeinküste ist für die wirtschaftliche Entwicklung der ganzen Region, insbesondere der frankophonen Länder, von großer Bedeutung.

GHANA

PARLAMENTS- UND PRÄSIDENT-SCHAFTSWAHLEN IN GHANA IM DEZEMBER 2008

09.01.2009

Klaus D. Loetzer / Volker Mönikes

Am 7. Dezember 2008 wählten fast neun Millionen Ghanaeinnen und Ghanaer, ca. 70 Prozent der offiziell Wahlberechtigten, in 230 Wahlkreisen ihre Parlamentsabgeordneten.

Die bisher regierende *National Patriotic Party* (NPP) verlor dabei nicht nur ihre komfortable absolute, sondern auch die relative Mehrheit im ghanaischen Parlament. Der in der letzten Legislaturperiode oppositionelle *National Democratic Congress* (NDC) verfehlte mit 114 Abgeordneten¹ knapp die Mehrheit² der Parlamentsmandate, während die NPP mit 107 Abgeordneten³, die *People's National Convention* (PNC) mit zwei und die *Convention People's Party* (CPP) mit einer Abgeordneten, der Tochter des ersten Staatschefs Kwame Nkrumah, im Parlament vertreten sein werden. Hinzu kommen noch vier unabhängige Parlamentarier. Letzteren Mandatsträgern kommt nun – trotz der eindeutigen Tendenz hin zur Entwicklung eines Zweiparteiensystems – eine politisch bedeutsame Rolle zu, da sie die Funktion des Mehrheitsbeschaffers wahrnehmen und damit zugleich extreme Positionen dämpfen können.

Da am 7. Dezember keiner der acht Bewerber für das Präsidentenamt die erforderlichen 50 Prozent plus 1 Stimme der abgegebenen Stimmen erhalten hatte, war für die beiden bestplatzierten Kandidaten Nana Akufo-Addo (NPP) und Prof. John Evans Atta Mills (NDC) eine Stichwahl nötig, die am 28. Dezember stattfand. Der Vorsitzende der Wahlkommission konnte aber erst am 3. Januar 2009 nach einem als dramatisch zu bezeichnenden Auszählungsverfahren, das in einem Wahlkreis eine Nachwahl am 2. Januar 2009 erforderlich machte, Prof. John Atta Mills zum *President-Elect* erklären. Er wurde mit äußerst knappen 50,23 Prozent bei einer Wahlbeteiligung von 72,9 Prozent gewählt und steht ab dem 7. Januar 2009 für die nächsten vier Jahre – qua Amt mit erheblicher Machtfülle ausgestattet – an der Spitze von Staat und Regierung und ist damit auch Oberbefehlshaber der Armee. Atta Mills war bereits von 1997 bis 2001 Vizepräsident unter Jerry J. Rawlings, und unterlag dem jetzigen Amtsinhaber John A. Kufuor in den Wahlen 2000 und 2004.

Für die NPP, die sich einer hohen internationalen Reputation erfreut, kam diese Entwicklung offensichtlich völlig überraschend. Das führte im Vorfeld zum ersten Wahlgang zu einer gewissen Nachlässigkeit im Wahlkampf. Diesen Fauxpas versuchte die NPP zur Stichwahl zu vermeiden, was zu fragwürdigen Überreaktionen führte. Beispielsweise räumte nach Aussagen der EU- Wahlbeobachtermission die amtliche Nachrichtenagentur GBC dem Kandidaten der Regierungspartei deutlich mehr TV-Coverage ein als dem oppositionellen Gegenkandidaten.⁴ In einigen Ashanti-Wahlkreisen, den Hochburgen der NPP, waren bei der Stichwahl die abgegebenen Stimmen trotz nur leicht gestiegener Wahlbeteiligung um bis zu 30 Prozent angestiegen.

Auf der anderen Seite wurden auch aus der Hochburg des NDC, der Voltaregion, Unregelmäßigkeiten gemeldet. In allen Fällen lehnte die *Electoral Commission* (EC) die jeweiligen Eingaben der Parteien als nicht genügend belegt ab und verwies auf den Rechtsweg. Besorgnis erregend ist die Aussage des Vorsitzenden der Wahlkommission, dass die in der Voltaregion von der NPP reklamierten Verstöße krimineller Natur seien und daher von der Polizei aufgeklärt werden müssten. Darauf nahm der unterlegene NPP-Kandidat Nana Akufo-Addo in seiner Gratulationsadresse an Prof. Atta Mills Bezug und zeigte sich über diese Interpretation verwundert.

Die Stichwahl am 28. Dezember verlief nicht ganz so problemlos wie der erste Wahlgang und war bis zur Erklärung des Wahlsiegers am 3. Januar 2009 von landesweiten Spannungen gekennzeichnet. Es bleibt aber festzuhalten, dass Ghana diese schwierige Prüfung ohne Sicherheits- und Verfassungskrise mit Bravour gemeistert hat. Trotz seines Wahlsiegs hat Mills keine absolute Mehrheit im Parlament und benötigt Stimmen aus dem Lager der kleineren Parteien oder der unabhängigen Kandidaten. Ob es ihm gelingt, eine solche Unterstützung dauerhaft, etwa durch die Vergabe eines Ministerpostens oder durch Parteiüber- oder -eintritte (*floor crossing*), zu erreichen, oder ob er mit wechselnden Mehrheiten zur Unterstützung seiner Politik rechnen muss, bleibt abzuwarten. Da die Kontrollfunktion des Parlaments in Ghana recht schwach ausgeprägt und das Präsidentenamt zugleich mit großer Machtfülle ausgestattet ist, kann Mills allerdings auch mit der relativen Mehrheit ohne allzu große Schwierigkeiten regieren.

Damit kommt auf Ghana eine spannende neue Legislaturperiode zu. Sollte sie unter der von den Wählern festgelegten Machtkonstellation erfolgreich verlaufen, wäre das von größter Wichtigkeit für die Entwicklung in Afrika. Schon heute aber lässt sich sagen, dass der Verlauf dieser Wahlen und die Fähigkeit der ghanaischen Wählerinnen und Wähler, zum zweiten Mal in der 4. Republik eine Regierungspartei aus dem Amt zu wählen, als beispielhaft für Afrika gelten und der Demokratieentwicklung insgesamt Auftrieb geben kann.

GHANAS WAHLEN VOR DEM HINTERGRUND DER DEMOKRATIEENTWICKLUNG IN AFRIKA

Die Wahlen in Ghana haben über dieses mittelgroße Land in Westafrika mit 22 Mio. Einwohnern hinaus erhebliche Bedeutung für die Demokratieentwicklung auf dem gesamten Kontinent. Dies wurde bereits vor dem Gang zu den Urnen nicht nur von vielen Kommentatoren aus aller Welt hervorgehoben, es schien auch den ghanaischen Wählern bewusst zu sein. „Die Welt schaut auf uns“ wurde in persönlichen Gesprächen, vor allem aber auch in den Medien immer wieder stolz artikuliert. Und in der Tat: die Welt schaute auf Ghana. In vielen Organen nicht nur der afrikanischen Presse wurden die Wahlen regelmäßig und ausführlich verfolgt. Und obwohl es seit 1992 bereits vier Mal recht problemlos verlaufene demokratische Wahlen in Ghana gegeben hatte, entsandten auf Einladung der ghanaischen Wahlkommission viele der wichtigen und in der Wahlbeobachtung erfahrenen internationalen Institutionen Beobachter-

gruppen, darunter die Afrikanische Union (AU), die westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS), die Europäische Union (EU) und das Carter-Center.

Bereits seit Anfang des Jahres war die zivilgesellschaftliche *Coalition of Domestic Election Observers* (CODEO) unter dem *Centre for Democratic Development* (CDD-Ghana) aktiv. Im Vorfeld der Wahlen stand hier insbesondere das Thema *"Preventing Election Violence and Managing Conflict in Election 2008"* im Vordergrund.

Die große Aufmerksamkeit an den Wahlen in Ghana ist verständlich, stand doch vor den Wahlen die Demokratiebewegung in ganz Afrika nicht ganz zu Unrecht im Rufe, ein einziges politisches Debakel, mindestens aber ein demokratisches Schattentheater darzustellen:

- Ein gutes Jahr vor den Wahlen in Ghana war in Nigeria ein neuer Präsident in einem gefälschten Wahlprozess an die Macht gelangt.
- In Kenia, einst ein Hoffnungsträger hinsichtlich politischer und ökonomischer Entwicklung, waren Ende 2007 nach allgemeinen Wahlen derart extreme und gewaltsame Unruhen ausgebrochen, dass sich mancher politische Beobachter, vor allem aus den Partnerländern im Norden verwundert fragte, ob er denn dieses Land über Jahrzehnte völlig falsch eingeschätzt hatte.
- Und in Simbabwe hatte die vorerst letzte Volte in Präsident Mugabes Kampf um die Macht – nach klar verlorenen Wahlen zu Parlament und Präsidentschaft – zu einer Stillstandssituation geführt, die für die Bürger des Landes kaum mehr das Überleben ermöglicht.
- Während des Wahlprozesses in Ghana putschte in Guinea, einem anderen westafrikanischen Land, mit dem Ghana während der Zeit Kwame Nkrumahs in besonderer historischer Verbindung stand und sogar eine Konföderation bildete, nach dem Tod von Präsident Conté das Militär. Sowohl in Kenia als auch in Simbabwe wurde eine Lösung für die Krise in einer im Grunde undemokratischen Beteiligung der Opposition an der Macht gesucht, verbunden einerseits mit dem Verzicht auf jegliche legitime Gegenmacht im politischen System und anderseits mit extrem hohen politischen Opportunitätskosten. In Anbetracht dieser Entwicklung entstand selbst in Ghana die bange Frage, ob ein Wahlverlierer das nicht als Aufforderung zur Gewaltanwendung auffassen könne, um so doch noch durch international sanktioniertes *Powersharing* an die Macht zu gelangen und damit die Pfründe des zu erwartenden Ölbooms genießen zu können.

Angesichts der bekannten Stärke der ghanaischen Opposition und in Kenntnis der regional-ethnischen Spannungen, die in Simbabwe und Kenia an der Basis der Konflikte standen, und die, wenn auch weniger deutlich sichtbar, in Ghana ebenfalls existieren, fragte einer der Autoren dieses Artikels daher schon Monate vor der Wahl: Kann Kenia in Ghana passieren?⁵ Die Antwort fiel wie jene der meisten Beobachter vorsichtig optimistisch aus, ohne eindeutige Gewissheit zu demonstrieren.

DIE POLITISCHE AUSGANGSLAGE VOR DEN WAHLEN

Denn auch in Ghana selbst war man sich der Tatsache bewusst, dass das Land in vieler Hinsicht vor einer neuen Etappe seiner politischen und ökonomischen Entwicklung steht, in der die Gestaltungs- und Allokationsmacht der Regierung in hohem Maße gefordert ist.

1957 als erstes schwarzafrikanisches Land südlich der Sahara zur Unabhängigkeit gelangt, durchlief Ghana – beginnend mit dem charismatischen, aber keinesfalls demokratisch gesinnten ersten Staatschef Kwame Nkrumah – eine bewegte Geschichte mit einer Vielzahl von Militärcoups und langen Phasen autoritären Regierens, zuletzt bis 1992 unter der Herrschaft des Luftwaffenleutnants Jerry J. Rawlings. Rawlings hatte gleich zweimal gepuscht und stand nach seiner zweiten Machtübernahme 1981 zunächst 11 Jahre als Militärherrscher, dann 1992 nach Einführung einer demokratischen Verfassung, dem Beginn der 4. Republik, acht Jahre lang als gewählter Staatspräsident an der Spitze des Landes. Rawlings führte Ghana zwar auf den Weg zu den bis heute relevanten ökonomischen und politischen Reformen; zugleich zeichnete er sich keineswegs immer durch die Anerkennung demokratischer Prinzipien aus und verletzte häufig in massiver Weise die Menschenrechte zum Zwecke der Machterhaltung.

Es ist allerdings bis heute anzuerkennen, dass Rawlings im Jahre 2001, nachdem er gemäß der Verfassung nicht noch einmal als Kandidat zur Präsidentschaft antreten durfte, die Macht unter Vermeidung einer Sicherheits- und Verfassungskrise zügig an seinen Nachfolger John Agyekum Kufuor abgab – was ihm dieser übrigens durch die Aberkennung der üblichen Rechte eines ehemaligen Staatsoberhauptes „dankte“. Das führte zu einer endgültigen Verkrampfung in der Beziehung zwischen den beiden Männern. Kufuor, Jurist und Geschäftsmann aus einer wohlhabenden Ashanti-Familie, hatte sich bei den Wahlen 2000 gegen den damaligen Vizepräsidenten von Rawlings, den Rechtsprofessor John Atta Mills, durch-

gesetzt. Zugleich errang die Partei Kufuors, die *National Patriotic Party* (NPP) die absolute Mehrheit der Mandate im ghanaischen Parlament gegen den *National Democratic Congress* (NDC), die Partei von Mills und Rawlings. Bei den Wahlen 2004 konnten Präsident und Regierungspartei, wenn auch mit einem knapperen Ergebnis, ihren Erfolg wiederholen. John Kufuor besiegte in den Präsidentschaftswahlen erneut Atta Mills, dem damit nicht nur das Etikett des Rawlings-Strohmanns anhing, sondern zusätzlich das des ständigen Verlierers.

In allen bisherigen Wahlen spielten die Vertreter kleinerer Parteien eher eine untergeordnete Rolle; es ist eine deutliche Entwicklung hin zu einem Zweiparteiensystem zu erkennen. Damit ergab sich in politischer Hinsicht für 2008 eine spannende Ausgangssituation, denn die beiden großen politischen Blöcke hatten das Land jeweils für 8 Jahre regieren und ihre Positionen im politischen Vollzug verdeutlichen können. Beide Lager ordnen sich dabei verschiedenen politischen Traditionen zu, die NPP eher einer konservativ-wirtschaftsliberalen, was durch ihre Mitgliedschaft in der *International Democrat Union* (IDU) und ihren Vorsitz der *Democrat Union of Africa* (DUA) unterstrichen wird, der NDC der Sozialdemokratie. Dies ist in der Tat ein signifikanter Unterschied zu anderen afrikanischen Ländern, gehen aus diesen Positionen auch kontrastierende politische Grundansätze, vor allem in der Wirtschafts- und Sozialpolitik hervor. So setzt die NPP vor allem auf wirtschaftliches Wachstum und die davon erhofften *Trickle-Down-Effekte* in der gesamten Gesellschaft, während der NDC die Notwendigkeit einer staatlichen Steuerung der Balance zwischen Wirtschaftswachstum und Verteilungsgerechtigkeit in den Mittelpunkt stellt. Zwar konnten beide Parteien in ihrer jeweiligen Regierungszeit schon allein wegen der Abhängigkeit von internationalen Gebern und dem damit verbundenen politischen Einfluss von außen, diese Positionen nie in reiner Form umsetzen⁶, es lassen sich aber im politischen Vollzug und noch mehr in der politischen Rhetorik durchaus Unterschiede entlang dieser ideologischen Differenzen erkennen.

Es ist bemerkenswert, dass diese Form politischer Programmbildung in den Parteien in Ghana eine Tradition hat, die bereits in die Kolonialzeit zurückreicht und sich Ende der vierziger Jahre in verschiedenen Lagern der Befreiungsbewegung herausbildete. Heute nimmt daher die NPP die national-liberale Danquah/Busia-Tradition für sich in Anspruch, während sich der NDC eher auf die – sozialistisch ausgerichtete – Linie von Kwame Nkrumahs CPP (Convention People's Party) beruft.⁷ Diese politischen

Lager unterschieden sich aber von Anfang nicht nur ideologisch, sie haben bis heute auch einen jeweils anderen regional-ethnischen Rückhalt und damit eindeutig verschiedene Hochburgen in den zehn Regionen Ghanas. Die NPP ist vor allem in der dicht bevölkerten Ashantiregion sowie im benachbarten Brong-Ahafo und in der Eastern Region stark. Diese Regionen sind von Ethnien der Akan-Gruppe besiedelt und weisen geschichtlich zurück auf eine lange Phase der wirtschaftlichen Prosperität und territorialen Expansion, deren Opfer auch eine Vielzahl anderer ghanaischer Ethnien, vor allem im Norden des Landes wurden. Dies führt dort bis heute zu erheblichen politischen Ressentiments. Handel und wirtschaftlicher Wohlstand waren für die Akan-Völker immer die wichtigsten Antriebskräfte; diese Tatsache mag die Affinität zu einer eher wirtschaftsliberalen politischen Tradition teilweise erklären.

Der NDC, als dessen politischer Übervater immer noch Ex-Präsident Rawlings, Sohn einer Ewe-Mutter und eines schottischen Vaters, angesehen werden muss, hat seine größte Unterstützung in der Voltaregion im Osten des Landes an der Grenze zu Togo, wo die Ewe territorial beheimatet sind. Ferner ist der NDC in den drei Nordregionen Ghanas stark, die politisch und vor allem wirtschaftlich immer benachteiligt waren und sich darüber hinaus aufgrund der hohen ethnischen Vielfalt einerseits und komplizierter Nachfolgeregeln für die traditionelle Herrschaft andererseits, immer wieder gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen Ethnien und innerhalb ethnischer Gruppen leisteten. Dass hier eher eine Ideologie des Ausgleichs und der Herstellung von gesellschaftlichen Gleichgewichten trägt, mag für die Nähe zum NDC eine bedeutende Rolle spielen.

Vor diesem Hintergrund, dass die NPP als eine Ashanti-Partei und der NDC als eine Ewe-Partei (Volta Region) wahrgenommen werden,⁸ und angeichts der Tatsache, dass die Ashanti die Ewe zahlenmäßig bei weiten ausstechen, stellte sich die Frage, ob der NDC überhaupt noch einmal in der Lage sein würde, eine Wahl zu gewinnen. Beide großen politischen Parteien waren vor den Wahlen nicht nur von ihrer eigenen Überlegenheit, sondern vor allem von dem Unvermögen und Versagen des jeweils anderen Lagers während dessen Regierungszeit überzeugt und gingen daher wie selbstverständlich davon aus, dass nur sie selbst einen Anspruch auf die Herrschaft im Lande und damit den Wahlsieg hätten. Aussagen von Ex-Präsident Rawlings in der Frühphase des Wahlkampfs, dass ein Sieg des NDC nur durch Wahlbetrug der Regierungspartei ver-

hindert werden könne, führten vor dem Hintergrund seiner Vergangenheit als zweimaliger Putschist zu einigen Irritationen. Ein Treffen mit pensionierten Generälen und Sicherheitsleuten aus seiner Zeit ließen dann die Wogen hoch schlagen und sieben Generälen i.R. wurde das weitere Betreten von Militäreinrichtungen von der Regierung Kufuor verboten.⁹ Dies muss vor allem auch im Zusammenhang damit gesehen werden, dass sich das Militär – nach Schätzung von ausländischen Militärexperten ist das Offizierscorps noch zu 70 bis 80 Prozent als NDC-freundlich einzuschätzen – unter der NPP vernachlässigt fühlte. Zugleich zeigte die Überreaktion der Regierung, dass sie Rawlings immer noch erheblichen Einfluss auf die politischen Ereignisse in Ghana zusprach.

Somit war ein Ausgangsszenario von größter politischer Brisanz vorgezeichnet, das auf eine klare Polarisierung zwischen den beiden großen Parteien und ihrer Anhängerschaft hinauslief.

Um die erwarteten Spannungen auf institutioneller Basis abzubauen, wurde ein *Inter Party Advisory Committee* (IPAC) eingerichtet. Im Wahljahr 2008 bestand es aus der *New Patriotic Party* (NPP), dem *National Democratic Congress* (NDC), der *Convention People's Party* (CPP), der *People's National Convention* (PNC), der *Every Ghanaian Living Everywhere* (EGL) Party, der *United Renaissance Party* (URP), der *Ghana National Party* (GNP) und der *United Love Party* (ULP). Ein wichtiges Instrument des IPAC war ein auf freiwilliger Basis einzuhaltender Verhaltenskodex. Es ging dabei um demokratische Grundsätze, Wahlkampfprozeduren, Aktivitäten außerhalb des Wahlkampfs, die Wahldurchführung selbst, kurz um Richtlinien für alle Bereiche, deren Einhaltung vor, während und nach den Wahlen wichtig sind. Das sollte nicht zuletzt zu einer gewissen Fairness der Politiker im Umgang untereinander führen, insbesondere auch personalisierte Schlamschlachten verhindern. Auch sollte damit Manipulationen bei der Wählerregistrierung entgegen gewirkt werden. All das war in einem 24-seitigen Büchlein enthalten und wurde durch Workshops zum Thema "*Ensuring peaceful and violence-free elections in 2008*" den Parteienvertretern vermittelt.¹⁰ Unregelmäßigkeiten bei der Wählerregistrierung, die wundersame Vermehrung der Wählerstimmen in der Ashantiregion, aber auch die punktuellen Ausschreitungen in der Voltaregion legen allerdings den Schluss nahe, dass die Wirkung des Verhaltenkodex eher begrenzt war.

Die Bedeutung der Institution des IPAC selbst sollte hingegen nicht unterschätzt werden, da sie ein wichtiges Forum darstellte, wo die Parteien im Beisein von Mitgliedern der Zivilgesellschaft, auch Vertretern ausländischer NRO, vor allem im Vorlauf zu den Wahlen Vorwürfe vorbringen, diskutieren und ausräumen konnten. Neben NDC und NPP traten weitere 8 Parteien sowie unabhängige Kandidaten zu den Parlamentswahlen und weitere 6 Kandidaten zu den Präsidentschaftswahlen an. Außer einem eventuellen Prestigeerfolg für den eloquenten Spitzenmann der CPP, Paa Kwesi Nduom, der in den erstmals durchgeführten beiden Fernsehdebatten mit vier der acht Präsidentschaftskandidaten¹¹ Profil gezeigt hatte, wurde aber keinem dieser Kandidaten eine wirkliche Chance eingeräumt. Dieser hätte ein achtbares Ergebnis möglicherweise vor einem eventuell nötigen zweiten Wahlgang für sich politisch kapitalisieren können, indem er seine Unterstützung für einen der beiden Kandidaten in der Stichwahl nutzbar machte. Aber selbst Paa Kwesi Nduom – der bereits unter Kufuor Wirtschaftsminister, Energieminister und zuletzt bis 2007 Minister für Public Sector Reform war – kam nur auf enttäuschende 1,4 Prozent, was auf die fehlenden dezentralen Parteistrukturen der CPP zurückzuführen ist. Es deutet darüber hinaus auch auf die geringe politische Wirkung der Fernsehdebatten hin.

FÜR BEIDE LAGER STAND VIEL AUF DEM SPIEL

Neben dieser brisanten politischen Ausgangskonstellation stand auch in dieser Wahl materiell viel auf dem Spiel. Es ging dabei zunächst um die Frage, wer in die Lage versetzt würde, unmittelbaren Zugriff auf die aus dem nicht unerheblichen wirtschaftlichen Boom, mit Wachstumsraten von 6 Prozent und mehr, entstehenden Erträge zu bekommen. Es ist kein Geheimnis, dass viele Mitglieder der Kufuor-Administration, der Präsident selbst eingeschlossen, während ihrer Amtszeit auch erhebliche persönliche Profite realisieren konnten, die nicht aus den eigentlich relativ bescheidenen Gehältern zu erklären sind. Eine klare Trennung von Verwaltung und politischer Exekutive gibt es in Ghana noch nicht. Und die Korruption ist in den letzten Jahren der Kufuor-Regierung eher gewachsen. Mithin lässt sich auch in Ghana beobachten, dass persönlicher wirtschaftlicher Erfolg dem politischen nachfolgt.

Dieser Zusammenhang gewann in den letzten zwei Jahren noch einmal stark an Bedeutung, nachdem vor Ghanas Küste Erdölfunde von nicht unerheblicher Dimension gemacht wurden. Diese Erdölvorkommen sind zwar schon länger bekannt, aber erst ab einem Preis um 70 US-Dollar

pro Barrel wird eine Förderung wirtschaftlich interessant. Der Beginn der Förderung wird Ende 2010, also in der Mitte der kommenden Legislaturperiode erwartet – vorausgesetzt die Ölpreisentwicklung ermöglicht eine wirtschaftliche Gewinnung.

Trotz des von Präsident Kufuor persönlich eingeschalteten norwegischen Ölministers – als Alternative zu einer Zusammenarbeit mit Nigeria – lässt das sonstige Verhalten der NPP-Administration Zweifel daran aufkommen, dass Transparenz, nachhaltige Investitionen in die Zukunft und soziale Ausgewogenheit bei der Nutzung dieser neuen Ressource im Vordergrund stehen würden. Diese Zweifel werden vor allem auch durch die Person des NPP-Präsidentenksandidaten Nana Akufo-Addo genährt, von dem im Vergleich zu seinem Vorgänger weniger die Tendenz zur Schaffung einer ausgewogenen wirtschaftlich-sozialen Entwicklung erwartet wird.¹²

Inwieweit sich diese Situation durch eine zukünftige NDC-Administration anders darstellen wird, bleibt zunächst abzuwarten. Weiteren Konfliktstoff bildeten umstrittene Anti-Korruptionsverfahren gegen ehemalige NDC-Minister, mit denen Kufuor gleich zu Anfang seiner Regierungszeit ein Zeichen setzen wollte. Diese Gerichtsverfahren wurden nicht nur von der NDC als überwiegend parteipolitisch motiviert bewertet, weil die Justiz nicht mit gleicher Konsequenz gegen inzwischen eingetretene Vergehen von Mitgliedern der NPP-Regierung vorging. Selbst Präsident Kufuor, der im Jahre 2000 mit dem Slogan „*Zero tolerance against corruption*“ angereten war, sah sich kurz nach seiner Machtübernahme im sogenannten „Hotel Kufuor“-Fall Korruptionsvorwürfen ausgesetzt. Wer auch immer Verlierer dieser Wahlen sein würde, musste also damit rechnen, dass es zu einer Fortführung von teilweise politisch motivierten Justizverfahren kommen könnte, eine Folge der nach wie vor nicht gegebenen sauberen Trennung zwischen den für Demokratie und Rechtsstaat relevanten Institutionen Ghanas.

Vor dem Hintergrund dieser interessengeleiteten Überlegungen wurden natürlich auch Debatten über Sachthemen und Zukunftsstrategien für das Land geführt, die aber durchweg von den Antagonisten nicht mit der gleichen Nervosität wahrgenommen wurden wie die oben genannten heiklen und heißen Themen. Die bereits erwähnten Fernsehdebatten, die sowohl mit den Präsidentschaftskandidaten als auch ihren *Running Mates* (Vizepräsidentschaftskandidaten) stattfanden, waren weniger ein Austausch von Argumenten, als vielmehr ein begrenzt öffentlichkeitswirk-

sames Forum für die Präsentation der jeweiligen – in der Gesamtheit unrealistischen – Parteiprogramme. Die sich bietende Chance für kritisches Nachfragen wurde nicht genutzt.

DAS WAHLSYSTEM

Die Verfassung der Republik Ghana aus dem Jahre 1992 sieht ein Präsidentsystem mit einem starken Staatschef vor, der zugleich der Regierung vorsitzt und Oberbefehlshaber der Armee ist. Darüber hinaus besitzt er eine Vielzahl anderer Privilegien wie die Ernennung der Inhaber verschiedenster öffentlicher Ämter. Das geht bis hinunter auf die Kommunalebene (Distrikte), wo der Präsident nicht nur die Chefs der Kommunalverwaltung, die District Chief Executives (DCEs), sondern auch 30 Prozent der Mitglieder der Distriktparlamente ernennt.

Der alle vier Jahre zu wählende Präsident braucht zu seiner Wahl die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen, also 50 Prozent plus 1 Stimme. Erreicht keiner der Kandidaten im ersten Wahlgang diesen Stimmenanteil, ist innerhalb von 21 Tagen ein zweiter Wahlgang mit einem Stichwahlverfahren zwischen den beiden Kandidaten mit den meisten Stimmen aus dem ersten Wahlgang durchzuführen. Verfassungsmäßig ist die Präsidentschaft eines Kandidaten auf zwei Legislaturperioden beschränkt. Zwischen dem ersten Wahlgang am 7. Dezember des Wahljahres – dieses Datum ist unabhängig davon, auf welchen Wochentag es fällt, von der Verfassung so festgelegt – und der Einführung des Präsidenten im darauf folgenden Jahr liegt genau ein Monat. D.h. nach einer Stichwahl bleiben dem neuen Präsidenten bis zu seiner Amtseinführung am 7. Januar nur eineinhalb Wochen zur Regierungsbildung. Ebenfalls am 7. Dezember und auch für 4 Jahre wird das aus 230 Mitgliedern bestehende Parlament gewählt. Es gilt ein Mehrheitswahlrecht, bei dem in einem einzigen Wahlgang die relative Mehrheit der abgegebenen Stimmen zur Wahl ausreicht. Um Minister in der vom Präsidenten ernannten Regierungsmannschaft zu werden, benötigt man in der Regel ein Parlamentsmandat.

REFORMBEDARF BEI VERFASSUNG UND POLITISCHEM SYSTEM

Aus dieser Konstellation und aus den großen Befugnissen des Präsidenten etwa im Überstimmungs-/Vetorecht gegenüber Parlamentsmehrheiten gegen seine Politik entsteht ein starkes Ungleichgewicht im politischen

System mit einer deutlichen Überbetonung der Exekutive gegenüber dem gesetzgebenden und kontrollierenden Organ. Gegenüber der Judikative ist dieses Ungleichgewicht nicht in gleichem Maße gegeben. Verfassungsmäßig und de facto verfügt das ghanaische Rechtssystem über ein großes Maß an Unabhängigkeit. Übergriffe erfolgen eher aufgrund von politischen Affinitäten oder verborgenum Druck, wie die oben gegebenen Beispiele bei den Korruptionsverfahren gegenüber Mitgliedern der Vorgängerregierung zeigen. Das Ungleichgewicht der Säulen des politischen Systems war in Ghana seit 1992 immer ein Thema. Wie schon in den Wahlen zuvor fiel daher auch in diesem Wahlkampf häufiger die Forderung nach einer Revision der Verfassung von 1992. So fordert beispielsweise die jeweilige Oppositionspartei seit 1992 die Wählbarkeit der *District Chief Executives* (DCEs), um dieses Ansinnen, sobald an die Macht gekommen, wieder zu „vergessen“. Keine Administration hat sich an dieses Thema herangewagt, zum einen, weil es für die jeweilige Regierung durchaus komfortabel ist, mit großer Machtfülle ausgestattet zu sein, zum anderen weil man genuine Befürchtungen hegte, dass eine Aufweichung der Verfassung durch öffentliche Debatten den Rechts- und Verfassungsstaat insgesamt schwächen könnte. Im Zusammenhang mit möglichen Verfassungsdebatten sind noch zwei weitere Aspekte zu nennen, zum einen der seit einiger Zeit ins Stocken geratene Dezentralisierungsprozess im Lande, zum anderen das Verhältnis zwischen traditioneller Herrschaft und Rechtssprechung und dem modernen politischen und juristischen System.

Wie in vielen afrikanischen Ländern wird in der politischen Debatte sehr wohl und ausgesprochen deutlich darauf hingewiesen, dass zu einem gerechten und funktionierenden politischen System eine adäquate Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen gehört, und dass eine solche Beteiligung nur erreicht werden kann, wenn sich das politische und das Verwaltungssystem den realen Lebenswelten der Menschen nähert, mithin eine klare Dezentralisierung stattfindet. So eindeutig der Diskurs, so halbherzig wurde diese Dezentralisierung bisher durchgeführt. Weder dürfen sich politische Parteien auf Distriktebene zur Wahl stellen, noch werden die Verwaltungschefs (DCEs) der 170 Distrikte, wie oben bereits erwähnt, gewählt, noch ist es verständlich, warum 30 Prozent der Ratsmitglieder nicht gewählt, sondern vom Präsidenten ernannt werden. Neben diesen politischen Defiziten sind die bisher unausgewogenen bzw. geringen Kompetenzzuweisungen an die Distrikte anzuführen. Diese verfügen bisher weder über ausreichende eigene Finanzmittel noch über genügend von der Zentral-

regierung stammende Mittelzuweisungen. Außerdem sind die Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten der Distrikträte und -verwaltungen sehr eingeschränkt. Die Konsequenz aus diesen Defiziten liegt in einer klaren Dominanz des Zentralstaats und auch der zehn Regionen des Landes, denen jeweils ein vom Präsidenten ernannter Regionalminister mit Kabinettsrang vorsteht. Eine Dezentralisierung der Verwaltung alleine führt allerdings nicht dazu, dass die Bevölkerung ihre politischen und sozialen Lebensumstände auf Kommunalebene mitgestaltet. Das zeigt auch eine neuere Untersuchung zu den Auswirkungen der bisherigen Dezentralisierungsbemühungen: „... grassroots participation in local governance is generally weak. A majority of Ghanaians seem reluctant or unable to take advantage of whatever opportunities decentralization reforms have created for popular participation.“¹³

Es sind somit neben der Verwaltungsdezentralisierung tatsächliche politische Entscheidungskompetenzen an die dezentralen Gebietskörperschaften zu übertragen. Darüber hinaus sind erhebliche Investitionen in politische Bildung und die Förderung von Kapazitäten und Kompetenzen zu einer wirksamen Teilhabe an politischen Prozessen notwendig.

Ähnlich reformbedürftig ist das Verhältnis zwischen traditionellen Führern und modernem Staat. Eigentlich ist Ghana vorbildhaft in einer weitgehenden Anerkennung der Existenz eines dualen Herrschaftssystems, denn die Rolle der traditionellen Führer für das geregelte Zusammenleben gerade im ländlichen Bereich kann nicht bestritten werden. So erkennt die Verfassung den regionalen und dem nationalen *Houses of Chiefs* Verfassungsrang zu. Und sie erkennt zugleich eine, wenn auch eingeschränkte, Rechtsprechungshoheit der traditionellen Führer in Land- und Bodenrechtsfragen sowie in Fragen des Familien- und des Erbrechts an. Trennlinie und Synergie zwischen den beiden Systemen sind aber keineswegs völlig klar definiert, sodass es immer wieder zu Unklarheiten und für die Bürgerinnen und Bürger schwer überschaubaren Doppelstrukturen und -zuständigkeiten kommt, die jeweils ihre eigenen zeitlichen und materiellen Tribute bei der Regelung von politischen und rechtlichen Sachtatbeständen von den Betroffenen fordern.

Für die Wahlen von besonderer Bedeutung sind zwei weitere mit Verfassungsrang ausgestattete Institutionen, einerseits die *Electoral Commission* (EC), andererseits die *National Commission for Civic Education* (NCCE). Die *Electoral Commission* hat sich in Ghana aufgrund

ihrer Unabhängigkeit und ihrer Kompetenz einen guten Ruf erworben. Ihr Vorsitzender Kwadwo Afari-Gyan wurde schon 1992 von J. Rawlings eingesetzt und seitdem nicht ausgewechselt, da auf Lebenszeit ernannt. Ihre Mitglieder sind häufig als Berater beim Aufbau von Wahlkommissionen in anderen afrikanischen Ländern aufgetreten. Insgesamt hat die Kommission ein hohes Vertrauen bei den politischen Parteien und in der Bevölkerung, weil ihre Zusammensetzung nicht den in anderen afrikanischen Ländern üblichen politischen Opportunitätskriterien folgt.

Dennoch hatte die Kommission vor diesen Wahlen mit Widrigkeiten und Fragen zu kämpfen, deren Lösung bzw. Beantwortung ihr zum Teil harsche Kritik einbrachte. So gab es in Ghana über lange Zeit eine Debatte über die Möglichkeit der Zuerkennung des aktiven Wahlrechts für im Ausland lebende Ghanaerinnen und Ghanaer, zumindest für die Präsidentschaftswahlen. Diese Frage ist angesichts von nahezu zwei Millionen Auslandsghanaern, deren Finanztransfers in die Heimat zudem weitaus höher sind als die gesamte nach Ghana fließende Entwicklungshilfe, von großer Bedeutung.

Die Debatte wurde sehr intensiv und oft mit sachfernen Argumenten geführt, weil politische Parteien sich gegenseitig vorwarfen, auf diesem Wege einerseits ihr Wählerpotenzial, andererseits aber auch die Möglichkeit zur Wahlfälschung zu erhöhen. Die Entscheidung der Wahlkommission fiel dann ausdrücklich auf der Basis pragmatischer Überlegungen. Den Grundsatz anerkennend, dass ein Wahlrecht für alle Ghanaer wünschenswert wäre, wurde auf die mangelnden administrativen und finanziellen Mittel hingewiesen, einen solchen Prozess auch transparent und effizient zu verwalten. Es wurde also dem Prinzip der Fairness und Regelgerechtigkeit der Vorrang vor der Inklusivität gegeben, ein verständliches Urteil, das natürlich auch Kritik erfuhr, letztlich aber von allen Seiten anerkannt wurde.¹⁴

Weniger geschickt zeigte sich die Wahlkommission bei der Aktualisierung des ghanaischen Wählerverzeichnisses, in einem Land ohne effizientes Melderegister und ohne Ausweispflicht eine hochpolitische und verwaltungstechnisch schwierige Prozedur. Hier kam es nachweislich zu vielen Unregelmäßigkeiten vor allem durch die Registrierung von Minderjährigen und von Nichtghanaern. Berichten aus verschiedenen Regionen zu Folge waren bei der Umsetzung dieser Unregelmäßigkeiten beide großen Parteien, wenn auch wahrscheinlich in unterschiedlichem

Maße, beteiligt. Nach vielfältigen Protesten gegen das auf diese Weise völlig aufgeblasene Wählerverzeichnis, dessen Gesamtzahl an registrierten Wählern alle demografischen Schätzungen weit übertraf, musste die Kommission einen eigenen Durchgang zur Bereinigung der Wählerregister durchführen, was zu einem deutlich realistischeren Gesamtverzeichnis führte, das stärker im Einklang mit den demografischen Erwartungen stand.

Insgesamt aber muss man der Nationalen Wahlkommission trotz einiger zusätzlicher Irritation anlässlich der amtlichen Feststellung der Ergebnisse der Stichwahl ein hohes Maß an Professionalität und Umsicht bescheinigen. Das ist unzweifelhaft auch eine Folge davon, dass ihre Mitglieder nach professionellen, nicht aber nach politischen Kriterien ausgewählt wurden. Neben dem Vorsitzenden stammen noch einige weitere Mitglieder aus der ersten Kommission aus 1992, die noch von Rawlings ernannt wurde. Im Gegensatz zu anderen afrikanischen Ländern führt die ghanaische Wahlkommission übrigens nicht das Prädikat *independent* im Namen, wird ihm aber de facto gerecht. Die NCCE hat ein dauerhaftes Mandat zur politischen Bildung mit dem besonderen Auftrag der Wählerinformation und -bildung. Ihr obliegt die exakte Information der Wählerinnen und Wähler über den Wahlprozess, inklusive Registrierung und Verhalten am Wahltag. Es ist bemerkenswert, dass sich Ghana eine solche Institution mit Verfassungsrang leistet. Sie kann aber aufgrund einer chronischen Mittelknappheit ihren Aufgaben nur mit der Unterstützung internationaler Geber sowie in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft gerecht werden. Dies gelingt ihr im allgemeinen gut, wenngleich die hohe Anzahl ungültiger Stimmen vor allem im komplizierten ersten Wahlgang, auch nach Auffassung mancher ausländischer Beobachtergruppen, unter anderem der EU und der Kirchen, durchaus Anlass sein müsste, die politische Bildung in Ghana noch weiter auszubauen.

John Evans Atta Mills wurde am 21.07.1944 in Tarkwa in der Western Region von Ghana geboren, ist verheiratet und hat einen Sohn. 1967 Graduation an der Universität von Ghana, Legon, als Rechtsanwalt. Promovierte an der renommierten School of Oriental and African Studies in London, und reüssierte anschließend als Fulbright Stipendiat an der noch renommierteren Stanford Law School in den USA. Bereits mit 27 Jahren Spezialisierung (Doktorarbeit) auf Steuergesetzgebung und wirtschaftliche Entwicklung. Dann Lehrer und Professor an der Rechtsfakultät der Universität von Ghana, Legon. Dort und an anderen höheren Lehramtsstalten Lehrer und Professor fast 30 Jahre, auch weltweit als Gastprofes-

sor tätig. Während dieser Zeit Veröffentlichung von etwa ein Dutzend Publikationen auf dem Feld der Steuergesetzgebung und verwandten Feldern. Ebenfalls Inhaber einer Anzahl von Positionen in öffentlichen Institutionen und professionellen Organisationen gemäß fachlicher Qualifikation. Dazu gehörten unter anderem Aufsichtsratsmitglied der Ghana Stock Exchange, Mitglied des Kuratoriums der Minenaufsicht, Mitglied des Management Komitees der Commonwealth Verwaltung für Steuerexperten, Mitglied der UN ad-hoc Gruppe von EZ-Experten für Steuerfragen und Mitglied des UN Rechts- und Bevölkerungsprojekts. Darüber hinaus Ernennung auf folgende Positionen: 1988 kommissarischer Leiter der ghanaischen Steuerbehörde (IRS), 1997 Vizepräsident der Republik Ghana, 2002, Visiting Scholar am Liu Centre für Globale Studien, Universität British Columbia, Kanada und im Dezember 2000 und 2004 Präsidentschaftskandidat des NDC für die jeweiligen Präsidentschaftswahlen. Im Dezember 2006 Ernennung zum Präsidentschaftskandidat des NDC.

DIE BESTIMMUNG DER KANDIDATEN BEI NDC UND NPP

Der oppositionelle NDC kürte ihren Präsidentschaftskandidaten bereits im Dezember 2006. Diese frühe Nominierung geht auf die Parteistatuten zurück, die eine Festlegung zwei Jahre vor dem Wahltermin vorschreiben. Eröffnet wurde die Kandidatenkür des NDC im August 2006. Nach einem intensiven, teilweise öffentlich geführten internen Auswahlverfahren, dem man durchaus die Prädikate Transparenz und innerparteiliche Demokratie attestieren kann, wurde Prof. John Atta Mills auf einem am 21. Dezember 2006 durchgeführten Bestimmungsparteitag mit 81,4 Prozent der gültigen Stimmen zum Präsidentschaftskandidaten gewählt. Er setzte sich gegen drei Mitbewerber durch: den Geschäftsmann Eddie Annan, einen früheren Berater Präsident Rawlings, Mahama Iddrisu und den Chef der Commonwealth Telecommunications Organisation, Ekwow Spio-Garbrah.

Da Mills der Wunschkandidat des Parteigründers Jerry J. Rawlings war, wurde er gleich verdächtigt, als williger Strohmann von Rawlings zu fungieren. Außerdem hing ihm das Manko des zweimaligen Wahlverlierers an, das ihn bei seinen innerparteilichen Gegnern zum „ewigen Verlierer“ stempelte. Im Laufe des Wahljahres 2008 kamen dann noch Spekulationen über den Gesundheitszustand Mills auf, die noch durch einen Krankenhausaufenthalt in Südafrika zusätzliche Nahrung erhielten. Es gab Zeiten, da konnten sich politische Beobachter durchaus noch ein Auswechseln des NDC-Präsidentenwahlkandidaten vorstellen. Der „Stroh-

mann-Verdacht“ erhielt noch einmal sechs Wochen vor den Wahlen Auftrieb, als sich Rawlings zusammen mit seiner Ehefrau, der politisch ambitionierten Nana Konadu Agyeman-Rawlings¹⁵, mit Spekulationen über geeignete Vizepräsidentenkandidaten, des sogenannten *Running Mates* von Mills, zu Wort meldeten, denn es ist üblicherweise alleiniges Prärogativ des Präsidentschaftskandidaten, Vorschläge zu unterbreiten. Mit der Nominierung des Nordghanaers John Dramani Mahama, der nicht auf der Liste der Rawlings stand, konnte Mills dann aber in den Augen der Öffentlichkeit Bedenken zerstreuen, er sei von Rawlings abhängig. Dies war eine wichtige Voraussetzung für einen gelungenen Wahlkampf, bei dem auch Wählerinnen und Wähler aus dem gegnerischen Lager zu überzeugen waren, denn Rawlings ist nach wie vor eine Projektionsfigur, an der sich die Geister scheiden, den man also entweder hasst oder liebt. Aus dieser Falle musste sich Mills befreien. Indem der methodistische Christ Mills einen weiteren Christen zu seinem Stellvertreterkandidaten erklärte, machte er zugleich seine Haltung deutlich, dass Religionszugehörigkeit bei der Vergabe öffentlicher Ämter keine Rolle spielen sollte.

Die Kandidatenkür der NPP lief nicht weniger dramatisch ab, erfolgte aber erst im Dezember 2007 auf einem für diesen Zweck einberufenen Nominierungsparteitag. Auf dem mussten sich die Delegierten zwischen 17 mehr oder weniger prominenten Parteimitgliedern entscheiden, die sich allesamt für präsidial hielten – darunter mehrere Minister, sowie der aus Nordghana stammende Vizepräsident Aliu Mahama. Gemäß Parteistatut der NPP mussten die Minister sechs Monate vor den Wahlen ihren Posten zur Vermeidung von Interessenskonflikten aufgeben. Für alle Kandidaten galt ferner, dass sie 25.000 US-Dollar in die Partekasse zahlen mussten. Beobachter fragten sich, wie sich die Bereitschaft, eine so hohe Geldsumme zu investieren, angesichts der Tatsache erklären lässt, dass ein Großteil der Kandidaten nur geringe bzw. von vornherein so gut wie keine Chancen hatten. Letzteres bestätigte sich, denn bis auf die drei Hauptanwärter erhielten alle Kandidaten deutlich weniger als 100 der 2.200 Delegiertenstimmen – einer sogar nur eine einzige, wahrscheinlich sein eigene.¹⁶ Was die Quelle der Kandidatengelder anbetrifft, immerhin zusammen 425.000 US-Dollar, machten Verdächtigungen die Runde, es seien Drogengelder, die auf diese Weise gewaschen werden sollten.¹⁷

Eine gewisse Dramatik entstand auch deshalb, weil man Präsident Kufuor nachsagte, er habe unter den 17 Anwärtern einen Wunschkandidaten, nämlich den bis zu seinem Rückritt mächtigen Minister für Handel, Indus-

trie und PSI (*Presidential Special Initiatives*) Alan Kyeremanteng. Kufuor selbst bestätigte dies nie, Kyeremanteng, der wie Kufuor aus einer wohlhabenden Ashanti-Familie stammt, ist in der Bevölkerung auch als Alan Cash bekannt. Diese Bezeichnung entspringt seiner Neigung, Bargeld, also Cash, bei seinen Besuchen auf dem Lande in der Bevölkerung zu verteilen. Genau diese Gewohnheit wurde ihm zu seinem Verhängnis auf dem Nominierungsparteitag, als einer seiner Leute dabei beobachtet wurde, wie er Briefumschläge mit Geldnoten in Höhe von ca. 1.000 US-Dollar an einige Delegierte verteilte. Das hatte eine mehrstündige Unterbrechung des Nominierungsparteitages zur Folge. In den frühen Morgenstunden des Folgetages landete Alan Kyeremanteng dann nur auf Platz zwei, während sein größter Konkurrent, der frühere Außenminister Nana Akufo-Addo mit 1.096 gültigen Stimmen als Sieger aus der Prozedur hervorging.¹⁸

Es wird allerdings kolportiert, dass auch andere Kandidaten auf diese Weise mehrere hundert Tausend US-Dollars unter die Delegierten gebracht hatten, und dass die Bloßstellung Alan Kyeremantengs von den innerparteilichen Gegnern Kufuors orchestriert worden sei. Im April 2008 trat Vorstandsmitglied Kyeremanteng wohl auch deshalb vorübergehend aus der NPP aus.

An diesen Vorgängen zeigt sich auch die Zerrissenheit der NPP entlang ethnischer Linien. Nana Akufo-Addo stammt aus einer reichen Familie, die zu der kleinen Gruppe der Akyem gehört, welche bereits Anfang der 1970er Jahre kurz einen Präsidenten, Edward Akufo-Addo, ein Onkel Nana Akufo-Addos, stellte. Diese Ethnie ist, wie die Ashanti, zu denen Kufuor gehört, Teil der Familie der Akan-Völker.¹⁹ Die Mitglieder der kleineren Gruppen stehen in starker Konkurrenz zu der weitaus größten Gruppe, den Ashanti. Sie halten es für an der Zeit, wieder den Präsidenten zu stellen. Diese ethnische Rivalität innerhalb der NPP wird durch eine ökonomische Konkurrenz verstärkt und überhöht. Darauf wies bereits ein ghanaischer Politikanalyst im Februar 2007 hin: "For many Ghanaians today, democracy is all about a dozen rich politicians scrambling to become president. And this is clearly spelt out in the manner the ruling party of Ghana is currently handling its own internal affairs. With scores of wildly optimistic ministers, frantically bracing-up to stand-down in order to contest to become the flag bearer of their overly confident political party, what does that tell the ordinary Ghanaian?"²⁰

Die Frage, ob die ghanaische Politik insgesamt durch Tribalismus gekennzeichnet und damit gehandicapt ist, wird oft mit dem Hinweis verneint, dass die Parteien und damit die Politik schon vom Parteiengesetz her davor gewappnet sei. Das Parteiengesetz aus dem Jahre 2000²¹ reproduziert nämlich das Verfassungserfordernis, wonach politische Parteien unter anderem einen nationalen Charakter aufweisen müssen, und folgende Eigenschaften *nicht* zutreffen dürfen: „... political party shall not be formed (a) on ethnic, regional, professional or religious basis; or (b) which uses words, slogans or symbols which could arouse ethnic, regional, professional, or religious divisions.“²²

Weiterhin schreibt das Parteiengesetz vor, dass sämtliche Distrikte Ghanas unter den Gründungsmitgliedern vertreten sein müssen. Auch die Zusammensetzung des nationalen Exekutivkomitees muss diese ethnische Diversifizierung widerspiegeln.

Sicherlich werden diese Vorgaben formal von allen, auch den kleineren Parteien Ghanas eingehalten. Dennoch kann eine zunehmende Ethnisierung der ghanaischen Politik, also auch zwischen den Parteien, nicht in Abrede gestellt werden.²³ Sie beeinflusst deshalb nicht nur den Wahlprozess negativ, sondern stellt eine generelle Hypothek für die ghanaische Demokratie dar. Zwischen den beiden großen Parteien besteht sie als Antagonismus zwischen den Akan-Völkern und den Ewe fort, letztere personifiziert durch Jerry Rawlings. Ironischerweise hat Rawlings während seiner Regierungszeit die Entwicklung der Voltaregion, wo die Ewe leben, eher vernachlässigt.²⁴ Auch unter der von Kufuor geführten acht Jahre dauernden NPP-Herrschaft änderte sich nichts an dieser Benachteiligung.

Schließlich wurde die NPP-Kandidatenkür dadurch abgeschlossen, dass Nana Akufo-Addo gegen starke parteiinterne Widerstände mit Dr. Mahamudu Bawumia einen parteilosen Technokraten mit Wirtschaftskompetenz als *Running Mate* wählte, der Muslim ist und aus dem Norden Ghanas stammt. Diese Wahl wurde von Beobachtern als parteiintern mutig, hinsichtlich der Verbesserung der Wahlchancen als politisch klug kommentiert.

Nana Addo Dankwa Akufo-Addo wurde am 29.03.1944 in Ghana geboren, verheiratet und hat 5 Kinder. Ausbildung zunächst an der Universität von Ghana, Legon, 1967 Graduation Bachelor in Wirtschaftswissenschaften. Danach Ausbildung am Lancing College, Sussex, England

zum Rechtsanwalt. Seit Juli 1971 Akkreditierung an der englischen (Middle Temple) und ab Juli 1975 an ghanaischen Rechtsanwaltskammer. Unter anderem Mitarbeit bei einem US Rechtsanwaltsbüro, von 1971 – 1975 in deren Pariser Kanzlei in Frankreich. Von 1975 – 1979 Juniorpartner der Kanzlei U.V. Campbell, 1979 Seniorpartner and Mitbegründer der renommierten Kanzlei Akufo-Addo, Prempeh & Co. Bekleidung einer Anzahl ehrenamtlicher Positionen, unter anderem Generalsekretär des People's Movement for Freedom and Justice (PMFJ) in 1977 -1978; Vizepräsident der Greater Accra Regional Branch of Ghana Bar Association von 1989 - 1991; Präsident der Greater Accra Regional Branch of Ghana Bar Association von 1991 - 1996 und Gründer und der erste Vorsitzende des Ghana Committee on Human and People's Rights. In 1992 Gründungsmitglied der NPP, gehört seitdem dem National Council und dem Exekutivkomitee der Partei an; leitete als Vorsitzender eine Anzahl von Komitees wie NPP Internal Affairs Committee (1996); NPP Legal & Constitutional Affairs Committee (1996-2000); NPP Political Committee (1992-96); in 1996 Sekretär des NPP Policy Advisory Committees. Darüber hinaus ist er von 1991 bis 2001 Herausgeber der Tageszeitung "The Statesman" and "The Weekend Statesman", einem NPP-Presseorgan. 1992, 1996 und 2000 NPP Parlamentskandidat für den Wahlkreis Abuakwa. Unter der Regierung John Kufuor von 2001 bis 2003 Generalstaatsanwalt und Justizminister, anschließend Außenminister bis Juli 2007, Rücktritt entsprechend der NPP-Parteistatuten, um sich in der Partei um die Nominierung als Präsidentschaftskandidat zu bewerben. Im Dezember 2007 Ernennung NPP zum Präsidentschaftskandidat auf dem Nominierungsparteitag.

DER WAHLKAMPF – EIN FEST DER FREIEN MEINUNGSÄUSSERUNG

Der Wahlkampf wurde von beiden Parteien mit großem Aufwand, aber mit unterschiedlichen Strategien geführt. Nana Akufo-Addo setzte vor allem auf den massiven Einsatz von Medien und Plakatierung. Sein Konterfei sowie die Bilder der NPP-Kandidaten in den Wahlkreisen waren überall zu sehen. Bereits im Vorwahlkampf hatte der NPP-Kandidat großräumig plakatieren lassen; dies wurde dann noch einmal verstärkt. Hinzu kam eine große Zahl von Fernseh- und Radiospots. Auch der NDC setzte auf Radio und Fernsehen, vor allem aber begann der Kandidat Atta Mills schon sehr früh im Jahre 2008 mit einer Tür zu Tür Kampagne im ganzen Land. Es wird geschätzt, dass ihn am Wahltag ca. 20 Prozent der wahlberechtigten Ghanaerinnen und Ghanaer in ihrer Wohnnähe zu Gesicht

bekommen haben. Zu Anfangs von seinen Gegnern belächelt, scheint dies eine äußerst erfolgreiche Methode zur Bindung von Wählern an die Partei gewesen zu sein.

Nur die beiden großen Parteien verfügen über Strukturen, die eine Mobilisierung im ganzen Lande ermöglichen, wobei der NDC aufgrund seiner aus militärischer Organisation hervorgegangenen Struktur flächen-deckender und effizienter aufgestellt ist als die NPP. Andererseits verfügen die NPP als Partei sowie viele ihrer Kandidaten, besonders auch der Präsidentschaftskandidat selbst, über erhebliche Finanzmittel, um eine starke Kampagne durch die „unabhängigen Medien“ zu organisieren. Und darüber hinaus floss offensichtlich im Wahlkampf auch sehr viel direktes Geld. Allerdings gab es viele Wähler die, dazu unter anderem von den aufmerksamen Organisationen der Zivilgesellschaft aufgefordert, das Geld und andere Wahlgeschenke der jeweiligen Kandidaten gerne annahmen, sich aber ihre tatsächliche Wahlentscheidung vorbehielten.²⁵ Insgesamt waren Zivilgesellschaft und Kirchen, vor allem der Christian Council of Ghana, sehr aktiv in der Begleitung des Wahlkampfs. Sie führten Aufklärungskampagnen zu den Wahlprozeduren durch und machten immer wieder und deutlich auf die Notwendigkeit von friedlichen und transparenten Wahlverfahren aufmerksam. Die Rolle der *zivilgesellschaftlichen Coalition of Domestic Election Observers* (CODEO) wurde bereits weiter vorne erwähnt. Es war daher auch mit dem *Institute for Economic Affairs* (IEA) eine zivilgesellschaftliche Organisation, welche die drei Fernseh- und Radiodebatten der Präsidentschaftskandidaten und ihrer Stellvertreter organisierte, eine informative Neuerung, der es aber noch an direkter Auseinandersetzung zwischen den Kandidaten mangelte.

Das Landesprogramm der Konrad-Adenauer-Stiftung hatte bereits im 4. Quartal 2007 begonnen, im Rahmen sämtlicher Seminaraktivitäten mit Frauen, Jugendlichen und Geschäftsleuten sowie traditionellen Führern die Bedeutung der Wahlen sowie ihren friedlichen Charakter zu thematisieren. Darüber hinaus wurden in Zusammenarbeit mit dem Innenministerium Angehörige der Sicherheitskräfte auf die Notwendigkeit ihrer Neutralität geschult und im Rahmen dieser Workshops auch eine Plattform für Interaktionen mit politischen Parteien geschaffen. Regionaler Schwerpunkt dieser Veranstaltungen war Nordghana, hier vor allem die als sogenannter *Hotspot* bezeichnete Dagbon Region um Tamale herum. Die Parteiprogramme und -paraphernalia waren überall im Land zu kaufen und wurden von den Anhängern freudig zur Schau gestellt, ohne dass

es zu gewaltsamen Auseinandersetzungen gekommen wäre. Der Wahlkampf machte den Eindruck, dass mit Freude die Möglichkeit zur Darstellung von Gegensätzen angenommen wurde. So wurden in Bars, in den öffentlichen Verkehrsmitteln und selbst bei privaten Feiern immer wieder engagierte Debatten zu den Wahlen geführt, die aber stets friedlich und ohne in Feindschaften auszubrechen, endeten. Innerhalb von Familien und Freundeskreisen gab es eine bemerkenswerte Vielfalt politischer Tendenzen.

Und die Handzeichen der Parteien, ein nach vorne weisender Känguruhprung als Zeichen des Voranschreitens bei der NPP und eine kreisende Bewegung der Hände als Zeichen des Wandels bei NDC, wurden bei allen sich ergebenden Gelegenheiten zum Ausdruck gebracht. In dieser Hinsicht waren die Wahlen absolut frei und offen.

Leider kam die thematische Auseinandersetzung nicht genügend zum Zuge, was allerdings angesichts des Standes der politischen Information und Bildung im Lande nicht verwundern kann.

Noch einmal verschärft wurden die Wahlkampfbemühungen, vor allem bei der von ihrem mäßigen Abschneiden im ersten Wahlgang enttäuschten NPP, vor der Stichwahl um das Präsidentenamt. Dabei kam dann auch die Regierungsmaschine mit zum Einsatz, indem die Preise für Treibstoffe – offiziell mit dem fallenden Weltmarktpreis begründet – unmittelbar nach dem 7. Dezember drastisch gesenkt wurden. Außerdem wurde ein 100 Mio. Dollar Entwicklungsprogramm für den Norden versprochen und die Produzentenpreise für Kakaoobohnen wurden erhöht. Viele Kommentare verwiesen aber auf die Durchsichtigkeit dieser Manöver und sprachen ihnen letztlich keine Wahlrelevanz zu. Erstaunlich war während des gesamten Wahlkampfes die Zurückhaltung des amtierenden Präsidenten Kufuor, der sich selten vor den NPP-Wahlzug spannen ließ. Und auch Ex-Präsident Rawlings – sonst eher ein Mann der harschen Worte – war zwar im Wahlkampf sehr aktiv, fiel aber eher durch sachbezogene und gemäßigtes Statements auf.

Der Wahlkampf endete jeweils zwei Tage vor den Wahlen. Zum ersten Wahlgang wurden die Grenzen zum Nachbarland Togo geschlossen, weil man von dort einen Influx togoischer Bürgerinnen und Bürger befürchtete, die illegal – wohl vor allem zu Gunsten des NDC – wählen könnten.

Diese regional begrenzte Maßnahme wurde kritisiert, sodass zum zweiten Wahlgang auch die Grenzen zu Burkina Faso und Côte d'Ivoire geschlossen wurden.

ERGEBNISSE DER PARLAMENTS- UND PRÄSIDENTSCHAFTSWAHLEN AM 7. DEZEMBER 2008²⁶

Bei den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen wurden 8.671.272 Stimmen abgegeben, wovon 205.438 = 2,4 Prozent ungültig waren. Der Anteil der ungültigen Stimmen ist damit höher als insgesamt die kleineren Parteien einschl. der unabhängigen Kandidaten an Stimmen erhielten. Wahlberechtigt waren 12.472.758 Wähler, die Wahlbeteiligung betrug 69,52 Prozent.

PARLAMENTSWAHLEN

Ghana besteht aus zehn Regionen, von denen der NDC im Jahr 2008 in sieben Regionen die Mehrheit erringen konnte, nämlich Greater Accra, Central, Western, Volta, Northern, Upper West und Upper East. Die NPP eroberte die übrigen drei Regionen Ashanti, Brong Ahafo und Eastern.

Im Jahr 2004 hatte die NPP noch sechs Regionen für sich entscheiden können, von denen sie 2008 Greater Accra, Central und Western an den NDC verlor. Wobei eine nähere Betrachtung zeigt, dass die NPP selbst in der Eastern Region, der Heimat von Nana Akufo-Addo und als Akangebiet eine der Hochburgen der NPP, drei Prozent gegenüber 2004 verloren hat.

An den Parlamentswahlen nahmen insgesamt zehn Parteien teil, von denen nur vier Parlamentssitze erringen konnten, außerdem waren noch vier unabhängige Kandidaten erfolgreich.

In der vergangenen Legislaturperiode waren nur 25 Frauen imghanaischen Parlament vertreten; das entspricht einem Anteil von nur knapp elf Prozent. Damit lag Ghana unter dem für Subsahara festgestellten Durchschnitt von 17,5 Prozent weiblicher Abgeordneter.²⁷ Bereits vor den Wahlen stand fest, dass dieser Anteil noch einmal sinken würde, da in den Nominierungsverfahren, den sogenannten *Primaries*, bei beiden großen Parteien viele weibliche Parlamentsabgeordnete nicht wieder für ihren Wahlkreis aufgestellt wurden, einige prominente Vertreterinnen verzichteten sogar von vornherein. Von denen, die dann doch zur Wahl

antraten, verloren einige gegen die männliche Konkurrenz von der jeweiligen Gegenpartei. Mit der Ernennung einer weiblichen Parlamentspräsidentin, der ehemaligen Supreme Court Richterin Joyce Bamford-Addo, hat Präsident Atta Mills immerhin ein politisches Zeichen gegen den stark gesunkenen Frauenanteil im neuen Parlament gesetzt. Mit Samia Nkrumah, einer Tochter des ersten Staatschefs Kwame Nkrumah, zieht übrigens eine zwar ganz frische, aber aufgrund ihres Namens prominente Politikerin ins neue Parlament ein.

Tab. 1: Sitzverteilung Parlament 2004 und 2008

Wahljahr:	2008		2004		
	Politische Partei	Sitze	%	Sitze	%
National Democratic Congress (NDC)	114	49,57	91	39,57	
New Patriotic Party (NPP)	107	46,52	128	55,65	
People's National Convention (PNC)	2	0,86	4	1,74	
Convention People's Party (CPP)	1	0,43	3	1,30	
Democratic Freedom Party (DFP)	0				
Democratic People's Party (DPP)	0				
Great Consolidated Popular Party (GCPP)	0				
Ghana National Party (GNP)	0				
National Independence Party (NIP)	0				
New Vision Party (NVP)	0				
Unabhängige	4	1,74	1	0,43	
Insgesamt	228**		227*		

* + 3 sogenannte undeclared seats

** noch Nachwahlen in 2 Wahlkreisen

Präsidentswahlen

Zur ersten Runde der Präsidentschaftswahlen traten insgesamt acht Kandidaten an. NPP-Kandidat Nana Akufo-Addo erhielt 4.159.439 Stimmen, das entspricht einem Anteil von 49,13 Prozent der abgegebenen Stimmen. NDC-Kandidat Prof. Atta Mills konnte 4.056.634 Stimmen auf sich vereinigen, das entspricht 47,92 Prozent.

Die übrigen Kandidaten waren Dr. Paa Kwesi Nduom von der Convention People's Party (CPP) als Dritter mit 113.494 Stimmen = 1,34 %, gefolgt von Dr. Edward Mahama vom *People's National Convention* (PNC) mit 72.494 = 0,87 % und Emmanuel Ansah-Antwi von der *Democratic People's Party* (DPP) mit 27.889 Stimmen = 0,33 %. Die restlichen sind Kwesi Amoaf Yeboah, ein unabhängiger Kandidat, der 19.342 Stimmen = 0,23 % erhielt, Thomas Nuako Ward Brew von der *Democratic People's Party* (DPP) mit 8.653 = 0,10 % und Kwabena Adjei der *Reformed Patriotic Democrats* (RPD) mit 6.889 Stimmen = 0,08 %.

Tab. 2: Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen 2008 und 2004

Politische Partei	Kandidat	% 2008	% 2004
National Democratic Congress (NDC)	John Atta Mills	50,23	44,5
New Patriotic Party (NPP)	Nana Addo-Kuffo	49,77	---
	John A. Kufuor	---	52,7
People's National Convention (PNC)	Edward Mahama	0,87	1,9
Convention People's Party (CPP)	Paa Kwesi Nduom	1,34	---
	George Aggude	---	1,0
Democratic People's Party (DPP)	E. Ansah-Antwi	0,33	---
Independent	K. Amoaf Yeboah	0,23	---
	T. N. Ward Brew	0,10	---
Reformed Patriotic Democrats (RPD)	Kwabena Adjei	0,08	---

Ergebnisse der Stichwahl am 28. Dezember 2008 und 2. Januar 2009

An der Stichwahl nahmen die beiden bestplatzierten Kandidaten des ersten Wahlgangs teil, Nana Akufo-Addo (NPP) und John Atta Mills (NDC). Die Wahlbeteiligung lag mit 72,9 % = 9.094.364 Stimmen etwas höher als am 7. Dezember. Mit 92.886 = 1.02 % war die Zahl der ungültigen Stimmen deutlich unter dem Anteil des ersten Wahlgangs. Das ist zum einen darauf zurückzuführen, dass es sich jetzt nur um einen Wahlzettel mit lediglich zwei Auswahlmöglichkeiten handelte, im Gegensatz um ersten Wahlgang, als zwei verschiedene Wahlzettel mit weitaus größeren Auswahlmöglichkeiten ausgefüllt werden mussten. Darüber hinaus

muss allerdings kritisch angemerkt werden, dass im ersten Wahlgang selbst beim Personal der Wahllokale Unsicherheit darüber herrschte, was eine ungültige Stimme ausmacht. So sah sich die Wahlkommission noch am Wahltag genötigt, in Radioansagen darauf hinzuweisen, dass Stimmen auch dann gültig sind, wenn ein Daumenabdruck nicht im dafür vorgesehenen Kreis hinter dem Parteiensymbol erfolgt, sondern auf dem Symbol selbst oder auch sonst eindeutig zuzuweisen ist.

Erwartungsgemäß war in den jeweiligen Partei-Hochburgen die Wahlbeteiligung am höchsten. In der Ashantiregion erreichte sie 83,31 Prozent, in der Voltaregion 73,11 Prozent. Mit nur 66,48 Prozent fiel sie in der Western Region am niedrigsten aus.

In ihren beiden Hochburgen fuhren die Kandidaten auch ihr jeweils bestes Ergebnis ein. Nana Akufo-Addo in der Ashantiregion mit 75,0 % = 1.438.820 Stimmen, die 86,1 % von Prof. Mills in der Voltaregion entsprechen dagegen nur 630.899 Wählerstimmen.

Tab. 3: Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen 2008 nach Regionen (in %)

Region	1. Wahlgang* 07.12.2008		Stichwahl 28.12.08/02.01.09	
	NPP	NDC	NPP	NDC
Greater Accra	46,04	52,13	45,6	54,4
Ashanti	72,34	25,97	75,0	25,0
Eastern	57,05	41,18	57,5	42,5
Central	45,99	50,57	46,2	53,8
Western	47,01	47,68	48,1	51,9
Volta	14,99	82,87	13,9	86,1
Brong Ahafo	50,44	47,75	48,5	51,5
Northern	37,92	57,13	38,4	61,6
Upper East	35,92	56,06	34,4	65,6
Upper West	37,55	54,55	37,7	62,3
Gesamt:	49,13	47,97	49,77	50,23

* ergibt keine 100%, da 6 weitere Kandidaten beteiligt

Insgesamt gesehen konnte Prof. Attah Mills in der Stichwahl 8 von 10 Regionen für sich entscheiden, eine mehr als im ersten Wahlgang. Dabei handelte es sich um die Brong Ahafo Region mit 408.029 Stimmen = 51,9%.

Nachdem im Tain-Wahlkreis der Brong Ahafo Region die Wahlunterlagen nicht rechtzeitig eintrafen, war dort am 28. Dezember keine Stichwahl möglich. In den gesetzlich vorgeschriebenen 48 Stunden nach Schließung der Wahllokale konnte die Wahlkommission infolgedessen nur ein unvollständiges Ergebnis aus 229 Wahlkreisen verkünden. Danach führte Atta Mills mit 4.501.466 Stimmen = 50,13% gegenüber 4.478.411 Stimmen = 49,87% von Akufo-Addo. Das repräsentierte eine Differenz von lediglich 23.055 Stimmen. Obwohl in dem ausstehenden Wahlkreis, den Mills im ersten Wahlgang am 7. Dezember gewonnen hatte, die Wahl für ihn nicht mehr verloren gehen konnte, waren Nana Akufo-Addo und die NPP nicht bereit, ihre Wahlniederlage einzugehen und damit eine inzwischen aufgeheizte Lage im Lande zu entschärfen. Ironischerweise boykottierte die NPP dann auch noch die Nachwahl in Tain und besiegelte damit endgültig ihre Niederlage. Atta Mills erhielt dort dann überwältigende 19.566 und Akufo-Addo nur 2.035 Stimmen. Am Samstag, den 3. Januar 2009 verkündete der Vorsitzende der Wahlkommission, Dr. Kwadwo A. Gyan, das vorläufig endgültige Wahlergebnis dann wie folgt:

Prof. John Evans Atta Mills, NDC: 4.521.032 Stimmen = 50.23 %. Das bedeutet einen Zuwachs von 450.195 Stimmen gegenüber dem ersten Wahlgang. Dr. Nana Addo Dankwa Akufo-Addo, NPP: 4.480.446 Stimmen = 49.77 %. Der Zuwachs gegenüber dem ersten Wahlgang beträgt 276.417 Stimmen. Kraft seines Amtes erklärte der Vorsitzende der Electoral Commission Prof. Atta Mills damit zum President-Elect der Republik Ghana.

Einige Gründe für den Regierungswechsel

Gleich nach dem ersten Wahlgang wurde Präsident John Kufuor nicht nur von seinen Parteianhängern sondern auch von der veröffentlichten Meinung als Sündenbock dargestellt. Hauptgrund war sein mangelndes Engagement für den eigenen Präsidentschaftskandidaten, Nana Akufo-Addo. In diesem Zusammenhang wurde ihm auch vorgeworfen, er habe während der Wahlkampfzeit lieber Auslandsreisen unternommen, um Auszeichnungen entgegen zu nehmen,²⁸ als Wahlkampf zu führen. Dieser Vorwurf steht in Verbindung mit der allgemeinen Wahrnehmung, dass die NPP im Wahlkampf insgesamt sehr arrogant aufgetreten ist. Es entstand

zeitweise der Eindruck, sie nehme den politischen Gegner NDC und vor allem ihren Präsidentschaftskandidaten Atta Mills nicht ernst genug. Auf jeden Fall wurde nicht um jede Stimme gekämpft. Letzteres ist auch Ausdruck dessen, und das wurde in der Öffentlichkeit auch deutlich wahrgenommen, dass die NPP eine innerlich zerrissene Partei ist. Es blieb nicht verborgen, dass nicht nur Präsident Kufuor, sondern die Partei insgesamt nicht geschlossen hinter ihrem Präsidentschaftskandidat Nana Akufo-Addo stand. Was Sachthemen anbetraf, hatte die NPP als Regierungspartei einen relativ schweren Stand. Kufuor hatte in den letzten acht Jahren konsequent Weltbankforderungen unter anderem nach Markoliberalisierung umgesetzt. Das führte zwar zu einer enormen Reduzierung der Inflation, zeitweise unter zehn Prozent, und über Jahre zu hohen Wachstumsraten um sechs Prozent. Die Früchte des Wirtschaftswachstums kamen aber in der breiten Bevölkerung nicht an. Im Gegenteil, dort sah man sich mit höhern Kraftstoffpreisen, vor allem aber auch steigenden Kosten für Wasser und Strom konfrontiert. Insgesamt ist zwar der Anteil der Armen in Ghana zurückgegangen, die Lebensverhältnisse der immer noch über 25 Prozent absolut Armen in der Bevölkerung haben sich aber dramatisch verschlechtert. Im Wahljahr kamen dann noch die hohen Lebensmittelpreise hinzu. Die sich daraus ergebenden sozialen Spannungen wurden von der Regierung nicht ernst genug genommen, ebenso wie die regionale Benachteiligung Nordghanas.

Auch ein anderer Themenkomplex kostete wertvolle Stimmen. Unter der Kufuor-Regierung wurde den traditionellen Führern wieder mehr Anerkennung entgegengebracht, was unter anderem in der Schaffung eines Ministeriums für *Traditional Authorities and Cultural Affairs* sichtbaren Niederschlag fand. Andererseits kam es aber bei den nicht zu den Ashanti gehörenden Gruppen schlecht an, dass seitens der Regierung ausländischen Staatsbesuchern, unter ihnen Bundespräsident Horst Köhler und der damalige britische Premierminister Tony Blair, der Ashantikönig (Ashantahene) in Kumasi in einer Art und Weise präsentiert wurde, als sei der der König Ghanas. Dass auch die Architektur des kurz vor der Wahl fertig gestellten modernen Neuen Präsidentialamtes dem Ashanti Königsthron (Stool) nachempfunden ist, rief zum Teil wütende Reaktionen im Lande hervor.

Auch wurde der Regierung vorgeworfen, im Jahre 2002 bei der Ermordung des Adanikönigs Ya-Na Yakubu Andani II in Yendi (Nordghana) und 30 seiner Anhänger eine Hand im Spiel gehabt zu haben. Als sichtbares Zeichen wurde die Tatsache gewertet, dass zwei Verdächtige kurz nach

ihrer Festnahme wieder frei gelassen wurden und bis heute keine weiteren Festnahmen erfolgten, geschweige denn gegen die Verdächtigen Anklage erhoben wurde.

Es wurde bereits erwähnt, dass sich das Militär unter der NPP geführten Regierung vernachlässigt fühlte. Bei den vorgezogenen Wahlen für Sonderkräfte, zu denen neben dem Militär auch die Polizei und andere Sicherheitsdienste zählen, also diejenigen Personenkreise, die während der Wahlen nicht an ihrem Wohnort zur Wahl gehen konnten, siegte daher der NDC mit überwältigender Mehrheit.

Nicht zuletzt hielt der Wahlslogan des Afroamerikaners Barack Obama, „*We want Change – Yes, we can*“ Einzug in den Wahlkampf des NDC. Mit dem Sieg Obamas entfaltete er dann auch eine entsprechende Wirkung. Dabei wird allerdings übersehen, dass die Person Atta Mills nicht unbedingt für Wandel steht. Das trifft auch für einige der Personen des Transition Teams zu, das Mills nach seiner Wahl benannte. In dem Team sind Personen enthalten, die im Jahre 2000 von der Bevölkerung abgewählt wurden, da auch damals der Wille zur Veränderung den Wahlsieg der damaligen Opposition NPP beförderte. Andererseits gibt es viele Stimmen, die darauf hinweisen, dass allein die Tatsache, dass die ghanaische Bevölkerung erneut ihre Bereitschaft und Fähigkeit zur Abwahl einer Regierung gezeigt hat, Grund genug für die neue Administration sein wird, Fehler der vergangenen 16 Jahre hinsichtlich einer verantwortungsvollen, transparenten, gerechten und rechenschaftspflichtigen Amtsführung zu vermeiden.

EIN AUSBLICK FÜR GHANA

Auf Ghana kommen nun in jeder Hinsicht spannende Zeiten zu. Die politische Klasse wird zeigen müssen, dass Kompromissbereitschaft in Afrika nicht immer einhergehen muss mit Ineffizienz und mit erkauften Loyalitäten. Denn: Präsident Mills muss, vorerst mit keiner eindeutigen Mehrheit im Parlament ausgestattet, alle wichtigen Politikschritte mit der Opposition abstimmen. Dies kann dazu führen, dass wichtige und längst anstehende Reformen ebenso mit einem breiten Konsens verabschiedet werden wie die Gesetzgebung zu Schlüsselfragen im Gesundheits- oder Erziehungsbereich oder bei der Nutzung der im Lande vorhandenen Rohstoffe. Es kann aber auch zu einer quälenden Zeit des Stillstands, der wechselseitigen Verdächtigungen und Angriffe, des wenig kooperativen

politischen Verhaltens und letztlich zu einem Dauerwahlkampf schon im Hinblick auf die nächsten Wahlen 2012 führen, von denen sich beide Lager sicher klarere Mehrheitsverhältnisse wünschen. Schon die ersten Monate des Jahres 2009, in denen schwierige Installationsprozesse von Parlament und Regierung anstehen, dürften Aufschluss darüber geben, ob das ghanaische politische System weiterhin belastbar ist und ob seine Akteure den Anforderungen knapper und gegebenenfalls wechselnder Mehrheiten gewachsen sind.

Genügend Fragen stehen zur unmittelbaren Lösung an: Wie alle Länder Afrikas ist Ghana hart von der gegenwärtigen Finanz- und Weltwirtschaftskrise betroffen. Das Land hatte in den letzten Jahren eine vergleichsweise erfolgreiche Wirtschaftspolitik betrieben und sich unabhängiger von Zuwendungen der Entwicklungshilfe gemacht. Ghana ist nun vertrauenswürdig genug, um sich auf dem internationalen Kapitalmarkt Kredite zu beschaffen. Das kann sich aber in dem Moment, wo diese aufgrund der Finanzkrise nicht mehr in erforderlicher Höhe zur Verfügung stehen, als problematisch erweisen. Denn die Kreditversorgung ist nun in Zeiten des knappen Geldes erschwert, sodass die Regierung vor der Aufgabe steht, die wirtschafts- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen unter geänderten Bedingungen neu zu justieren. Erschwerend kommt gemäß einem gerade veröffentlichten warnenden Bericht der Weltbank hinzu "that the incoming administration would inherit high fiscal and balance of payment deficits that were unsustainable, given the current state of international financial markets."

Die NPP-Vorgängerregierung hatte in den letzten Jahren das Haushaltndefizit teilweise durch Einnahmen, die im Rahmen von Privatisierungen entstanden, finanziert. Der Weltbankbericht kommt zu dem Ergebnis, "... in the coming years, the country would have to spend 14 per cent of its total Gross Domestic Product (GDP) to service its fiscal deficit, while the balance of payment deficit would be larger.²⁹ Von Vorteil dürfte es in dieser Situation sein, dass sich der Preis für Gold, zurzeit neben Kakao immer noch Ghanas wichtigstes Exportgut, aufgrund der Krise auf hohem Niveau stabilisieren wird und dass mit der bald beginnenden Ölförderung die Abhängigkeit vom Weltmarkt für die Energiebeschaffung tendenziell sinken wird. Dennoch wird von einer Vertrauen schaffenden und umsichtigen Wirtschafts- und Fiskalpolitik das Gelingen aller anderen Reformen im Lande fundamental abhängen. Die erste Regierungserklärung des Präsidenten Atta Mills stellte klar, dass es nicht zu der von einigen Beo-

bachtern und der jetzigen Opposition befürchteten Abwendung von marktwirtschaftlichen Prinzipien kommen wird, dass allerdings der Versuch unternommen wird, für die einheimische Produktion fairere Wettbewerbsbedingungen auf dem Weltmarkt zu erzielen.

Genannt wurde bereits die notwendige Reform der ghanaischen Verfassung. Dazu gehört eine Neudeinition der Kompetenzen von Parlament und Exekutive. Insbesondere die Budgethoheit des Parlaments muss gestärkt werden. Ferner sind die materiellen Arbeitsbedingungen der Abgeordneten (Räume, Mittel, Zuarbeiter, wissenschaftliche Dienste) zu stärken. Auch ist daran zu denken, dass die Koppelung von Ministerämtern an ein Parlamentsmandat notwendigerweise zu einer Vernachlässigung einer der beiden Positionen führt, was gerade angesichts der jetzt gegebenen knappen Mehrheiten extrem negative Auswirkungen zeitigen dürfte. Hier ist dringender Änderungsbedarf gegeben, auch um die Aufgaben und Rollen von Exekutive und Legislative deutlicher abzugrenzen.

Auch sollte überlegt werden, ob der Wahltermin, der in der Verfassung festgelegt ist, nicht besser um vier Wochen vorverlegt wird, um die Übergabe der Amtsgeschäfte von der alten zur neuen Regierung besser vorbereiten zu können. Im Falle einer Stichwahl für das Präsidentenamt beträgt die Übergangszeit nur eineinhalb Wochen. Eine Stärkung des Rechnungshofes und seine größere Unabhängigkeit sind ebenso notwendig wie die konsequenteren Verfolgung schwerer Wirtschaftskriminalität.

Eine klare und entschiedene Dezentralisierungspolitik muss eingeleitet werden, die den Anforderungen politischer Partizipation, auch der Parteien, auf Distriktebene gerecht wird und zugleich ein hohes Maß an Effizienz im Verwaltungshandeln und in den für die dezentralen Gebietskörperschaften entscheidenden Entwicklungsbereichen, nämlich Gesundheit, Erziehung, Standes- und Passamt, Regelung lokaler Rechtsstreite etc. erbringt. Dazu gehört auch das Bewusstsein, dass verschiedene politische Mehrheiten im zentralen und dezentralen Bereich durchaus qualifiziert zusammenarbeiten können. Und ganz sicher ist auch an eine Ausstattung der Kommunen mit eigenen Finanzhöhen sowie eine Verlagerung von Dienstleistungen aus zentralen Schlüsselministerien in die Kommunen zu denken. Das Verhältnis von traditioneller Autorität und Gewohnheitsrecht zum modernen demokratischen Rechtsstaatssystem muss nachhaltig geklärt werden. Insgesamt wird das Rechtssystem zu stärken sein, insbesondere die Fähigkeit zur Durchsetzung von Recht.

Dazu gehört vor allem die Bekämpfung der endemischen Korruption, aber auch ein entschiedener Kampf gegen die zunehmende Straßenkriminalität und vor allem den Drogenhandel.

Die neue Regierung wird in einem Land mit einer Bevölkerung, die zur Hälfte jünger als 18 Jahre alt ist, mit innovativen und arbeits- und ausbildungsplatzrelevanten Reformen aufwarten müssen, will sie verhindern, dass die Größe der Slums in Ghanas Städten und die schon jetzt riesige Zahl an perspektiv- und teilweise haltlosen Straßenkindern weiter wächst. Es ist von absoluter Notwendigkeit, einen regionalen Ausgleich im Lande durch eine prioritäre Förderung von Wirtschaft und Infrastruktur in Nordghana zu erreichen. Hier darf es nicht bei Lippenbekenntnissen wie bei allen Vorgängerregierungen bleiben, will man ein weiteres Auseinanderdriften des Landes verhindern und auch die massiven und wirtschaftlich und sozial kaum leistbaren Folgen der Binnenmigration und das damit verbundene unkontrollierte Anwachsen der städtischen Agglomerationen dämpfen. In dieser Aufgabe könnte ein besonderer Auftrag für den Vizepräsidenten Mahama bestehen, der aus dem Norden stammt. Er müsste dies allerdings mit sehr viel mehr Kompetenz und Engagement tun als sein Vorgänger.

Eine Umweltpolitik für Ghana muss dringend formuliert und konsequent umgesetzt werden. Dazu gehört eine Kontrolle der verheerenden Vergiftungsfolgen durch den Tageabbau von Gold; dazu gehört ferner eine Verpflichtung, Teile der Erlöse aus dem Rohöl in die Erhaltung der Natur zu investieren; dazu gehören bessere Kontrollen von Abgasen, aber auch Wege, um die touristischen Schätze des Landes sauber zu halten von Plastikabfällen und Fäkalien. Nicht zuletzt gehört dazu auch, aus Europa verschiffte und als *second hand* deklarierte gebrauchte Computer und Computerteile, die in Wirklichkeit Elektroschrott sind, in den ghanaischen Häfen zurückzuweisen. Die gesetzlichen Grundlagen bestehen dazu, die weit verbreitete Korruption verhindert aber eine sachgemäße Umsetzung. Neben vielen anderen Schritten wird es schließlich darauf ankommen, sowohl die Finanzzuweisungen seitens der im Ausland lebenden Ghanaiinnen und Ghaner als auch die Unterstützung durch Entwicklungshilfe stärker in den produktiven Bereichen der Gesellschaft zum Einsatz kommen zu lassen. Viel zu fragil ist das zurzeit im Wesentlichen auf Handel und temporären Finanzflüssen beruhende ghanaische Wirtschaftssystem. Hier sind geeignete infrastrukturelle und die Energieversorgung sichernde Maßnahmen, vor allem aber Rechtssicherheit und eine Senkung der

Transaktionskosten bei Direktinvestitionen, notwendig. Sollten diese Dinge aus der Dynamik der neuen Kräftekonstellation heraus in Angriff genommen werden, erwiese sich Ghana erneut als ein Vorreiter und Vorbild für die Entwicklung in Afrika.

GHANA BLEIBT EIN MODELL FÜR AFRIKA

Bereits nach dem ersten Wahlgang wurde deutlich, dass sich Ghana außenpolitisch wieder einmal eines Zuwachseseiner ohnehin schon großen Reputation erfreuen konnte. Das Land steht gerade deshalb für die Möglichkeit, auch in Afrika tragfähige demokratische Systeme zu errichten und nachhaltige Wirtschaftsschübe zu bewirken, weil dies nicht vor dem Hintergrund einer nur sehr kleinen Bevölkerungszahl wie etwa in Mauritius und Botswana, nicht ausgestattet mit einem alles überlagernden Ertrag aus Rohstoffen wie etwa in Sambia erfolgt, sondern weil es vor dem Hintergrund massiver gesellschaftlicher Konflikte und Aushandlungsprozesse geschieht. Ghana macht es sich nicht leicht, vieles könnte sicher effizienter geschehen, aber: das Land hat wieder einmal – trotz allen Hin und Hers nach dem zweiten Präsidentschaftswahlgang – gezeigt, dass es seine Probleme gewaltfrei lösen kann und die Zukunft nun beherzter angehen mag. Sicherlich wird das nicht ohne ausländische Entwicklungshilfe gehen. Ziel muss es aber sein, sich davon auf lange Sicht unabhängig zu machen und eine *Exit Strategy* zu entwickeln, d.h. einen Prozess der wirtschaftlichen Unabhängigkeit zu fördern, der von den Ghanaiern selbst eingeleitet wurde. Es muss damit der Tendenz entgegengewirkt werden, dass Entwicklungshilfe zunehmend Sozialaufgaben des Staates übernimmt, während sich gleichzeitig einheimische Eliten an von der Bevölkerung erwirtschafteten Erträgen auf Kosten der Allgemeinheit bereichern.

Der ghanaischen Diplomatie und den Friedenskräften in Ghana wird ein weiteres Mal die Aufgabe zukommen, auch außerhalb der Grenzen des Landes Dienst an der demokratischen Entwicklung, an der Lösung von Konflikten, an der Herstellung von entwicklungsfördernden Rahmenbedingungen zu leisten. Das Land verfügt dazu nun auch bereits über eine beachtliche Anzahl international geachteter *Elder Statesmen*. Neben dem früheren UN-Generalsekretär Kofi Annan, neben dem ehemaligen Präsidenten John J. Rawlings, dessen Reputation durch den Wahlsieg des NDC sicher gewonnen hat, könnte sich dieser Aufgabe ab dem 8. Januar 2009 auch Altpräsident J.A. Kufuor widmen.

- 1/ Wahlen 2005: 92 NDC Abgeordnete
- 2/ Zum Redaktionsschluss dieses Artikels stehen noch in 2 Wahlkreisen Nachwahlen aus: die Erringung 50 Prozent der Sitze ist wahrscheinlich, die der absoluten Mehrheit mit 116 Mandaten noch theoretisch möglich.
- 3/ Wahlen 2004: 128 NPP Abgeordnete
- 4/ Lt. Chief Observer Nickolay Mladenov auf der EU Wahlbeobachter Pressekonferenz bei der Abgabe des Preliminary Statements „Open and Transparent Run-off Election, Despite Isolated Incidents“ am 30.12.2008 im Holiday Inn, Accra
- 5/ Zu finden unter der URL: http://www.kas.de/wf/doc/kas_12922-544-1-30.pdf (02.01.2009)
- 6/ So war ironischerweise Ghana unter Rawlings Anfang der 80er Jahre das erste afrikanische Land, das das IMF-konditionierte Structural Adjustment Programme (SAP) mit seinen negativen sozialen Auswirkungen umsetzte.
- 7/ Diese Ausrichtung steht bei der CPP selbst nicht mehr im Vordergrund
- 8/ Siehe detaillierter hierzu weiter unten
- 9/ Weitergehende Informationen: „Ban on Former Army Generals Generates Controversy“ (02.01.2009: <http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/artikel.php?ID=150301>)
- 10/ Bei der Erarbeitung des Kodex und der Umsetzung der Workshops war das renommierte Institute for Economic Affairs (IEA) federführend beteiligt.
- 11/ Die Debatten wurden vom IEA organisiert. Dabei kamen nur jene Präsidentschaftskandidaten zum Zuge, deren Parteien mit mindestens einem Abgeordneten im Parlament vertreten waren. Dieses Verfahren provozierte erhebliche öffentliche Diskussionen und Proteste jener Kandidaten, die nicht zum Zuge kamen.
- 12/ So befand in einem persönlichen Gespräch ein Träger des Deutschen Afrikapreises aus Ghana zur Einschaltung des norwegischen Energieministers : „Kufuor wants just to avoid by all means that his arch rival Akufo-Addo will cash in on the future oil revenues.“
- 13/ CDD-Ghana (2008): "Popular opinions on Local Government in Ghana", Afrobarometer Briefing Paper No. 52, August 2008, S. 6 (29.12.2008: <http://www.afrobarometer.org/papers/AfrobriefNo52.pdf>)
- 14/ Eine ähnliche Diskussion hatte bereits im Vorfeld zu den Wahlen 2004 stattgefunden.
- 15/ Sie spielte immer eine wichtige politische Rolle und war u.a. während Rawlings' Präsidentschaft als First Lady die Vorsitzende des „31st December Women's Movement“, das sämtliche andere Frauenorganisationen dominierte.
- 16/ Selbst für diesen „lohnte sich“ die Kandidatur jedoch, wurde er doch in der Wahlkampagne Pressesprecher des Teams von Akufo-Addo. Ähnliche Ämter erhielten eine Reihe der anderen unterlegenen Bewerber.
- 17/ Auf die Verbindung von ghanaischer Politik, Wahlkampf und Drogengeldern hat besonders ein Forscher am Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (KAIPTC), Dr. Kwesi Aning, hingewiesen. Anlässlich eines Meetings der zivilgesellschaftlichen Coalition of Domestic Election Observers (CODEO) am Centre for Democratic Development im Oktober 2008, an dem einer der Autoren teilnahm, führte er u.a aus "I am talking about people running for parliament, who are ministers, wanting to run for president". Vergl. auch: „Drug money „tainting poll“ BBC Africa News 28.10.2008 (02.01.2009: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7695981.stm>)
- 18/ Da diese Stimmen nur 47.96 % des Wahlkollegs ausmachten, die Parteiastuten aber 50 % + eine Stimme erfordern, entstand dann eine Kontroverse darüber, ob ein weiterer Wahlgang nötig wäre. Da es bereits in den Morgentunden des Folgetages war, drängte Parteivorsitzender Kufuor Kyeremanteng dazu, das Handtuch zu werfen, was dieser dann auch tat.

- 19| Die Akan-Völker können unterteilt werden in die Asante, Fante, Akwapim, Akyem, Akuamu, Ahanta, Bono, Nzema, Kwahu, und Safwi.
- 20| Akaebila Akaeri, Francis, "The Fall Of The New Patriotic Party", GhanaWeb 02.07.2007 (02.01.2009: <http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/features/artikel.php?ID=126383>)
- 21| Political Parties Act, 2000 Act 574
- 22| Vergl. z.B. näher: Ninsin, Kwame A. (2007): „Political Parties and Political Participation in Ghana“. In: Konrad-Adenauer-Stiftung (ed.) 2007: Parties and Democracy: The KAS Democracy Report 2007. S. 48
- 23| Vergl. z.B.: Aboagye, Abdulai (2006): Tribalism- A Menace We Must All Fight, GhanaWeb 16.11.2006 (02.01.2009: <http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/features/artikel.php?ID=113966&comment=2416771>)
- 24| Der größte Teil der Voltaregion gehörte bis 1917 zur deutschen Kolonie Togo-land, wurde dann unter britische Mandatsverwaltung gestellt und entschied sich 1956 im Rahmen eines – umstrittenen – Volksreferendums für den An-schluss an Ghana, dem es seit der Unabhängigkeit in 1957 angehört. Damit wiegt auch in dem demokratischen Musterland Ghana die koloniale Hypothek schwer und verhindert die Entstehung eines geeinten Nationalstaates, dessen Genesis im 19. und 20. Jahrhundert in Europa die demokratische Entwicklung entscheidend befördert hat. Ein Blick in die Internetforen auf www.ghanaweb.com zeigt die ethnische Zerrissenheit Ghanas. Dort werden zu fast jedem Artikel hunderte von Kommentaren abgegeben, die zu über 80 % aus dem Austausch politischer und vor allem rassistischer Beleidigungen bestehen. Diese Tendenz lässt sich ebenfalls, wenn auch in subtileren Formen, im täglichen Leben beo-bachten.
- 25| So beobachteten wir während einer Kampagne der NPP in Tamale, im Norden Ghanas, enthusiastische NPP-Slogans rufende junge Männer in T-Shirts dieser Partei, die, von uns nach ihrer persönlichen Parteienpräferenz befragt, spontan antworteten. „NDC natürlich!“
- 26| Sämtliche hier verwendete Zahlen stammen von der Ghana News Agency (GNA) auf der Grundlage der veröffentlichten Wahlstatistiken des Research and Monitoring Departments der Electoral Commission.
- 27| Wobei in einigen Parlamenten ein Frauen-Mindestanteil durch Ernennung sicher gestellt wird
- 28| So erhielt er beispielsweise im Rahmen eines Deutschlandbesuchs Ende August 2008 das Bundesverdienstkreuz.
- 29| Beide Zitate aus: "World Bank Cautions New Government", Daily Graphic, Accra, 07.01.2009. (09.01.2009: <http://www.modernghana.com/news/197679/1/world-bank-cautions-new-government.html>)

GUINEA BISSAU

PRÄSIDENT ERMORDET, VERFASSUNG BLEIBT IN KRAFT

EINSETZUNG EINES ÜBERGANGSPRÄSIDENTEN MINDERT SENEGALS
BEFÜRCHTUNG VOR AUSWIRKUNGEN AUF DIE CASAMANCE

04.05.2009

Ute Gierczynski-Bocandé

Der Präsident Guinea Bissaus, Joao Bernardo Vieira, ist tot. Er wurde in der Nacht vom 2. März 2009 von Soldaten ermordet, als er versuchte, vor einem Militärangriff aus seinem Präsidentenpalast zu fliehen.

Es wird vermutet, dass es sich um eine Racheaktion von hohen Offizieren handelt, nachdem der Generalstabschef Tagmé Na Walé in der gleichen Nacht bei einem Bombenanschlag ums Leben gekommen war. Die verfassungsmäßige Ordnung trat jedoch nicht außer Kraft, denn zwei Tage nach den Vorfällen übernahm der Parlamentsvorsitzende Raymondo Pereira im Rahmen einer offiziellen Zeremonie das Amt des Übergangspräsidenten. Hintergrund für den Machtkonflikt zwischen Präsident und Generalstabschef waren Spaltungen innerhalb der Armee, die mutmaßlich auf der Verwicklung hoher Offiziere in den Drogenhandel zurückgehen. Guinea Bissau ist einer der Hauptumschlagplätze beim Dreieckshandel von südamerikanischem Kokain von Brasilien über Afrika nach Europa.

Die Ermordung des Präsidenten ist ein Höhepunkt in der von Gewalt-handlungen durchsetzten Geschichte des kleinen westafrikanischen Landes im Südwesten Senegals. Joao Bernardo Vieira „Nino“ hat beinahe 23 Jahre die Geschicke des Landes geführt. Seine Präsidentschaft war umstritten, in seinen beiden Amtszeiten als Präsident ist es ihm nicht gelungen, das Land in eine Entwicklungsdynamik zu versetzen.

ARMUT UND DROGEN

Guinea Bissau ist eines der fünf ärmsten Länder der Welt. Die nur in Ansätzen existierenden politischen Strukturen sind instabil und die Bewohner extrem arm, die legalen wirtschaftlichen Aktivitäten begrenzen sich auf Subsistenzwirtschaft und die bescheidene Ausfuhr von Cashew-nüssen. Neben den ärmlichen Siedlungen der Bevölkerung stehen jedoch immer mehr Prachtvillen, die brasilianische Drogenbarone für ihre Nieder-lassungen in Guinea Bissau bauen lassen. Aber auch mehrere hohe Armeangehörige sind in kurzer Zeit zu großem Wohlstand gekommen. Die Drogenbehörde der Vereinten Nationen schätzt, dass über ein Viertel des Kokains in Europa über Westafrika eingeschleust wird. Das wichtigste Drogendurchgangsland ist Guinea Bissau - der geschätzte Wert des Kokain-umsatzes soll hier mehr als doppelt so hoch sein wie das Bruttosozialprodukt. Diese doppelschichtige Wirtschaftsstruktur hat nicht nur in der Armee zu Konflikten geführt, wenn auch hier die Profite aus dem Drogen-schmuggel am deutlichsten hervor treten. Die ganze Gesellschaft und auch die politischen Parteien sind tief gespalten.

FOLGEN DES UNABHÄNGIGKEITSKAMPFES

Vieras Präsidentschaft war seit Beginn von Turbulenzen durchzogen. Er kam 1980 durch einen Putsch an die Macht des kleinen Landes, das erst nach einem langen bewaffneten Kampf 1973 seine Unabhängigkeit von Portugal erklärte, sie aber erst nach der Nelkenrevolution 1975 offiziell von der ehemaligen Kolonialmacht zugesprochen bekam. Die Folgen des Unabhängigkeitskampfes bilden bis heute die Basis der gesellschaftlichen Unsicherheit und der staatlichen Instabilität. Unzählige Waffen zirkulieren im Land, die aus den ehemaligen Bürgerkriegsländern Liberia und Sierra Leone im Süden leicht über die durchlässigen Grenzen nach Guinea Bissau gelangen. Ungezählte Waffenbrüder aus dem Befreiungs-kampf, die ihrerseits junge Leute rekrutiert haben, sind immer noch aktiv, die wenigsten in „befriedeter Form“, in die Armee integriert, der

Großteil als Guerillakämpfer in den Wäldern. Vor allem im Norden haben sich zeitweise ganze Armeeeinheiten den Separatistenkämpfern der Casamance angeschlossen. Diese Konstellation hat schon zu zahlreichen Missverständnissen zwischen Senegal und Guinea Bissau geführt.

SENEGALS ROLLE IN DER POLITISCHEN GESCHICHTE GUINEA BISSAUS

Beim Putsch zum Jahreswechsel 1998/99 entkam Viera nur knapp dem Tod, er floh nach Senegal, wo er einige Wochen vom damaligen Präsidenten Abdou Diouf aufgenommen wurde, bevor er nach Portugal ins Exil ging. Senegal unterstützte damals ausdrücklich und mit Waffenhilfe das gestürzte Regime Vieiras, vor allem mit dem Hintergedanken, auf diese Weise das Separatistenproblem der Casamance lösen zu können. So entsandte Abdou Diouf die senegalesische Armee nach Guinea Bissau, um Vieira wieder ins Amt zu verhelfen. Dieser Versuch schlug jedoch fehl, denn die Verbündung zwischen den Rebellen der Casamance und den Putschsoldaten Guineas unter der Leitung von General Ansoumana Mané konnte sich im Guerillakampf in den Wäldern der Casamance diesseits und jenseits der Grenze behaupten. Mané wurde kurze Zeit später selbst Opfer der Geister, die er gerufen hatte. Die politische Instabilität erreichte nach dem Staatsstreich von 1998 einen Höhepunkt. Drei Präsidenten putschten sich in kurzen Abständen an die Staatsspitze, einer kam dabei ums Leben, die anderen gingen wie Viera ins Exil. Eine Übergangsregierung beraumte für 2005 Präsidentschaftswahlen an, die mit Hilfe Sengals und der Afrikanischen Union unter leidlich transparenten Bedingungen durchgeführt wurden. Nino Vieira war kurz zuvor als Präsidentschaftskandidat in das notdürftig befriedete Land zurückgekehrt. Tatsächlich wurde er wieder gewählt, vermutlich, weil er nach all den unruhigen Jahren für die Bevölkerung das kleinere Übel und eine relative Stabilitätsgarantie darstellte.

Sein Generalstabschef Tagmé Na Waié wurde ebenfalls als Stabilitätsfaktor wahrgenommen, insbesondere von Seiten des Nachbarstaates Senegal. Er untersagte seinem Militär jegliche Einmischung in den Casamance Konflikt und ließ alle senegalesischen Rebellen, die sich in den Wäldern Guineas unter der Hilfe des ehemaligen Staatschefs Ansoumana Mané ihre Basis eingerichtet hatten, konsequent zurück schicken. Die Armee Guineas half Senegal vor zwei Jahren sogar bei einer Großaktion, im Rahmen derer viele Rebellenstützpunkte dies- und jenseits der Grenze

ausgeräumt wurden. Dies brachte zwar keine Lösung des Casamance Konflikts, jedoch verbesserte die gemeinsame Militäraktion die Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern ungemein.

Auch als im November 2008 ein neuerlicher Putschversuch gegen Viera gerade noch abgewehrt werden konnte, war die erste Reaktion Senegals die Entsendung des Außenministers nach Bissau, um bei der Lösung des Problems diplomatische Hilfestellung zu leisten.

ESKALATION DER SPANNUNGEN ZWISCHEN PRÄSIDENT UND MILITÄR

In Folge dieses Putschversuchs verschlechterte sich die Beziehung zwischen Viera und Na Waié erheblich, wenn auch die Verantwortung des Generalstabschefs nicht bewiesen werden konnte. Viera stellte nun eine eigene Miliz parallel zur Armee auf, die „Aguentas“, die über seine Sicherheit wachen sollte. Im Januar entkam Na Waié nur knapp einem Anschlag, das gegenseitige Misstrauen schlug in offene Feindschaft um. Sogar die ethnische Zugehörigkeit wurde vorgeschoben, um einen persönlichen Machtkampf zu verschleiern.

Als Na Waié kurz nach einer Audienz beim Staatschef am Abend des ersten März in sein Hauptquartier zurückkehrte, explodierte eine Bombe, die ihn in den Tod riss und fünf Offiziere schwer verletzte. Seine Getreuen machten Viera für das Attentat verantwortlich und unternahmen nach Zeugenaussagen unmittelbar den Racheakt. Die Brutalität der Ermordung Vieras, vor den Augen seiner Frau, zeugt von dem lange aufgestauten Hass zwischen der Fraktion des Präsidenten und seines Generalstabschefs.

DEMOKRATISCHE LÖSUNG

Jean Ping, der Vorsitzende der Kommission der Afrikanischen Union, sprach in einem Interview auf RFI am frühen Morgen des 3. März 2009 vorsichtshalber nicht von einem Staatsstreich. Verschiedene Staatschefs hatten schon am 2. März vorschnell einen mutmaßlichen Putschversuch verurteilt. Die Verfassung Guinea Bissaus wurde jedoch nicht außer Kraft gesetzt. Sowohl die Armee als auch die Regierung Bissaus sprachen von tragischen Ermordungen, nicht von Putschversuch. So verabschiedeten schon zwei Tage später 70 von 100 Abgeordneten ein Gesetz, nach dem

der Parlamentspräsident Pereira verfassungskonform als Übergangstaatschef eingesetzt wurde. Er leistete am Abend des 3. März vor der Nationalversammlung, der Regierung, den Vertretern der Afrikanischen Union und dem senegalesischen Außenminister den Amtseid. Innerhalb der nächsten Monate sollen Präsidialwahlen organisiert werden. Senegal hofft auf eine Beruhigung der Lage im südlichen Nachbarstaat. Dem Übergangspräsidenten muss es gelingen, die Spaltungsbewegungen in der Armee aufzuhalten und die Macht der Drogenkartelle zurück zu schrauben. Sonst ist auf Dauer die politische Stabilität nach innen und nach außen nicht wieder her zu stellen. Pereira erhält Rückendeckung von der senegalesischen Diplomatie, die in allen Konfliktsituationen Guinea Bissaus stets den verfassungsmäßig eingesetzten Staatsvertretern zur Seite stand. Mit gutem Grund: Unruhige Verhältnisse in Guinea Bissau stärken immer auch die Separatistenbewegung in der Casamance.

DROGENHANDEL ALS KONFLIKTFAKTOR IN DER CASAMANCE

Hintergründe für die Eskalation in Guinea Bissau waren zu einem Teil divergierende Meinungen des Präsidenten und des Generalstabschefs darüber, wie das Land wirtschaftlich und sozial zu entwickeln sei. Auch die komplexen und komplizierten Beziehungen zum Nachbarland Senegal und der Umgang mit dem Casamance-Konflikt spielten mutmaßlich eine Rolle. Ein Auslöser könnten jedoch die Interessen im Kontext des groß angelegten Drogenhandels sein, der seit Jahren staatliche Instanzen und Militärstrukturen durchsetzt hat.

Ebenfalls beim Casamance-Konflikt spielen Interessen der Drogenmafia eine erhebliche Rolle. Die zahlreichen staatlichen und privaten Bestrebungen zur Errichtung eines dauerhaften Friedens werden immer wieder von Rückschlägen konterkariert, die zwar auch auf noch unbefriedete Rebellenstützpunkte zurückzuführen sind, vor allem aber auf die durch Drogen- und Waffenhandel florierenden Gewaltökonomie. Die undurchdringlichen Waldgebiete zwischen Senegal und Guinea Bissau bieten den Akteuren des modernen Dreieckshandels immer wieder Deckung und Schutz.

SENEGAL: HEIKLE GEOPOLITISCHE LAGE ZWISCHEN DROGENKARTELLEN UND ISLAMISTISCHEN BEWEGUNGEN

Ein weiterer Schwachpunkt in der geopolitischen Lage Senegals ist die im Norden angrenzende islamische Republik Mauretanien, in der Machtwechsel sich häufig in Form von Staatsstreichs abspielten. Als im August letzten Jahres der erste demokratisch gewählte Präsident Mauretanien weggeputscht wurde, kam es auch in Guinea Bissau zu einem Putschversuch, dieses Mal durch einen Marineadmiral. Ihm wird nachgesagt, dass er nicht durch sein Engagement in der Armee, sondern durch lukrative Kontakte mit Drogenbossen zu immensem Reichtum gekommen sei. Noch ein weiterer Zufall, falls es sich um einen solchen handelt, deutet auf nicht durchschaubare Zusammenhänge zwischen Guinea Bissau und Mauretanien hin.

Die mutmaßlichen Attentäter, die im Dezember 2007 vier französische Touristen in Mauretanien ermordet hatten, wurden einige Wochen später in Guinea Bissau aufgegriffen. Beobachter vermuten Verbindungen zwischen dem westafrikanischen Drogenschmuggel und islamistischen Bewegungen wie Al Quaida, die in Guinea Bissau und Mauretanien ein hohes Risikopotential darstellen. Senegal liegt wie ein Puffer dazwischen. Das Land befindet sich als einziger stabiler politischer Pol zwischen mehreren von Instabilität gezeichneten Ländern. Sogar die Enklave Gambia, die Senegals Norden von der Casamance im Süden abtrennt, kann nicht als demokratisches Musterland bezeichnet werden.

Der Nachbarstaat im Südosten, Guinea, litt Jahrzehnte unter dem inzwischen verstorbenen Diktator Conté. Nach seinem Tod vor einigen Monaten riss ein junger Offizier die Macht an sich und wurde daraufhin von den meisten demokratischen Nationen verurteilt, nur der senegalesische Staatschef zeigt sich gesprächsbereit. Seine Reaktion wurde mit Unwillen aufgenommen, ist jedoch in gewisser Weise verständlich und in die Zukunft gerichtet. Wade möchte einen weiteren Konflikttherd mit allen Mitteln vermeiden und nutzt die Diplomatie, um die neue Militärjunta zumindest einstweilen wohlwollend zu stimmen. Besonders die Bewohner der Casamance, die am stärksten von Unruhen und dem Risikopotential in Guinea und Gambia betroffen sind, hoffen auf einen dauerhaften Frieden in den Nachbarländern.

Der Förderung und Stützung der senegalesischen Demokratie ist höchste Bedeutung beizumessen. Senegal steht in steigendem Maße für die Stabilität der gesamten westafrikanischen Küstenregion.

KENIA

KENIA AUF DEM WEG ZU EINER NEUEN VERFASSUNG

30.12.2009

Iris Föller

Die Verfassung Kenias wurde 1963, ein Jahr vor der Unabhängigkeit, in Lancaster verabschiedet. Viele Kenianer betrachten die Verfassung deshalb als Erbe des Kolonialismus. Mit Beginn der Unabhängigkeit wurde die Verfassung durch viele Änderungen vorrangig den Bedürfnissen der Regierung angepasst. Die Bevölkerung fordert derweil eine vollständig neue Konstitution. Zwei Versuche, eine neue Verfassung zu verabschieden, scheiterten bereits. Im Zuge der Unruhen nach den Wahlen im Jahr 2007 und deren Aufarbeitung entbrannte die Diskussion um die notwendige Verfassungsreform erneut. Am 17. November 2009 wurde der Bevölkerung ein neuer Entwurf vorgelegt. Dieser Länderbericht analysiert die Hintergründe der Verfassungsreform und beschreibt die aktuelle politische Diskussion.

Als Verfassung bezeichnet man die schriftlich niedergelegten Grundsätze über Form und Aufbau eines Staates, seiner Rechte und Pflichten und die seiner Bürger. Man kann eine Verfassung aber auch als sozialen Vertrag bezeichnen, der das Zusammenleben der Bürger in einem spezifischen sozialen Rahmen regelt.

DIE GÜLTIGE KENIANISCHE VERFASSUNG

Der Lancaster Prozess

Die derzeit in Kenia gültige Verfassung wird auch als Lancaster Constitution bezeichnet. Sie wurde zwischen 1960 und 1963 unter Beteiligung europäischer Kolonialherren und kenianischer Politiker ausgehandelt. Die erste Verhandlungsrounde 1960 scheiterte, da keine der beiden Gruppen ihre Interessen durchsetzen konnten.

Die zweite Lancaster-Konferenz fand im Februar 1962 statt. Wie auch die erste Lancaster-Konferenz wurde sie vom Staatssekretär für Kolonien, Mr. Reginald Maulding, geleitet. Anwesend waren fünf Interessengruppen, darunter die von Jomo Kenyatta geleitete Delegation der KANU (*Kenya African National Union*) und die von Ronald G. Ngala geleitete KADU (*Kenya African Democratic Union*). Man einigte sich in dieser Konferenz auf eine Grundstruktur. Diese beinhaltete ein Repräsentantenhaus, bestehend aus 117 Abgeordneten der einzelnen Wahlbezirke und zwölf vom Repräsentantenhaus gewählten Mitgliedern, einen Senat, in den jeder der 47 Distrikte einen Abgeordneten entsandte, eine Zentralregierung, die gegenüber dem Parlament rechenschaftspflichtig ist, ein föderales System mit Regionalversammlungen in den sieben Regionen, um eine möglichst starke Dezentralisierung der Regierung zu gewährleisten und eine detaillierte Ausformulierung weitreichender Grundrechte. Zusätzlich wurde eine Klausel eingefügt, die für die Änderung der Verfassung eine Mehrheit von 75 Prozent in beiden Häusern verlangte. Für bestimmte Fälle war sogar eine Mehrheit von 90 Prozent im Senat vorgesehen.

Die Einzelheiten der Verfassung wurden 1963 in einer dritten Konferenz in Nairobi ausgearbeitet. Am 1. Juni trat Mzee Jomo Kenyatta als erster gewählter Präsident des unabhängigen Kenia sein Amt an. Die Wahlen hatte die KANU mit großer Mehrheit gegen die von Mr. Ronald Gideon Ngala geführte KADU gewonnen. Zeitgleich trat die neue Verfassung in Kraft. Der erste Juni ist seither Nationalfeiertag in Kenia und wird als Unabhängigkeitstag oder Madaraka Day bezeichnet.

Die Verfassungsänderungen

Nach Ende der Kolonialzeit erschien die Zentralisierung der Regierungsgewalt den neuen Staaten in ganz Afrika als sehr erstrebenswert, denn sie wurde als Voraussetzung für eine angemessene Planung und die gut organisierte Entwicklung in den unabhängigen Staaten angesehen. Des Weiteren wurde die Verfassung als Werkzeug für das politische Überleben von Seiten der neu gewählten Regierungsparteien betrachtet.

Dem stand auch Jomo Kenyatta in nichts nach. Bis zu Kenyattas Tod 1978 wurde die Verfassung in nur fünfzehn Jahren sechzehn Mal geändert. KANU hatte der Verfassung nur halbherzig zugestimmt und begann nun als Regierungspartei, die Verfassung zu ihrem Vorteil zu ändern. 1964 wurde die Oppositionspartei KADU aufgelöst und Mitglieder waren zur KANU übergetreten. Somit war es leicht, die für Verfassungsänderung notwendige Mehrheit zu erlangen. Die Verfassungsänderungen bauten die Macht des Präsidenten aus, schafften den Senat und die dezentralen Regierungen in den sieben Regionen ab und erklärten Kenia zum Einparteistaat mit einem omnipotenten Präsidenten. Um dies zu verdeutlichen, soll im Folgenden eine Auswahl der siebzehn Verfassungsänderungen angeführt werden, die zwischen 1963 und 1997 erfolgt sind.

Verfassungsänderung 1964

- Übertrug dem Präsidenten die Macht des Regierungschefs und Staatsoberhauptes des Premierministers und des obersten Armeekommandeurs
- Löschte alle Bestimmungen im Bezug auf die dezentralen Regierungen zum Beispiel das Recht zur Steuererhebung, die Bildung regionaler Polizeieinheiten und die Einrichtung lokaler Ämter

Verfassungsänderung 1964

- Löschte den Titel „Regionalpräsident“ aus der Verfassung, es sollte nur einen Präsidenten in Kenia geben – Jomo Kenyatta
- Gab dem Parlament die Macht, regionale Grenzen zu verändern
- Nahm den dezentralen Regierungen die Macht der Steuererhebung und machte sie somit von Geldern der zentralen Regierung abhängig

Verfassungsänderung 1965

- Setzte die erforderliche Mehrheit für eine Verfassungsänderung in beiden Häusern von 75 Prozent auf 65 Prozent herab

Verfassungsänderung 1965

- Gab dem Präsidenten die Macht, jeden in den Staatsdienst zu berufen und auch wieder zu entlassen

Verfassungsänderung 1965

- Veranlasste, dass Parteiüberläufer ihren Sitz im Parlament verlieren

Verfassungsänderung 1966

- Gab dem Präsidenten die Erlaubnis, Menschen ohne Gerichtsverhandlung zu verurteilen
- Gab dem Präsidenten unbeschränkte Immunität und das Recht, die Grundrechte zu einzuschränken

Verfassungsänderung 1967

- Verband Senat und Repräsentantenhaus zu einer gemeinsamen Institution

Verfassungsänderung 1968

- Schaffte die Provinzialsräte und Regionalparlamente ab

Verfassungsänderung 1974

- Machte Swahili neben Englisch zur offiziellen Parlamentssprache

Verfassungsänderung 1975

- Weitete das Gnadenrecht des Präsidenten auf Wahlrechtsverstöße aus

Verfassungsänderung 1979

- Erklärte Kenia offiziell zum Einparteienstaat und verbot alle Oppositionsparteien

Verfassungsänderung 1986

- Schränkte den Verantwortungsbereich des Attorney General und des Auditor General ein, was den Missbrauch öffentlicher Gelder vereinfachte

Verfassungsänderung 1988

- Verlängerte die Frist, Verdächtige in Polizeigewahrsam festzuhalten von 24h zu 14 Tagen

Verfassungsänderung 1991

- Führte das Mehrparteiensystem auf Druck der internationalen Gemeinschaft wieder ein

Grundzüge der gültigen Verfassung

Die gültige Verfassung erklärt Kenia zu einer Präsidentialrepublik. Die exekutive Macht liegt beim Präsidenten, der die Macht hat, öffentliche Ämter zu schaffen und auch abzuschaffen und jeden in ein solches Amt zu berufen und auch wieder zu entlassen. Er erhält Unterstützung durch den Vizepräsidenten, das Kabinett und die Staatssekretäre.

Der Präsident wird für maximal zwei mal fünf Jahre gewählt und muss von einer Partei aufgestellt worden sein. Er ist Parlamentsmitglied und muss mindestens 25 Prozent aller Stimmen, in mindestens fünf der acht Provinzen erhalten haben. Der Präsident ernennt die Minister und auch den Vizepräsidenten. Im Nachgang zu den Unruhen nach den Wahlen wurde im Rahmen der Kenya National Dialogue and Reconciliation Agenda (Agenda 4) eine weitere Verfassungsänderung vorgenommen, die das Amt des Premierministers für einen Zeitraum von fünf Jahren vorsieht.

Die Legislative wird ebenfalls stark durch den Präsidenten kontrolliert. Die Nationalversammlung besteht aus 188 bis zu 210 Abgeordneten, die jeweils einen Wahlkreis vertreten. Der Präsident ist ebenfalls Abgeordneter und vertritt seinen Wahlkreis. Zusätzlich werden weitere Mitglieder vom Präsidenten ernannt. Der Präsident hat die Macht, das Parlament aufzulösen.

Die Judikative ist in drei Ebenen eingeteilt. Neben dem gibt es den obersten Gerichtshof, das Berufungsgericht und weitere untergeordnete Gerichte, einschließlich muslimischer Gerichte, die unter einer gesonderten Bedingung zur Unabhängigkeit in die Verfassung aufgenommen wurden. Der Präsident ernennt den obersten Richter Kenias, sowie alle Richter, die im obersten Gerichtshof und im Berufungsgericht tätig sind.

Die in der aktuell gültigen Verfassung enthaltenen Grundrechte geben die Menschenrechte der ersten Generation wieder, sowie die bürgerlichen und politischen Rechte der zweiten Generation. Die *Bill of Rights* wird jedoch auch als eine *Bill of Rights* der Ausnahmen bezeichnet. Es gelten zahlreiche Einschränkungen. Des Weiteren kann der Präsident die Rechte unter bestimmten Umständen außer Kraft setzen und Menschen ohne rechtmäßiges Urteil inhaftieren lassen.

In Bezug auf die Staatsbürgerschaft kann die Verfassung sogar als diskriminierend bezeichnet werden. So gilt als kenianischer Staatsbürger, wer in Kenia geboren ist oder wenn außerhalb Kenias geboren, wer einen kenianischen Vater hat (nicht wenn die Mutter Kenianerin ist). Heiratet eine ausländische Frau einen kenianischen Staatsbürger, so hat sie sofort Anrecht auf die kenianische Staatsbürgerschaft. Heiratet ein ausländischer Mann eine kenianische Staatsbürgerin, so ist das nicht der Fall. Die kenianische Staatsbürgerschaft erlischt mit dem Erwerb einer anderen Staatsbürgerschaft.

Die Verfassung sieht ein Finanzministerium vor und Richtlinien für die Verwendung öffentlicher Gelder. Sie indiziert genau, welche Gelder aus dem Konsolidierungsfund gezahlt werden müssen und fordert eine jährliche Aufstellung des Staatsbudgets, welches vom Parlament bewilligt werden muss.

Das Land in Kenia steht unter Verwaltung der Gemeinderäte (*County councils*) beziehungsweise der Stadträte (*City Councils*). Andere Land-Kategorien sieht die Verfassung nicht vor.

Des Weiteren sieht die Verfassung folgende öffentliche Institutionen und Ämter vor:

- Der *Attorney General* als Rechtsberater der Regierung und Generalstaatsanwalt mit einer unbefristeten Amtszeit.
- Die *Electoral Commission of Kenya*, die für die Organisation und Durchführung der Wahlen zuständig ist, sowie für die Abgrenzung der Wahlbezirke.
- Die *Judicial Service Commission*, der für die Ernennung von Richtern sowie die Beschäftigung von Justizangestellten verantwortlich ist.
- Der Auditor-General, der die Buchhaltung der Regierung prüft
- Public Service, welcher für die Beschäftigung der Beamten im öffentlichen Dienst zuständig ist.

Die Schwächen dieser Verfassung werden bei genauer Betrachtung und angesichts der zahlreichen willkürlichen Veränderungen deutlich. Gemesen an der aktuellen Entwicklung Kenias sowie an seiner sozialen und ökonomischen Vernetzung auf globaler Ebene fehlen einige Ausführungen, insbesondere Kontrollmechanismen. Wesentlicher Schwachpunkt ist die Bündelung der Regierungsgewalt in Nairobi und die beinahe unein-

geschränkte Macht des Präsidenten, der die Exekutive stellt und ebenfalls in der Legislative und der Judikative großen Einfluss ausüben kann. Auch das Kabinett ist sowohl an der Exekutive als auch an der Legislative beteiligt, da alle Minister auch Parlamentsabgeordnete sind. Der Präsident allein ist berechtigt, Minister und weitere Staatsbeamte zu ernennen. Die Verfassung sieht keine dezentrale Regierung vor, welche für die Bevölkerung an der Basis erreichbar ist.

Die Diskussion um den Bomas- und den Wako- Entwurf

Der beschriebene Sachverhalt macht deutlich, dass eine neue Verfassung für Kenia erstrebenswert ist. Die folgenden zehn Prinzipien bündeln die Forderungen der Kenianer an eine neue Verfassung.

1. Die Staatshoheit liegt beim kenianischen Volk
2. Schutz der Verfassung als oberstes Gesetz
3. Förderung einer partizipatorischen Regierung durch Dezentralisierung
4. Erweiterte einklagbare Grundrechte
5. Einschränkung der Macht des Präsidenten
6. Gewaltenteilung mit möglichst vielen Kontrollmechanismen
7. Faire Verteilung der nationalen Ressourcen
8. Gleichberechtigung der Geschlechter
9. Partizipation und Beachtung von Menschen mit Behinderungen, Minderheiten und vernachlässigten Bevölkerungsgruppen
10. Eine umfassende und authentische Veränderung im Vergleich zur aktuell gültigen Verfassung

Bereits im Jahr 1988 gab es erstmals Forderungen nach einer Verfassungsreform seitens der Bevölkerung. Zu den Wahlen 2002 galt eines der Wahlversprechen des Kandidaten Mwai Kibaki, welcher die Wahlen gewann, der Schaffung einer neuen Verfassung. Während seiner ersten Amtsperiode als Präsident wurden zwei Verfassungsentwürfe diskutiert, der Wako-Entwurf 2004 und der Bomas-Entwurf 2005. Diese beiden Entwürfe sollen hier etwas näher erläutert werden, da sie als Grundlage für den aktuellen Verfassungsentwurf dienten.

Der Bomas-Entwurf

Der Bomas-Entwurf entsprach vielen der zehn Prinzipien (s. oben), die sich die Bevölkerung Kenias wünschte. Er übergab die Staatshoheit dem Volk und machte die Verfassung zum obersten Gesetz. Der Staat sollte die nationale Einheit propagieren, die Vielfalt der kenianischen Bevölkerung als Ressource anerkennen und allen Menschen die gleichen Rechte zuerkennen. Weitere Prinzipien im Bomas-Entwurf waren politische Partizipation und Transparenz der Regierung. Der Bomas-Entwurf sah eine dezentrale Regierung auf vier Ebenen vor, national, regional, auf Distrikt- und Kreisebene. Jede Regierungsebene war eingeteilt in Legislative und Exekutive. Die Aufgaben waren klar festgelegt, wobei der Distriktebene besondere Bedeutung zukam. Die Macht des Präsidenten war im Bomas-Entwurf stark reduziert und teilweise auf den Premierminister übertragen. Der Präsident sollte Staatschef, Oberster Befehlshaber der Streitkräfte und des Sicherheitsdienstes sein und zusammen mit seinem Stellvertreter, dem Premierminister und dem Kabinett die Exekutive bilden.

Dem Bomas-Entwurf zufolge würde der Präsident direkt gewählt und müsste mehr als 50 Prozent aller Stimmen und mindestens 25 Prozent in mehr als der Hälfte aller Regionen erreichen. Das Kabinett sollte aus dem Premierminister, fünfzehn bis zwanzig Ministern bestehen, die vom Premierminister ernannt werden, den Richtern vom obersten Gerichtshof und weiteren vom Präsidenten ernannten Mitgliedern. Der Premierminister sollte vom Präsidenten nominiert werden und Vorsitzender der stärksten Parlamentsfraktion sein. Die Legislative würde sich laut Entwurf aus Senat und Nationalversammlung zusammensetzen. Der Senat würde gebildet aus einem gewählten Mitglied pro Wahlkreis und zwei Frauen pro Region. Weitere 8,5 Prozent wären für Menschen mit Behinderungen und Randgruppen reserviert worden. Die Nationalversammlung bestünde aus einem Vertreter pro Wahlkreis, einer Frau aus jedem Distrikt und vierzehn weiteren Mitgliedern spezieller Interessengruppen.

Des Weiteren sah der Entwurf eine unabhängige Judikative mit einem obersten Gerichtshof, einem Berufungsgericht, einem obersten Zivilgericht und weiteren untergeordneten Gerichten einschließlich der muslimischen Gerichte vor. Der Entwurf grenzte die genaueren Aufgabenbereiche, Rechte und Pflichten gegeneinander ab und forderte finanzielle Transparenz aller staatlichen Institutionen und Parteien. Die Grundrechte wurden bis auf die Rechte der 3. Generation ausgeweitet, die doppelte Staatsbürgerschaft

wurde legitimiert und viele Kommissionen und Ämter wurden geschaffen. Der Bomas-Entwurf entsprach vielen Forderungen der Bevölkerung, blieb jedoch nur ein Entwurf.

Der Wako-Entwurf

Der Wako-Entwurf war eine Überarbeitung des Bomas-Entwurfs von Seiten der Regierung. Vielen Regierungsmitgliedern gingen die Reformen zu weit. Der Wako-Entwurf war somit ein Kompromiss zwischen der gelgenden Verfassung und dem Bomas-Entwurf. Dennoch glich er in vielen Artikeln dem Bomas-Entwurf. Er teilte lediglich die Regierungsgewalt auf zwei Ebenen auf, die nationale Ebene und die Distriktebene. Er schuf dieselben öffentlichen Ämter und Institutionen und führte die doppelte Staatsbürgerschaft ein. Er beließ es jedoch bei einem Parlament ohne die Schaffung des Senats und ließ dem Präsidenten die Macht, die er auch nach der gültigen Verfassung genießt. Der Premierminister war dem Wako-Entwurf zufolge ein Parlamentsmitglied, welches die Regierungsgeschäfte im Parlament leitet.

Der Wako-Entwurf war der Entwurf, der im Jahr 2005 zur Volksabstimmung stand, wobei der von der Bevölkerung bevorzugte Bomas- Entwurf nicht mehr zur Debatte stand. Es ging um eine Entscheidung zwischen der aktuell gültigen Verfassung und dem Wako-Entwurf. Egal wie entschieden wurde, viele der geforderten Reformen würden nicht mehr enthalten sein. Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen unter anderem die Konrad-Adenauer-Stiftung führten Aktivitäten zur Aufklärung der Bevölkerung durch. Die Diskussionen um die Verfassung führten sogar zur Teilung der Regierung, und zur Gründung der Partei *Orange Democratic Movement* (ODM). Der Wako- Entwurf wurde bei der Volksabstimmung abgelehnt. Kenia war wieder weit entfernt von einer neuen Verfassung. Die alte Verfassung blieb unverändert gültig. Die Entwürfe wurden bis auf Weiteres in Schubladen verbannt.

DER DRITTE ANLAUF AUF DEM WEG ZU EINER NEUEN VERFASSUNG

Nach dem Referendum war der Prozess zur Verfassungsreform zum Stillstand gekommen. Es waren jedoch einige Fortschritte erzielt worden, da man sich auf einige Grundreformen geeinigt hatte, die vor allem vom Bomas-Entwurf abgeleitet werden konnten. Die Verfassungsreform

erhielt erst wieder mit den Unruhen nach den Wahlen im Jahr 2007 Gewicht. So wurde die Forderung nach einer Verfassungsreform Teil der Agenda 4, die im Februar 2008 von Präsident Mwai Kibaki und seinem Opponenten Raila Odinga, zur Beendigung der Unruhen, unterzeichnet wurde. Um für die Verfassungsreform einen rechtlichen Rahmen zu schaffen, verabschiedete das Parlament den Constitution of Kenya (Amendment) Act, 2008 und den Constitution of Kenya Review Act, 2008. Zu Beginn des Jahres 2009 wurde ein Expertenkomitee berufen, das innerhalb von 12 Monaten einen neuen Verfassungsentwurf vorlegen sollte. Grundlage bildeten die aktuelle Verfassung, sowie der Bomas- und der Wako-Entwurf. Am 17. November 2009 wurde der neue Verfassungsentwurf als Harmonized Draft Constitution der Öffentlichkeit präsentiert. Die folgenden 30 Tage waren der Bevölkerung einberäumt, um Kommentare und Meinungen abzugeben, um am Prozess der Verfassungsreform teilzunehmen.

GRUNDZÜGE DES NEUEN VERFASSUNGSENTWURFES

Dem neuen Verfassungsentwurf ist deutlich anzumerken, in welcher Zeit und mit welchem Hintergrund er verfasst wurde. Er ist geprägt von Idealismus und Optimismus und will durch verschiedene Kontrollmechanismen der Korruption und der beinahe uneingeschränkten Macht des Präsidenten entgegenwirken. Des Weiteren betont er die Vielfalt der kenianischen Bevölkerung und deren Gleichberechtigung, um Tribalisierung und damit verbundenen Konflikten vorzubeugen.

Der neue Verfassungsentwurf schreibt die Hoheitsgewalt eindeutig der Bevölkerung Kenias zu, welche die Regierung zu dessen Ausübung beauftragt. Er betont die Verfassung als oberstes Gesetz, das alle Staatsorgane, Institutionen und Personen an sich bindet. Des Weiteren führt der Entwurf detailliert die staatlichen Prinzipien und Werte auf. Die diskriminierende Ungleichbehandlung der Geschlechter wurde in allen Artikeln, nicht nur im Bezug auf die Staatsbürgerschaft aufgehoben.

Der Entwurf sieht die doppelte Staatsbürgerschaft vor, was viele Kenianer begrüßen. Demnach bekommt jeder die kenianische Staatsbürgerschaft bei der Geburt zugesprochen, deren Vater oder Mutter kenianischer Staatsbürger ist, unabhängig davon, ob man in oder außerhalb Kenias geboren wurde. Nach Eheschließung mit einem kenianischen Staatsbürger darf man nach sieben Jahren einen Antrag auf Einbürgerung stellen.

Die kenianische Staatsbürgerschaft geht mit Erhalt einer anderen Staatsbürgerschaft nicht verloren.

Die Grundrechte der kenianischen Bürger wurden soweit wie möglich ausgeweitet und sind detailliert aufgeführt. Besonders erwähnt wird die Gleichstellung aller in der Gesellschaft und vor dem Gesetz. Zusätzlich werden die Rechte von Kindern, Jugendlichen, älteren Gesellschaftsmitgliedern, Menschen mit Behinderungen, Minderheiten sowie Randgruppen hervorgehoben. Eine Einschränkung der Grundrechte ist nur im offiziell verhängten, landesweiten Ausnahmezustand möglich oder wenn sich das Land im Kriegszustand befindet. Die Ausübung der Todesstrafe ist weiterhin möglich, sie wurde jedoch seit 1987 nicht mehr vollstreckt. Die in Kenia umstrittene Ehe Homosexueller wurde nicht in den Verfassungsentwurf aufgenommen.

Im Gegensatz zur aktuell gültigen Verfassung sieht der Entwurf drei Landkategorien vor. So gehört alles Land der Bevölkerung von Kenia und ist dem Staat unterstellt, der es im Interesse der Bürger verwalten soll. Das Land ist eingeteilt in öffentliches Land, Gemeindeland und privates Land. Ausländer dürfen Land nur für einen Zeitraum von 99 Jahren erwerben. Positiv erwähnenswert ist, dass ein ganzes Kapitel dem Schutz der Umwelt und der gerechten Verteilung der natürlichen Ressourcen gewidmet ist.

In Bezug auf die Wahlen wird betont, dass jeder kenianische Staatsbürger, der das 18. Lebensjahr vollendet hat, ein Recht auf freie, faire Wahlen ohne Gewalt hat. Es wird hervorgehoben, dass jeder Wähler in nur einem Wahlkreis registriert sein darf. An dieser Stelle wird deutlich, dass Wahlbetrug und Unruhen wie nach den vergangenen Wahlen vorgebeugt werden soll. Die Wahlen sollen von einer unabhängigen Wahlkommission durchgeführt werden, die auch für die Grenzen der Wahlkreise zuständig ist. Zur Überwachung der politischen Parteien soll das Amt des *Commissioners for Political Parties* geschaffen werden. Unabhängige Kandidaten sind dem Entwurf nach ebenfalls zur Wahl zugelassen.

Die Legislative wird vom Parlament ausgeübt, welches aus Nationalversammlung und Senat besteht. Die Nationalversammlung besteht aus einem Mitglied pro Wahlkreis, einer Frau aus jeder Region und sieben Mitgliedern mit Behinderungen. Kein Geschlecht soll eine Mehrheit von mehr als zwei Dritteln im Parlament haben. Der Senat vertritt die dezentralen Regierungen in der nationalen Legislative. Ihm gehört ein

gewähltes Mitglied aus jedem County (Gemeinde) an und zwei Frauen aus jeder Region. Des Weiteren das Gesetzgebungsverfahren umrissen, das zudem fordert, die Sitzungen im Parlament für die Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Die Exekutive wird im Auftrag des Volkes durch den Präsidenten und den Premierminister, sowie deren Stellvertreter und dem Kabinett ausgeübt. Der Präsident wird direkt vom Volk gewählt und ist Staatsoberhaupt. Er ernennt wie im Bomas-Entwurf den Premierminister, der Vorsitzender der größten Partei im Parlament sein soll. Der ernannte Premierminister muss von der Nationalversammlung bestätigt werden. Der Premierminister ist Regierungschef und schlägt die Minister vor, die vom Präsidenten ernannt werden. Das Kabinett besteht aus dem Präsidenten, dem Premierminister und fünfzehn bis zwanzig Ministern.

Zudem betont der Entwurf die Unabhängigkeit der Judikative. Neben einem Verfassungsgericht, sind ein oberster Gerichtshof, ein Revisionsgericht, ein Berufungsgericht und weitere untergeordnete erstinstanzliche Gerichte vorgesehen. Die in der Gesellschaft umstrittenen islamischen Gerichte bleiben laut Verfassungsentwurf weiterhin bestehen. Die Richter an den obersten Gerichten werden von der *Judicial Service Commission* vorgeschlagen und vom Präsidenten berufen.

Der Forderung nach einer dezentralisierten Regierung, die auch für die Menschen an der Basis erreichbar ist, kommt der Entwurf nach. Er schafft neben der nationalen Regierung lokale Regierungen in 48 Counties, die jeweils über eine Legislative (*County Assembly*) und eine Exekutive (*County Executive Committee*) verfügen. In die *County Assemblies* wird je ein Vertreter aus jedem Ort (Ward) gewählt. Weitere Sitze sind für Minderheiten und Menschen mit Behinderungen reserviert, die entsprechend der Proportionen der gewählten Parteien nominiert werden. Jedes *County Assembly* wählt einen *Governor* und seinen Stellvertreter. Das *County Executive Committee* besteht aus maximal zehn Mitgliedern des *County Assembly*, die vom *Govenor* ernannt werden. Die Aufgaben der dezentralen Regierungen sind eindeutig festgelegt. Lokale Regierungen haben das Recht, einzelne Steuern direkt zu erheben, was sie von Geldern der nationalen Regierung weitgehend unabhängig macht.

Der öffentliche Finanzhaushalt steht unter dem Prinzip der Rechenschaftspflicht gegenüber der Bevölkerung, der gerechten Verteilung von Steuergeldern und dem verantwortlichem Umgang mit öffentlichen Geldern. Der Finanzminister ist verpflichtet, jedes Jahr einen Haushaltspunkt zu veröffentlichen, der vom Parlament befürwortet werden muss. Des Weiteren wurden mehrere Ämter und Institutionen geschaffen, die den angemessenen Umgang mit öffentlichen Geldern gewährleisten und somit der Korruption entgegenwirken sollen.

DIE AKTUELLE DISKUSSION

In der Bevölkerung Kenias ist ein großes Interesse am neuen Verfassungsentwurf zu erkennen. Nach Veröffentlichung des Entwurfs waren überall Beschwerden zu hören, dass die Exemplare nicht für alle zugänglich seien. Daraufhin wurden weitere Exemplare gedruckt und verteilt sowie sogar mit Hubschraubern in entlegene Gegenden geflogen. Insgesamt wurden vier Millionen Exemplare verteilt. Innerhalb der 30 Tage, die der Öffentlichkeit für Kommentare und Meinungen zur Verfügung standen, waren die Medien voll von Meinungsbekundungen und Diskussionsbeiträgen. Innerhalb dieser Zeit erreichten das Expertenkomitee nahezu 40.000 Beiträge. Diese wurden ausgewertet und als Grundlage für eine weitere Überarbeitung verwendet. 95 Prozent der Einsendungen enthielten Kommentare zur Exekutive.

Auch innerhalb der Regierung kann man sich nicht einigen, ob es besser sei, ein parlamentarisches oder ein präsidiales System zu befürworten. Der Verfassungsentwurf stellt eine Mischform dar, die beide Systeme verbindet und somit versucht, die Regierungsmacht möglichst zu verteilen. Auch nach der Revision wurde im Verfassungsentwurf nichts daran geändert. Lediglich die Verantwortungsbereiche des Präsidenten und des Premierministers wurden deutlicher voneinander abgegrenzt. Derzeit tendiert die Regierungspartei *Party of National Unity* (PNU) eher zu einem präsidialen System, da sie derzeit den Präsidenten stellt, und die Koalitionspartei zu einem parlamentarischen System mit einem exekutiven Premierminister, da sie derzeit den Premierminister stellt. Neben einer weitgehenden Neuordnung einiger Artikel ergab die erste Revision des Expertenkomitees keine großen Veränderungen im Verfassungsentwurf. Lediglich die Regionalebene im Bezug auf die dezentralen Regierungen wurde gestrichen und die Anzahl der Counties von vorher 74 auf 47 reduziert. Weitere Kontrollmechanismen wurden eingeschoben und verschiedene unklare Bereiche wurden deutlicher formuliert.

Nach der ersten Revision wurde der Verfassungsentwurf dem *Parliamentary Select Committee* übergeben, einem zu diesem Zweck eingerichteten Parlamentsausschuss, der zwanzig Tage Zeit hat, um seinerseits Empfehlungen zum Verfassungsentwurf abzugeben. Nach einer weiteren Revision wird das Parlament eine Frist von dreißig Tagen haben, um den Verfassungsentwurf zu diskutieren und zu bewilligen oder aber dem Expertenkomitee weitere Änderungsvorschläge zu unterbreiten. Dieser Prozess wird einige Monate andauern. Die endgültige Version des Verfassungsentwurfs wird nach Befürwortung des Parlaments veröffentlicht und zur Volksabstimmung gebracht. Es wird jedoch befürchtet, dass die Regierung den Entwurf soweit abändern wird, dass die enthaltenen Reformen wieder neutralisiert werden. Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn die Macht des Präsidenten wieder verstärkt würde oder die dezentralen Regierungen ihre Unabhängigkeit verlieren würden. Der neue Verfassungsentwurf wird im Allgemeinen als sehr positiv bewertet. Beiträge in den Medien, die sich gegen den Verfassungsentwurf wenden, lassen oft mangelnde Kenntnis des Verfassungsentwurfes erkennen oder weisen häufig auf spezifische Aspekte hin, die sich erst im Kontext erklären lassen. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit einer auf die Bedürfnisse der Bevölkerung abgestimmten Aufklärungsarbeit zum Verfassungsentwurf.

KONGO

DIE PRÄSENZ RUANDISCHER TRUPPEN IM OSTEN DES KONGO

EINE NEUE DIMENSION IN DEN KONGOLESISCH-RUANDISCHEN BEZIEHUNGEN ODER DAS DÉJÀ-VU MIT BITTEREM NACHGESCHMACK?

23.01.2009

Andrea E. Ostheimer

Nach der Eskalation des Konfliktes in der Provinz Nord-Kivu Ende Oktober 2008 resultierend in der größten humanitären Krise des Landes und den daran anschließenden zähen Verhandlungen unter UN-Vermittlung zwischen CNDP und der kongolesischen Regierung, überschlagen sich in den ersten Wochen des Jahres 2009 die Ereignisse. Eine Spaltung der bislang als heterogen und diszipliniert geltenden Rebellengruppierung CNDP unter der Führung General Laurent Nkundas, dessen Absetzung als Präsident der CNDP durch dessen Militärkommandierenden General Bosco Ntaganda, und eine gleichzeitige Fortsetzung der Verhandlungen in Nairobi mit Nkundas Emissären komplizierten die Lage.

Positiv entwickelten sich in diesem Zeitraum die Beziehungen zwischen Ruanda und der DR Congo, die Ende Oktober 2008 einen Tiefpunkt erreicht hatten. Mit einem neuen Krieg im Ostkongo und der Rolle Ruandas in der Tolerierung wenn nicht gar Unterstützung der CNDP-Rebellen auf ruandischem Territorium sahen sich beide Regierungen zu einem neuen

Dialog gezwungen. Die Früchte dieses Prozesses und der geheimen Verhandlungen zwischen ruandischer und kongolesischer Regierung werden dieser Tage geerntet.

Am Abend des 22. Januars wurde der umstrittene Rebellenführer Nkunda durch ruandische Truppen verhaftet, nachdem er offensichtlich bei einem Angriff von FARDC und FAR über die Grenze geflohen war. Er wird zurzeit in der ruandischen Grenzstadt Ruengeri festgehalten und die kongolesische Regierung, die bereits vor Monaten einen Haftbefehl gegen General Nkunda ausgestellt hatte, bereitet einen Auslieferungsantrag vor.

Bereits seit dem 20. Januar befinden sich ruandische Truppen offiziell in Nord-Kivu, um dort auf der Basis des am 15. November angeregten und am 5. Dezember abgeschlossenen Abkommens zwischen ruandischer und kongolesischer Regierung die Entwaffnung der FDLR-Rebellen zu begleiten. Obgleich die kongolesische Regierung im Verhandlungsprotokoll selbst betonte, dass die Annäherung und insbesondere die gemeinsame Militäraktion weitreichend kommuniziert werden müsse, scheint sie, den Reaktionen aus der Bevölkerung und den Institutionen zufolge, ihrer eigenen Empfehlung nicht gefolgt zu sein.

Parlamentspräsident Vital Kamerhe betonte in einem BBC-Interview (22.01.), dass weder er noch das Parlament in einer so weitreichenden, die Souveränität des Landes betreffenden Angelegenheit informiert worden seien. Darüber hinaus fühle sich das Parlament düpiert, da man der Regierung auf der Basis der andauernden Verhandlungen in Nairobi, bereits einen Plan zum Ausweg aus der Krise (plan de sortie de crise) vorgelegt habe. Dieser sieht das Engagement von SADC-Truppen vor, da aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit die Präsenz ruandischer Militärs auf kongolesischem Boden ein äußerst sensibles Thema darstellt.

Nach Aussagen der ruandischen Regierung stehen die von Kinshasa als Militärbeobachter bezeichneten und mit schwerer Artillerie ausgerüsteten FAR-Truppen unter der Befehlsgewalt der FARDC. Wer diese Befehlsgewalt auf kongolesischer Seite jedoch ausübt, ist nicht unbedingt eindeutig. Ebenso wenig wie die Rolle des Generalinspekteurs der Polizei, General Numbi. Dieser unterzeichnete gemeinsam mit dem Oberbefehlshaber der ruandischen Truppen James Kabarebe im Januar in Goma den Operationsplan zur gewaltsamen Entwaffnung der FDLR. General Numbi hatte bereits 2006 in seiner damaligen Funktion, unabhängig von der internati-

onalen Gemeinschaft und zur Überraschung MONUCs, einen Mixage-Prozess für die CNDP-Rebellen und deren Integration in die kongolesischen Streitkräfte ausgehandelt.

Ein Prozess, der dazu führte, dass die CNDP eigenmächtig FDLR-Gebiete ab Mitte 2007 angriff, MONUC und FARDC-Einheiten jedoch nicht einschreiten konnten, da es sich de jure um FARDC-Einheiten handelte.

Involviert in der aktuellen gemeinsamen Militäraktion gegen die FDLR-Rebellen scheinen auch CNDP-Einheiten zu sein. Anfang Januar sprach der CNDP-Militärbefehlshaber Ntaganda Bosco, General Nkunda die Befehlsgewalt der Bewegung ab. Dessen Sprecher sowie die Flügel im Ausland solidarisierten sich zunächst mit General Nkunda, doch ist offensichtlich, dass Bosco weitgehende Unterstützung um sich scharen konnte. Letzterer ging am 16. Januar sogar so weit, eine Erklärung zur Beendigung der Kriegshandlungen abzugeben, die Integration der CNDP-Kombattanten in die FARDC einzufordern, und sich und seine Truppen der FARDC im Kampf gegen die FDLR zur Verfügung zu stellen.

Damit ziehen nun die Gegner von gestern gemeinsam in den Kampf gegen die Hutu-Milizen der FDLR. Schätzungsweise 6.000 ruandische Truppen und ebenso viele CNDP Truppen plus FARDC-Einheiten konzentrieren sich derzeit in der Provinz Nord-Kivu.

Der Zugang für humanitäre Organisationen und die UN-Mission MONUC ist zurzeit für die Territorien Rutshuru und Walikale blockiert. Aufgrund des Charakters der FDLR-Milizen ist davon auszugehen, dass diese Militäraktion hohe Kolateralschäden mit sich bringen wird. Zum einen verfügt das kongolesische Militär nicht über die notwendige Logistik (Lufttransportkapazitäten), um in einem schwierigen und durch die intensive Regenzeit fast unzugänglichen Terrain die Versorgung der Truppen mit Waffen und Munition sicherzustellen. Zum anderen sind die FDLR-Milizen (ca. 6.000 Kombattanten) keine uniformierte Armee, sondern befinden sich als Zivilisten getarnt unter der kongolesischen Bevölkerung. Eine weitere humanitäre Katastrophe und weitreichende Menschenrechtsverletzungen sind zu befürchten. Insbesondere ist zu erwarten, dass die FDLR-Milizen, wie bereits die Lord Resistance Army (LRA) in der Provinz Orientale vorexerzierte, sich an der Zivilbevölkerung rächen und eine Politik der verbrannten Erde verfolgen wird.

Da die FAR-Truppen offiziell unter kongolesischer Befehlsgewalt stehen, stellt sich auch die Frage, wer im Falle von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit die Verantwortung tragen wird. Art. 28 des Rom-Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes ist dabei eindeutig und überträgt, wie im Falle Jean-Pierre Bembas, die Verantwortung auf die Militärführer. Mit CNDP-General Bosco Ntaganda kämpft nun auf Seiten der kongolesischen Regierung bereits heute ein Akteur, für den ein internationaler Haftbefehl aus Den Haag vorliegt.

Für die kongolesische Bevölkerung in der Kivu-Region sind es vor allem die Erinnerungen an die ruandischen Invasionen im Osten des Landes, die mit der Verfolgung von Interahamwe-Milizen 1997 im Grenzgebiet begann und nach einer fast vierjährigen Besatzung und Ausbeutung der Provinzen im Osten 2002 endete, die diese gemeinsame Operation mit einem bitteren Nachgeschmack und mit der Frage versehen – werden die ruandischen Truppen sofort nach der Entwaffnung der FDLR abziehen oder werden sie unter Hinweis auf die Sicherheitslage zu einer neuen Ordnungsmacht auf kongolesischem Territorium?

Festzuhalten ist an diesem Punkt, dass die kongolesische Regierung, wie bereits in der Vergangenheit und erneut zu Beginn der Krise deutlich wurde, eine militärische Lösung jeglichen Verhandlungen vorzieht. Die gemeinsame Militäraktion mit Ruanda wurde an der internationalen Gemeinschaft vorbei und parallel zu den schleppenden Verhandlungen in Nairobi geplant und organisiert, und stellt deren Sinn und Zweck im Nachhinein in Frage. Weder wurde das kongolesische Parlament konsultiert oder informiert, noch wurde die UN-Mission MO-NUC, der aufgrund ihres Mandats der Schutz der kongolesischen Bevölkerung obliegt, in die strategischen Planungen miteinbezogen.

Dies ist sicherlich eine Art und Weise der Umsetzung des Konzeptes „African solutions for African problems“. Doch welcher Preis für diese neue Entente Ruanda-DR Kongo zu zahlen sein wird, bleibt zu diesem Zeitpunkt offen.

MUSS PARLAMENTSPRÄSIDENT VITAL KAMERHE UNBEDINGT ZURÜCKTREten?

WOHIN GEHT DIE DEMOKRATISCHE LEGITIMITÄT?

05.03.2009

Mabiala Mantuba-Ngoma

Der Begriff der unsicheren Demokratie scheint sich in der DR Congo zu bewähren, obgleich mit der neuen Verfassung vom 18. Februar 2006, in der eine klare Machtverteilung zwischen den staatlichen Instanzen vorgesehen wurde, nämlich: dem Staatspräsidenten, dem Parlament, der Exekutiven und der Justiz, ein Grundstein gelegt werden konnte. Von den 229 Absätzen behandeln 57 Absätze die drei Generationen von Menschenrechten, darunter auch die Meinungsfreiheit.

DER ANGEBLICHE POLITISCHE FEHLER VON VITAL KAMERHE

Der Präsident der Nationalversammlung, Vital Kamerhe besitzt ein Diplom der Universität Kinshasa in Wirtschaftswissenschaften und beherrscht außer Französisch die vier nationalen Sprachen Kongos. Im Juni 2004 wurde er zum Generalsekretär der PPRD (Volkspartei für Wiederaufbau und

Demokratie) designiert, der Partei des Staatspräsidenten Kabila. Er behielt diese Funktion bis zum 14. September 2007. Vital Kamerhe gilt als der Mann, der die Fäden in der Wahlkampagne Kabilas zog. Als Kandidat des Wahlkreises Bukavu sicherte er sich die massive Unterstützung der Wähler seiner Heimatregion und wurde im Dezember 2007 zum Präsident der Nationalversammlung gewählt. Das Präsidiumsbüro der Nationalversammlung, dem er vorsitzt, setzt sich aus Abgeordneten von AMP-Mitgliedern und alliierten Parteien zusammen: aus PALU (Vereinigte Lumumbistische Partei) von Antoine Gizenga und UDEMO (Union der Mobutistischen Demokraten) von Nzanga Mobutu, dem Sohn des Diktators Mobutu. Vital Kamerhe nahm bisher seine Aufgabe mit Eifer und Kompetenz wahr, auch wenn er die Interessen der politischen Mehrheit verteidigen muss. Er versucht, auch der Opposition einen politischen Spielraum zu geben und der Gesamtbevölkerung aufzuzeigen, dass das kongolesische Parlament, mehr oder weniger, über politische Autonomie verfügt. Unter seinen Kollegen genießt er hohen Respekt.

Als Präsident Kabila und der ruandische Präsident Kagame durch ein Abkommen im Dezember 2008 entschieden, Hutu-FDLR-Rebellentruppen mittels einer bilateralen Militärkooperation zwischen kongolesischen und ruandischen Tutsi-Truppen zu verjagen, zu entwaffnen und Freiwillige zur Rückkehr zu bewegen, unterblieb eine Information des Präsidiums der Nationalversammlung.

Vital Kamerhe bedauerte daraufhin in einem Interview mit Radio France International die Tatsache, dass das Büro über einen solchen, die Souveränität des Landes betreffenden Akt nicht informiert worden war und befürchtete, dass eine militärische Operation nur noch mehr Opfer unter der kongolesischen Zivilbevölkerung verursachen würde. Diese Erklärung wurde von der AMP (Allianz der Präsidialmehrheit) und von seiner Partei, der PPRD, als Verrat bezeichnet. AMP verlangte seinen sofortigen Rücktritt, den Kamerhe zu Recht mit dem Argument ablehnte, dass er von den Mitgliedern der Nationalversammlung als Präsident gewählt wurde. Um Kamerhe zum Rücktritt zu zwingen, intervenierte Präsident Kabila auf der Ebene der restlichen Präsidiumsmitglieder und überzeugte diese, zurückzutreten, damit Kamerhe wie Robinson Crusoe auf einer Insel allein da stehe und dadurch das ganze Präsidium zu erneuern sein werde.

Am 14. März beginnt die nächste ordentliche Sitzungsperiode des kongolesischen Parlaments und die Frage bleibt: was wird mit Vital Kamerhe geschehen?

POLITISCHE UND LEGISLATIVE FOLGEN

Die kongolesische Verfassung hat nicht vorgesehen, dass eine politische Partei oder ein Sammelverband von politischen Parteien das Recht hat, das Mandat eines Abgeordneten zu entziehen. Die Validierung und die Entziehung eines Mandats stehen im Kompetenzbereich des Parlamentsplenums.

Gemäß Absatz 110 der Verfassung, kann ein Abgeordneter sein Mandat nur aus folgenden Gründen verlieren, nämlich: Ende der Legislaturperiode; Todesfall; Zurücktreten aus eigener Initiative; endgültige Verhinderung; permanente Unfähigkeit; unerlaubte und ungerechtfertigte Abwesenheit während eines Viertels der Legislaturperiode; eine im Wahlgesetz vorgesehene Inkompatibilität; Ausübung einer Funktion, die mit dem Mandat inkompatibel ist und im Falle schwerer Strafbarkeit. Absatz 85 der Geschäftsordnung des Parlaments beinhaltet die gleichen Bestimmungen. Dies bedeutet, dass auch Präsidialmitglieder nur einzeln zurücktreten dürfen.

Absatz 213 der Verfassung sieht vor, dass das Staatsoberhaupt internationale Verträge und Abkommen verhandelt und ratifiziert. Die Regierung beschließt nicht zu ratifizierende internationale Abkommen während einer Kabinettsitzung. Sie informiert die Nationalversammlung und den Senat darüber.

Absatz 148 der Verfassung sagt, dass im Falle einer andauernden Krise zwischen der Regierung und der Nationalversammlung der Staatspräsident, nach einer Konsultierung des Premierministers und des Präsidenten von Nationalversammlung und Senat, die Nationalversammlung auflösen kann. Sechzig Tage nach der unmittelbaren Auflösung muss die nationale Wahlkommission neue legislative Wahlen organisieren, um eine neue Nationalversammlung zu etablieren.

SCHLUSSBEMERKUNG

Wenn Vital Kamerhe überhaupt zurücktreten würde, dann stellt sich die brisante Frage der demokratischen Legitimität. Der Eingriff der Exekutiven in den legislativen Bereich und in andere politische Instanzen könnte ein Zeichen der Rückkehr zur Diktatur setzen. Wenn bereits ein Präsident der Nationalversammlung keine Meinungsfreiheit hat, wie können andere Mitbürger ein solches Recht genießen? Wie kann man in einem Land von einer Konsolidierung der Demokratie und von Rechtsstaatlichkeit sprechen, wenn politische Parteien und Gruppierungen keine internen und gesellschaftlichen Debatten tolerieren?

Was auch immer in den nächsten Wochen kommen mag, Vital Kamerhe wird seinen Sitz im Parlament nicht verlieren. Aber er wird dort als ungeliebter Mann in den Kreisen seiner Partei bis zu den nächsten Wahlen ausharren müssen. Es ist durchaus möglich, dass die Abgeordneten seinen Rücktritt ablehnen werden.

Doch was auch immer geschehen wird, die institutionelle Krise ist vorprogrammiert. Neuwahlen sind kein Thema, da die Regierung weder das Geld noch die Organisationskapazität hierfür besitzt.

VON DEMOKRATISCHER KULTUR, IMPERATIVEN MANDATEN UND DEM KÖNIGSMACHER, DER ZU MÄCHTIG WURDE

EIN TRAUERSPIEL IN MEHREREN AKTEN

25.03.2009

Andrea Ellen Ostheimer

Die Demokratische Republik Kongo wird im Jahre 2010 ihr 50-jähriges Jubiläum der Unabhängigkeit feiern. Eine Unabhängigkeit, die der Bevölkerung eine kurze Ouverture demokratisch gewählter Politiker bescherte, ehe Maréchal Sese Seko Mobutu sich 1965 an die Macht putschte und für mehr als 30 Jahre ein autokratisches Regime installierte. Ein autoritäres System, das nicht nur die Elite korrumpte, jegliche Opposition unterdrückte, sondern auch die in der Gesellschaft vorherrschende politische Kultur und ihre Werte nachhaltig deformierte. Ein System, das vor allem nach dem Prinzip funktionierte, wer an der Macht ist, bestimmt die Regeln und sollten diese nicht mehr genehm sein, werden sie abgeschafft und durch neue ersetzt. Der Zweck heilige die Mittel!

Das Einparteien-Parlament wurde in der Ära Mobutus zur Wahrung des Scheins aufrechterhalten und konnte sich erst im Zuge der Nationalen Konferenz zur Demokratisierung des

damaligen Zaire emanzipieren und der Oppositionspartei UDPS politischen Raum bieten.

Mit der Revolution der AFDL, der Machtübernahme durch Laurent Desiré Kabila, dem Verbot weiterer Parteien und der Etablierung der Comités du Pouvoir de Peuple verschwand die parlamentarische Arbeit in der Bedeutungslosigkeit. Erst das aus dem Sun-City-Abkommen hervorgehende und die paritätische Machtteilung der ehemaligen Bürgerkriegskontrahenten widerspiegelnde Parlament der Transition konnte seinen legislativen Funktionen gerecht werden.

Die mit großem finanziellen Engagement der internationalen Gemeinschaft durchgeführten Parlaments-, Provinz- und Präsidentschaftswahlen 2006 bildeten schließlich einen weiteren Meilenstein in dem Versuch, in der bereits die Zielbestimmung im Namen führenden Demokratischen Republik Kongo, demokratisch legitimierte Institutionen zu etablieren.

Aus den Wahlen ging ein Parlament (Assemblée Nationale und Senat) hervor, das sich vor allem durch sein Sammelsurium an Parteien und Unabhängigen auszeichnet.

Die Fragmentierung des Parteiensystems spiegelt sich in der Zusammensetzung des Parlamentes wider. Schätzungsweise 273 Parteien sind offiziell registriert und davon 69 in der Assemblée Nationale repräsentiert. Hinzu kommt eine hohe Anzahl an unabhängigen Kandidaten (63).

Vor diesem Hintergrund stellte sich der externe Beobachter zu Recht die Frage, welche Halbwertszeiten den Parteiallianzen, deren Gemeinsamkeiten der Elemente sich auf die Machtfrage beschränkten, beschert sein mochten.

1. AKT: DAS ERSTE DEMOKRATISCH LEGITIMIERTE MEHRPARTEIENPARLAMENT KONSTITUIERT SICH IN DER DR KONGO

Zum Präsidenten der Assemblée Nationale wählten die neu bestellten Volksvertreter einen der populärsten Parlamentarier, Vital Kamerhe. Der ehemalige Generalsekretär der Partei Président Kabila, PPRD, galt als Vertrauter Präsident Kabila und war sicherlich die graue Eminenz im Wahlkampf des Präsidenten. Vital Kamerhe gilt darüber hinaus als eine der führenden Persönlichkeiten des Friedensprozesses und der Abkom-

men von Sun-City. Er wird daher auch oft « le Pacificateur » genannt. Zuletzt bemühte sich Vital Kamerhe als Initiator und Mediator des Friedensabkommens von Goma im Januar 2008 um die Befriedung der beiden Kivu-Provinzen.

Als Parlamentspräsident spielte er eine integrative und souveräne Rolle und unterstützte die Abgeordneten in ihrem Versuch, die Kontrollfunktionen der Legislative wahrzunehmen. Die Regierung Gizengas, die nicht nur durch Führungslosigkeit auffiel, sondern auch im September vergangenen Jahres nicht rechtzeitig zur Haushaltsdebatte einen entsprechenden Entwurf vorlegen konnte, demissionierte letztlich, um sich der parlamentarischen Vertrauensfrage zu entziehen.

Im Gegensatz zu zahlreichen anderen afrikanischen Parlamenten, die aufgrund der Mehrheitskonstellationen und oftmals aufgrund der Einparteidominanz zu reinen „rubber stamp parliaments“ reduziert werden, versuchten die kongolesischen Abgeordneten trotz aller Schwächen zumindest eine parlamentarische Debatte zu initiieren und politikgestaltend zu wirken.

Insbesondere die im Dezember etablierte Initiative, die sogenannte parlamentarische Commissions d'audit, für Bereiche nationaler Relevanz (Bergbau, Forstwirtschaft, Sicherheit, chinesischen Verträge) einzurichten und deren, während der sitzungsfreien Periode durchgeföhrten Evaluierungen, der Regierung in der nächsten Sitzungsperiode zu veröffentlichen, stieß auf Regierungsseite auf viel Unbehagen.

Die Demontage Vital Kamerhes begann allerdings schon viel früher. Sein gegenüber Radio France International geäußerter Kommentar, wonach das Parlament nicht von der Regierungsentscheidung, ruandische Truppen zum Kampf gegen die FDLR ins Land zu holen, informiert worden sei, war lediglich der berühmte Funken, der die Emotionen seiner Gegner und insbesondere jener im eigenen Lager entzündete.

2. AKT: DER KÖNIGSMACHER TRITT AUS DEM SCHATTEN UND GERÄT IN DIE SCHUSSLINIE

Bereits im Juni 2008 lautete eine Schlagzeile in der kongolesischen Zeitung „AfricaNews“ (No193, 23./24.03.2008) „L'opposition sauve Vital Kamerhe: guerre des clans au PPRD“. Darin wird vor allem sein gegen-

über dem Magazin Jeune Afrique gegebenes Interview als Grund für die parteiinternen Machtkämpfe gegen ihn zitiert.

Doch ganz offensichtlich ist es die Unabhängigkeit des Parlamentspräsidenten und seine Popularität, die für den Staatspräsidenten und seine Entourage mehr und mehr zu einem Dorn im Auge wurden. Auch für den Koalitionspartner PALU stellte Kamerhe stets eine potentielle Herausforderung für die im Rahmen der Wahlallianz an PALU verteilten Posten, wie der des Premierministers, dar. In diesem Kontext ist auch die Ende August vergangenen Jahres initiierte Posse des PALU-Parlamentspräsidiumsmitglieds Marc Mvwama zu sehen. Der zweite Vize-Präsident des Präsidiums unterstellte Vital Kamerhe für seine Eheprobleme verantwortlich zu sein und forderte seine Demission. In einem wirren 11-Seiten Brief an den Staatspräsidenten, der der Öffentlichkeit nicht vorenthalten blieb, brachte der mit einer Scheidung brüskierte Politiker seine Anklagepunkte vor. Dieser Versuch, den Ruf des Parlamentspräsidenten zu schwärzen und ihm eine Affäre mit der eigenen Ehefrau anzudichten, scheiterte jedoch kläglich aufgrund seines fragwürdigen Charakters, der mehr an den Stil brasiliianischer telenovela, denn an seriöse politische Umgangsformen erinnerte.

Doch sollte dies nicht die letzte Brüskierung des Parlamentspräsidenten bleiben. Auch wenn Vital Kamerhe selbst in einer Presseerklärung vom 18.11.08 die Entscheidung des Staatspräsidenten verteidigte, das Büro des Parlamentspräsidenten als eigenes Audienzzimmer für den Austausch mit Abgeordneten und Senatoren zu nutzen, bleibt ein fader Beigeschmack zurück. Welches Signal wird hier gegeben, wenn sich die Exekutive inmitten der Volksvertretung etabliert. Wie interpretiert man das Prinzip der Gewaltenteilung und die Rolle des Parlamentes als Kontrollorgan der Regierung, wenn der Staatspräsident im ehemaligen Büro des Parlamentspräsidenten sein Lager aufschlägt?

Die Liste der Versuche Vital Kamerhe zu diffamieren, setzte sich fort. Nach der abtrünnigen Ehefrau des Kollegen, unterstellte man den Kauf einer Villa in Marokko mit öffentlichen Mitteln sowie Misswirtschaft in der Leitung des Präsidiums. Dabei schien stets die Kritik vor allem aus den eigenen Reihen und weniger von Seiten der Opposition zu kommen. Insbesondere die zahlreichen parlamentarischen Anfragen an die Regierung, die vom Parlamentspräsidenten nicht unterbunden wurden, schienen seine Loyalität gegenüber der Regierungsallianz AMP in Frage zu stellen.

3. AKT: PARLAMENTARISCHE KONTROLLFUNKTION UND POLITISCHE KULTUR AUF KOLLISIONSKURS

Die Politik der kongolesischen Regierung und ihre Versuche, mit militärischen Mitteln das Problem der bewaffneten Milizen im Osten des Kongo zu lösen, waren bereits in der Vergangenheit stets kläglich gescheitert. Zu Recht forderte daher das kongolesische Parlament auf dem Höhepunkt der Krise Ende Oktober 2008 in ihrem Plan de sortie des crises eine Verhandlungslösung und keine weiteren militärischen Aktionen. Die Unterzeichnung eines nicht-öffentlichen Abkommens, das die militärische Präsenz eines Nachbarstaates auf kongolesischem Territorium vorsah, stellte daher für die weder informierten noch konsultierten und sich in ihrer sitzungsfreien Periode befindlichen Volksvertreter einen Affront dar. Ein Grund per Petition eine Sondersitzung der Assemblée Nationale zur Diskussion der geheimen Verträge zwischen Kigali und Kinshasa zu fordern.

Doch diese Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrollfunktion scheint in den Reihen der Regierungsallianz nicht akzeptierbar zu sein. Mit fragwürdigen Methoden versuchte man in der Folge ein demokratisch legitimiertes Parlamentspräsidium auszuhebeln und die Legislative zu schwächen.

Am Tag der Parlamentseröffnung versuchte die Regierungsallianz AMP ihre Abgeordneten daran zu hindern, an der Eröffnungsveranstaltung teilzunehmen. Die öffentliche Übertragung durch den staatlichen Sender RTNC wurde gestört und Aktivisten der Zivilgesellschaft, die vor dem Parlament zur Unterstützung Kamerhes demonstrieren wollten, wurden am Tag zuvor verhaftet und erst nach Intervention der internationalen Gemeinschaft freigelassen. Die „unabhängige“ Justiz, sonst stets präsent während der Eröffnungszeremonie, optierte ebenfalls für eine Politik des leeren Stuhls.

Die Eröffnung der Sitzungsperiode erfolgte bereits mit einem reduzierten Präsidium, da linientreue Mitglieder ihre Ämter bereits während der parlamentarischen Ferien niedergelegt hatten. Von Vital Kamerhe erwartete man ebenfalls seine Demission. Dieser zog sich jedoch in seiner Eröffnungsrede auf die rechtlichen Rahmen der Verfassung und der Geschäftsordnung zurück. Da eine Demission lediglich durch ein Misstrauensvotum im Plenum eingefordert oder akzeptiert werden kann, wurde die Angelegenheit an den Rat der Präsidenten verwiesen, die das Datum für besagtes Plenum und dessen Tagesordnung festlegten. Der Tag X wurde für den 25. März bestimmt.

Obgleich die Eröffnungssitzung zeigte, dass die Reihen der Regierungslizenz nicht geschlossen sind und nicht jeder Abgeordnete der Mehrheit diese an autokratische Regierungszeiten erinnernden Rochaden mitträgt, ist davon auszugehen, dass Vital Kamerhes Amtszeit als Parlamentspräsident am 25. März enden wird. Zu viele Abgeordnete wurden eingeschüchtert, zu viele braune Umschläge wechselten ihre Besitzer. Sein Nachfolger, der Generalsekretär der PPRD, Evariste Boshab, steht bereits in den Startlöchern. Die Opposition versucht zwar noch mit drei Anträgen zur Interpellation des Premierministers Sand in das Getriebe zu streuen, wird jedoch die Ablösung Vital Kamerhes damit nicht verhindern können.

EPILOG: VON STAATSBESUCHERN, POLITISCHEN WEGGEFÄHRTEN UND ZURÜCKKEHRENDE MILIZEN

Während politische Weggefährten aus der Transitionsperiode, wie der ehemalige Vizepräsident Azerias Ruberwa und seine Partei RCD (beide selbst Kigali nahe stehend) Präsident Kabila auf die Schulter klopfen und seinen Mut zur Lösung der Krise im Osten öffentlich hervorheben, kehren nach dem Abzug der ruandischen Soldaten die FDLR Milizen in ihre vorherigen Positionen in Kivu zurück und üben dort Vergeltung an der lokalen Bevölkerung. Schätzungsweise 495 Kämpfer und 2000 Zivilisten befinden sich erneut auf kongolesischem Territorium. Insbesondere in den Regionen Walungu und Kahele in Süd-Kivu widersetzen sich die FDLR den militärischen Operationen und versucht, ihre ökonomischen Interessen zu verteidigen. Bereits mehrere tausend Kongolesen wurden in den letzten Wochen erneut intern vertrieben. Das Problem der FDLR-Milizen bleibt daher nach wie vor virulent und wurde mit der ruandisch-kongolesischen Operation keinesfalls aus der Welt geschafft.

Mit der CNDP, die mit der Absetzung General Nkundas und dessen Verhaftung durch ruandische Truppen auf Regierungsseite wechselte, wurde inzwischen ein Abkommen ausgehandelt, dass im Geiste der Verhandlungen von Nairobi unter der Ägide des UN-Sondergesandten Olusegun Obasanjo, der Region den langersehnten Frieden bringen soll. Bereits in den vergangenen Wochen unterstützten die in die kongolesische Armee integrierten CNDP-Kämpfer die FARDC in ihren Vorstößen gegen die FDLR. Doch selbst wenn eine Integration der CNDP in die kongolesischen Streitkräfte gelingen sollte, dem Kampf gegen die Straflosigkeit wird man mit einem solchen Abkommen einen Bärenhund erweisen. Bereits bei ihrem letzten Besuch in Kinshasa wies die Kanzlerin des Internationalen Straf-

gerichtshofes, Silvana Arbia daraufhin, dass es nicht akzeptabel sei, juristische Verfahren aufgrund politischer Erwägungen zu blockieren. Diese Aussage bezieht sich vor allem auf den laufenden internationalen Haftbefehl für den CNDP-Führer Bosco Ntaganda, der bislang von kongolesischen Autoritäten als „not touchable“ behandelt wird. Darüber hinaus stellt die Nicht-Bezahlung der Streitkräfte und insbesondere der neu integrierten CNDP-Einheiten ein kontinuierliches Problem dar, das die Disziplinlosigkeit und die Extraktionen innerhalb der Bevölkerung weiterhin nähren wird.

Um das Bild einer Erfolgsgeschichte zu wahren und vor allem um den Staatsbesuch von Frankreichs Präsident Sarkozy nicht mit unrühmlichen Auseinandersetzungen in und eventuell auch vor der Assemblée Nationale zu beflecken, wurde dessen geplante Rede vor dem Plenum bereits auf den Senat beschränkt. Den Erfolg eines Staatsbesuches mag man damit zwar retten können, jedoch nicht das Bild, das sich mehr und mehr von den fragilen demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen in der DR Kongo abzeichnet.

Art. 100 der kongolesischen Verfassung vom 18.02.2006 hält die Rolle des Parlamentes als Kontrollorgan der Regierung fest und Art. 101 enthält die klare Vorgabe „Tout mandat impératif est nul.“, d.h. es gibt kein imperatives Mandat. Der Abgeordnete unterliegt lediglich in seinen Entscheidungen seinem Gewissen. Wie dieses Gewissen am morgigen Tag schlagen und von welchen Faktoren es beeinflusst sein wird, wird wegweisend sein für den weiteren Demokratisierungsprozess in der DR Kongo und die Entwicklung seiner politischen Kultur.

MALAWI

WAHLEN IN MALAWI – DEUTLICHER SIEG FÜR BINGU WA MUTHARIKA

22.05.2009

Annette Schwarzbauer

Am 19. Mai 2009 fanden in Malawi Präsidentschafts- und Parlamentswahlen statt. Amtsinhaber Bingu wa Mutharika gewann mit deutlicher Mehrheit die Präsidentschaftswahlen. Seine erst vor vier Jahren gegründete Partei DPP (*Democratic Progressive Party*) verfügt jetzt über die Mehrheit der Sitze im Parlament. Die Wahlen verliefen friedlich.

Bei den vierten freien Mehrparteienwahlen in Malawi seit 1994 wurden der Staatspräsident und die Abgeordneten des 193 Sitze umfassenden Parlaments gewählt. Nach britischem Vorbild stellen sich die Kandidaten für das Parlament jeweils in einem Wahlkreis zur Wahl und ziehen bei Gewinn der relativen Mehrheit in die *National Assembly* ein. Am Freitag, dem 22. Mai 2009 um 1.00 Uhr morgens, nach Auszählung von 93 Prozent der Stimmen, erklärte die Vorsitzende der Wahlkommission von Malawi, Anastansia Msosa, Bingu wa Mutharika zum Gewinner der Wahl. Die Zeremonie der Amtübernahme findet im Beisein von afrikanischen Staatspräsidenten bereits am Freitag statt. Das verkündete Ergebnis sieht folgendermaßen aus:

- Bingwa Mutharika (DPP): 66 %
- John Tembo (MCP): 31 %
- Walter Chibambo (PETRA): < 1 %
- Edington Masauli (RP): < 1 %
- Loveness Gondwe (NARC): < 1 %
- James Nyondo (unabhängig): < 1 %
- Gowa Nyasulu (AFORD): < 1 %.

Nach dem letzten Stand der noch andauernden Auszählung der Stimmen für die Parlamentswahlen hat die DPP 78 Sitze des 193 Abgeordnete zählenden Parlaments gewonnen, die *Malawi Congress Party* (MCP) unter Vorsitz von John Tembo 18, Muluzis (*United Democratic Front*) UDF 12 Sitze. Jeweils ein Sitz gingen an die *Alliance for Democracy* und *Malawi Forum for Unity and Development*, 23 an unabhängige Kandidaten.

Damit wird Mutharika – im Gegensatz zu seiner ersten Amtszeit, in der er nach Amtsübernahme eine eigene Partei gründete – über eine Mehrheit im Parlament verfügen, was die Blockade der letzten Amtszeit lösen sollte.

VON BANDA ÜBER MULUZI ZU WA MUTHARIKA

Hastings Kamuzu Banda führte Malawi 1964 durch Verhandlungen aus der britischen Kolonialherrschaft in die Unabhängigkeit. Mit Hilfe einer auf ihn zugeschnittenen Verfassung machte er die MCP, vor allem im Zentrum des Landes stark und zur Einheitspartei des Landes. Politische Opposition wurde rücksichtslos verfolgt, und in Bandas Regierungszeit kam es zu schweren Menschenrechtsverletzungen. Die ersten freien Wahlen des Landes, die 1994 auf Druck der Geber durchgeführt wurden, gewann Bakili Muluzi von der UDF, liberal, vor allem im Süden von Malawi stark), der das Land in zwei aufeinanderfolgenden Amtszeiten regierte. Muluzi war bis 1982 Generalsekretär der MCP, die er dann wegen interner Auseinandersetzungen verließ.

Seit Mitte 2004 war Staatspräsident Bingwa Mutharika, zunächst für die UDF im Amt, der mit seinen Maßnahmen gegen die Korruption, der Sanierung des Haushalts und anderer Reformen das Vertrauen der internationalen Gemeinschaft nach den Korruptionsskandalen seines Vorgängers zunächst wiederherstellen konnte. Ende Januar 2005 trat er nach Differenzen mit seinem Vorgänger Muluzi und der Regierungspartei UDF aus dieser aus und gründete die Democratic Progressive Party (DPP).

Im Parlament schlossen sich die einstigen Rivalen UDF und die ehemalige Einheitspartei MCP darauf hin zu einem informellen Oppositiobnsbündnis zusammen und blockierten die Arbeit der Regierung. Die Parteienlandschaft ist unübersichtlich mit zahlreichen kleineren Neugründungen und zeichnet sich durch starken Personalismus aus.

SCHARFE TÖNE IM WAHLKAMPF

Das Parlament wurde am 20. März 2009 aufgelöst, anschließend begann die offizielle Wahlkampfphase. Es herrschte allgemein Sorge über mögliche Konflikte im Vorfeld und im Anschluss an die Wahlen. Ein kritischer Punkt war die zurückgewiesene Kandidatur des Ex-Präsidenten Bakili Muluzi. Laut Verfassung ist nach zwei Amtszeiten als Präsident keine weitere zugelassen, aber die Interpretation Muluzis besagte, dass ein Ex-Präsident nach einmaligem „Aussetzen“ erneut kandidieren könne. Am 20. März wurde die Kandidatur durch die malawische Wahlkommission abgelehnt. Durch den Zeitpunkt der Entscheidung – einen Tag vor Wahlkampfbeginn – wurde der Partei UDF keine Zeit gelassen, einen alternativen Kandidaten aufzustellen. Muluzi versuchte erfolglos, seine Kandidatur doch noch auf dem Rechtsweg durchzusetzen; drei Tage vor der Wahl entschied das Verfassungsgericht gegen die Kandidatur. Ex-Präsident Muluzi wurde ferner am 26. Februar 2009 wegen des Verdachts der Veruntreuung von rund elf Millionen US-Dollar, die für die Entwicklungszusammenarbeit bestimmt waren, während seiner letzten Amtszeit verhaftet. Zwar wurde er anschließend wieder freigelassen, muss sich aber vor Gericht zu 86 Anklagepunkten äußern. Seine Anwälte warfen der Regierung ein politisch motiviertes Verfahren vor. Am 8. März 2009 schlossen UDF und MCP ein Wahlbündnis, in dem der Präsidentschaftskandidat der alten Banda-Partei, John Tembo, unterstützt wurde. Tembo war Jahrzehntlang enger Vertrauter von Banda. Man wolle gewinnen und gemeinsame Ziele erreichen, so ein UDF-Vertreter. Bakili Muluzi warb bei den UDF-Anhängern aktiv für Unterstützung des Bündnisses. Der Wahlkampf nahm daraufhin an Schärfe zu. Die DPP zeigte alte Fernsehaufzeichnungen mit heftigen Attacken von Muluzi gegen Tembo und Aufnahmen, in denen Tembo von Banda diskreditiert wurde. Die Gegner bezichtigten sich ferner gegenseitig der geplanten Wahlfälschung.

DIE WAHLEN

Ausländische Beobachter haben die Wahlen meist positiv bewertet. Die Wahlbeteiligung sei gut und der Verlauf der Wahlen friedlich gewesen. Zu Zwischenfällen oder Schwierigkeiten in den Wahllokalen sei es vereinzelt gekommen, diese seien dann aber gelöst worden. Bemängelt wurde der fehlende gleichberechtigte Zugang zu den staatlichen Medien für die Wahlwerbung der Parteien. In den staatlichen Medien wurde fast ausschließlich Werbung der DPP gesendet. Selbst in den Nachrichten wurde jeweils ausführlich über die Wahlkampfaktivitäten von DPP und Bingu wa Mutharika berichtet. Die EU-Beobachtermission hat noch kein Statement abgegeben. Bakili Muluzi gratulierte bereits am 21. Mai 2009, vor Verkündigung der Ergebnisse durch die Wahlkommission, Bingu wa Mutharika zum Wahlsieg und setzte sich damit von seinem Bündnispartner und Präsidentschaftskandidaten John Tembo deutlich ab, der die Korrektheit der Ergebnisses noch anzweifelte und äußerte, es habe Fälschungen gegeben. Er könne sich nicht vorstellen, dass Mutharika und DPP landesweit solchen Erfolg gehabt haben könnten. Im landesweiten Erfolg liegt eine Besonderheit der Wahlen: regionale Loyalitäten zu bestimmten Parteien bzw. Personen haben anscheinend keine Rolle gespielt. Bingu wa Mutharika hat im gesamten Land klare Gewinne erzielt. Anscheinend haben die Wähler bewusst Erfolge honoriert und/oder Opportunismus abgestraft. Das Zweckbündnis der ehemaligen Gegner MCP und UDF hat sich jedenfalls für beide Parteien nicht ausgezahlt.

60 Prozent der Mitglieder des jetzt gewählten Parlaments werden Neulinge sein. Einige Schwergewichte sowohl von Regierungs- als auch auf Oppositionsseite haben ihren Wahlkreis an kaum bekannte Kandidaten verloren. Auch dies zeigt, dass die Wähler ihre Unzufriedenheit mit einzelnen Abgeordneten klar ausgedrückt haben.

MALI

TERRORANSCHLÄGE IN DER SAHELZONE HÄUFEN SICH

GERÄT MALI INS FADENKREUZ VON AL-QAIDA?

17.07.2009

David Robert / Anja Casper

Nach der Ermordung des Briten Edwin Dyer durch die Gruppe al-Qaida des Islamischen Maghreb hat Mali einen Kampf „ohne Gnade“ gegen die Terroristen angekündigt. An gutem Willen fehlt es der Regierung in Bamako nicht, allerdings kann der Wüstenstaat das Problem kaum alleine bewältigen.

Verantwortlich für die Entführung und Ermordung von Dyer ist die Gruppe al-Qaida des Islamischen Maghreb, die 2006 aus der Verbindung der algerischen „Salafistischen Gruppe für Predigt und Kampf“ mit al-Qaida entstand. Seit drei Jahren weitet die Gruppierung ihre Aktivitäten zunehmend auf die umliegenden Länder der Sahelzone aus, in denen es vorher nur vereinzelte, kleinere Anschläge von terroristischen Gruppen gab, die allerdings nicht in ein internationales Netzwerk integriert waren. Algerien, welches bisher im Zentrum der Aktivitäten von Terroristen stand, unterstützt Mali bereits im Kampf gegen al-Qaida des Islamischen Maghreb, wohl wissend, dass der Binnenstaat Mali mit einer Armeestärke von 8.000 Mann nicht in der Lage ist, seine Außengrenzen – 1.200 km mit Algerien und 900 km mit Mauretanien – alleine zu kontrollieren.

UNÜBERSCHAUBARE SAHELZONE IST IDEALER RÜCKZUGSORT FÜR TERRORISTEN

Es wird vermutet, dass sich die Terroristen in der Sahelzone auch über die Ländergrenzen hinweg frei bewegen können. Hinzu kommt, dass der Nordosten des Landes bereits als staatsfreie Zone gilt, in der die Tuareg-Rebellen das Sagen haben. Es ist daher naheliegend, dass der al-Qaida Ableger mit den Tuareg kooperiert. Nach den Unruhen der letzten Jahre ist es in jüngster Zeit in Mali nicht mehr zu Auseinandersetzungen mit den Nomaden gekommen, allerdings ist nicht auszuschließen, dass diese, wenn auch nur mittelbar, in die jüngsten Zwischenfälle verwickelt sind.

Das Siedlungsgebiet der Nomaden erstreckt sich über fünf Länder südlich der Sahara. Damit entspricht es in etwa dem Territorium, in dem sich nun die Terroristen niedergelassen haben. Auch in anderen Ländern der Sahelzone, besonders im Niger, gab es in der Vergangenheit immer wieder Konflikte zwischen staatlicher Autorität und den Tuareg. Genau wie Mali ist Niger ein Flächenstaat von 1,2 Millionen km² mit einer Bevölkerung von zwölf Millionen und einer Armeestärke von nur 5.000 Mann. Auch im Niger kämpfen die Tuareg für bessere Lebensverhältnisse und für eine bessere Repräsentation in der staatlichen Administration. Diese Parallele zeigt, dass die Lösung des Tuareg-Konflikts in der Sahelregion notwendig ist, um effektiv gegen al-Qaida des Islamischen Maghreb vorgehen zu können.

Um die lokale Bevölkerung in ihre Aktivitäten einzubinden und sie für illegale Geschäften wie Waffen- und Drogenschmuggel zu gewinnen, haben sich die Islamisten teilweise mit Frauen aus dem Nordosten Malis verheiratet. Auch von Schutzgeldzahlungen, die die Bevölkerung an die Gruppe zahlt, ist die Rede. In der armen Sahelzone ist es ein Leichtes, sich für einige tausend Dollar die Hilfe und Unterstützung der lokalen Bevölkerung zu erkaufen. Somit haben sich die Terroristen ein funktionierendes Netzwerk und eine eigene Infrastruktur geschaffen und verfügen in dem Flächenstaat Mali über eine sichere Rückzugsmöglichkeit.

KÄMPFE ZWISCHEN ARMEE UND TERRORISTEN NEHMEN ZU

Das Land steht dieser Entwicklung jedoch nicht tatenlos gegenüber. Mitte Juni reagierte die malische Armee, vermutlich als Konsequenz auf die Ermordung Dyers, mit einer Großoffensive gegen ein Terrorcamp im Nordosten des Landes. Nach malischen Angaben wurden bei der Aktion 26 Islamisten getötet. Es handelt sich um die erste Offensive dieser Art

auf malischem Territorium. Nach dem Angriff begann eine Serie von Angriffen und Gegenangriffen, beim letzten Anschlag der islamistischen Terroristen am 4. Juli wurden nach Angaben der Gruppe 28 malische Soldaten getötet, davor hatte die Gruppe einen hochrangigen malischen Militär in seinem Haus nahe Timbuktu umgebracht. Al-Qaida des islamischen Maghreb kündigte indes weitere Anschläge an, die auch dem malischen Präsidenten Amadou Toumani Touré (ATT) gelten sollen. Die Islamisten beschuldigen ihn, seine Armee mit der Unterstützung westlicher Länder gegen sie aufgehetzt zu haben.

TERRORISTEN PROFITIEREN VON DER SCHWÄCHE DER NATIONALSTAATEN

Terrorismus ist in der Sahelzone kein neues Phänomen, seit vielen Jahren gibt es Ausschreitungen zwischen Tuareg-Rebellen und staatlichen Autoritäten, die immer wieder Menschenleben fordern. Jedoch ist die Tuareg-Krise ein regionales Problem, die jüngsten Anschläge in der Region hingegen gehen auf das Konto einer international agierenden Terrororganisation, die über bessere technische und finanzielle Mittel verfügt, als die Tuareg-Kämpfer.

Die Ermordung der ersten westlichen Geisel in der Region zeigt, welche Gefahr von der islamistischen Terrororganisation ausgeht. Bisher galten Geiselnahmen von westlichen Touristen in der Region als erträgliche Einnahmequelle für die Islamisten. Es schien, als ob Aktivitäten wie Schmuggel, Geldwäsche oder Waffengeschäfte in der Sahelzone lediglich der Geldbeschaffung dienten. Nun deutet sich eine Radikalisierung und Politisierung der Gruppe an. Die Islamisten profitieren von den schwachen Nationalstaaten, die nicht das gesamte Territorium unter ihre Kontrolle bringen können. Somit ist die Sahelzone ein optimales Rückzugsgebiet für terroristische Gruppen, die zudem über regionale Netzwerke verfügen und die lokale Bevölkerung in ihre Aktivitäten einbinden. Die Region droht somit, eine Bastion für terroristische Gruppen zu werden, die unter dem Zusammenschluss von al-Qaida des Islamischen Maghreb agieren, und gleichzeitig ein Drehkreuz für alle Sorten von Schmuggelwaren zu werden.

Mali und andere Sahelstaaten stehen dieser Entwicklung ohnmächtig gegenüber, sie verfügen weder über Mittel noch über Strategien, die Terrorzellen zu bekämpfen. Seit Beginn der Unruhen hatte Präsident ATT mehrmals gesagt, dass sein Land nicht über die notwendigen Mittel verfüge, um die Sahelzone zu befrieden und unter staatliche Kontrolle zu

bringen. Dass die Sahelzone immer mehr zum Rückzugspunkt für terroristische Aktivitäten wird, ist auch anderen Ländern bewusst, die USA versuchten deshalb, Anfang 2007 ein militärisches Regionalkommando (AFRICOM) in der Region anzusiedeln, scheiterten aber am Protest der afrikanischen Staaten. Auch die Afrikanische Union wehrte sich gegen die Militärpräsenz der Amerikaner auf dem Kontinent. Auch kann von einer zunehmenden Islamisierung der Gesellschaft gesprochen werden. Es gibt vermehrt in Kuwait ausgebildete Imame, die eine radikale Interpretation des Islam predigen und die als gemäßigt geltende Bevölkerung zu beeinflussen versuchen.

BISHER KEINE EINHEITLICHE STRATEGIE DER SAHELSTAATEN ERKENNBAR

Aber auch die Rolle des Präsidenten ATT im Kampf gegen die Terroristen ist nicht unumstritten. Bereits seit Jahren plant er eine internationale Sicherheitskonferenz, allerdings setzt der Präsident auf eine Konsenslösung und möchte es sich mit keiner Partei verderben. Er verwendet viel Zeit und Energie darauf, die Regierungsgeschäfte im Konsensmodus abzuwickeln, was sich auch in seiner Herangehensweise an die Konferenz widerspiegelt. Kritiker werfen ihm daher vor, nicht entschlossen genug an das Problem heranzugehen. Auch die Zusammenarbeit mit Algerien leidet unter der Zaghaftigkeit des Präsidenten. Von algerischer Seite kommt der Vorwurf, Mali ginge nicht entschieden genug gegen die Islamisten vor, was Mali wiederum mit Anschuldigungen gegen Algerien, es fehle an Entschlossenheit gegen die Tuareg-Rebellen, quittiert. Auch die Afrikanische Union kann nur bedingt tätig werden, ihr fehlen finanzielle und technische Kapazitäten, um eingreifen zu können. Somit bleibt nur die Vermittlerrolle. Derweil arbeitet die Organisation an einer gemeinsamen Resolution gegen die Zahlung von Lösegeldern bei Geiselnahmen, Hintergrund ist die Befürchtung der internationalen Staatengemeinschaft, dass diese Zahlungen zur Finanzierung von Terrornetzwerken dienen könnten. Angesichts der jüngsten Geschehnisse scheint es jedoch, als ob diese Gefahr zweitrangig geworden ist und die Beschlüsse der Afrikanischen Union hinter der Strategie der Terroristen zurückbleiben.

Mali und die angrenzenden Sahelstaaten benötigen daher dringend internationale Hilfe im Kampf gegen die Terroristen. Es scheint sonst nur eine Frage der Zeit, bis sich deren Aktivitäten ins Landesinnere erstrecken werden und die gesamte Region destabilisieren könnten.

MAROKKO

ZWANZIG JAHRE ARABISCHE MAGHREB-UNION: EINE BESTANDSAUFNAHME

19.06.2009

Thomas Schiller / Jerome Kuchejda

Vor zwanzig Jahren wurde in Marrakesch die Arabische Maghreb-Union (AMU) ins Leben gerufen. Anlässlich dieses Jubiläums bietet sich die Gelegenheit einer Bestandsaufnahme der Regionalintegration in Nordafrika. Gleichzeitig sollen die fünf Maghrebstaaten einem Vergleich unterzogen werden. Die Leitfrage ist hierbei, ob sich Libyen, Algerien, Tunesien, Marokko und Mauretanien in dieser Zeit wirtschaftlich, sozial und technologisch näher gekommen sind und welche Unterschiede fortbestehen. Auch soll diese Analyse als Basis dienen um die Herausforderungen einer erfolgreichen Regionalintegration in Nordafrika herauszustellen.

DIE MAGHREBSTAATEN IM VERGLEICH

Der so genannte große Maghreb (*al-maghrib el kebir*: arabisch für „der Westen“) umfasst die Länder Libyen, Tunesien, Algerien, Marokko und Mauretanien, die sich 1989 in der AMU politisch zusammenschlossen. Diese fünf Staaten sind aber keineswegs eine homogene Gruppe. Sie unterscheiden

sich geographisch, demographisch, politisch, wirtschaftlich und teilweise historisch stark voneinander.

Libyen ist in dieser Gruppe gemessen am Pro-Kopf-Einkommen das reichste Land. Es stand von 1911 bis 1943 unter italienischer Kolonialherrschaft und wurde nach einem blutigen Unabhängigkeitskrieg, der über ein Viertel der libyschen Bevölkerung das Leben kostete, 1951 in die Unabhängigkeit entlassen. Als so genannter „Rentierstaat“ bezieht es seine Einnahmen fast zu 100 Prozent aus Erdölexporten. Regiert wird es seit nunmehr 40 Jahren vom selbsternannten Revolutionsführer Muammar al-Gaddafi, der das Land de facto nach Belieben kontrolliert. Bei einer Fläche von über 1,7 Millionen Quadratkilometern und gerade einmal 6,1 Millionen Einwohner ist es sehr dünn besiedelt.

Tunesien hingegen ist das flächenmäßig kleinste Land im Maghreb, hat mit 10,3 Millionen Einwohnern aber eine relativ hohe Bevölkerungsdichte. Es wurde 1883 in das französische Kolonialreich eingegliedert und erlangte 1956 weitgehend unblutig seine Unabhängigkeit. Obwohl Tunesien längst nicht so rohstoffreich ist wie seine beiden Nachbarn Algerien und Libyen, hat es vor allem ab den frühen 80er Jahren durch Reformen eine überdurchschnittliche wirtschaftliche Entwicklung erfahren und liegt heute mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 7.534,6 US-Dollar über dem Durchschnitt der MENA-Staaten (Middle East and North Africa, siehe Grafik 1). Politisch geführt wird das Land seit 1987 von Präsident Zine el-Abidine Ben Ali, der 2004 zum dritten Mal wiedergewählt wurde und das Land mit autoritarem Stil regiert.

Algerien ist ein weiterer so genannter „Rentierstaat“, in dem der Erdöl- und Erdgassektor prädominant sind. Mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 6.538,7 US-Dollar im Jahr 2007 liegt es zwar etwas über dem Durchschnitt der Region, erreicht aber nur halb soviel wie Libyen. Auch ist das Wohlstandsgefälle in Algerien weit größer als im benachbarten Tunesien. Es ist der flächenmäßig größte Staat im Maghreb und hat mit 33,9 Millionen auch die meisten Einwohner. Ebenso wie Tunesien stand es über ein Jahrhundert lang unter französischer Kolonialverwaltung (1847-1962) und war zeitweise sogar integraler Bestandteil Frankreichs (drei Départements: Oran, Algier, und Constantine). Im Gegensatz zu Tunesien und Marokko musste die Unabhängigkeit im Algerienkrieg (1954-62) allerdings hart erkämpft werden. Politisch geführt wird das Land seit 1999 von Staatspräsident Abd Al-Aziz Bouteflika, der im April 2009 mit über

90 Prozent der abgegebenen Stimmen im Amt bestätigt wurde. Zwar weist Algerien einen gewissen Grad an politischem Pluralismus auf, doch geht dieser nicht sehr tief.

Marokko hingegen ist ein flächenmäßig mittelgroßes Land, hat mit 32,4 Millionen aber eine relativ hohe Bevölkerungsanzahl. Es sieht sich dem Selbstverständnis nach als „offenes“ Land und setzt wirtschaftlich stark auf Tourismus. Mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 2.389,4 US-Dollar im Jahr 2007 liegt es aber deutlich hinter seinen östlichen Nachbarn und auch unter dem Durchschnitt im MENA-Raum. Ab 1912 stand es teilweise unter französischer und teilweise unter spanischer Protektoratsverwaltung. Erst 1956 wurde es zeitgleich vereinigt und in die Unabhängigkeit entlassen. Marokko ist die einzige konstitutionelle Monarchie in Nordafrika und wird seit 1999 von König Mohammed VI. regiert. Zwar garantiert die Verfassung dem Monarchen nahezu absolute Macht, jedoch sind die politischen Freiheiten in Marokko im Vergleich zu den anderen Staaten im Maghreb beachtlich.

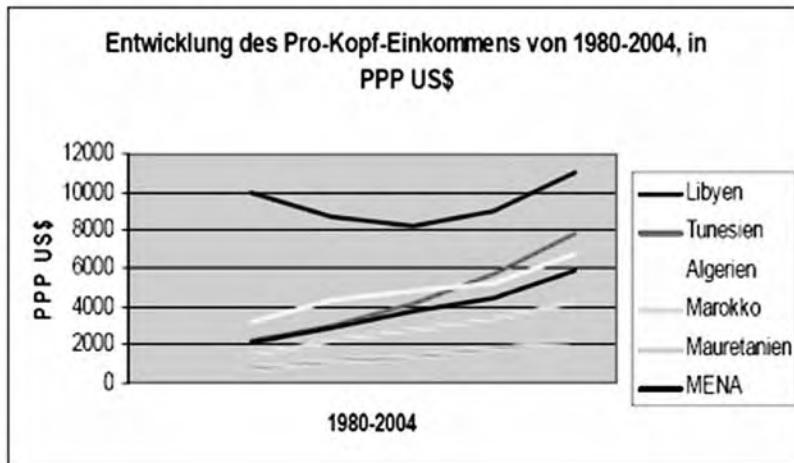
Mauretanien schließlich besitzt bei einer Fläche von über eine Million Quadratkilometer gerade einmal 3,2 Millionen Einwohner und besteht fast ausschließlich aus Wüste. Häufig wird es nicht als Teil des Maghreb, sondern von Subsahara-Afrika gesehen; jedoch orientiert es sich selbst stark in Richtung Nordafrika, was es mit der Mitgliedschaft in der AMU unterstreicht. De facto bleibt es jedoch ein Subsahara-Staat: mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 930,8 US-Dollar im Jahr 2007 liegt es abgeschlagen auf Platz 5 innerhalb der AMU. Ab 1904 war Mauretanien französisches Territorium im Rahmen Französisch-Westafrikas und ab 1920 französische Kolonie. 1960 wurde es in die Unabhängigkeit entlassen. Mauretanien galt stellenweise als Hoffnungsträger der Demokratie in der arabischen Welt. Diese Hoffnungen wurden aber zuletzt mit dem Staatsstreich im August 2008 zunichte gemacht, welcher der zehnte Putsch in der Geschichte des Landes seit der Unabhängigkeit war.

Im Einzelnen stellen sich die fünf AMU-Staaten von Ost nach West wie folgt dar:

Land	Fläche in Mio. km ²	Bevölkerung in Mio. (2007)	Pro-Kopf-Einkommen in US-Dollar (2007)	HDI *-Rang (2008, von insgesamt 179 Staaten)
Libyen	1,7595	6,1	13.593,3	52
Tunesien	0,1636	10,3	7.534,6	95
Algerien	2,3817	33,9	6538,7	100
Marokko	0,4466 (ohne Westsahara)	32,4	2389,4	127
Mauretanien	1,0307	3,2	930,8	140

* Human Development Index

Tabelle 1 (Eigene Darstellung). Zahlen basieren auf Daten des World Economic Forum.



Grafik 1 (Eigene Darstellung). Zahlen basieren auf Daten des World Economic Forum.

Nachfolgend werden diese fünf Staaten einem Vergleich in vier ausgewählten Bereichen unterzogen.

Basisdienstleistungen: In diesem Sektor ist ein deutlicher Unterschied zwischen Libyen, Tunesien, Algerien und Marokko und dem wesentlich ärmeren Mauretanien auszumachen. Während laut Weltbank in den ersten vier Staaten im Jahr 2000 56-69 Prozent der Straßen asphaltiert waren, waren es in Mauretanien gerade einmal 11 Prozent. Auch die Elektrifizierungsrate liegt bei den ersten Vier deutlich über 80 Prozent und zwischen 64 und 81 Prozent der Bevölkerung benutzen ein Mobiltelefon, während in Mauretanien hierzu keine Angaben zur Verfügung stehen (Elektrifizierung) beziehungsweise nur 41,6 Prozent der Menschen ein Handy besitzen (*World Economic Forum: The Global Information Technology Report und UNDP*).

Zugang zu sauberem Trinkwasser haben über 80 Prozent der Menschen in Algerien und Marokko und über 90 Prozent in Tunesien. Im „reichen“ Libyen sind es lediglich 71 Prozent und im Wüstenstaat Mauretanien immerhin noch 60 Prozent (Weltbank). Bei den Internet-Usern liegt Marokko laut *World Economic Forum* als „offenes“ Land mit 21,1 Prozent in 2007 deutlich vor Tunesien (16,7 Prozent) und Algerien (10,3 Prozent). Libyen spielt in dieser Kategorie mit 4,4 Prozent Internet-Usern in einer Liga mit Mauretanien (1 Prozent).

Internationale Konkurrenzfähigkeit: Im Jahr 2005 verzeichnete Marokko laut dem vom *World Economic Forum* veröffentlichten *Global Competitiveness Report* mit 2,8 Milliarden US-Dollar die höchste Rate ausländischer Direktinvestitionen, gefolgt von Algerien (eine Milliarde US-Dollar), Tunesien (800 Millionen US-Dollar), Libyen (300 Millionen US-Dollar) und Mauretanien (115 Millionen US-Dollar). Der Gesamtwert aller Exporte belief sich in Algerien und Libyen auf 30 beziehungsweise 23,5 Milliarden US-Dollar, in Tunesien auf 11 Milliarden US-Dollar und in Marokko auf 10,6 Milliarden US-Dollar (*World Economic Forum: Arab World Competitiveness Report 2007*). Allerdings ist die Exportstruktur von Marokko und Tunesien wesentlich diversifizierter: So beträgt laut AMU-Statistik die Anzahl aller Produkte, deren Wert mehr als 75 Prozent aller Exporte ausmacht, in Tunesien 36, in Marokko 32, in Algerien 2 (Erdöl und -gas) und in Libyen 1 (Erdöl). Mauretanien liegt hier mit einem Gesamtexportvolumen von gerade einmal 724 Millionen US-Dollar abgeschlagen auf Platz 5; exportiert werden in erster Linie Eisenerz und Schalentiere.

Hingegen sieht der *Arab World Competitiveness Report 2007* Mauretanien im Bereich *Technological Readiness* auf Platz 85 von 128 Staaten und somit vor Algerien (Platz 93) und Libyen (Platz 115), allerdings hinter Tunesien (Platz 47) und Marokko (Platz 70). Im *Global Competitiveness Index 2008-2009*, der die internationale Konkurrenzfähigkeit eines Staates anhand von zwölf Faktoren (Infrastruktur, makroökonomische Stabilität, usw.) ermittelt, wird Mauretanien aber auf Platz 131 von 134 geführt. Best Performer ist hier Tunesien (Platz 36), gefolgt von Marokko (Platz 73), Libyen (Platz 91) und Algerien (Platz 99). Auch geht es laut Weltbank in Tunesien am schnellsten, ein Business zu starten (elf Tage), gefolgt von Marokko (zwölf Tage), Algerien (24 Tage) und Mauretanien (65 Tage). Für Libyen liegen keine Daten vor.

Tourismus: Die beiden klassischen Tourismusstaaten in Nordafrika sind Tunesien und Marokko. Laut dem vom *World Economic Forum* veröffentlichten *Travel and Tourism Competitiveness Report* besuchten 2005 6,378 Millionen Touristen Tunesien und 5,843 Millionen Touristen Marokko. Die Tourismusindustrie macht in diesen Ländern ca. ein Zehntel des BSP aus. Erstaunlich ist, dass Marokko 4,617 Milliarden US-Dollar an Tourismuseinnahmen verzeichnet, während Tunesien bei fast identischer Besucherzahl nur auf 2,063 Milliarden US-Dollar kommt. Nach Algerien kamen im selben Jahr immerhin noch 1,743 Millionen Touristen, nach Libyen gerade einmal 149.000 (in 2004). Auf Grund der großen Bedeutung des Erdölsektors spielt die Tourismusindustrie in diesen Ländern aber keine besondere Rolle. In Mauretanien existieren für viele Tourismusstatistiken keine Daten. Lediglich aus dem Jahr 2000 sind 30.000 touristische Besuche zu verzeichnen; 1999 beliefen sich die Tourismuseinkünfte gerade einmal auf 28 Millionen US-Dollar.

Soziale Faktoren: Ein zur Messung sozialer Entwicklung häufig herangezogener Indikator ist der jährlich vom UNDP veröffentlichte *Human Development Index* (HDI). Er klassifiziert Staaten auf einer Skala von 0 bis 1, wobei ein Wert unter 0,5 einen niedrigen, 0,5 bis 0,8 einen mittleren und ein Wert über 0,8 einen hohen Grad menschlicher Entwicklung bedeutet. 2005 erreichten Mauretanien, Marokko, Algerien und Tunesien einen mittleren Wert menschlicher Entwicklung; einzig Libyen gilt mit einem Wert von 0,818 als hoch entwickeltes Land.

Bei den sozialen Faktoren im Einzelnen ist in der Regel eine große Kluft zwischen Libyen, Tunesien, Algerien und Marokko auf der einen und Mauretanien auf der anderen Seite auszumachen. So lag die Lebenserwartung 2005 in den ersten vier Staaten bei über 70, in Mauretanien nur bei knapp über 60 Jahren. Ebenso leben in Mauretanien über 63 Prozent der Menschen von weniger als 2 US-Dollar pro Tag, in den anderen Staaten sind dies zwischen 6,6 Prozent und 15,1 Prozent (für Libyen existieren hierzu keine Angaben). Einzig bei der Analphabetenrate der über 15-Jährigen liegt Marokko gleichauf mit Mauretanien (beide um die 50 Prozent für den Zeitraum 1990-2005), wohingegen in Algerien etwa 30 Prozent, in Tunesien 25 Prozent und in Libyen nur etwa 15 Prozent nicht lesen und schreiben können.

KONSEQUENZEN FÜR REGIONALINTEGRATION

Für die Regionalintegration in Nordafrika lassen sich hieraus folgende Schlussfolgerungen ziehen:

Zunächst einmal sind die wirtschaftspolitischen Konzepte der fünf AMU-Staaten grundlegend verschieden. Algerien und Libyen setzen als staatsgelenkte Erdöl- beziehungsweise Erdgasstaaten in erster Linie auf den Export ihrer Rohstoffe. Marokko und Tunesien hingegen sind „offene“ Staaten, die hohe Einnahmen im Tourismus verzeichnen und auf Grund mangelnder Ressourcen auf internationale Investitionen hoffen. Mauretanien lässt sich als wirtschaftlich nicht konkurrenzfähiges und politisch destabiles Land in keine dieser Kategorien einordnen.

Darüber hinaus verfügen die AMU-Staaten über keine homogenen Märkte, da der Entwicklungsstand von einem Land zum nächsten stark variiert. Auch sind die demographischen Voraussetzungen unterschiedlich: mit über 30 Millionen Einwohner haben Algerien und Marokko einen wesentlich größeren Arbeits- und Absatzmarkt als die beiden bevölkerungsarmen Flächenstaaten Libyen und Mauretanien. Zusätzlich verhindern auf politischer Ebene unterschiedliche Systeme und Ideologien (sozialistische arabische Volks-Dschamahirija in Libyen, konstitutionelle Monarchie in Marokko, islamische Präsidialrepublik in Mauretanien) sowie der algerisch-marokkanische Konflikt um die Westsahara (die Landgrenze zwischen Algerien und Marokko ist geschlossen) bis dato eine sich vertiefende Integration.

In Bezug auf Religion ist der Maghreb allerdings wesentlich homogener als der Maschrek (*al-Mašriq*, arabisch für „der Osten“). Während beispielsweise in Ägypten die christlichen Kopten etwa 10 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachen, ist der Maghreb abgesehen von einigen kleinen christlichen und jüdischen Gemeinden geprägt vom sunnitischen malikitischen Islam. Auch spielt der Sufismus eine nicht zu unterschätzende Rolle. Außerdem besteht abgesehen von den Berbern eine weitgehende ethnische Homogenität (Ausnahme: Mauretanien); ethnische Konflikte und Autonomiebewegungen wie beispielsweise der Kurden im Nahen Osten existieren nicht.

Darüber hinaus verfügen vier der fünf Staaten (Mauretanien, Marokko, Algerien und Tunesien) aufgrund der gemeinsamen Kolonialvergangenheit mit Frankreich über ähnliche kulturelle Bindungen. Vor allem in den maghrebinischen Kernstaaten Tunesien, Algerien und Marokko führt dies zur Wahrnehmung einer Region für sich, die sich durch ihre enge Bindung an Europa und vor allem Frankreich definiert. So ist Französisch in diesen Ländern die Lingua franca der Eliten aus Wirtschaft, Politik und Wissenschaft. Außerdem ist Frankreich der wirtschaftliche, politische und kulturelle Referenzrahmen: Gesetze sind stellenweise eins zu eins aus Frankreich übernommen, an Hochschulen und Universitäten werden eine Reihe von Fächern ausschließlich in französischer Sprache gelehrt, zahlreiche Zeitungen erscheinen auf französisch und zur Ausbildung schicken die wohlhabenden Schichten ihre Kinder häufig in die *France métropolitaine*.

Dies gilt für Mauretanien nur eingeschränkt. Die Bindung an Europa und speziell Frankreich ist aufgrund der größeren Entfernung und der wesentlich kürzeren Kolonialisierung weniger stark. Auch ist die Bevölkerungsstruktur wesentlich heterogener: ca. ein Drittel sind hellhäutige Mauren, ein Drittel Haratin (meist Nachfahren von Sklaven, die sich zum maurisch-arabischen Kulturkreis rechnen) und ein Drittel Schwarzafrikaner.

Libyen war als einziger der fünf AMU-Staaten nicht von Frankreich, sondern von Italien kolonisiert. Dieses (schwere) historische Erbe prägt auch heute noch die Beziehungen zur ehemaligen Kolonialmacht. Erst im August 2008 entschuldigte sich Berlusconi öffentlich für die Gräueltaten der Kolonialvergangenheit und erst im Juni 2009 erfolgte der erste Staatsbesuch Gaddafis in Italien, für den das Land 40 Jahre lang ferner gewesen sei als der Mars wie einige libysche Zeitungen titelten. Insofern

spielt auch die italienische Sprache in Libyen längst keine so große Rolle wie das Französische in den anderen Staaten und auch die Bindungen an Europa sind schwächer ausgeprägt.

WARUM IST REGIONALINTEGRATION IN NORDAFRIKA WICHTIG?

Während sich in vielen anderen Weltregionen die Grenzen öffnen und sich der regionale Handel entwickelt, bleibt Nordafrika eine Ausnahme. Auf gerade einmal 3,36 Prozent schätzt der Generalsekretär der AMU, Habib Ben Yahia, den innermaghrebinischen Handel (gegenüber 21 Prozent innerhalb der ASEAN; 19 Prozent innerhalb der Mercosur- und 10,7 Prozent innerhalb der ECOWAS-Staaten). Somit ist der Maghreb nach Angaben der Weltbank die am wenigsten integrierte Region weltweit. Dies kostet die Maghrebstaaten jährlich ca. 2 Prozent Wirtschaftswachstum. Gleichzeitig blüht in Grenzstädten wie Oujda an der marokkanisch-algerischen Grenze der Schmuggel. Auf über 550 Millionen US-Dollar wurde dieser 2004 von der Handelskammer Oujda geschätzt. Die wenigen Güter, die auf offiziellem Weg zwischen Marokko und Algerien ausgetauscht werden, müssen meist über Europa geliefert werden, was sie durchschnittlich um 4-10 Prozent verteuert.

Ein gemeinsamer Markt würde somit diese „coups du non-Maghreb“ deutlich verringern und den Maghreb auch für ausländische Investitionen interessanter machen. Oft hört man die Klage, dass ausländische Investoren zu wenig in Nordafrika investieren. Allerdings macht die gegenwärtige Abschottungssituation einen Einstieg nicht sonderlich interessant. Ein gemeinsamer Markt mit über 100 Millionen Konsumenten hingegen würde sicherlich mehr Investoren anlocken. Und gleichzeitig könnten die Staaten auch von den jeweiligen Vorteilen der Nachbarn profitieren (z.B. Tourismus in Marokko, Energie in Algerien, Lebensmittelindustrie in Tunesien).

Erhebliches Potenzial besteht auch im Ausbau der transmaghrebinischen Infrastruktur (Maghrebautobahn, Zugverbindung Tunis-Casablanca). Dies könnte gerade in Marokko zusätzliche Einnahmen im Tourismus bringen, denn während in Tunesien jährlich ca. eine Million Algerier Urlaub machen, ist dies in Marokko nicht der Fall. Wichtig wäre auch, das niederliegende Bildungssystem zu verbessern. Hierzu wäre ein Austausch von Studenten und Wissenschaftlern förderlich. Teilweise findet dies bereits statt (z.B. studieren viele Marokkaner in Tunesien), jedoch

sollte dieser Austausch noch weiter institutionalisiert werden (siehe ERASMUS- beziehungsweise Leonardo da Vinci-Programm innerhalb der EU). Letztendlich würde dies der zunehmenden Entfremdung der Bevölkerungen entgegenwirken, die sich wie oben beschrieben vor allem in den drei Kernländern des Maghreb sehr ähnlich sind. Bis dato findet Kontakt lediglich via Flugzeug zwischen den Eliten statt, was paradoixerweise zur Desintegration einer an sich homogenen Region führt.

Den politischen Führern der Maghrebstaaten obliegt es, die Regionalintegration in Nordafrika als zentrale Aufgabe wahrzunehmen und zu vertiefen. Nur über die weitreichende Integration gesellschaftlicher Bereiche können mittel- bis langfristig auch politische Divergenzen zwischen den einzelnen Staaten überwunden werden. Leider besteht aber der Eindruck fort, dass die meisten Verantwortlichen die Bedeutung der Integration noch nicht erfasst haben. Nicht gerade gefördert wird dieses Vorhaben von der EU, die den Maghreb nicht als gemeinsamen Raum erfasst, sondern auf bilaterale Ansätze setzt. Immerhin existiert aber mit der 2008 gegründeten Mittelmeerunion seit kurzem ein Instrument, das im Bereich der Ökologie, Infrastruktur sowie im Energie und Bildungssektor eine regionale Herangehensweise verfolgt.

Kommunalwahlen in Marokko

Sieg für „Königspartei“

01.07.2009

Thomas Schiller / Jerome Kuchejka

Bei den Kommunalwahlen in Marokko am 12. Juni 2009 ging die erst drei Monate zuvor gegründete Partei für Authentizität und Modernität (PAM) als stärkste Partei hervor. Die tatsächlichen Sieger der Wahl waren aber parteiübergreifend die Frauen, die über 3.000 Mandate erhielten. Obwohl internationale Beobachter von freien und fairen Wahlen sprechen, wird abermals der Kauf von Stimmen moniert. Die Wahlen der kommunalen Exekutiven fanden erst einige Tage nach der Kommunalwahl statt.

PALASTNAHE PARTEI FÜR AUTHENTIZITÄT UND MODERNITÄT (PAM) VORNE, ABER FRAUEN SIEGEN

Nach Verkündung der offiziellen Wahlergebnisse erhielt die Partei für Authentizität und Modernität (PAM) des ehemaligen stellvertretenden Innenministers und Königsfreund Fouad Ali El Himma bei den Kommunalwahlen 2009 in Marokko 21,7 Prozent der insgesamt 27.795 Sitze. Auf Platz zwei steht die konservative Partei für Unabhängigkeit (PI) des derzeitigen Premierministers Abbas El Fassi mit 19,1 Prozent der Mandate, gefolgt von der Nationalen Versammlung der Unabhängigen RNI (14,8 Prozent), der sozialistischen Partei (USFP)

(11,6 Prozent), der Volksbewegung (MP) (8 Prozent) und der gemäßigt islamistischen Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung (PJD) (5,5 Prozent). Somit lässt die Partei für Authentizität und Modernität (PAM), die erst einige Monate vor den Wahlen gegründet wurde, die bereits seit Jahrzehnten fest im politischen System Marokkos verankerten traditionellen Parteien deutlich hinter sich. Insgesamt entfielen auf die ersten acht Parteien 90 Prozent der Mandate; die restlichen 10 Prozent der Sitze teilen sich die 22 weiteren Parteien. Als tatsächliche Siegerinnen der Wahlen sind aber parteiübergreifend die Frauen zu nennen. Insgesamt standen 20.458 Frauen zur Wahl, von denen 3.406 ein Mandat erhielten. Die Hälfte von ihnen ist jünger als 35 Jahre und über 70 Prozent haben einen Hochschulabschluss. Insgesamt entspricht dies einer Frauenquote von 12,3 Prozent und ist um ein Vielfaches höher als bei den Kommunalwahlen 2003, als gerade einmal 127 Frauen in die Kommunalvertretungen einzogen.

Wahlbeteiligung zufriedenstellend, aber Vorwürfe des Stimmenkaufs

Für die Wahlbeteiligung nennen die Behörden einen offiziellen Wert von 52,4 Prozent. Dies ist etwas weniger als bei den letzten Kommunalwahlen 2003 (54 Prozent) und deutlich weniger als 1997 (75,14 Prozent), 1992 (62,75 Prozent) und 1983 (71,94 Prozent). Trotzdem sprechen zahlreiche marokkanische Zeitungen von einem Erfolg und einem Bekenntnis der Marokkaner zur Demokratie, hatte man doch nach den Parlamentswahlen 2007 mit einer Wahlbeteiligung von 37 Prozent befürchtet, dass noch weniger Bürger an die Urne gehen. Allerdings sind in der offiziellen Wahlbeteiligung auch die ungültigen Stimmzettel enthalten, was in Marokko ein Mittel zum Ausdruck politischen Unmuts darstellt. Insgesamt wurden über 770.000 ungültige Stimmen gezählt, was etwa 11 Prozent entspricht und wodurch die tatsächliche Wahlbeteiligung auf ca. 40 Prozent sinkt. Zu erwähnen ist auch, dass die Wahlbeteiligung von einer Region zur anderen sehr stark variiert: So haben im Großraum Casablanca gerade einmal 29 Prozent der Wahlberechtigten ihre Stimme abgegeben, wohingegen im Süden des Landes, das heißt in den Provinzen der Westsahara, eine Wahlbeteiligung von stellenweise knapp 70 Prozent erreicht wurde, was viele Marokkaner als klares Bekenntnis der Bewohner der politisch umstrittenen Westsahara zum Königreich Marokko interpretieren.

Von internationalen Wahlbeobachtern wurden die Wahlen durchweg als fair und frei bewertet. So ist beispielsweise im Bericht der amerika-

nischen *International Strategic Studies Association* (ISSA) von guter Planung, Professionalität, einem hohen Maß an Transparenz, sowie großem Verantwortungsbewusstsein seitens der offiziellen und freiwilligen Wahlhelfer zu lesen. Allerdings wurde in zahlreichen marokkanischen Medien beklagt, dass abermals Wähler „gekauft“ worden seien. Zweifellos ist es aus demokratischer Sicht ein Paradoxon, dass eine erst wenige Monate existierende Partei ein solch hohes Wahlergebnis einfahren kann. Dies hat die Partei für Authentizität und Modernität (PAM) erreicht durch weitreichende (unrealistische) Versprechungen im Vorfeld der Wahlen, eine groß angelegte Wahlkampagne, aber auch durch das gezielte Anwerben von Wählern. Die französischsprachige marokkanische Tageszeitung *Libération* meldet aus Tafraoute im Antiatlas, dass Wahlkandidaten und Parteihelfer am Tag der Wahl gezielt durch die Straßen fuhren, um potentielle Wähler vor dem Gang zur Urne abzufangen. Je nachdem wurden 100 bis 400 marokkanische Dirhams (entspricht 9 bis 36 Euro) pro Stimme gezahlt, Abholservice zu Hause und Fahrt in die meist weit entfernten Wahllokale inklusive. Die örtlichen Behörden seien hierbei durch eine ausgesprochen „negative Neutralität“ aufgefallen, Beschwerden wurden meist gleichgültig entgegen genommen und die Aussicht, dies gegebenenfalls vor Gericht zu bringen, besteht so gut wie nicht.

Trotzdem bleibt Marokko im Vergleich zu anderen Staaten der Region ein Leuchtturm politischer Freiheiten, und die Kommunalwahlen sind ein wesentlicher Bestandteil des eingeleiteten Dezentralisierungsprozess zur Stärkung lokaler und regionaler Entscheidungsträger. Man vergleiche dies nur mit der Situation nach den Präsidentschaftswahlen im Iran, dessen Führung die europäischen Staaten Wahlbetrug im großen Stil vorwerfen. Allerdings bleibt Marokkos Weg der Demokratisierung weiterhin beschwerlich, denn viele Marokkaner haben den Glauben in die Politik verloren und sehen keinen Sinn darin, in einer Monarchie, in der der König nahezu absolutistische Macht genießt, politische Repräsentanten zu wählen. Insofern sind auch die hohe Anzahl der Nichtwähler gerade in den Städten sowie viele Botschaften auf den falsch ausgefüllten Wahlzettel nachvollziehbar. Laut der französischsprachigen marokkanischen Tageszeitung *Le Soir* waren hier unter anderem „Vive Hassan II.“, „Dieu, la Patrie, le Roi“ sowie zahlreiche Liebeserklärungen und Drohungen zu finden.

WAHLEN DER KOMMUNALEN EXEKUTIVE

Wichtiger noch als der Urnengang selbst waren die im Nachgang stattfindenden Wahlen der kommunalen Exekutive. In Rabat konnte sich Fathallah Oualalou von der sozialistischen Partei (USFP) gegen seinen Vorgänger Omar Bahaoui von der Volksbewegung (MP) durchsetzen. Das Zustandekommen einer Koalition zwischen der sozialistischen Partei (USFP) und der islamistischen Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung (PJD) ermöglichte die Wahl Oualalous und die Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung (PJD) ihren Kandidaten zurückzog. Dies erklärt sich nicht aus ideologischen Schnittmengen, sondern aus der Tatsache, dass beide die Partei für Authentizität und Modernität (PAM) als ihren gemeinsamen politischen Feind ansehen. Nach dem schlechten Ergebnis der Sozialisten bei den Kommunalwahlen können sie so jedoch das Bürgermeisteramt in der Hauptstadt besetzen. In Tanger hingegen wurde der Kandidat der Partei für Authentizität und Entwicklung (PAM), Samir Abdelmonda, mit 40 von 63 Stimmen ins Amt gewählt, in Casablanca ist sie immerhin Teil der Koalition zusammen mit der Konstitutionellen Union (UC), der Unabhängigkeitspartei (PI), der Volksbewegung (MP) und der Nationalen Versammlung der Unabhängigen (RNI). Der Bürgermeister Mohamed Sajid wird von der Konstitutionellen Union (UC) gestellt.

In Marrakesch konnte ebenfalls die Kandidatin der Partei für Authentizität und Modernität (PAM) gewinnen. Mit Fatima Zahra Mansouri, einer 33-jährigen Anwältin, stellt erst zum zweiten Mal in der Geschichte Marokkos eine Frau das Amt der Bürgermeisterin. Sie gewann mit 54 Stimmen gegenüber dem Vorgänger Omar Jazouli der Konstitutionellen Union (UC), der 35 Stimmen erhielt. Zuvor gelang dies nur Asmaa Chaâbi, die von 2003 bis 2009 Bürgermeisterin von Essaouira war.

MOSAMBIK

WECKRUF MIT HAHN – DIE NEUE PARTEI MDM IN MOSAMBIK

11.03.2009

Annette Schwarzbauer

Am 6. und 7. März 2009 fand in Beira, der zweitgrößten Stadt Mosambiks, der Gründungskongress der neuen Partei *Movimento Democrático Moçambicano* (MDM) statt. Zum Vorsitzenden wurde erwartungsgemäß der Bürgermeister von Beira, Daviz Simango, gewählt.

Das Symbol der MDM ist ein Hahn und ihr Schlachtruf „Kikeriki“. Das Symbol ist einerseits wichtig zur Wiedererkennung der Partei durch den Wähler auf den Wahlzetteln und soll andererseits natürlich eine Botschaft vermitteln. Die Botschaft des frisch gewählten Vorsitzenden der MDM, des populären Bürgermeisters von Beira, Daviz Simango, lautete dement sprechend, dass alle Mosambikaner aufwachen und daran glauben müssten, dass es möglich sei, tiefgreifende Veränderungen in Mosambik zu erreichen.

DIE ENTSTEHUNG VON MDM

Die MDM tritt an, das herrschende Zwei-Parteien-System mit starker Dominanz der Regierungspartei *Frente de Libertação de Moçambique* (FRELIMO) zu durchbrechen. Die Parteigründung ist die direkte Folge der politischen Turbulenzen im

Rahmen der Kommunalwahlen im November 2008. Daviz Simango hatte seine erste Amtszeit als Bürgermeister von Beira erfolgreich bestritten. Er war bei den zweiten Kommunalwahlen des Landes im Jahr 2003 für die Oppositionspartei *Resistência Nacional Moçambicana* (RENAMO) angetreten. Es war nur natürlich, dass er bei den folgenden Kommunalwahlen erneut antreten würde. Kurzfristig verbot ihm jedoch der Vorsitzende der RENAMO, Afonso Dhlakama, die Kandidatur, anscheinend aus Sorge vor zu starken Kräften innerhalb der eigenen Partei, die ihm Konkurrenz machen könnten. Vor allem Teile der RENAMO in Beira und andere Gruppen unterstützten jedoch Simango und organisierten in Windeseile eine unabhängige Kandidatur. Simango wurde mit 62 Prozent der Stimmen als Bürgermeister wiedergewählt; die RENAMO verlor dagegen alle Stadtregierungen, die sie bis dahin gestellt hatte (mit Beira insgesamt fünf).

Der Wahlsieg gab Simango und seiner Bewegung Auftrieb. Ein Erfolg außerhalb der etablierten Strukturen von FRELIMO und RENAMO war möglich. Vor allem unzufriedene RENAMO-Mitglieder schlossen sich der Bewegung an, da sie innerhalb ihrer Partei Möglichkeiten zur Veränderung und demokratische Strukturen vermissten. Ein lange überfälliger Kongress der Partei wird vom Vorsitzenden Dhlakama immer wieder aufgeschoben. Nach der Wahlniederlage bei den Kommunalwahlen verstrickte er sich in Aufrufen zur Etablierung paralleler Stadtregierungen und gab ein eher zielloses Bild ab. Auch dies führte dazu, dass Funktionsträger der RENAMO öffentlich Kritik an ihrem Vorsitzenden äußerten – ein eher ungewöhnliches Vorgehen, so zum Beispiel die Fraktionsvorsitzende im Parlament, Maria Moreno, was das Ansehen des Vorsitzenden Dhlakama zusätzlich schwächte.

Auffallend war die Anwesenheit mehrerer RENAMO-Abgeordneter als Gäste beim Gründungskongress: Maria Moreno, Ismael Mussa, Lutero Simango (Bruder von Daviz Simango), João Colaço, Agostinho Ussore. Sie scheinen vorerst ihre Parteizugehörigkeit bis zum Ende der letzten Sitzungsperiode dieser Amtszeit, die in wenigen Tagen beginnt und im Mai endet, behalten zu wollen. Angesichts ihrer Sympathiebekundungen für die MDM ist allerdings mit einem Ausschluss aus der RENAMO zu rechnen. Sie würden allerdings weiterhin ihr Mandat behalten.

DAVIZ SIMANGO – DER HOFFNUNGSTRÄGER

Daviz Simango, nicht zu verwechseln mit dem Bürgermeister von Maputo mit Namen David Simango, wurde 1964 geboren und kann in Mosambik als Vertreter der „Nach-Bürgerkriegsgeneration“ angesehen werden. Zumindest verkörpert er nicht in der Art und Weise wie die meisten der aktuellen Politiker eine der beiden Bürgerkriegsparteien FRELIMO und RENAMO. Andererseits sind in der Führungsriege der neuen Partei klare personelle Bezüge zu den Bürgerkriegszeiten der RENAMO gegeben, so durch Ivete Fernandes, die Witwe des ehemaligen Generalsekretärs der Partei in den 1980er Jahren.

Simango ist Ingenieur mit einem abgeschlossenen Hochschulstudium. Auch darin unterscheidet er sich von vielen Vertreten der aktuellen Politikergeneration, hatten doch der Unabhängigkeits- und der Bürgerkrieg das gesamte Bildungswesen arg in Mitleidenschaft gezogen und eine Schulbildung und Studium vielfach unmöglich gemacht. Sein Vater, Uria Simango, war Mitbegründer und Vizepräsident der FRELIMO. Er und seine Frau wurden, anscheinend auf Veranlassung aus der eigenen Partei, umgebracht. Insofern ist Daviz Simango durch seine Familiengeschichte direkt mit der FRELIMO verbunden und kann auch für unzufriedene FRELIMO-Anhänger eine Alternative darstellen. Simango und MDM wollen auch die relativ große Zahl der Nicht-Wähler ansprechen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht zur Wahl gehen. Hier ist sicherlich Potenzial zu finden.

WAHLJAHR 2009

Die Neugründung der Partei erfolgt im Wahljahr 2009. Für das Jahresende stehen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen und zum ersten Mal Wahlen zu den Provinzversammlungen an. Für MDM bedeutet dies, dass sich die Partei schnellstens auf die Wahlen vorbereiten muss. Dies ist äußerst schwierig, muss die Partei doch erst landesweit eine Infrastruktur aufbauen und sich außerhalb der „Heimatprovinz“ Sofala stärker bekannt machen. Teile der Partei drängen Simango dazu, bereits bei den kommenden Wahlen für das Amt des Staatspräsidenten zu kandidieren. Da die Figur Simango für die Partei äußerst wichtig ist, sehen viele eine Teilnahme an den Wahlen ohne den Kandidaten Simango als eher aussichtslos an. Andere raten dazu abzuwarten. Gegen den amtierenden Staatspräsidenten Guebuza sei es unmöglich zu gewinnen. Größere

Chancen habe Simango bei den übernächsten Präsidentschaftswahlen, wenn Guebuza nicht mehr antreten könne und ein neuer Kandidat der FRELIMO aufgestellt werden müsse.

Ziel der Partei wird es auf jeden Fall sein, eine Zwei-Drittel-Mehrheit der FRELIMO im Parlament zu verhindern. Diese rückt durchaus in den Bereich des Möglichen und würde den Weg in Richtung Einparteien-System festigen. Der Termin für die Wahlen steht noch nicht fest. Im Dezember werden fünf Jahre seit den letzten Wahlen vergangen sein. Laut Verfassung müssen die Wahlen allerdings außerhalb der Regenzeit stattfinden. Dies deutet entweder auf Oktober 2009 oder April 2010 hin. Fällt die Entscheidung für den Oktobertermin, wäre die Vorbereitungszeit für die MDM denkbar knapp. Das würde sicherlich bedeuten: beim ersten Hahnschrei aufstehen!

WAHLEN IN MOSAMBIK – CHRONIK EINES ANGEKÜNDIGTEN WAHLSIEGS

28.12.2009

Annette Schwarzbauer

DEUTLICHER GEWINN FÜR FRELIMO, RENAMO VERLIERT STIMMEN, MDM IM PARLAMENT

Am 28. Oktober 2009 fanden in Mosambik zum vierten Mal seit Beendigung des Bürgerkriegs im Jahr 1992 Mehrparteiwahlen statt. Gewählt wurden der Staatspräsident, 250 Abgeordnete des nationalen Parlaments und zum ersten Mal in der Geschichte des Landes 812 Mitglieder von zehn Provinzversammlungen. Die Anzahl der Sitze pro Provinzversammlung liegt zwischen 70 und 91.

Staatspräsident Armando Emílio Guebuza (*Frente de Libertaçāo Nacional – FRELIMO*) gewann die Präsidentschaftswahlen mit einer deutlichen Mehrheit von 75 Prozent der gültigen Stimmen und wurde damit im Amt bestätigt. Mit Abstand folgen Afonso Dhlakama, Kandidat der stärksten Oppositionspartei *Resistēncia Nacional Moçambicana* (RENAMO) mit 16,4 Prozent, und der „Neuling“ Daviz Simango von der in diesem Jahr gegründeten Partei *Movimento Democrático de Moçambique* (MDM) mit 8,6 Prozent. FRELIMO, Regierungspartei Mosambiks seit der Unabhängigkeit im Jahr 1975, zieht mit 191 Abgeordneten ins Parla-

ment ein, RENAMO mit 51 und die MDM mit acht Vertreten. FRELIMO gewann in allen Provinzversammlungen die absolute Mehrheit der Sitze. In den Provinzen Inhambane und Gaza konnte die Partei sogar alle zur Verfügung stehenden Mandate erringen.

Abb. Nr. 1, Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen

Kandidat	Anzahl der Stimmen	in Prozent
Armando Guebuza	2.974.627	75,01
Afonso Dhlakama	650.679	16,41
Daviz Simango	340.579	8,59

Abb. Nr. 2, Ergebnisse der Parlamentswahlen*

Partei	Anzahl der Stimmen	in Prozent	Sitze
FRELIMO	2.907.335	74,66	191
RENAMO	688.782	17,69	51
MDM	151.836	3,93	8

*Die Ergebnisse der anderen Parteien werden nicht aufgeführt, da diese weniger als 1 % betragen.

Die Wahlergebnisse, die am 11. November 2009 von der Nationalen Wahlkommission (*Comissão Nacional de Eleições*) verkündet und mit Korrekturen am 14. November durch die Kommission in der regierungsnahen Tageszeitung *Notícias* veröffentlicht wurden, müssen nun noch durch den Verfassungsrat bestätigt werden. Dieser Prozess verzögert sich, da die RENAMO zwischenzeitlich Beschwerde eingereicht hatte und die Annulierung der Wahlergebnisse wegen Fälschungen zugunsten von FRELIMO forderte. Der Verfassungsrat muss nun zunächst hierzu entscheiden. Ein Meinungsartikel in der Zeitung *Notícias* vom 2. Dezember 2009 gibt hierbei die Erwartung wider, man wisse schon, dass aller Wahrscheinlichkeit nach die Ergebnisse nicht geändert würden.

Abb. Nr. 3, Sitzverteilung im Parlament nach Wahlkreisen geordnet

Wahlkreis	Anzahl Wähler (gerundet)	Anzahl Mandate	Mandate FRELIMO	Mandate RENAMO	Mandate MDM
Niassa	509.000	14	12	2	-
Cabo Delgado	850.000	22	19	3	-
Nampula	1.730.000	45	32	13	-
Zambezia	1.698.000	45	26	19	-
Tete	727.000	20	18	2	-
Manica	612.000	16	12	4	-
Sofala	731.000	20	10	5	5
Inhambane	614.000	16	15	1	-
Gaza	585.000	16	16	0	-
Maputo Provinz	586.000	16	15	1	-
Maputo Stadt	658.000	18	14	1	3
Afrika*	o.A.	1	1	0	-
Rest der Welt*	o.A.	1	1	0	-
Gesamt	9.300.000	250	191	51	8

*Es gibt zwei Auslandswahlkreise, „Afrika“ und „Rest der Welt“, in denen Mosambikaner mit Wohnsitz im Ausland ebenfalls im Ausland lebende Kandidaten wählen können.

ORGANISIERTER WAHLSIEG?

Im April 2009 fand eine außerordentliche Sitzung des Zentralkomitees von FRELIMO unter dem Motto statt „Der Sieg wird organisiert, der Sieg wird vorbereitet“ („A vitória organiza-se, a vitória prepara-se“). Staatspräsident Guebuza, Vorsitzender der Partei, rief Mitglieder und Freunde zur unbedingten Mitarbeit für den Wahlsieg auf und bekraftigte, dass sich die Partei auf ein überwältigendes Ergebnis vorbereite. Als Ziel wurde ein Wahlsieg in allen Wahlkreisen ausgegeben.

Der Triumph der FRELIMO stellte somit letztlich keine Überraschung dar, da die langjährige Regierungspartei den Staat in vielen Bereichen von der nationalen bis auf die lokale Ebene dominiert und den Staatsapparat auch für Parteizwecke nutzt. Der Oppositionspartei RENAMO gelang es in den letzten Jahren immer weniger, eine konstruktive Alternative darzustellen. Sie verlor ab der zweiten Jahreshälfte 2008 durch den Ausschluss von Daviz Simango, dem erfolgreichen Bürgermeister von Beira, der zweitgrößten Stadt des Landes, an Einfluss und Mitgliedern. Die daraufhin im März 2009 neugegründete Partei MDM unter Führung von Simango musste sich in kurzer Zeit organisieren und einen landesweiten Wahlkampf organisieren, was eine erhebliche Herausforderung darstellte und einen Wahlsieg unwahrscheinlich werden ließ.

Der Triumph von Präsident Guebuza und der FRELIMO zeichnete sich bereits im Vorfeld der Wahlen ab, als die Nationale Wahlkommission (*Comissão Nacional de Eleições*) nur zwölf der insgesamt 29 Parteien für die Parlaments- und Provinzwahlen zuließ. Hiervon erhielten lediglich FRELIMO und RENAMO eine landesweite Zulassung. Dies schränkte die Optionen deutlich ein. Gerade kleinere Parteien hatten bei diesen Wahlen auf den Gewinn einzelner Abgeordnetenmandate gehofft, da die bei den Wahlen in 2004 gültige Fünf-Prozent-Hürde für den Einzug ins Parlament abgeschafft worden war. Die MDM, auf die im Vorfeld einige Hoffnungen gesetzt worden waren, konnte nur in vier von insgesamt 13 Wahlkreisen eigene Kandidaten aufstellen, was ihre Erfolgsaussichten bereits von Beginn an schmälerte.

Nach dem Wahltag, der insgesamt ruhig und geordnet verlief, wurden Fälle bekannt, in denen eine zu hohe Anzahl von Stimmzetteln in Wahlurnen auftauchte. Zudem kam der Verdacht auf, in manchen Wahlurnen seien die Stimmzettel der Opposition bewusst verunreinigt und damit ungültig gemacht worden. Dies lässt auf geplante Fälschungen schließen, wobei ohne diese Maßnahmen das Wahlergebnis wahrscheinlich letztlich nicht deutlich anders ausgefallen wäre. So stellt sich die Frage, warum überhaupt zu diesen Maßnahmen gegriffen wurde. War es der Übereifer auf lokaler oder Provinzebene, die Vorgabe des Wahlsieges mit allen Mitteln zu erfüllen? Das wird letztlich daran zu erkennen sein, ob verantwortliche Wahlhelfer von betroffenen Wahllokalen zur Verantwortung gezogen werden.

ENTWICKLUNG DER PARTEIENLANDSCHAFT

Mosambik wurde nach einem gegen die portugiesische Kolonialregierung geführten Krieg im Juni 1975 unabhängig. FRELIMO, die seit 1964 im Unabhängigkeitskrieg gekämpft hatte, übernahm die Regierungsverantwortung und ist bis heute Regierungspartei. Bereits ein Jahr nach der Unabhängigkeit begann der Bürgerkrieg, in dem die Rebellenbewegung RENAMO gegen die Regierung und die Einführung des Sozialismus kämpfte. Ab Anfang der 90er Jahre kam es in Rom mit Unterstützung der katholischen Laiengemeinschaft Sant' Egidio zu Verhandlungen, die 1992 in einen Friedensvertrag mündeten. Die 1990 in Kraft getretene Verfassung ebnete den Weg für ein Mehrparteiensystem. Im Jahr 1994 wurden die ersten Wahlen durchgeführt. Sowohl in den ersten als auch den folgenden Wahlen dominierte die vormalige Einheitspartei FRELIMO und die Oppositionspartei RENAMO, die sich von einer bewaffneten Bewegung in eine Partei gewandelt hatte. Die Folgen hiervon sind bis heute spürbar.

Abb. Nr. 4, Ergebnisse der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen seit 1994 (Prozentangaben)

Präsidentswahlen	1994	1999	2004	2009
Chissano 1994 und 1999 / Guebuza 2004 und 2009 (beide FRELIMO)	53,30	52,29	63,74	75,01
Dhlakama (RENAMO)	33,73	47,71	31,74	16,41
Domingos (PDD) 2004 / Simango (MDM) 2009	-	-	2,70	8,59
Parlamentswahlen				
Partei				
FRELIMO	44,33	48,55	62,03	74,66
RENAMO	37,78	38,79	29,73	17,69
UD 1994 / * PDD 2004 / MDM 2009	17,89	-	2,00	3,93

* União Democrática (UD) ist ein Zusammenschluss kleinerer Parteien. Im Jahr 2004 trat RENAMO in Allianz mit kleineren Parteien als RENAMO-UE (União Eleitoral) an.

Bewegung kam in die Parteienlandschaft durch die Gründung der neuen Partei MDM im März 2009. Die Parteigründung war die direkte Folge der politischen Turbulenzen im Rahmen der Kommunalwahlen vom November 2008. Daviz Simango hatte seine erste Amtszeit als Bürgermeister von Beira erfolgreich bestritten und war bei den zweiten Kommunalwahlen des Landes im Jahr 2003 für die Oppositionspartei RENAMO angetreten. Seine Kandidatur bei den folgenden Kommunalwahlen galt als sicher. Kurzfristig verbot ihm jedoch der Vorsitzende der RENAMO, Afonso Dhlakama die Kandidatur, anscheinend aus Sorge vor einem Machtungleichgewicht und aus Furcht vor innerparteilicher Konkurrenz. Teile der RENAMO in Beira und andere Gruppen unterstützten jedoch weiterhin Simango und organisierten in kürzester Zeit seine Kandidatur als unabhängiger Kandidat. Als Folge wurde Simango mit 62 Prozent der Stimmen als Bürgermeister wiedergewählt, wobei RENAMO alle ihre Stadtregierungen verlor. Somit ist Beira derzeit die einzige Stadtregierung in Händen der Opposition.

Der Wahlsieg gab Simango und seiner Bewegung Auftrieb. Ein Erfolg außerhalb der etablierten Strukturen von FRELIMO und RENAMO war möglich. Vor allem unzufriedene RENAMO-Mitglieder schlossen sich der Bewegung an, da sie innerhalb ihrer Partei Möglichkeiten zur Veränderung und den Ausbau demokratischer Strukturen vermissten. Ein lange überfälliger Kongreß der Partei wurde vom Vorsitzenden Dhlakama immer wieder aufgeschoben. Nach der Wahlniederlage bei den Kommunalwahlen verstrickte sich Dhlakama in Aufrufen zur Etablierung paralleler Stadtregierungen und gab ein zielloses Bild ab. Dies führte zu öffentlicher Kritik verschiedener Funktionsträger der RENAMO an ihrem Vorsitzenden – ein eher ungewöhnliches Vorgehen.

Daviz Simango (nicht zu verwechseln mit dem Bürgermeister von Maputo mit Namen David Simango) wurde 1964 geboren und kann in Mosambik als Vertreter der „Nach-Bürgerkriegsgeneration“ angesehen werden. In seiner Art und Weise verkörpert er – im Gegensatz zu den meisten anderen Politikern – keine der beiden Bürgerkriegsparteien FRELIMO oder RENAMO. Simango ist Ingenieur mit einem abgeschlossenen Hochschulstudium. Auch darin unterscheidet er sich von vielen Vertretern der aktuellen Politikergeneration, die aufgrund des Unabhängigkeits- und Bürgerkrieges nur über geringe Schulbildung und nur selten über ein Studium verfügen. Sein Vater, Uria Simango, war Mitbegründer und Vizepräsident der FRELIMO. Er und seine Frau, damals erste Vorsitzender der parteiinternen Frauenliga, wurden Mutmaßungen entsprechend, auf Veranlassung

der eigenen Partei ermordet. Insofern ist Daviz Simango durch seine Familiengeschichte direkt mit FRELIMO verbunden und bietet auch für unzufriedene Parteianhänger eine Alternative.

Die Neugründung im Wahljahr bedeutete für die MDM, dass sich die Partei schnellstmöglich auf die Wahlen vorbereiten musste. Dies stellte eine besondere Herausforderung dar, musste die Partei doch erst landesweit eine Infrastruktur aufbauen und außerhalb der „Heimatprovinz“ Sofala bekannt werden.

WÄHLERREGISTRIERUNG MIT EINIGEN HINDERNISSEN

Die Wählerregistrierung, die am 29. Juli offiziell abgeschlossen wurde, war mit einigen Hindernissen versehen. In verschiedenen Provinzen führten verspätet geliefertes und veraltetes Material, wie beispielsweise Registrierungscomputer oder Laminiergeräte für die Wählerausweise, zu verkürzten und damit ungleichen Registrierungsperioden. Der Registrierungsprozess sollte offiziell am 15. Juni beginnen, doch in einigen Städten verzögerte er sich um Wochen. Die verspäteten Registrierungsperioden hatten negative Auswirkungen auf die Anzahl der Einschreibungen, wobei die Zahlen angesichts des Fehlens eines funktionierenden Melde-registers kaum zu schätzen sind. Mosambikaner, die wegen technischer Schwierigkeiten nicht sofort registriert werden konnten, kamen wegen der teilweise großen Entfernung ihres Wohnorts zum Registrierungsbüro nicht unbedingt ein zweites Mal.

Trotz der entstandenen Schwierigkeiten und der damit verbundenen Zweifel an der Zuverlässigkeit des Registers verlängerte die Wahlkommission die Registrierungsfrist nicht. Dank des Datensatzes von 2007 und der Aktualisierungen der Wählerlisten von 2008 im Vorfeld der Kommunalwahlen wurden, so die Aussage von offizieller Seite, ungefähr 95 Prozent der Wahlberechtigten registriert. Dies sah man als ausreichend an.

PRÄSIDENTSKANDIDATEN – DREI VON NEUN

Am 29. Juli lief die Einschreibefrist der Kandidaturen für das Amt des Staatspräsidenten beim mosambikanischen Verfassungsrat (*Conselho Constitucional*) ab. Der Verfassungsrat entschied über deren Zulässigkeit. Unter anderem mussten die Kandidaten mindestens 10.000 Unterschriften mosambikanischer Bürger vorlegen, die die Kandidatur unter-

stützten. Am 14. August veröffentlichte das Verfassungsgericht nach Prüfung der Unterlagen die endgültige Kandidatenliste. Lediglich drei der insgesamt neun Kandidaten wurden für die Präsidentschaftskandidatur zugelassen: Armando Guebuza (FRELIMO), Afonso Dhlakama (RENAMO) und Daviz Simango (MDM).

Die anderen Kandidaten wurden hauptsächlich wegen Mangels an gültigen Unterstützungsunterschriften ausgeschlossen. Politiker, deren Kandidatur abgelehnt wurde, kritisierten diese Entscheidung. Ihr Hauptargument lautete, dass den betroffenen Politikern die Ungesetzmäßigkeiten ihrer Bewerbungen nicht vor der endgültigen Entscheidung offiziell mitgeteilt wurde, wie es das Wahlgesetz erforderte. Daher hätten sie keine Zeit gehabt, Unregelmäßigkeiten zu beseitigen. Die Richter des Verfassungsgerichts entgegneten darauf, dass die Ungesetzmäßigkeiten der sechs Kandidaturen so gravierend gewesen seien, dass sie nicht hätten beseitigt werden können.

UMSTRITTENE KANDIDATENLISTEN FÜR PARLAMENT UND PROVINZVERSAMMLUNGEN

Die am meisten umstrittene Frage im Vorfeld der Wahlen drehte sich um die Tatsache, dass nur zwölf der 29 Parteien eigene Kandidatenlisten eingereicht hatten und somit für die Parlaments- und Provinzwahlen zugelassen wurden. Die Ergebnisse der Überprüfung der Kandidatenlisten für das Parlament wurden am 5. September durch die Nationale Wahlkommission bekanntgegeben. Resultat: nur FRELIMO und RENAMO durften in allen dreizehn Wahlkreisen (zehn Provinzen, Stadt Maputo, Wahlkreis Afrika, Wahlkreis Rest der Welt) ihre Listen zur Wahl stellen. Insgesamt siebzehn Parteien/Koalitionen konnten nicht in allen Wahlkreisen antreten, da einige ihrer Wahlkreislisten wegen Unregelmäßigkeiten in den Unterlagen einzelner Kandidaten gestrichen wurden. Zehn Parteien/Koalitionen wurden komplett ausgeschlossen.

Eine Überraschung stellte auch die Situation der MDM dar, der im Hinblick auf die Wahlen einige Chancen eingeräumt wurden: die MDM-Listen wurden nur für vier Wahlkreise (Maputo-Stadt, Inhambane, die „Heimatprovinz“ der MDM Sofala und Niassa) akzeptiert.

Für die Provinzversammlungen, die in diesem Jahr erstmals gewählt wurden, standen nur Kandidaten von vier Parteien zur Wahl: FRELIMO,

RENAMO, MDM und PDD (*Partido para a Paz, Democracia e Desenvolvimento*). Mehreren Parteien gelang es nicht, Kandidaten für alle Wahlbezirke zu nominieren, Listen anderer wurden wegen Fehlern gestrichen. Für die zehn Provinzversammlungen gibt es 141 Wahlbezirke, FRELIMO trat in 138 an, RENAMO in 34, MDM in 23, PDD in drei Wahlbezirken.¹ Unklar war, wie viele Listen präsentiert und wie viele zurückgewiesen wurden.

Die Probleme bestanden nun darin, dass die Kriterien für den Ausschluss einzelner Listen nicht transparent gehandhabt wurden und es unterschiedliche Interpretationen der Wahlgesetzgebung gab. Fehler bei den Listen lagen vor, aber die Frage bleibt, ob die Wahlkommission nicht Nachmeldungen von Kandidaten hätte zulassen können, um Listen „aufzufüllen“, oder ob eine komplette Liste gestrichen werden muss, wenn die Unterlagen einzelner Kandidaten nicht korrekt sind. Das Vertrauen in die Transparenz und die Fairness des Wahlprozesses nahm zu diesem Zeitpunkt durch die offenen Fragen und die unterschiedlichen Interpretationen und fehlenden Begründungen Schaden.

Am 11. September führten 18 Botschafter (EU-Staaten, Kanada, Norwegen, Schweiz, USA) ein Gespräch mit dem Vorsitzenden der Wahlkommission, Joāo Leopoldo da Costa, um ihrer Besorgnis bezüglich des Verlaufs der Wahlvorbereitungen Ausdruck zu verleihen. Die Botschafter äußerten, es würde der Eindruck vermittelt, dass die Prinzipien Freiheit, Fairness und Transparenz nicht vollständig eingehalten würden. Nicht alle Kandidaten und Parteien erhielten die Möglichkeit, zu kandidieren. Durch mangelnde Transparenz sei Raum für Spekulationen und Gerüchte geschaffen worden.

Mehrere Parteien reichten Beschwerde beim Verfassungsrat ein. Dieser bestätigte jedoch Ende September im Wesentlichen die Entscheidungen der Wahlkommission und wies die einzelnen Beschwerden zurück. Im Fall der MDM äußerte der Verfassungsrat Kritik an einzelnen organisatorischen Vorgehensweisen der Kommission, kam aber am Ende zum selben Ergebnis, dass ein Nachreichen von Kandidaturen nicht zulässig gewesen sei. Der Verfassungsrat begründete seine Entscheidung auf Grundlage einer von der Wahlkommission zur Verfügung gestellten Kontrollliste der eingereichten Unterlagen. Es stellte sich jedoch heraus, dass die darin erhaltenen Informationen mit Empfangsbestätigungen der MDM nicht komplett übereinstimmten. Hier scheint es unklare Vorgänge innerhalb der Wahlkommission gegeben zu haben.

Die Wahlkommission und der Verfassungsrat sind mit von FRELIMO und RENAMO benannten Mitgliedern besetzt. Im Fall der Wahlkommission kommen Vertreter der Zivilgesellschaft hinzu, wobei deren Auswahl und Unabhängigkeit von Teilen der Zivilgesellschaft angezweifelt wird. Auf Grund dieser Besetzungen kursierte im Anschluss an die Entscheidungen der beiden Organe der Begriff „FRENAMO“. Da die Beschlüsse für keine der beiden Parteien nachteilig waren, war innerhalb der Institutionen eine Einigung zur Entscheidungsfindung ohne Schwierigkeiten möglich.

MANDATE UND FINANZEN

Über die politischen Auswirkungen hinaus hat die Zulassung zu den Wahlen auch finanzielle Auswirkungen. Die Parteien erhalten insgesamt 50 Mio. Meticais (rund 1.320.000 Euro) aus dem Staatshaushalt für den Wahlkampf. Ein Viertel des Betrags ging in gleichen Teilen an die drei Präsidentschaftskandidaten Armando Guebuza, Afonso Dhlakama und Daviz Simango; ein Viertel übergab man den in der *Assembleia da República* vertretenen Parteien für die Parlamentswahlen proportional zur Anzahl ihrer Sitze im aktuellen Parlament (FRELIMO und RENAMO-UE), ein weiteres Viertel erhielten die restlichen Parteien proportional zur Anzahl ihrer Kandidaten für das Parlament. Das letzte Viertel wird den Parteien entsprechend ihrer Kandidatenanzahl für die Provinzversammlungen zugeteilt.² Fazit: je weniger zugelassene Kandidaten desto weniger Geld.

Eine wichtige Einnahmequelle für die Parteien sind die Abgeordnetenmandate. Auch hier gilt: je weniger Mandate umso weniger Finanzen. Die Parteien, deren Listen nicht für alle Wahlkreise anerkannt wurden, standen auch hier von vornherein in einer schlechteren Ausgangsposition als die „großen Parteien“ FRELIMO und RENAMO.

WAHLKAMPF

Die offizielle Wahlkampfphase begann am 13. September. Mehr als Themen dominierten die strittigen Fragen der Wahlvorbereitungen und vereinzelte Auseinandersetzungen, Übergriffe auf Parteibüros und Störungen von Wahlkundgebungen der Oppositionsparteien die Wahlkampfzeit.

Ins Auge fiel vor allem die Wahlwerbung der FRELIMO, die ausgiebig plakatiert hatte. Material anderer Parteien war so gut wie gar nicht sichtbar. FRELIMO setzte vor allem auf das Thema Armutsbekämpfung, wies auf

bereits geleistete Erfolge hin und versprach weitere Anstrengungen für die nächsten Jahre. Sprichwörtlich geworden ist inzwischen das Motto „A FRELIMO é que fez, a FRELIMO é que faz“, frei übersetzt bedeutet es: „Die FRELIMO ist es, die geleistet hat; die FRELIMO ist es, die leistet!“ Die Grenze zwischen Auftritten von Regierungsmitgliedern in offizieller Funktion und Wahlkampfaktivitäten war häufig fließend. Die FRELIMO nutzte ferner staatliche Ressourcen wie zum Beispiel Fahrzeuge für Wahlkampfzwecke.

Afonso Dhlakama hatte Monate vor den Wahlen seinen Wohnsitz nach Nampula im Norden Mosambiks verlegt und führte von dort aus den Wahlkampf. Damit zeigte er letztlich zu wenig Präsenz im Land. RENAMO und MDM setzten vielfach auf einen Haus-zu-Haus-Wahlkampf. Die MDM war in den größeren Städten zwar inzwischen bekannt, in ländlichen Gebieten tat sich die Partei jedoch schwer. Sie trat unter dem Motto „Mosambik für alle“ („Moçambique para todos“) an. Damit versprach sie einen gleichberechtigten Zugang zu staatlichen Leistungen, Fördermitteln und Arbeitsmöglichkeiten.

TRÜGERISCHE RUHE AM WAHLTAG

Der Wahltag verlief insgesamt ruhig. Vor Öffnung der Wahllokale hatten sich vielfach lange Schlangen gebildet, die dann meist reibungslos bis Mittag abgebaut wurden. Danach war eher ein ständiges Kommen und Gehen von Wählern zu beobachten. Die Ruhe mag einerseits als Indiz für demokratische Reife und gute Organisation der Wahlen durch das Technisches Sekretariat für Wahlverwaltung (*Secretariado Técnico da Administração Eleitoral – STAE*) gewertet werden, andererseits auch eine Konsequenz der schwachen Wahlbeteiligung sein. Diese lag bei 44 Prozent der registrierten Wähler, was einer etwas höheren Beteiligung im Vergleich zu den letzten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Jahr 2004 (ca. 36 Prozent) entspricht.

Direkt nach den Wahlen wurde über vereinzelte Probleme oder Unregelmäßigkeiten berichtet: verspätete Öffnung einzelner Wahllokale, unvollständige Listen, Behinderung älterer Wählern, die eher der RENAMO zugeordnet werden sowie die Präsenz der Polizei in Wahllokalen. Im Verlauf der Auszählung der Stimmen in den folgenden Tagen mehrten sich Berichte über Unregelmäßigkeiten und es wurde deutlich, dass es zu Wahlfälschungen gekommen war. Die RENAMO sprach in einer Pressekonferenz am 3. November von Wahlbetrug und kündigte an, die Wahl-

ergebnisse nicht anerkennen zu wollen, da die durch das Technische Sekretariat verpflichteten Wahlhelfer nicht unparteiisch gearbeitet hätten. Somit seien Stimmzettel mit Stimmen für die RENAMO beziehungsweise deren Präsidentschaftskandidaten ungültig gemacht und Wahlurnen mit gefälschten Stimmzetteln gefüllt worden. Zudem seien Wahlbeobachter der RENAMO wegen Belanglosigkeiten nicht zur Auszählung der Stimmen zugelassen worden. Die MDM legte Videoaufnahmen und Bilder von ungültig gemachten Stimmzetteln für ihren Präsidentschaftskandidaten vor und berichtete über ähnliche Vorfälle.

Nach einer Analyse im *Mozambique Political Process Bulletin* ist zu vermuten, dass es in mehreren hundert Wahllokalen zu Unregelmäßigkeiten gekommen ist.³ Als Grundlage wurde die parallele Liste der Stimmenauszählung von *Observatório Eleitoral*, einer nationalen Initiative verschiedener Religionsgemeinschaften zur Wahlbeobachtung, und von dem *Electoral Institute of Southern Africa* (EISA), einer südafrikanischen Nichtregierungsorganisation, in 967 Wahllokalen genommen. Als auffällig wurde eine Wahlbeteiligung von unter 15 Prozent und über 95 Prozent (in einigen Fällen sogar von über 100 Prozent) bewertet. Im erstgenannten Fall, der niedrigen Wahlbeteiligung, wurde von einer verspäteten Öffnung der Wahllokale ausgegangen. Der zweite Fall – zu finden bei rund drei Prozent der Wahllokale – legt das Füllen der Urnen mit gefälschten Stimmzetteln nahe. Verdächtig erschien ferner ein hohes Maß an ungültigen Stimmzetteln. Rund drei Prozent der Wahllokale werden hier als sehr auffällig bewertet.

Der Vergleich zwischen den auf Provinzebene veröffentlichten Wahlergebnissen und den von der Nationalen Wahlkommission nach ihrer Gesamtauszählung veröffentlichten Zahlen zeigt, dass letztlich eine Anzahl von ungültigen Stimmen für gültig erklärt wurde und Wahlzettel von einigen Wahllokalen mit ungewöhnlich hoher Stimmenanzahl nicht akzeptiert wurden.⁴ Bei den Ergebnissen der Präsidentschaftswahlen wurden Änderungen in allen elf Inlandswahlkreisen vorgenommen (rund 66.000 Stimmen weniger für Guebuza, Dhlakama bekam 9.000 Stimmen abgezogen, Simango 5.000 Stimmen hinzugerechnet). Dies bedeutete für alle drei Kandidaten Veränderungen unterhalb einer Marke von 0,5 Prozent. Bezüglich der Parlamentswahlen führten die Änderungen in den Wahlkreisen Niassa und Sofala dazu, dass die FRELIMO in Sofala ein Mandat an die RENAMO abgeben musste. Die Tatsache, dass Fehler korrigiert wurden, ist positiv zu bewerten, allerdings gab die Wahlkommission dazu

keine Erläuterungen, so dass unklar bleibt, nach welchen Kriterien vorgegangen wurde. Im *Political Process Bulletin* wird kritisch angemerkt, dass Mosambik einen Sonderfall unter den Demokratien darstellt, indem es der Wahlkommission erlaubt, Wahlergebnisse hinter verschlossenen Türen und ohne Angabe von Erklärungen zu ändern.

STIMMEN ZU DEN WAHLEN

Alice Mabota, Vorsitzende der Mosambikanischen Liga für Menschenrechte und Mitglied des *Observatório Eleitoral*, äußerte am 7. November ihre Zweifel daran, dass die Wahlen frei, gerecht und transparent gewesen seien.⁵ Daviz Simango hält die Wahlen für die betrügerischsten in der noch jungen demokratischen Geschichte Mosambiks seit 1994 und RENAMO will die Ergebnisse wegen Unregelmäßigkeiten erst gar nicht anerkennen. In einem Meinungsartikel in der Internetzeitung Canalmoz wird festgestellt, der Wahlsieg sei „eindeutig mit staatlichen Ressourcen gekauft, mit Ressourcen, die zu zumindest 60 Prozent, wenn nicht mehr, aus Beiträgen der Geldgeber bestehen [...]. Jede andere Partei mit den gleichen finanziellen Möglichkeiten wäre in der Lage gewesen, dasselbe zu erreichen.“⁶

Verschiedene internationale Wahlbeobachtermissionen (die Beobachtergruppe der Staatengemeinschaft im Südlichen Afrika (SADC), die EU-Wahlbeobachtungsmission, die Gruppe des Commonwealth, Beobachter der Portugiesischsprachigen Staatengemeinschaft (PALOP), die EISA-Beobachtungsmission (*Electoral Institute of Southern Africa*) sowie die Gruppe von Vertretern diplomatischer Missionen und Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit aus der EU, USA, Kanada, Schweiz und Norwegen) waren bei den Wahlen vor Ort. Eine Langzeitbeobachtung, unter Einbeziehung des Registrierungsprozesses, wurde allerdings nicht durchgeführt. Abschließende Stellungnahmen liegen noch nicht vor, da die Bestätigung der Wahlergebnisse durch den Verfassungsrat ausstehen. Die vorläufigen Erklärungen verschiedener Missionen wurden jedoch bereits an den Tagen nach den Wahlen veröffentlicht. In den Stellungnahmen von SADC, EU, Commonwealth, Internationaler Mission und EISA wird der ruhige und in der Regel geordnete Ablauf des Wahltags positiv hervorgehoben. Auch der Wahlkampf erhält wegen seines im Großen und Ganzen friedlichen Verlaufs gute Noten. In den weiteren Bewertungen gehen die Meinungen allerdings auseinander.

Die SADC-Mission gratuliert in ihrer Stellungnahme vom 30. Oktober dem mosambikanischen Volk zur Abhaltung von „glaubhaften, friedlichen, freien und fairen Wahlen“. Ihr Urteil zu den strittigen Fragen bei der Zulassung der Kandidaten ist eindeutig: die ausgeschlossenen Kandidaten hätten nicht die laut Wahlgesetzgebung vorgelegten Unterlagen vorgelegt. Im Abschnitt zur Vorwahlphase heißt es, die Nationale Wahlkommission habe ihre Arbeit transparent und professionell ausgeführt. Zu berücksichtigen ist hier, dass zum Zeitpunkt des Statements in erster Linie über den geordneten Ablauf der Wahlen berichtet wurde. Fälle der Wahlmanipulierungen durch das nachträgliches Einfügen von Wahlzetteln und das Ungültigmachen von Stimmen wurden erst in den Folgetagen veröffentlicht.

Die EU-Mission fügt in ihrer ersten Pressemeldung zu den Wahlen am 30. Oktober der positiven Bewertung des Wahltags und der guten Organisation durch die verantwortlichen Stellen Hinweise auf Mängel bezüglich der Transparenz (keine komplette Veröffentlichung der Kandidatenlisten) hinzu und stellt „einen Grad an Einschränkungen im Bereich politischer Aktivitäten und Wahlmöglichkeiten der Wähler auf lokaler Ebene“ fest. Der Begriff „lokale Ebene“ wirkt allerdings verharmlosend und trifft nicht das Kernproblem, wenn man bedenkt, dass der Ausschluss von Kandidatenlisten sich auf die Wahlmöglichkeiten für Vertreter im nationalen Parlament und in den Provinzversammlungen bezog. In der folgenden Erklärung vom 18. November werden Unregelmäßigkeiten im Wahl- und Auszählungsprozess festgestellt (darunter Wahlbeteiligungen von 100 Prozent in verschiedenen Wahllokalen, ungültig gemachte Stimmzettel und der Hinweis, dass EU-Beobachter in verschiedenen Distrikten und Provinzen zur Auszählung der Stimmen nicht zugelassen wurden), die allerdings die Ergebnisse nicht signifikant beeinträchtigen würden.

EISA kommt am 30. Oktober zum Schluss, dass die Wähler frei ihren Willen ausdrücken konnten. Verbesserungen seien jedoch nötig, um gleiche Ausgangsbedingungen zu schaffen und die Transparenz des Wahlprozesses zu verbessern. Die Commonwealth-Gruppe weist am 30. Oktober ebenfalls auf die Notwendigkeit größerer Transparenz hin. Gleches gilt für die internationale Gruppe, die am 10. November die Schaffung von möglichst gleichen Bedingungen für alle fordert. Erwähnt werden die komplizierte und sich teilweise überschneidende Wahlgesetzgebung und die Sorge einzelner zivilgesellschaftlicher Gruppen bezüglich der Unabhängigkeit der Wahlkommission.

Die SADC-Mission empfiehlt der Wahlkommission, den Parteien und anderen Entscheidungsträgern, Wahlen als einen Prozess zu begreifen und nicht als ein Ereignis und weist damit auf einen wichtigen Punkt hin: Wähleraufklärung und -registrierung, Aktualisierung von Dokumenten der Parteimitglieder und möglicher Kandidaten, Fortbildung von Parteimitgliedern zur Wahlgesetzgebung, Diskussionen zur Wahlgesetzgebung sollten eine kontinuierliche Aktivität darstellen und nicht erst im Wahljahr oder einige Monate vor den Wahlen begonnen werden.

In der internationalen Gebergemeinschaft ist teilweise mit Enttäuschung über den Wahlverlauf reagiert worden, wird doch Mosambik seit Jahren stark unterstützt und wurde das Land doch als Musterbeispiel für gelungene Entwicklungsanstrengungen angesehen. Die Vorfälle im Zusammenhang mit den Wahlen sind aber letztlich nichts Neues. Bei den letzten nationalen Wahlen im Jahr 2004 wurden ähnliche Kritikpunkte von Beobachtern geäußert. Hier wäre also in den letzten Jahren mehr Realismus angebracht gewesen. Somit gelten die Empfehlungen der SADC-Mission auch für die Geber: Wahlen sind kein Ereignis sondern ein Prozess, an dem kontinuierlich zu arbeiten ist.

FAZIT UND AUSBLICK

Bei der Vorbereitung auf die Wahlen wurden Schwächen im Bereich der Wahlgesetzgebung offenbar. Auch fehlte es an politischem Willen auf Seiten der staatlichen Institutionen zur breiten Beteiligung von Wählern und Parteien und mangelnder Organisationsfähigkeiten vor allem der oppositionellen Parteien. Fehlende Transparenz der Wahlkommission bei den Vorbereitungen und beim Prozess der Auszählung und Korrektur der Wahlergebnisse stärkte nicht das Vertrauen in den Prozess.

Wie schon im Zusammenhang bei den Wahlen des Jahres 2004 zeigte sich, dass die Wahlgesetzgebung zu kompliziert war und teilweise in sich Widersprüche aufwies. Ferner besteht in Teilen der Bevölkerung kein Vertrauen in die Unabhängigkeit der Wahlkommission. Hier sollte die Wahlgesetzgebung überarbeitet und möglicherweise das Auswahlverfahren der Mitglieder der Wahlkommission verändert werden

Jenseits der rechtlichen Interpretationen im Zusammenhang mit der Handhabung der Wahlgesetzgebung stellt sich die Frage nach der demokratischen Kultur. Dem Geist der Demokratie entspräche es, unterstüt-

zend dazu beizutragen, dass möglichst viele Parteien und Kandidaten an den Wahlen teilnehmen können. Sicherlich haben auch die Parteien Fehler gemacht, da sie ihre Unterlagen nicht rechtzeitig vorbereitet bzw. abgegeben haben, viele erst am allerletzten Tag.

Bei aller Kritik sollte nicht vergessen werden, dass der gesamte Wahlprozess im Großen und Ganzen friedlich war, ein Szenario, das nach den Erfahrungen wie in Kenia und Simbabwe nicht selbstverständlich ist. In diesem Zusammenhang ist positiv hervorzuheben, dass es auch nach den Wahlen bisher nicht zu Ausschreitungen gekommen ist, obwohl RENAMO in den letzten Wochen eine durchaus aggressive Rhetorik pflegte. Aussagen, dass das Land brennen werde, wenn sich die Wahlfälschungen bestätigen würden, blieben ein rein rhetorisches Beiwerk.

Da nicht von gleichen Ausgangsbedingungen vor den Wahlen gesprochen werden kann, war es fast eine logische Konsequenz, dass FRELIMO in allen Provinzversammlungen die Mehrheit der Sitze für sich gewinnen konnte. Die Abgeordnetenzahl der MDM wäre vermutlich etwas höher gewesen, wäre sie in allen Provinzen angetreten. So ist sie an der für einen Fraktionsstatus notwendigen Zahl von elf Abgeordneten gescheitert. Damit fehlen der Opposition wichtige Mitwirkungsmöglichkeiten im parlamentarischen Geschehen (zum Beispiel das Recht für eigene Gesetzgebungsinitiativen). Allerdings wären die Einflussmöglichkeiten der Opposition im Parlament, selbst bei einer Zusammenarbeit von RENAMO und MDM eher symbolischer Natur, da das Parlament in der politischen Praxis eine im Vergleich zur Exekutive untergeordnete Rolle spielt.

Gegenwärtig verfügt FRELIMO somit über eine Zweidrittelmehrheit im Parlament, mit der die Partei die Verfassung jederzeit ändern kann. Auf diese Weise könnte Präsident Guebuza eine Verlängerung seiner Amtszeit doch noch verwirklichen, was er vor den Wahlen noch kategorisch ausschloss. Fest steht allerdings, dass das Land nun noch fester in der Hand FRELIMOs sein wird. Abzuwarten bleibt, welche Spielräume sich für oppositionelle Parteien und unabhängige zivilgesellschaftliche Gruppen öffnen werden.

In den politischen Statements findet die niedrige Wahlbeteiligung bisher keine Beachtung. Bei einer Einwohnerzahl von 20 Millionen Bürgern und rund neun Millionen eingeschriebenen Wählern konnte der mit großer Mehrheit gewählte Präsident Guebuza nur rund drei Millionen Stimmen

auf sich vereinen. Für FRELIMO stimmten ebenfalls nur knapp drei Millionen Wähler. In absoluten Zahlen ist die Unterstützung somit nicht derart deutlich, wie es die reinen Zahlen erscheinen lassen. Es bleibt die Frage nach den Ursachen der geringen Wahlbeteiligung. Eine Antwort hierauf können selbst die Umfragen der Forschungsinstitute nicht bereitstellen. Hier gibt die große Mehrheit der Befragten an, sich an den Wahlen beteiligt zu haben. Wie Recherchen ergaben, sind manche Bürger dazu bereit, ihren Finger zu Hause in Tinte stecken, um einen Wahlgang vortäuschen zu können. Hier stellt sich die Frage, was zu dieser Wahlmüdigkeit führt? Sind es die mangelnden Alternativen? Ist es das Misstrauen gegen die Regierenden oder das nach Meinung der Bevölkerung im Vorhinein schon feststehende Wahlergebnis? Eines wird hieraus deutlich: um die Demokratie im Bewusstsein der Bevölkerung Mosambiks zu verwurzeln bedarf es noch vieler Anstrengungen.

- 1/ Vgl. CIP / AWEPA, *Elections 2009: Mozambique Political Process Bulletin*, Nr. 4, 15. September 2009, www.elections2009.cip.org.mz [02.12.2009].
- 2/ Vgl. Savana, 11. September 2009; *Mozambique Political Process Bulletin*, Nr. 2, 12. September 2009.
- 3/ Vgl. *Mozambique Political Process Bulletin*, Nr. 34, 9. November 2009.
- 4/ Vgl. *Mozambique Political Process Bulletin*, Nr. 39, 16. November 2009.
- 5/ Vgl. Canalmoz, Nr. 74, S. 1, 9. November 2009.
- 6/ *Canalmoz*, 4. November 2009. Übersetzung durch die Autorin.

NAMIBIA

NAMIBIA WÄHLT!

26.11.2009

Anton Bösl

Am 27. und 28. November 2009 sind laut Angaben der namibischen Wahlkommission (ECN) 1.181.835 Wähler aufgerufen, aus zwölf Kandidaten den Präsidenten und von 14 Parteien die Mitglieder der Nationalversammlung Namibias zu wählen. Hierfür wurden 998 feste und 2.238 mobile Wahlstationen im ganzen Land vorgesehen. 11.300 Wahlhelfer in 536 Teams sollen die ordnungsgemäße Durchführung der Wahlen sicherstellen.

Zahlreiche nationale wie internationale Wahlbeobachterteams sind eingeladen, das politische Umfeld vor, während und nach den Wahlen zu beobachten. Dabei sollen eventuelle Gewalt, Einschüchterung und unlautere Verfahren im Wahlkampf ebenso registriert werden wie Unregelmäßigkeiten beim Wählerregister, Manipulationen und Betrug bei der Stimmabgabe und der Stimmenauszählung. Für viele Beobachter steht der Ausgang der Wahlen bereits vorab fest. Demnach würde die Partei *South-West African People's Organisation* (SWAPO) wieder mit überwältigender Mehrheit siegen, die *Rally for Democracy and Progress* (RDP) ersetzte den *Congress of Democrats* (CoD) als stärkste Oppositionspartei, die *Democratic Turnhalle Alliance* (DTA), *National Unity Democratic Organisation* (NUDO) und *United Democratic Front* (UDF) würden ähnlich wie bei den letzten Wahlen abschneiden. Ob dem so

sein wird oder mit Überraschungen gerechnet werden darf, ist Gegenstand nicht nur von Spekulation, sondern hängt für nicht wenige Analysten auch davon ab, wie transparent und korrekt der Wahlprozess selbst abläuft.

Viele Beobachter erinnern an die Manipulationsvorwürfe bei früheren Wahlen und verweisen auf Unregelmäßigkeiten im Vorfeld dieser Wahlen. In der Tat fällt auf, dass die SWAPO, die bei den ersten Wahlen 1989 auf 57 Prozent kam, als Regierungspartei kontinuierlich und signifikant an Stimmen gewonnen hat, und 1994 bereits 72 Prozent, 1999 und 2004 beide Male 76 Prozent der Stimmen erhielt. Diese Prozentzahlen müssen aber relativ zu der Zahl der abgegebenen Stimmen gesehen werden. Dann fällt nämlich auf, dass im Grunde nur die SWAPO von einer stark ansteigenden Wahlbeteiligung bei den letzten drei Parlaments- und Präsidentschaftswahlen profitierte. Die Vorwürfe der Oppositionsparteien und zivilgesellschaftlicher Gruppen, dass die SWAPO als Regierungspartei nicht immer und ausschließlich mit lauterer Mitteln ihren Stimmenanteil so deutlich erhöhen konnte, gingen meist unter in der internationalen Euphorie über die politische, wirtschaftliche und soziale Stabilität, die das Land seit seiner Unabhängigkeit auf den ersten Blick prägt. Unregelmäßigkeiten in den Wählerregistern, Wahlkreise mit einer Wahlbeteiligung von über 100 Prozent, verschollene Wahlurnen und konkrete Wahlfälschungen landeten zuletzt vor Gerichten, die die Vorwürfe zwar nicht verworfen, ihnen aber keine die Wahlen entscheidende Relevanz beimaßen. Revisionsverfahren mussten von einer Oppositionspartei schließlich aufgrund fehlender finanzieller Mittel eingestellt werden. Frühere Erfahrungen mit Urnengängen in Namibia werfen somit Schatten auf die Ende November stattfindenden Wahlen voraus. Die jüngsten Entwicklungen und Ereignisse stellen in Frage, ob die Voraussetzungen für wirklich freie und faire Wahlen tatsächlich gegeben sind. Legt man internationale Standards für freie und faire Wahlen an, wie sie auch von den Regierungen im südlichen Afrika im Rahmen eines Gipfeltreffens 2004 (auch von Namibia) angenommen worden sind, muss man festhalten, dass die Bedingungen für die Parteien in Namibia als relativ frei gelten dürfen, als fair können sie hingegen nicht bezeichnet werden. Zwar konnten die Oppositionsparteien, sofern sie hierzu die Mittel hatten, weitgehend frei für sich werben und Wahlkampf betreiben. Insbesondere im Norden des Landes gab es jedoch immer wieder gewaltsame Übergriffe meist von jugendlichen Mitgliedern der Regierungspartei, die verhindern wollten, dass die RDP Versammlungen durchführt. Öffentliche Plätze und Räume wurden der RDP für deren Versammlungen kurzfristig wieder entzogen, auch über Einschüchterungsmanöver gegenüber Oppositionspolitikern und -mitgliedern wurde mehrfach berichtet.

Von fairen und damit gleichen oder ähnlichen Ausgangsbedingungen für Parteien konnte und kann hingegen nicht gesprochen werden. Dies liegt nicht nur an den finanziellen Privilegien der Regierungspartei, die bei weitem mehr Mittel für ihren Wahlkampf zur Verfügung hatte, als alle anderen Parteien. Bedenklich ist gerade die Nutzung staatlicher Ressourcen für den Wahlkampf der Regierungspartei. Der Präsident und viele seiner 45 Minister und Vizeminister bereisen seit Wochen auf Kosten der Steuerzahler das Land, um für ihre Partei zu werben. Eine Woche vor den Wahlen hat die Regierung den einflussreichen traditionellen Führern Geländewagen geschenkt; die Gehaltserhöhung für den aufgeblähten öffentlichen Dienst wird rechtzeitig vor den Wahlen ausbezahlt, Wohltaten der Regierung wie Rentenzahlungen und Lebensmittelhilfen werden gerade in den ländlichen Gebieten mit niedrigem Bildungsstandard gerne als Wohltaten der SWAPO-geführten Regierung verkauft.

Besonders signifikant sind die unfairen Bedingungen im Kontext der staatlich kontrollierten elektronischen Medien. Die Printmedien haben im Grunde ausgewogen und kritisch über die Parteien und den Wahlkampf berichtet, aber ein Großteil der Menschen in den ländlichen Gebieten hat keinen Zugang zu Zeitungen und informiert sich fast ausschließlich mittels Radio und gegebenenfalls Fernsehen. In den Wochen vor den Wahlen war 83 Prozent der elektronischen Berichterstattung zu Gunsten der Regierungspartei, aufgrund öffentlicher Kritik reduzierte sich dies für die letzten Tage vor den Wahlen, in denen auch ausländische Wahlbeobachter im Lande sind, auf nur noch 70 Prozent. Die Oppositionsparteien und Akteure der Zivilgesellschaft verweisen zudem auf Manipulation beim Wahlverfahren. So mehren sich seit Wochen kritische Stimmen, die auf Unregelmäßigkeiten bei den Wählerregistern hinweisen. Der Vorsitzende der Wahlkommission gibt an einem Tag bekannt, dass nunmehr 1,3 Millionen Wähler registriert sind, um dies kurz danach offiziell auf 1,16 Millionen zu korrigieren. Das den Parteien zur Verfügung gestellte Wählerregister hingegen beinhaltet nur 961.175 Wähler. Die letzten Angaben der Wahlkommission beliefen sich auf 1,18 Millionen Wähler, verbunden mit dem Hinweis, dass es nirgendwo ein perfektes Wählerregister geben kann. Dass erstmals an zwei Tagen die Stimmabgabe möglich sein wird, außerdem die Zahl der mobilen Wahlstationen massiv erhöht worden ist, scheint vielen insofern problematisch, als es den Oppositionsparteien und Wahlbeobachtern aufgrund der eingeschränkten Ressourcen deutlich erschwert sein wird, die Stimmabgabe, die nächtliche Aufbewahrung der Urnen und die Stimmauszählung zu beobachten.

Als bedenklich empfinden viele kritische Beobachter auch die Möglichkeit, dass etwa 300.000 Personen ohne Ausweispapiere und lediglich aufgrund einer persönlichen Stellungnahme beziehungsweise Bürgschaft anderer wählen können. Die Opposition erkennt hierin den Versuch der organisierten Wahlmanipulation.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Bedingungen für die Wahlen in Namibia zwar als weitgehend frei, sicher aber nicht fair gelten dürfen. Nicht wenige Beobachter und Oppositionsanhänger erkennen an vielen Stellen des Wahlprozesses bereits Hinweise auf Manipulation.

Hohe Erwartungen werden deshalb an die unabhängigen lokalen Wahlbeobachter geknüpft. Denn erstmals wurden in Namibia auch lokale Beobachter akkreditiert, von denen die mit Abstand meisten, nämlich 1.660 ehrenamtliche Mitglieder des namibischen Kirchenrats (CCN) stammen und von der Konrad-Adenauer-Stiftung und der Deutschen Botschaft ausgebildet beziehungsweise in die Lage versetzt worden sind, die Wahlen zu beobachten. Ihre Aufgabe ist es, einen transparenten Ablauf der Wahlen zu gewährleisten und auf Unregelmäßigkeiten öffentlich hinzuweisen. Besonderes Interesse gilt aber auch und vor allem dem Verhalten und den Stellungnahmen der internationalen Beobachter. Der inzwischen mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnete UN-Diplomat Martti Ahtisaari hatte als damaliger UN-Sondergesandter die ersten Wahlen 1989, bei denen die SWAPO bei einer weltweit einzigartigen Wahlbeteiligung von 97 Prozent nur 57 Prozent der Stimmen errang, als frei und fair testiert. Inzwischen fanden zahlreiche Wahlen statt, bei deren Beurteilung durch internationale Wahlbeobachter offensichtlich nicht immer die gleichen Maßstäbe angelegt worden sind. Zuletzt schien bei den keinesfalls fairen und von zahlreichen und signifikanten Unregelmäßigkeiten geprägten Parlamentswahlen in Namibias Nachbarland Angola im September 2008 (mit einem Ergebnis von 82 Prozent für die Regierungspartei) der Ressourcenreichtum des Landes die Einschätzung der Wahlen durch internationale Beobachter getrübt zu haben. Es bleibt zu hoffen, dass Namibias Ressourcen und die politische Stabilität des Landes und der Region den Blick auf die Wahlen nicht trüben und so die Glaubwürdigkeit internationaler Wahlbeobachtung nicht unterminieren.

Der alte wie neue Präsident wird wohl mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit Hifikepunye Pohamba heißen, die alte wie neue Regierungspartei die SWAPO-Partei sein; fraglich wird allerdings sein, ob sie

die Verfassung ändernde Zweidrittelmehrheit wieder gewinnt. Die Kontinuität und häufig apostrophierte politische Stabilität wird insgesamt gewahrt werden, auch wenn der Preis hierfür hoch zu sein scheint. Hat doch die Glaubwürdigkeit der Demokratie in Namibia bereits gelitten, bei der eigenen Bevölkerung aber auch international. Es bleibt daher zu hoffen, dass die Fassade der namibischen Demokratie in der nächsten Legislaturperiode mit demokratischen Werten erfüllt und sich Namibia zu einer qualifizierten Demokratie entwickelt.

NIGER

PRÄSIDENT TANDJA WILL AMTSVERLÄNGERUNG UM JEDEN PREIS

02.06.2009

Anja Casper

Auf den heiligen Koran hatte Nigers Präsident Mamadou Tandja geschworen, dass er die Verfassung respektieren würde. Nun hat er das Parlament aufgelöst um eine verfassungswidrige dritte Amtszeit durchsetzen zu können. Seit Ende 2008 gab es Anzeichen dafür, dass sich der Präsident über die in der Verfassung vorgeschriebenen Beschränkung der Amtszeit auf zwei Legislaturperioden hinwegsetzen will, obwohl er in der Vergangenheit stets das Gegenteil behauptet hatte.

Im Dezember 2008 hatte der Präsident erklärt, nur er sei in der Lage, das Land erfolgreich in die Zukunft zu führen. Etwa zur gleichen Zeit hatte sich auch die Volksbewegung mit dem Namen „Tazartché“ (es kann nur weitergehen) gegründet, die den Präsidenten in seinem Vorhaben unterstützt. Es ist zu vermuten, dass diese Bewegung von der Regierung finanziell unterstützt wird. Fünf Monate nach Beginn dieser „spontanen Volksbewegung“ hat sich der Präsident Anfang Mai klar für eine Verlängerung seiner Amtszeit ausgesprochen, da es schwierig für ihn sei, auf diesen „Appell des Volkes“ nicht zu reagieren.

Seine Absichten kündigte der Präsident am 5. Mai in Agadez am Rande der Festaktivitäten zur Einweihung einer der größten Uranminen in Afrika an, deren Auslastung Niger zum zweitgrößten Uranproduzenten weltweit machen könnte. Das wirtschaftliche Großprojekt verbuchte Tandja somit geschickt als Legitimation für die Fortführung seines Amtes, ebenso wie ein Abkommen mit verschiedenen Rebellengruppen der Tuareg, deren Proteste gegen die Regierung jahrelang die innere Stabilität Nigers auf die Probe gestellt hatten.

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass Tandja das Land nach den Staatsstichen von 1996 und 1999 nach seiner Wahl im November 1999 stabilisiert hat. Er hat Infrastrukturmaßnahmen eingeleitet, die Wirtschaftslage verbessert und die Dezentralisierung vorangebracht.

PRÄSIDENT HAT KEINE PARLAMENTSMEHRHEIT

Tandjas Erfolge können jedoch nicht über die Unrechtmäßigkeit seines Vorhabens hinwegtäuschen. Wie andere Verfassungstexte auch, können Artikel der nigrischen Verfassung entweder per Parlamentsbeschluss oder Referendum geändert werden, davon ausgenommen ist allerdings die Beschränkung der Amtszeit. Die einzige „legale“ Möglichkeit für Tandja nach 2009 im Amt zu bleiben, wäre eine Verlängerung der Amtszeit, das heißt eine Aussetzung der Präsidentschaftswahlen. Dieser Regelung müssten jedoch mindestens drei Viertel der 112 Abgeordneten im Parlament zustimmen. Eine Mehrheit, die Tandja nicht hat, zumal selbst seine eigene Partei, die 48 Abgeordnete stellt, zerstritten ist. Daher bevorzugt er die Variante des Referendums, wobei sogar zeitweilig die Rede von zwei Referenden war, das erste um eine Zustimmung zur Verfassungsänderung einzuholen, das zweite um jede zeitliche Beschränkung der Amtszeit aufzuheben.

VERFASSUNGSGERICHT ERKLÄRT VORHABEN FÜR RECHTSWIDRIG

Zunächst schien es, als ob die politischen Akteure in Niger dem Bestreben des Präsidenten nichts entgegenzusetzen hätten, denn nur die Presse äußerte offen Kritik am Vorhaben Tandjas. In den letzten Wochen aber kam Bewegung in die politische Landschaft: 23 Abgeordnete ersuchten das Verfassungsgericht über die Absichten des Präsidenten zu urteilen. Mit aller Deutlichkeit erklärte das Gericht, dass das Vorhaben verfassungswidrig sei und seine Durchführung einen Bruch von Tandjas Amtseid bedeute.

PRÄSIDENT LÖST DAS PARLAMENT AUF UND KOMMT EIGENER ABSETZUNG ZUVOR

Dass sich die Parlamentarier den klaren Worten des Verfassungsgerichts widersetzen würden, erschien unwahrscheinlich. Dies erkannte auch Tandja und löste das Parlament am 26. Mai per Dekret auf, ehe es zur Abstimmung über die geplante Volksabstimmung kam.

Damit kam der Präsident vermutlich seiner eigenen Absetzung zuvor, denn die Parlamentarier haben die Möglichkeit, ein parlamentarisches Sondergericht einzuberufen, welches über die Aburteilung von Regierungsmitgliedern entscheiden kann. Bereits vor einigen Wochen kam dieses Gericht zu dem Schluss, den ehemaligen Premierminister Hama Amadou, der seit 2008 wegen Korruptionsvorwürfen inhaftiert war, bis zum Prozessbeginn auf Bewährung freizulassen. Amadou, der ebenfalls der Regierungspartei MNSD-Nassara angehört, ist Tandjas größter politischer Rivale. Lange Zeit galt er als Kronprinz und natürlicher Nachfolger von Tandja. Es ist unklar, wie viel Einfluss Amadou auf die politische Szene hat, jedoch steht ein Teil der MNSD-Nassara nach wie vor hinter ihm.

PROTESTE AUS DEM IN- UND AUSLAND

Aber nicht nur Amadou könnte zur Gefahr für Tandja werden. Überall im Land formiert sich harte Kritik am Vorhaben des Präsidenten. Ein Anti-Referendum Komitee, bestehend aus verschiedenen Gewerkschaften, Verbänden und NGOs, wurde gegründet; Und die Opposition klagt, der Präsident wolle das Land in eine Diktatur verwandeln und Menschenrechtler sehen Parallelen zwischen Tandja und afrikanischen Diktatoren der 70er Jahre.

Auch der Rat der Weisen der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (CEDEAO) verurteilte das Vorhaben und sprach von Sanktionen im Fall einer Verfassungsverletzung. Ebenso rief die Union der frankophonen Parlamente (UPF) den Präsidenten dazu auf, die Verfassung zu respektieren. Der Präsident des parlamentarischen Sondergerichts, Moumouni Adamou Djermakoye, warnt, dass das Vorhaben Frieden und Stabilität im Lande gefährdeten. Dass Djermakoye mit dieser Annahme Recht haben könnte, zeigten die jüngsten Ereignisse im Niger. Am 27. Mai wurde der Markt von Niamey in Brand gesetzt - mehr als 1500 Marktstände brannten

ten nieder. Zwar ist die Brandursache noch ungewiss, alles deutet aber darauf hin, dass der Brand von aufgebrachten Gegnern Tandjas gelegt wurde.

KRISE SCHEINT UNAUSWEICHLICH

Sollte Tandja unter diesen Umständen ein Referendum durchführen, so wird dies aller Wahrscheinlichkeit nach weder transparent noch demokratisch ablaufen. Auf administrativer und kommunalpolitischer Ebene gibt es eine politische Klasse, die seit mehr als einem Jahrzehnt an der Macht ist und für die der Machterhalt des Präsidenten auch die Sicherung der eigenen Position bedeutet. Daher hat Tandja Verbündete, die sicher nicht vor Wahlbetrug zurückschrecken würden, wenn es notwendig sein sollte.

Möglich wäre aber auch, dass die Armee interveniert. In der Vergangenheit wurde sie von Tandja finanziell unterstützt, allerdings haben sich noch keine hochrangigen Militärs zu den Vorgängen der letzten Tage geäußert. Die Armee bleibt also ein Unsicherheitsfaktor, fest steht aber, dass sie Erfahrung mit Staatsstreichen hat und es Teile des Militärs gibt, die auf der Seite des ehemaligen Premierministers Amadou stehen. Ein Staatsstreich ist demnach nicht ausgeschlossen.

Es besteht die Gefahr, dass das Land in das Chaos der 90er Jahre zurückfällt. Damals hatten sich die politischen Parteien gegenseitig blockiert und das Land in einen bleiernen Stillstand gebracht. Die politische Unzufriedenheit, in Verbindung mit der prekären ökonomischen und sozialen Situation im Land – Niger landet beim *Human Development-Index* (HDI) der Vereinten Nationen auf Platz 174 von 177 – könnte zu einem explosiven Gemisch werden. Einzig die Einsicht des Präsidenten könnte nun noch Schlimmeres verhindern. Dass sich der Präsident doch noch verfassungskonform verhalten wird, scheint jedoch momentan unwahrscheinlich – auch wenn er es einst geschworen hatte.

PRÄSIDENT TANDJA VERWANDELT NIGER IN EINE FASSADENDEMOKRATIE

NACH PROKLAMATION DER SECHSTEN REPUBLIK

17.12.2009

David Robert / Anja Casper

Die am 18. August 2009 verabschiedete Verfassung verleiht Präsident Mamadou Tandja absolute Machtbefugnisse, es gibt keine Mandatsbeschränkung mehr und der Präsident kann über die Besetzung der wichtigsten Ämter der Republik entscheiden. Obwohl die demokratischen Institutionen des Landes bislang funktioniert haben, gelang dem Präsidenten ein von langer Hand geplanter, ziviler Staatsstreich.

Im Mai 2009 hatte der Präsident erklärt, dass er sich nicht an die von der Verfassung vorgeschriebene Beschränkung der Amtszeit halten werde. Da der Präsident jedoch nicht verfassungswidrig handeln wollte, strebte er eine Verfassungsänderung an. Die Hürden für eine solche Änderung sind sehr hoch, Beobachter hielten es deshalb für unwahrscheinlich, dass das Vorhaben, welches bereits in sieben afrikanischen Staaten durchgeführt wurde, auch im Niger möglich sein könnte. Da Protest gegen sein Vorhaben zu erwarten war, löste der Präsident das Parlament auf und setzte das Verfassungsgericht außer Kraft.

PRÄSIDENT SETZT UMSTRITTENES REFERENDUM DURCH

Das vom Präsident angestrebte Referendum fand am 4. August mit einer Wahlbeteiligung von 68,3 Prozent statt. Laut Aussage der Wahlkommission stimmten 92,5 Prozent der Wähler der Verfassungsänderung zu. Beobachter der Wahlen stellen jedoch sowohl die Zahlen der Wahlbeteiligung als auch den Ausgang des Referendums in Frage. Die Oppositionsparteien halten das Referendum nach wie vor für verfassungswidrig und kämpfen für die Fortsetzung der fünften Republik.

SECHSTE REPUBLIK TRITT IN KRAFT

Letztere wurde offiziell mit der Verfassung vom 18. August 2009 beendet. Die sechste Republik verleiht dem Präsidenten eine hohe Machtkonzentration. Er kann nicht nur Präsident auf Lebenszeit bleiben, sondern er bestimmt auch die Besetzung des Verfassungsgerichts. Politische Aktivitäten werden nur gebilligt, wenn sie die öffentliche Ordnung nicht stören. Hierzu zählen selbstverständlich nicht die Proteste der Opposition gegen diese Veränderungen durch den Präsidenten. Repressionen gegen Journalisten sind an der Tagesordnung, Demonstrationen wurden gewaltsam aufgelöst und die Mehrzahl der Abgeordneten des nigrischen Parlaments, die nicht auf der Seite des Präsidenten stehen, wurden aufgrund von fadenscheinigen Korruptionsvorwürfen vorübergehend verhaftet.

PARLAMENTSWAHLEN SIND EINE FARCE

Am 20. Oktober schließlich fanden Parlamentswahlen statt, die jedoch von allen ernstzunehmenden politischen Oppositionsparteien boykottiert wurden. Die Mehrheit der Bevölkerung betrachtete diese Wahlen als Farce, trotzdem wurde offiziell eine hohe Wahlbeteiligung verkündet. Die Partei des Präsidenten, welche vor der Parlamentsauflösung keine Mehrheit hatte, stellt nun 76 von 113 Mandaten. Damit hat Tandja nun alle wichtigen Institutionen unter Kontrolle.

TANDJA PLANTE VORHABEN VON LANGER HAND

Tandja hat die demokratischen Institutionen, die sich ihm widersetzen, einfach ausgehebelt. Dieses Vorhaben war seinerseits von langer Hand geplant. Um sich der Unterstützung der Bevölkerung, wenigstens zum Teil, sicher zu sein, gründete er die Tazartché-Bewegung und berief sich

bei der Amtszeitverlängerung auf „den Willen des Volkes“. Eine weitere wichtige Rolle spielt die Armee, die eigentlich der Verfassung, nicht aber dem Präsidenten verpflichtet ist. Geschickt nutzte Tandja den Konflikt mit den Tuareg-Rebellen im Norden des Landes, um die Armee „abzulenken“: sie wurde aufgerüstet und in den Norden geschickt. Damit hat Tandja die Armee zum einen materiell zufrieden gestellt – die Soldaten bekamen für den Dienst im Norden zusätzliches Geld – zum anderen waren große Teile der Armee während des Staatsstreiches nicht in Niamey und konnten nicht zugunsten der Demokratie eingreifen.

Bereits im Herbst 2008 hatte die Armee erklärt, sie werde sich bei politischen Problemen neutral verhalten, denn diese sollten im politischen Dialog gelöst werden. Ob die deklarierte Neutralität ein Fortschritt zur Nigers Vergangenheit der Militärputsche bedeutet oder die Armee damit der Demokratie einen Bärenhieb erwiesen hat, ist zurzeit ein Diskussionsthema unter Experten der Region. Weitere Diskussionen drehen sich um die Hintergründe des Staatsstreiches. Mehrfach hatte der Präsident erklärt, er brauche zusätzliche drei Jahre im Amt, um sein Lebenswerk zu vollenden. Tandja hätte als großer Mann der Demokratie in den Ruhestand gehen können, der das Land zurück in die Stabilität geführt hat. Tandja selbst scheint das anders zu sehen. Immer wieder hatte er betont, der Einzige zu sein, der den Niger „führen und retten“ könne. Ein weiterer Grund könnte auch die Amtsnachfolge sein. Sein Sohn ist 37 Jahre alt und kann laut Verfassung erst mit 40 Jahren für das Amt des Präsidenten kandidieren, also dann wenn Tandja die Bühne räumen möchte. So könnte der Präsident sein Amt an den Sohn übergeben, eine Praxis die in vielen Afrikanischen Staaten üblich ist.

POLITISCHE OPPOSITION KÄMPFT WEITER

Diese hat trotz der Repressionen ihre Arbeit bisher nicht aufgegeben. Viele Aktivisten bereiten sich darauf vor, abzutauchen oder das Land zu verlassen. Dem ehemaligen Premierminister Hama Amadou ist es gelungen, die Partei MONDEN/FA (*Mouvement Démocratique Nigérien pour une Fédération Africaine*) zu gründen, die regen Zulauf von Dissidenten der Regierungspartei MNSD Nassara hat. Amadou gilt als Hoffnungsträger des Landes. Selbst seine politischen Gegner sind davon überzeugt, dass nur ihm eine Mobilisierung der Bevölkerung gegen den Präsidenten zuzutrauen ist.

INTERNATIONALE KRITIK AM PRÄSIDENTEN

Amadou verfügt über gute Kontakte zur westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft CEDEAO, denen es wahrscheinlich auch zu verdanken ist, dass die CEDEAO die Geschehnisse im Niger sehr massiv kritisierte und die Mitgliedschaft Nigers suspendierte. Auch die Europäische Union und die Vereinten Nationen üben Druck auf den Niger aus, allerdings sprachen sie bisher keine Sanktionen aus. Sanktionen, das weiß sowohl die Internationale Gemeinschaft als auch der Präsident, bestrafen zu einem großen Teil die Bevölkerung. Niger findet sich im aktuellen *Human Development Index* der Vereinten Nationen auf dem letzten Platz von 177 Ländern. Trotzdem ist es wichtig, dass die Internationale Gemeinschaft klare Signale nach Niamey sendet, ansonsten könnte der „zivile Staatsstreich“ des Präsidenten schnell Nachahmer auf dem Kontinent finden.

STAATSTREICH BEENDET JAHRZEHNT DER STABILITÄT

Die sechste Republik beendet ein Jahrzehnt politischer Stabilität im Niger und bedeutet einen herben Rückschlag für die demokratische Entwicklung des Landes. Der Präsident hofft darauf, dass die internationale Kritik nachlassen wird und, sollte dem nicht so sein, China als Wirtschaftspartner einspringt. Der Niger verfügt über große Uranvorräte. In einigen Jahren wird das Land zum weltweit zweitgrößten Uranproduzenten aufsteigen. Präsident Tandja hat sein Vorhaben aus seiner Sicht demokratisch legitimiert und eine De-facto-Fassadendemokratie geschaffen. Aber nicht nur im Niger werden formal demokratische Systeme etabliert, denen jeglicher demokratischer Geist entzogen wurde. Sollte das Regime Tandjas im nächsten Jahr die Gelegenheit bekommen, sich zu etablieren und seine Macht durch die zukünftiger Einnahmen der Rohstoffe zu untermauern, dann wird eine demokratische Entwicklung im Land für lange Zeit unmöglich sein. Damit es nicht so weit kommen kann, ist es die Aufgabe der Internationalen Gemeinschaft, die oppositionellen Kräfte zu unterstützen.

NIGERIA

BOMBEN ZUM GEBURTSTAG

ZEHN JAHRE DEMOKRATIE IN NIGERIA

02.06.2009

Dr. Klaus Pähler

Das Militär war endgültig am Ende, als am 29. Mai 1999 der ehemalige General Olusegun Obasanjo, einer der Sieger des Biafra-Krieges, in Nigerias Hauptstadt Abuja das Amt des gewählten Präsidenten übernahm. Mit kleinen Unterbrechungen hatten Generäle das mit 140 Millionen Einwohnern bei weitem bevölkerungsreichste Land Afrikas drei Jahrzehnte lang ruiniert. 1998 hatte dann der unverhoffte Tod seines letzten und wohl berüchtigtesten Diktators, General Sani Abacha, den Weg zu Wahlen frei gemacht.

Einige sprachen von einem „Putsch vom Himmel“, andere von „Kamasutra-Revolution“, da Abacha in den Armen gleich zweier indischer Prostituierter starb. Ob auch noch Gift oder Viagra im Spiel war, ist nicht ganz geklärt. Sein Nachfolger, General Abdulsalami Abubakar, betrieb den Übergang zur Demokratie dann viel entschlossener und erfolgreicher, als der Militärherrscher Ibrahim Babangida dies 1993 getan hatte. Bereits dieser hatte einsehen müssen, dass das Militär dieses Land nicht dauerhaft erfolgreich regieren kann. Bis er jedoch zu dieser Erkenntnis kam, hatte er es nach Auffassung seiner Gegner bereits gründlich ausgeplündert und zur heute allgegenwärtigen Korruption maßgeblich beigetragen. Sein Freund Abiola,

einer der reichsten Männer Afrikas, Moslem aus dem Süden des Landes – der Süden ist überwiegend christlich, der Norden islamisch – gewann 1993 die vielleicht freisten und fairen Wahlen, die das Land je gesehen hat. Babangida annulierte sie jedoch aus Gründen, die bis heute nicht richtig klar sind. Unter anderem war von internationaler Bedrohung die Rede.

Während Abiola sich zum Sieger erklärte, wurde der Geschäftsmann Ernest Shonekan Präsident – für wenige Monate. Sein Verteidigungsminister und Stabschef der Streitkräfte, General Abacha, Weggefährte und Rivale Babangidas, putschte und setzte die Militärherrschaft fort. Als er die „Ogoni neun“ – darunter der bekannte Journalist und Führer von MOSOP (*Movement for the Survival of the Ogoni People*) Ken Saro-Wiwa – trotz internationaler Proteste nach einem fragwürdigen Hochverratsprozess hinrichten ließ, sank Nigerias internationales Ansehen auf das Niveau von Burma oder Nordkorea und seine Mitgliedschaft im Commonwealth wurde suspendiert. In diesen Tagen beginnt in New York ein Prozess gegen Shell wegen möglicher Verwicklung in Menschenrechtsverletzungen im Fall Saro-Wiwa.

ZUM ÖLE DRÄNGT, AM ÖLE HÄNGT DOCH ALLES

Ogoniland ist nur ein kleiner Teil des erdöltreichen Nigerdeltas, in dem Nigerias Einkünfte erwirtschaftet werden. Mehr als neunzig Prozent seiner öffentlichen Haushalte stammen aus Ölerlösen. Nigerias Wirtschaft ist damit praktisch eine „Monokultur“. Seit hier in großem Stil Öl gefördert wird, ist die früher bedeutende Landwirtschaft so weit geschrumpft, dass sogar Grundnahrungsmittel importiert werden müssen. Wie auch der „Exportweltmeister“ Deutschland soeben feststellt, können sich vermeintliche Stärken plötzlich in Nachteile verwandeln. So auch in Nigeria. Sechst- oder achtgrößter Ölexporteur zu sein macht stark und verwundbar. Doppelt verwundbar im Falle Nigerias. Zum einen ist der Ölpreis von etwa 140 US Dollar per Barrel auf zunächst 32 dramatisch gesunken, nun aber wieder auf gut 60 gestiegen. Zum anderen sind die Fördermengen Nigerias erheblich gesunken. Geschätzt hatte das Land zuletzt eine maximale Produktionskapazität von 2,4 Millionen barrel per day. Heute werden vermutlich nur noch etwa 1,6 Millionen barrel per day produziert. Preis x Menge = Umsatz, weiß jeder BWL-Student im ersten Semester. Nigerias Ölrevenuen sind folglich gleich von beiden Seiten dramatisch unter Druck geraten. Im Monatsvergleich Januar 2009 zu Januar 2008 sind sie von etwa 2,2 Milliarden auf eine Milliarde gefallen.

Ein schönes Geschenk zum zehnjährigen Demokratiejubiläum hat da soeben die Widerstandsbewegung MEND (*Movement for the Emancipation of the Niger Delta*) überreicht. Ihr jüngster Bombenanschlag auf Anlagen zur Ölförderung soll vor einigen Tagen die Produktion um 125.000 Barrel pro Tag reduziert haben, behauptet MEND. Je nach Ölpreis würde dies aufs Jahr gerechnet einen Einnahmenausfall von etwa 1,5 Milliarden US Dollar bedeuten, solange sie nicht repariert werden. Die *Nigerian National Petroleum Company* (NNPC) bestreitet den Produktionsausfall jedoch.

Nicht nur Saro-Wiwas Ogoni leben im Delta sondern zum Beispiel auch die Ijaw, die Itsekiri und manch andere. Gemeinsam ist den Stämmen trotz einiger Konflikte das Gefühl, von den anderen Nigerianern, besonders den Hausa-Fulani im Norden, einer der Mehrheitstribus, ungerecht behandelt, ja ausgebeutet zu werden: Alle Ölerlöse fließen zunächst der Bundesregierung in Abuja zu. Diese verteilt sie dann an die 36 Bundesstaaten, geschlüsselt nach der Einwohnerzahl. Zwar erhalten die Ölstaaten im Delta nach der Verfassung vorweg einen Bonus von mindestens 13 Prozent (*derivation principle*), dies ist ihnen jedoch nicht genug. So versuchen Militante seit Jahren, spektakuläre Entführungsaktionen zu rechtfertigen, die allerdings von einem hohen Maß gewöhnlicher Gewaltkriminalität unter dem Deckmantelchen der angeblich „gerechten Sache“ überlagert werden. Diese kritische Lage im Delta gefährdet den Fortbestand der nigerianischen Bundesrepublik und ramponiert ihr internationales Ansehen, da natürlich vor allem Ausländer zu den Lösegeld versprechenden Entführungsopfern („high yield hostages“) gehören. Im Delta können Frieden und Stabilität dauerhaft nur auf der Basis einer von allen Seiten als gerecht empfundenen Lösung einziehen.

IM DELTA DER UNGERECHTIGKEIT

Nicht nur die berüchtigten, schwer bewaffneten Kidnapper lauern in den schlecht zugänglichen Mangrovensümpfen des Nigerdeltas sondern auch einige – wenn ungelöst – noch gefährlichere, ziemlich schwierige Grundsatzfragen harren in den tiefen und untiefen Gewässern der Philosophie auf Antwort. Selbst bald 2500 Jahre nach Platons Staat dürfte ja die Frage nach der Gerechtigkeit auch durch Rawls nicht endgültig beantwortet worden sein, und sie kann hier natürlich überhaupt nur grob formuliert werden, als die Teilfrage der Deltabewohner nach einer gerechten Verteilung von Ölvröken und ihren Erträgen.

Ein möglicher Aspekt gerechter Verteilung ist der Beitrag der Beteiligten zur Wertschöpfung. So verteidigen ja zum Beispiel Manager ihre hohen Gehälter mit ihrem Beitrag zum „shareholder value“. Ist es aus dieser Perspektive der Wertschöpfung „gerecht“, dass in Nigeria dem Bund die Ölleinnahmen zustehen, wie es in der Verfassung steht? Dafür spricht, dass die nigerianische Bundesrepublik ja immerhin einen gewissen, wenn auch nicht gerade perfekten, staatlichen Rahmen bereit stellt, in dem Ölförderung und -export funktionieren und Einnahmen überhaupt erst erzielt werden können. Was dagegen ist eigentlich der Beitrag der Bewohner des Deltas zum wirtschaftlichen Wert des Öls? Sie haben im Wesentlichen darauf „gesessen“ und nicht einmal geahnt, dass hier ein wertvoller Rohstoff lagern könnte. Ohne „westliche“ Technologie wäre Öl als Rohstoff ja weder entdeckt worden, noch hätte es überhaupt irgendeinen Wert. Es könnte nicht weiterverarbeitet, transportiert oder vermarktet werden, es gäbe keine Maschinen, die von ihm angetrieben werden noch irgendeine andere seiner inzwischen zahllosen anderen Verwendungen bis hin zur Kosmetik. Ohne die westliche Zivilisation gäbe es auch nicht die Eigentums- und Vertragsrechte, in deren Rahmen die Ölnutzung stattfindet. Diese Rechtsordnung ist ja selbst eine Wohlstand schaffende Institution, selbst wenn sie nicht perfekt ist.

Wie also sollte eine „gerechte“ Verteilung der Ölerlöse zwischen allen Beteiligten auf der Basis ihres Beitrags zur Wertschöpfung aussehen? So einfach, wie manche Kritiker der „Multis“ sich die Argumentation machen, wenn sie von der „Ausbeutung“ der Rohstoffe der Entwicklungsländer durch die „egoistischen“ Industriestaaten reden, ist eine Antwort auf diese Frage nicht. Ohne die oft gescholtene Industrie hätten die „ausgebeuteten“ Länder nicht einmal das, was sie nun erlösen und auch sonst vom Aspirin bis zum Handy recht wenig. Zugespitzt gefragt: Wie stünden die „ausgebeuteten Länder“ eigentlich da, wenn es die „Ausbeuter“ gar nicht gäbe? Wollen die Rohstoffländer nachhaltig einen größeren Anteil am Endpreis erzielen, müssen sie ihre Rohstoffe wertschöpfend weiterverarbeiten und somit einen größeren Beitrag zu deren Marktwert leisten. Daran fehlt es Nigeria, wenn man von einigen illegalen Ölraffinerien mit ihrer speziellen Art der Wertschöpfung einmal absieht. Nachts werden die dort heimlich raffinierten Treibstoffe außerhalb der Hoheitsgewässer gebracht und dann am Tage als Importe deklariert „importiert“, um die hohen Einfuhrsubventionen zu kassieren. Das ist nicht die „downstream“ Industrie, die das Land braucht. Der Markt reflektiert Knappheit und versagt als Instanz der Gerechtigkeit spätestens dann, wenn nicht alle tat-

sächlichen Kosten in die Marktpreise einkalkuliert werden können oder müssen. Ein wichtiger Gesichtspunkt der „Verteilungsgerechtigkeit“ ist daher auch die Frage, welche Opfer die Beteiligten im Rahmen des Wertschöpfungsprozess aufbringen oder etwas nüchterner ausgedrückt, welche externen Kosten ihnen entstehen. Hier haben die Bewohner des Deltas einige gute Argumente auf ihrer Seite, wenn sie einen höheren Anteil an den Ölerlösen fordern. Unbestritten sind nämlich die enormen Umweltzerstörungen, die durch die Ölförderung entstehen. Die Böden und Gewässer werden durch „verschüttetes“ Öl verseucht, den traditionell vom Fischfang abhängigen Menschen wird so die Existenzgrundlage entzogen. Aus offenen Bohrlöchern austretendes Gas wurde auf ebener Erde einfach abgefackelt. Die gelb-rot leuchtenden Feuerfahnen waren kilometerweit zu sehen. Fauna und Flora verbrannten. Offiziell sollte dieses *flaring* inzwischen eigentlich beendet sein, die angerichteten Schäden sind es jedenfalls nicht. Den ökonomischen Terminus „externe Effekte“ kennen die meisten Bewohner des Deltas gewiss nicht, aber das Prinzip erleben sie täglich am eigenen Leibe: „Wir tragen die Lasten, die anderen profitieren“, klagen sie an. Die Bevölkerungszahlen geben ihnen Recht: Sie sind wenige, „die anderen“ viele - entsprechend verteilt fließen die Bundesmittel.

Vertreter des „ölfreien“ Nordens entgegnen, dass nicht einmal die bisher fließenden und in ihrer Summe doch erheblichen Mittel für das Delta den Menschen dort zugute kämen. Sie würden vielmehr von ihren eigenen Politikern, Beamten, Geschäftsleuten etc. gestohlen. Besonders berüchtigt ist der Fall des ehemaligen Gouverneurs des Bundesstaates Bayelsa, Alamieyeseigha, der vor einigen Jahren in London mit über 20 Millionen Pfund Sterling unerklärlicher Herkunft im Reisegepäck verhaftet wurde. Jetzt sind offenbar Dokumente aufgetaucht, die die finanzielle Verwicklung auch hochrangiger Personen in die Gewalt im Delta belegen. Selbst wenn die Philosophie nicht positiv sagen kann, was Gerechtigkeit ist, kann man wohl feststellen: „Gerecht“ ist das, was im Nigerdelta passiert, jedenfalls nicht.

DELTA FORCE

Nicht nur die Demokratie feiert ihr zehnjähriges Jubiläum, auch das Eingreifen mit harter Hand im Delta. Vor zehn Jahren griffen nigerianische Truppen die Stadt Odi im Staate Bayelsa im Delta an, nachdem dort Ken Niweigha mit seiner Bande insgesamt zwölf Polizisten in einen Hinterhalt gelockt und getötet hatte. Niweigha wurde jetzt (!) gefasst. Er war schon

einmal aus dem Gefängnis ausgebrochen und hatte ausgerechnet als Koordinator der staatlichen Sicherheitsmiliz im Staate Bayelsa für dessen korrupten Gouverneur Alamieyeseigha bei der Wahlfälschung mitgeholfen. Einen Tag nach seiner Verhaftung starb Niweigha nun unter ungeklärten Umständen. Die Polizei sagt, er sei bei einem Befreiungsversuch erschossen worden.

Militäreinsätze im Inland sind hier von der Verfassung nicht verboten. Seit zwei Wochen ist das Militär nun wieder verstärkt im Einsatz - unter dem schönen Titel „restore hope“. So hieß auch der wenig erfolgreiche Einsatz der USA in Somalia. Die Rebellen hatten nach offizieller Darstellung mehrere Ausländer und nigerianische Soldaten entführt, von denen inzwischen zwanzig wieder frei sein sollen. Einige westliche Sicherheitsexperten glauben, dass der Einsatz des Militärs – einschließlich der Entführung - gründlich vorbereitet war und keine Gegenmaßnahme gewesen sei. Die drei nigerianischen Teilstreitkräfte seien kaum in der Lage, aus dem Stand wohl koordiniert einige tausend Soldaten samt Hubschraubern, Kampfbooten und anderem Material in das unwegsame Delta zu transportieren.

Dreitausend Bewohner des Deltas sollen vor den Truppen in die unwegsamen Sümpfe mit ihren zahllosen Wasserwegen geflohen sein, darunter viele Frauen und Kinder. Dort werden weitere Guerillaanschläge auf die Ölleitungen vorbereitet. „Bis zum Stillstand der gesamten Ölproduktion“, droht MEND. Ganz unrealistisch ist dies nicht, sind doch die langen Ölleitungen in dem unzulänglichen Gebiet gegen Sabotageakte nicht wirklich zu schützen.

WIRTSCHAFTSPROBLEME

Die Leitungen sind Nigerias empfindlichster Punkt. Weitere Anschläge sind das, was seine junge Demokratie zu all ihren anderen Problemen am wenigstens braucht. Die Börse liegt daneben, der Bundeshaushalt hat ein massives Defizit, die Devisenreserven sind von über 60 Milliarden US-Dollar Ende letzten Jahres auf etwa 45 Milliarden gesunken. Der Wechselkurs des NAIRA ist volatil und gegenüber dem EURO um ca. 30 Prozent eingebrochen, wobei der gleichzeitige Dollarverfall die Folgen für Nigeria allerdings etwas mildert. Da es seinen Treibstoff importieren muss und es hier immer wieder zu Versorgungsgängen kommt, bedeutet das für die Bürger schmerhaft steigende Preise schon durch die höheren Trans-

portkosten, die auf alles durchschlagen. Auch viele andere Dinge des täglichen Lebens werden mangels eigener Produktion eingeführt, sogar Grundnahrungsmittel wie Reis oder Bekleidung. Fast 15 Prozent Inflation gegenüber 2008 wurden soeben bekanntgegeben, und darin sind die jüngsten Entwicklungen noch gar nicht enthalten.

Verringert sich die Ölförderung, und verschlechtert sich damit die Einnahmensituation durch Attentate weiter, kommt das Land nicht nur finanziell in zunehmende Bedrängnis. Soziale Unruhen könnten die Folge sein, gewiss aber ein Anstieg der Kriminalität. Der bisher nicht vom Erfolg verwöhnte Präsident Yar' Adua, 2007 als Nachfolger Obasanjos „gewählt“, wohl ein integrer aber offenbar ziemlich kranker Mann, der nun genau in der Mitte seiner Amtszeit steht, steuert auf den Vorwahlkampf im nächsten Jahr zu und braucht dringend Erfolge. Eine „Lösung“ der Probleme im Delta, auch mit Waffengewalt, käme da gerade recht.

Yar' Adua ist auch Oberkommandierender der Streitkräfte, ohne seine Zustimmung kann das Militär nicht gehandelt haben. Vielleicht hat er versucht, Herr einer Situation zu bleiben, die ihm sonst entgleiten könnte. Der Norden, aus dem er stammt, ist wirtschaftlich auf die Ölereinnahmen aus dem Süden besonders dringend angewiesen. Sollte es Yar' Adua nicht gelingen, den Attentaten wie auch immer Einhalt zu gebieten, würde er dies politisch kaum überleben können, nachdem schon sein Vizepräsident Jonathan Goodluck, ein Ijaw aus dem Delta, die in ihn gesetzten Hoffnungen alles andere als erfüllt hatte. Da Yar' Adua also unter Erfolgszwang steht und anders als Goodluck auch keine ethnischen Rücksichten zu nehmen braucht, ist eine Ausweitung und Verschärfung des Truppeneinsatzes wahrscheinlich.

Sollte dies in dem schwierigen Gelände mit zahllosen Wasserarmen in den Mangrovensuspen, die guten Unterschlupf bieten und für konventionelle Streitkräfte kaum zugänglich sind, erfolglos bleiben und die wirtschaftliche Lage sich dramatisch verschlechtern, könnte die Stimmung auch langsam wieder in Richtung Militärputsch tendieren. Viele Bürger vermissen sowieso die „Demokratiedividende“, die vielleicht bei den Politikern, gewiss aber nicht bei ihnen angekommen ist. Stattdessen sehen sie sich mit Kriminalität und Korruption konfrontiert. Auch gebildete und informierte Bürger sympathisieren mehr mit einer harten Faust als mit der unsichtbaren Hand. Ein Putsch erscheint im Moment zwar nicht wahrscheinlich, aber bislang brauchte man über ein solches Szenario nicht

einmal nachzudenken. Dies hat sich geändert. Gerüchte über Meutereien von Truppenteilen gingen in den letzten Tagen um. Einige pensionierte Generäle haben schon auf die von der Deltakrise ausgehende Bedrohung auf Nigeria als Gesamtstaat hingewiesen. Die Armee versteht sich traditionell als Garant der nationalen Einheit. Weimar ist nach verbreiteter Auffassung nicht an seiner Verfassung gescheitert, sondern weil es nicht genug Demokraten gab. Nigeria hat dasselbe Problem.

VÄTERCHEN STAU UND DIE VISION 20:2020

Es war Nigeria nicht genug, Premierminister Dr. Mahathirs Vision 2020 abzukupfern, die dieser immerhin schon Anfang der 1990er Jahre für Malaysia entworfen hatte. Nein, Nigeria fügte noch eine 20 hinzu, als Symbol dafür, dass es 2020 zu den 20 führenden Ländern der Welt gehören will: Vision 20:2020. Dann sollen seine Bewohner zu den reichsten auf Erden gehören. In elf Jahren also. Ein weiter Weg noch von einem Platz der nach allen Indizes heute irgendwo zwischen 150 und 170 liegt. Vielleicht ist 20:2020 aber als Quotient zu verstehen und gibt die Erfolgswahrscheinlichkeit der Vision an. Selbst das scheint optimistisch, denn WolframAlpha schätzt das jährliche Pro-Kopf-Einkommen eines Nigerianers für 2005 auf 862,62 Dollar, also auf 2,552 Prozent eines Deutschen, der über 33.800 Dollar verfügt hat.

Anders als der gewiss in vielen Zügen autoritäre damalige malaysische Premier unternimmt Yar' Adua wenig, um das Land voranzubringen. Er hat sich bereits jetzt den Spitznamen „Väterchen Stau“ erworben, seine Präsidentschaft hat die meisten Beobachter bisher enttäuscht. „Natürlich werden die Millenniumsziele erreicht“, sagen Spötter, „fragt sich nur in welchem Millennium.“ Nach lange angekündigten Studien und Planungen müsste jetzt eigentlich die Umsetzung seines 7-Punkte Planes folgen, der die wichtigsten politischen Prioritäten des Landes aufzählt. Statt einer kraftvollen Umsetzung welcher Pläne, Visionen oder Ziele auch immer wurden im letzten Jahr etwa zwanzig der mehr als dreißig Minister entlassen, ohne dass es zunächst Nachfolger gab. Zwei Monate zog sich das Schauspiel hin, in dem mächtige Provinzfürsten versuchten, ihre Leute in Kabinettspositionen zu bugsieren.

Nun wird auch der auslaufende Vertrag des international angesehenen christlichen Zentralbankpräsidenten Chukwuma Soludo – ein Igbo aus dem Osten Nigerias - nicht verlängert. Er hatte unter Präsident Obasanjo

maßgeblich zu einer Konsolidierung des Bankensektors beigetragen, ohne die Nigerias Banken jetzt wahrscheinlich größte Probleme hätten. Als Nachfolger ist Sanusi Lamido nominiert, ein angesehener Banker, Fachmann für Risikomanagement, Moslem und Enkel eines Emirs von Kano im Norden. Er hat auch im Sudan Islam und Schariah-Recht studiert. Es war zu hören, Soludo müsse gehen, denn die Positionen des Generalinspektors der Polizei und die des Notenbankpräsidenten könnten nicht beide von Igbos besetzt sein. Kritiker entgegnen, dass der Finanzminister, der Planungsminister und der designierte Nachfolger Soludos alle aus Kano, dem Wirtschaftszentrum des islamischen Norden stammen und mobilisierten Widerstand, denn sie sehen darin eine ethno-religiöse Tendenz, ist der Präsident doch selbst Moslem und entstammt einer einflussreichen Familie aus dem Norden. Insider berichten dagegen hinter vorgehaltener Hand, gegen Soludo läge Belastungsmaterial vor. All dieses ethno-politische Gerangel wird das internationale Vertrauen auf eine sachgerechte Handlungsfähigkeit Nigerias in der Krise nicht stärken. Für die dringend benötigten potentiellen Investoren – so es sie angesichts der Weltwirtschaftskrise außerhalb des Energiesektors überhaupt noch gibt – wird der Standort dadurch nicht attraktiver.

WER IST EIGENTLICH OBAMA?

Nigeria ist enttäuscht, dass Präsident Obama in den nächsten Tagen den Nachbarn Ghana besucht, nicht aber Nigeria. Zehn Jahre Demokratie wären dafür doch ein schöner Anlass gewesen. Offenbar ist die amerikanische Regierung von den demokratischen Entwicklungen in Nigeria nicht so recht überzeugt, hat doch auch die nigerianische Regierung selbst sie nicht einmal offiziell feiern mögen. Nigeria ärgert sich über Obama so sehr, dass einer der langjährigen „Paten“ seiner Politik in einem Zeitungsinterview schimpfte: „Wer ist überhaupt Obama? Wer sind die Vereinigten Staaten überhaupt? Wenn wir wollen, können wir morgen stärker als die Vereinigten Staaten sein. Wenn wir wollen, können wir morgen stärker sein als alle Länder.“

Die Entwicklung einer stabilen Demokratie braucht viel Zeit, nicht nur in Nigeria. Im nächsten Jahr ist Nigeria fünfzig Jahre von Großbritannien unabhängig. Es ist nicht zu erwarten, dass dieses Jubiläum viel mehr Anlass zum Jubeln geben wird als heute zehn Jahre Demokratie, geschweige denn, dass es bis dahin das stärkste Land der Welt geworden ist.

SENEGAL

SENEGAL: FAMILIE WADE – SOHN GESCHLAGEN, VATER ENTTÄUSCHT

KOMMUNALWAHLEN MIT NATIONALEN AUSWIRKUNGEN –
DIE OPPPOSITION GEWINNT – DAS BILD DENNOCH UNEINHEITLICH

31.03.2009

Stefan Gehrold / Ute Gierczynski-Bocandé

Die Kommunalwahlen am 22. März waren mit viel Unruhe und Ungeduld erwartet worden: Für die Regierung sollten sie die Bestätigung ihrer Politik werden, für die Opposition die Rückkehr auf die politische Bühne. Erste Hochrechnungen in den Medien zeugen von einer neuen Dynamik der Oppositionsparteien und könnten den Schwanengesang der Ära des Präsidenten Wade einläuten.

Schauplatz Senegal am 19. März 2000: Das Land machte weltweit Schlagzeilen mit der friedlich und transparent verlaufenen politischen Wende, die nach vierzig Jahren sozialistischer Regierung ein liberales Regime an die Macht brachte. Fast auf den Tag genau nach neun Jahren wählten die Bürger jetzt die „Wendepartei“ PDS (*Parti Démocratique Sénégalais-Libéral*) und ihre „SOPI-Koalition“ (*Sopi* bedeutet in der Sprache wolof „Wandel“) in der Hauptstadt Dakar und vielen großen Städten des Landes wieder ab. Die Erwartungen und Hoffnungen, die sich an den damals schon betagten Präsidenten Abdoulaye Wade gerichtet hatten, waren immens.

Ihnen nachkommen zu können, erscheint aus der Retrospektive kaum möglich. Die Kommunalwahlen bedeuten einen erheblichen Absturz des Regimes Wade. Besonders schmerzlich: Die Hauptstadt Dakar ging verloren. Und hier hatte doch Wades Sohn Karim kandidiert. In fast allen Landesteilen wurde die Sopi-Koalition der Regierung Wade nach den provisorischen Ergebnissen geschlagen; nur in vier von vierzehn Regionen konnte sie eine knappe Mehrheit erringen, in Ziguinchor, Tambacounda und in den neuen Regionen Kedougou und Kaffrine. Die Regierung Wade hat enttäuscht, die Kommunalwahlen zeugen vom Verdruss der Bevölkerung.

DIE WAHLEN IN DEN MEDIEN

Die Titel der am Folgetag erschienenen Zeitungen sprechen Bände: „Die gewendete Wende“, „Ohrfeige für Wade“, „Wade und Karim gedemütigt“, „Wahldebakel“, „Familie Wade delegiert“. Neutralere Titel legten den Schwerpunkt auf die überraschend guten Ergebnisse der Oppositionsparteien, während die regierungsnahe Tageszeitung *Le Soleil* nur von „ruhige(n) Wahlen“ sprach. Statt Analysen informierte *Le Soleil* lediglich im Innenteil über den ruhigen Wahlvorgang in den einzelnen Landesteilen. Ganz anders in den unabhängigen Zeitungen, Radio- und Fernsehsendern: Hier wurde die „Wende der Wende“ ausführlich kommentiert und gefeiert. Schon kurz nach Schließung der Wahllokale begannen die Korrespondenten der unabhängigen Radios und Fernsehsender aus allen Landesteilen zeitnah und sogar zeitgleich die Ergebnisse der einzelnen Wahllokale durchzugeben.

Diese Litanei der Wahlergebnisse erstreckte sich bis spät in die Nacht. Die Stimmung im Land war aufgeladen, die Oppositionsparteien feierten euphorisch. Die Situation erinnerte an den Abend des 19. März 2000, mit dem Unterschied, dass am 22. März 2009 die Vorzeichen umgekehrt waren. Auch vor neun Jahren hatten die Privatradios die Wahlergebnisse Punkt für Punkt durchgegeben, aber damals war dies neu. Handys gab es noch nicht lange im Senegal und die Journalisten hatten eine verlässliche Methode entdeckt, die jeglichen Wahlbetrug im Nachhinein verhinderte. Jetzt drohte die Radioaufsichtsbehörde kurz vor Mitternacht, sie würde die Sender blockieren, die ihre Schulden gegenüber dem Staat nicht beglichen hätten. Letztlich konnte sich diese Behörde jedoch nicht zu diesem Schritt durchringen. Die Episode ist jedoch ein Indiz für den Willen der Regierungskoalition, mit allen verfügbaren und demokratisch legitimierbaren Mitteln für den Machterhalt zu kämpfen.

STEIGENDES INTERESSE AN LOKALWAHLEN UND GEWALT IM WAHLKAMPF

Allein die Intensität der Wahlkampagne zeugte von einer wachsenden Begeisterung. Hintergrund: Die PDS sah die Lokalwahlen als Prüfstand für ihre Popularität und die Opposition als Probelauf für die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in drei Jahren. Den Wahlkampf begleiteten gewaltsame Ereignisse: Häuser von Politikern wurden zerstört, Parteianhänger gingen mit Waffen aufeinander los und auch innerhalb der Parteien kam es zu zahlreichen Zwischenfällen. Es ging ums Ganze. Das erklärt auch die vielen heftigen Reaktionen von Vertretern und Anhängern aller Parteien. Auch Staatspräsident Wade stieg in die lokalpolitische Arena. Er absolvierte in der Wahlkampfperiode eine „Wirtschaftstournee“, die ihn in alle Landesteile führte und während derer er sich ein Bild seiner Popularität machen konnte. Insofern dürfte er von den Ergebnissen nicht überrascht gewesen sein, denn in den meisten Städten wurde er mit Buhufen und roten Tüchern, zeitweise sogar mit Steinwürfen empfangen. Die Illusion des beliebten Landeschefs, der er sich noch in den letzten Jahren hingeben konnte, ist zerstört.

DIE ROLLE DES NATIONALEN REFLEXIONSKOMITEES

Kommunalwahlen hatten in Senegal bislang allenfalls ein gelangweiltes Erfüllen der Bürgerpflicht bedeutet. In dem ehemals zentralistischen Staat mit Bürgern, die sich der Bedeutung der Regierungsführung, der *gouvernance*, an der Basis noch nicht richtig bewusst waren und die noch viele zentralistische Reflexe beibehalten haben, galten Wahlen auf lokaler Ebene als nebensächlich. Dieses Jahr jedoch war alles anders. Nachdem vor zwei Jahren der greise Präsident Wade mit mehr als 50 Prozent schon im ersten Wahlgang wieder gewählt worden war, boykottierten die großen Oppositionsparteien wenige Monate später die Parlamentswahlen. Sie fochten die Wahlergebnisse an und beklagten Wahlbetrug im großen Stil (der allerdings nicht bewiesen werden konnte). Auch dem Wählerregister trauten sie nicht mehr. Seit 2007 befindet sich also kein Politiker der sozialistischen und der sozialdemokratischen Parteien in Parlament, Senat oder Regierung. Ohne repräsentative Posten in den gewählten Instanzen verlegten sich diese Parteien auf die Arbeit in Gewerkschaften und gehörten zu den Initiatoren des Nationalen Reflexionskomitees (*Assises nationales*). Dieses Komitee machte in Kleinarbeit auf regionaler und lokaler Ebene eine minutiöse Bestandsaufnahme der Mängel und

Probleme in allen Bereichen des öffentlichen Lebens. Die Ergebnisse wurden noch nicht veröffentlicht. Allerdings trug allein die Dynamik, die von der Arbeit des Komitees ausging, zum Wahleifer der Senegalesen bei diesen Kommunalwahlen bei. Die Bevölkerung in den Regionen hat in den letzten Jahren das Bewusstsein erlangt, dass Politik kein Schicksal ist, sondern sie diese mitbestimmen können. Die alleinige Konzentration des Staatschefs auf die Hauptstadt Dakar, die Wade für den islamischen Weltgipfel 2008 mit viel Geld modernisierte, rief den Groll der ländlichen Bevölkerung hervor. Sie empfand sich als Stieffkind der Regierung Wade. Fehlende oder mangelhafte Infrastrukturen, das Scheitern der Landwirtschaftspolitik und die Wirtschaftskrise trieben die Landbevölkerung an den Rand der Revolte, die sich beim Wahlkampf in allen Regionen gegen den Präsidenten und die PDS-Vertreter entlud.

RESPEKTABLE WAHLBETEILIGUNG TROTZ VIELER ORGANISATORISCHER MÄNGEL

Die Wahlbeteiligung lag zwar nur bei ca. 50 Prozent, dies ging aber unter anderem auf zahlreiche Organisationsmängel zurück. Vielfach konnten die Wähler erst Stunden nach offiziellem Wahlbeginn um acht Uhr ihr Wahlrecht wahrnehmen. Allein in Dakar öffneten manche Wahllokale erst gegen Mittag, weil Wahlzettel fehlten, die Wahlbüroleiter nicht kamen oder keine Tinte vorhanden war, in die jeder Wähler seinen Finger tunken muss (um Doppelwahlen zu verhindern). Auch in vielen Orten um Kedougou (im Südosten des Landes) und in der Südregion Casamance begannen die Wahlen auf Grund dieser Schwierigkeiten erst um 15.00 Uhr. Die Wahlbüros blieben teilweise, mit Autorisierung der Präfekten, bis 23.00 Uhr geöffnet, jedoch war die Wahlbeteiligung gering. Viele Wähler waren entmutigt wieder gegangen, vor allem diejenigen, die in abgelegenen und schwer zugänglichen Dörfern wohnen. Kritiker behaupteten, diese Organisationsmängel seien bewusst inszeniert worden, um die Wahlbeteiligung in Gegenden, wo die Regierungspartei wenig Unterstützung erfährt, zu reduzieren. Dem widerspricht allerdings das Ergebnis der Sopi-Koalition in der Casamance-Hauptstadt Ziguinchor, wo der seit über zwanzig Jahren regierende sozialistische Bürgermeister Robert Sagna zugunsten des liberalen Kandidaten abgewählt wurde.

ROLLE DER BÜRGERMEISTER DER GROSSEN STÄDTE: AUF- UND ABSTEIGER

Die massive Kritik aus verschiedenen großen Städten und der ungehemmte Machthunger der PDS führten im letzten Jahr dazu, dass mehrere Bürgermeister der Opposition vom Staatschef des Amtes enthoben worden waren. Der ehemalige Premierminister und Bürgermeister von Thies, Idrissa Seck, musste sogar mehrere Monate ins Gefängnis, da ihm bei der bemerkenswerten Modernisierung der Stadt Hinterziehungen vorgeworfen wurden. Da dies nicht bewiesen werden konnte, wurde er rehabilitiert, verlor jedoch das Bürgermeisteramt. Auch ein anderer Ex-Premierminister und Bürgermeister von Fatick, Macky Sall, fiel in Ungnade und wurde zum Rücktritt als Parlamentspräsident gezwungen. Die Bürgermeister weiterer wichtiger Städte wie Kedougou wurden mit dem vorgeschenbenen Grund der „Misswirtschaft“ ihres Amtes enthoben.

Die Praxis, gewählte Vertreter durch eine Entscheidung der Exekutive zu entlassen, wurde von vielen Seiten angeprangert, jedoch gelang es dem Staatschef jedes Mal, seinen Handlungen eine verfassungsmäßige Legitimation zu geben. Die Rechnung erhielten Wade und die PDS bei den Kommunalwahlen 2009: Den entmachteten Bürgermeister gelang ein glänzendes Comeback. Beide hatten nach ihrer Entlassung aus dem Premierministeramt eigene Parteien gegründet, die viele Frustrierte der PDS angezogen hatten. Macky Sall konnte nach den Wahlen wieder ins Rathaus von Fatick zurück kehren, eine begeisterte Bevölkerung eskortierte ihn bis in sein Büro. Fatick gehört zu den Städten, die sich vom Regime vernachlässigt fühlen, die Entlassung ihres Bürgermeisters hatte zu kleinen Revolten geführt und die Wiederwahl zu einem Freudenfest. Idrissa Seck wurde in Thies mit absoluter Mehrheit (wieder) gewählt – auf Stadt- und Regionsebene. Mit seiner liberalen Partei Rewmi (*wolof: das Land*) will Seck die Modernisierungsarbeiten in Stadt und Region, die im Laufe seiner Amtszeit begonnen hatte, nun fortsetzen - getreu seines Wahl-slogans: Ein noch größerer Ehrgeiz für Thies. Die Parteifarbe Orange belebte das Stadtbild während des ganzen Wahlkampfes, aber vor allem bei der letzten Kundgebung kleidete sich die ganze Stadt in Orange und trank Fanta orange anstatt Coca Cola! Die Bevölkerung der zweitgrößten Regionalhauptstadt dankte Seck sein Engagement mit massiver Wahlteilnahme und einem überwältigenden Erfolg. Jetzt müssen allerdings die Taten folgen.

Die meisten anderen großen Städte des Landes fielen jedoch nicht an liberale Parteien, sondern an die Oppositionskoalition „Benno Siggil Senegal“ (wolof: *vereint für den Senegal*), bestehend aus Sozialdemokraten, ehemaligen Sozialisten und kleineren Parteien diverser Ausrichtungen. Tambacounda, Louga, Linguère und Rufisque entschieden sich für Benno Siggil Senegal und sogar die Hauptstädte der religiösen Bruderschaften Tivavouane und Touba gingen an die Oppositionskoalition. Die Wähler waren den PDS freundlichen Wahlempfehlungen verschiedener Marabouts nicht gefolgt und straften die Regierungspartei für ihre zahlreichen nicht eingehaltenen Versprechungen ab. Wade hatte beispielsweise dem Kalifen von Touba, der Hauptstadt der Mouriden, eine Stadtmodernisierung im großen Stil versprochen. Da aber alle verfügbaren Ressourcen zur Stadtverschönerung Dakars anlässlich des islamischen Weltgipfels verbraucht worden waren, ging Touba leer aus und die Wählerschaft der Mouriden ließ erstmals die Partei des mouridischen Präsidenten Wade im Stich.

Den größten Coup konnte die Oppositionskoalition jedoch in Dakar und Saint Louis landen. Allein fünf aktuelle Minister stammen aus St. Louis, einer von ihnen, der bisherige Bürgermeister, wurde abgewählt. Dakar erhält einen Oberbürgermeister aus dem sozialistischen Lager, Khalifa Sall. Fünfzehn der neunzehn Bürgermeisterämter der Stadtteile fielen ebenfalls an die Oppositionskoalition. Die mehr als 3,5 Millionen Bewohner der Agglomeration auf der Halbinsel Dakar stellen ein großes Gewicht und Wählerpotential dar. Sogar die Bürgermeister von Pikine und Guediawaye fielen dem Unmut der Bevölkerung über die Regierungspolitik zum Opfer, obwohl gerade sie sehr viel im Rahmen der Stadtentwicklung geleistet hatten. In den Südregionen Ziguinchor, Tambacounda und Kedougou konnte sich die PDS behaupten und sogar drei Städte erobern, die bislang von sozialistischen Bürgermeistern regiert worden waren. Ziguinchor, Tambacounda und Kedogou. Die neuen Bürgermeister hatten sich in den letzten Jahren den Ruf tat- und finanziell starker politische Führer erworben. Ziguinchor wird nun von Abdoulaye Baldé regiert, einem aufsteigenden PDS Politiker, der dem Präsidentensohn Karim Wade nahe steht und mit ihm die parteiähnliche Organisation „Konkrete Generation“ leitet. Der scheidende Bürgermeister Sagna, der schon zu Senghors Zeiten Minister und Bürgermeister war, konnte die Erwartungen der Bevölkerung Ziguinchors nicht mehr erfüllen.

Der Abgeordnete der Nationalversammlung Moustapha Guirassy wurde zum Bürgermeister der Stadt Kedougou gewählt. Guirassy konnte seine Popularität in Kedougou erhöhen, weil er aktiv und effizient für die Befreiung der inhaftierten Demonstranten der Unruhen in Kedougou eingetreten war (wir berichteten). Auch der Regionalratsvorsitzende der Region Kedougou gehört zur Regierungspartei PDS, der ehemalige Minister für Nationalsprachen Mamadou Makalou. Wenn auch einige wichtige Städte in der Hand der PDS oder ihr nahe stehenden Parteien blieben, hat sich die politische Landschaft jedoch grundlegend verändert.

URSACHEN DER ENTÄUSCHUNG: DEMOKRATISCHER RÜCKGANG, WIRTSCHAFTLICHE STAGNATION

Die Enttäuschungen über die Regierungspolitik des Präsidenten Wade haben mannigfaltige Ursachen. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass neben der ökonomische Stagnation (die noch durch die globale Wirtschaftskrise akzentuiert wird) Defizite in der Demokratieentwicklung zu verzeichnen sind. Besonders die ständigen Bestrebungen des alternden und immer autokratischer werdenden Staatschefs, das Terrain für die Nachfolge seines Sohns ins Präsidialamt vorzubereiten, haben den Unmut aller Bevölkerungsschichten hervorgerufen und auch innerhalb der PDS zu Spaltungen geführt. Warnten vor den letzten Präsidialwahlen nur die Intellektuellen mit Kassandrarufen vor den antidebakalischen Tendenzen des Präsidenten, war jetzt der Großteil der Senegalesen überzeugt, dass der „Präsident der Wende“ ihre Hoffnungen nicht mehr erfüllen würde. Letztlich wurde Wade und seiner Regierung vorgeworfen, in neun Jahren den Staat genauso geschröpft zu haben wie das sozialistische Regime in 40 Jahren. Die Unerlässlichkeit der Barone und jungen Wölfe der Sopi-Koalition hat schwerwiegende Auswirkungen im Bereich Bodenspekulation und Grundverteilung. Der Ausbruch der Unruhen im Dezember in Kedougou war ein Indiz dafür, dass die Bevölkerung nicht mehr bereit ist, tatenlos zuzusehen, wie ihre an Bodenschätzen reiche Region geplündert wird.

Ebenfalls in der Casamance und am Senegalfluss stellen Bodennutzungsfragen nach wie vor ein Problem dar, das mit äußerster Vorsicht und Umsicht behandelt werden müsste, aber nicht immer ist dies der Fall. Man bezichtigt die Regierung und die gewählten Vertreter, sich auf Kosten der Not leidenden Bevölkerung zu bereichern und außer den spektakulären Großprojekten Wades, die bislang größtenteils nur auf dem Papier existieren, nichts für die tatsächliche Entwicklung des Landes zu tun.

Dem Staat wird Verschwendsucht vorgeworfen, ein Beispiel ist die Einrichtung des Senats, der durch Wade kurz nach seiner Wahl 2000 abgeschafft worden war. Die Neuschaffung führte zu Protesten der Bevölkerung, besonders weil zwei Drittel der Senatoren direkt vom Staatspräsidenten ernannt werden. Die Energie- und Hungerrevolten im vergangenen Jahr haben ebenfalls massiv dazu beigetragen, die Popularität des PDS Regimes zu mindern. Manche Protestmärsche gegen die hohen Elektrizitätspreise und die unzähligen Stromausfälle wurden sogar von den Imams der Moscheen angeführt. Die „heilige Allianz“ zwischen Regierung und religiösen Führern scheint nicht mehr zu funktionieren, da letztere immer mehr Partei für die Not leidende Bevölkerung ergreifen und sich immer mehr vom Regime distanzieren.

ENDE DER „DYNASTIE WADE“?

Präsident Wade hatte seit vielen Monaten versucht seinen Sohn Karim, der lange im Ausland gelebt hatte und erst kurz nach der Wahl seines Vaters zum Staatspräsidenten nach Senegal zurückgekehrt war, (kommunal) politisch zu einem Faktor zu machen. Dass Karim Wade tatsächlich für das Amt des Dakarer Bürgermeisters mit tatkräftiger Unterstützung des Vaters kandidieren wollte, war erst seit einigen Wochen klar. Dies könnte eine ausschlaggebende Komponente für die den überraschenden Wahlsieg der Opposition gewesen sein. Der amtierende Bürgermeister Dakars und Senatsvorsitzende, Pape Diop, hatte dem Präsidentensohn Karim Wade versprochen, ihm im Falle des Wahlsiegs dafür einzutreten, dass Karim vom Stadtrat zum Bürgermeister gewählt würde. Dies beinhaltet die Möglichkeit auf die Übernahme des Amtes des Senatspräsidenten, der im Falle der Verhinderung den Staatschef ersetzt. Beobachter vermuteten hinter der Kandidatur Karim Wades Methode: Vom Bürgermeister Dakars zum Senatspräsidenten. Vom Senatspräsidenten zum Staatspräsidenten. Oppositionelle Zeitungen titelten dementsprechend: „Wade und Karim gedemütigt“, „Die PDS Verlierer in den Wahlbüros von Wade, Karim und Viviane“ (Ehefrau), „Die monarchische Gefahr ist gebannt“.

Nun ist abzuwarten, wie die Regierung Wade mit diesen Ergebnissen umgehen wird. Während manche Beobachter eine weitere Beschneidung der demokratischen Errungenschaften befürchteten, besonders im Hinblick auf die individuelle und Pressefreiheit, deuten andere dieses Ergebnis als Schwanengesang der Wade-Ära. Wichtiger ist jedoch die Tatsache,

dass die senegalesische Bevölkerung, wie vor neun Jahren, bewiesen hat, dass sie unpopuläre politische Entscheidungen und Handlungen durch ihr Wahlverhalten abstrahrt. So geschah es 2000 auf nationaler Ebene dem sozialistischen Regime, und so musste es in diesem Jahr die liberale PDS erleben. Ebenso wichtig ist das Bewusstwerden über die Bedeutung der Lokal- und Kommunalpolitik. In gewisser Weise wurde die politische Szene vom Kopf auf die Füße gestellt. Wenn auch die Kommunalpolitiker nun die Fehler ihres Staatschefs ausbaden beziehungsweise die Oppositionspolitiker davon profitieren können, stehen sie doch alle vor einer neuen Herausforderung. Die PDS-Regierung hat bis zu den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2012 drei Jahre Zeit, ihre Fehler und ihr Fehlen zu korrigieren und durch ihre Politik der Bevölkerung zu beweisen, dass sie in der Lage ist, die akuten Probleme zu lösen und das Land stärker in eine Entwicklungsdynamik zu versetzen. Die neu gewählten Kommunalpolitiker der Opposition müssen ihrerseits beweisen, dass sie die Entwicklungsprobleme auf lokaler Ebene effizient angehen können. Diese Herausforderung ist umso größer, als dass viele der neuen lokalen Verantwortungsträger nicht unbedingt auf Grund ihrer Leistungen und Popularität, sondern im Zuge einer Abstafwahl in ihr Amt gelangten.

Abschließend ist festzustellen, dass die senegalesische Demokratie lebt und die Bevölkerung aktiv an politischen Entscheidungen teilnimmt, um die Geschicke des Landes mitbestimmen zu können. Religiöse und ethnische Faktoren spielen eine immer geringere Rolle bei Wahlprozessen, im Mittelpunkt steht die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes.

DIE CASAMANCE: DAS FEUER LODERT WIEDER

SECHS TOTE ANFANG OKTOBER IN DER REGION SÉDHIOU –
REFLEXIONEN ZUR AKTUELLEN LAGE

29.10.2009

Dr. Stefan Gehrold / Ulrike Munz / Felix Kufferath-Sieberin

DIE GEWALT NIMMT ZU

Es trennen Dakar und die Casamance-Hauptstadt Ziguinchor nur eine gute Stunde Flug. Und dennoch ist alles so weit. Am Flughafen erwarten die Gäste anstatt summenden Gewim-mels, wie noch vor wenigen Monaten, Stille und gepanzerte Militärfahrzeuge. Air Senegal ist pleite. Flüge nach Ziguinchor und zum Touristenmagneten Cap Skirring mit seinen Traum-stränden existieren nicht mehr. Die Meldungen über gewalt-same Übergriffe tun ihr Übriges. „In Cap Skirring ist alles zu“, sagt uns ein Hotelier in Ziguinchor. Ausländische Besucher, vor allem die so dringend erwarteten europäischen Touristen, meiden die Region. Eine Region, die alles hat: Strände, Regenwald, Flugplätze, Hotels und Club Med an der Küste, ertragreiche Böden, deutlich mehr Wasser als der Norden und seit Kurzem auch eine Universität. So reich und doch so arm! Weil sich die Menschen nicht verstehen. Weil Gewalt in den Augen Vieler dort ein Mittel zur Konfliktlösung ist. In Sédhiou fanden Anfang Oktober sechs Soldaten bei einem Überfall den

Tod. Vor einigen Monaten fuhr ein Fahrzeug des internationalen Roten Kreuzes auf eine Mine. Eine Mitarbeiterin starb. Besonders perfide: Die Attentäter hatten den Konvoi durchfahren lassen, dann die Minen gelegt, die auf dem Rückweg detonierten.

Die Casamance: Eine Region mit konfliktreicher Historie

Was steht hinter dieser Entwicklung? Warum die Gewalt? Warum gerade jetzt? Die Casamance ist eine Region im Süden des Senegals, welche durch den Atlantik im Westen, Guinea-Bissau im Süden begrenzt und durch Gambia im Norden nahezu vollständig vom restlichen Staatsgebiet abgetrennt ist. Die Region wird seit Beginn der achtziger Jahre durch Unabhängigkeitsbestrebungen destabilisiert; angeführt durch die „Bewegung der demokratischen Kräfte der Casamance“ (frz.: *Mouvement des forces démocratiques de la Casamance* [MFDC]), welche bereits 1947 gegründet wurde. Seit jeher ist der Konflikt zwischen den Rebellen und der Regierung auf vielen Ebenen, insbesondere auch militärisch, ausgetragen worden. Er ist unter anderem Grund für die unübersichtliche Streuung von Landminen in der Casamance. Tausende sind bereits umgekommen oder sahen sich zur Flucht gezwungen. Der damalige senegalesische Innenminister, Ousmane Ngom und Abbé Augustin Diamacoune Senghor, der katholischen Pfarrer und langjährige Anführer der MFDC, schlossen am 30. Dezember 2004 ein Friedensabkommen.

Ethnien	Diola, Manding, Peul, Balante, Mandiak, Wolof
Hauptstadt	Ziguinchor
Fläche	28 350 km ²
Sprachen	Diola, Peul, Manding, Kreolisch, Balante, Mandiak, Wolof, Französisch
Religionen	75% Muslime, 17% Katholiken, 8% Animisten

Entstehung und Entwicklung des Konflikts

Die moderne Unabhängigkeitsbewegung in der Casamance hat eine lange Vorgeschichte. Sie beruht auf geographischen, ethnischen und historischen Begebenheiten. Die Region um den gleichnamigen Fluss, gegenüber der trockenen Sahel-Zone, ist subtropisch geprägt und weist ein vollkommen unterschiedliches Landschaftsbild auf. Die Region verdankt

dem feuchten Klima ein enormes, landwirtschaftliches Potential und eine üppige Vegetation. Die unzugängliche Landschaft ist ein Grund dafür, dass die vielen ethnischen Gruppen ihre kulturelle und religiöse Eigenständigkeit in weiten Teilen trotz Bemühen der portugiesischen und französischen Kolonialmächte bewahren konnten. Die größte Bevölkerungsgruppe sind die Diola. Aber bereits vor den großen Trockenperioden im Norden in den 60ern waren viele andere Bevölkerungsgruppen in der Region beheimatet: Balante, Peuls, Manding, etc. Man zählte Dutzende. Zwischen ihnen verlief das Zusammenleben nicht immer völlig Konfliktfrei, jedoch ohne kriegerische Auseinandersetzungen. Wenn auch der Islam und das Christentum Eingang in die Region gefunden hatten, blieben traditionelle, afrikanische Religionen weiterhin verankert.

Seit der Unabhängigkeit des Senegals im Jahr 1960 herrscht tiefes Misstrauen gegenüber der Regierung. Bedingt durch die noch überwiegend zentralistische Verwaltungsstruktur des Senegals haben regionsfremde Ethnien, wie die Wolof, maßgeblichen Einfluss auf das Geschehen in der Casamance. Dies ruft ein Gefühl der Bevormundung und Unterdrückung bei der Bevölkerung hervor. Ferner wirft ein Teil der Bevölkerung der Casamance der Regierung vor die Region zu vernachlässigen. Die Region mit der beschriebenen Enklavenlage wurde Ende der 1960er gezwungen Bauern aus dem Norden, vor allem Wolof und Peuls, aufzunehmen. Nach zwei wasserlosen Jahren und zwei Jahren ohne Ernte drohten diese im Norden zu verhungern. Die Regierung schuf Platz für die Flüchtlinge, indem sie quadratkilometerweise Regenwald rodete und die Flächen den Bauern aus dem Norden zum Anbau überließ. Allein das hatte und hat starke negative Folgen für die Böden, die heute zunehmend versalzen und immer weniger Ertrag bringen. Als wenn diese Eingriffe nicht ausgereicht hätten, bauten die Bauern aus dem Norden in der Casamance das an, was sie auch im Norden gewöhnlich kultivierten: Die Erdnuss. Eine Konsumpfanze, aber kein wirkliches Nahrungsmittel.

Jahrelange Monokulturen laugten die Böden aus und machten sie unfruchtbar und so kam es zum Streit; zu Auseinandersetzungen, wer denn wo was anbauen könnte, wem welche Erde gehörte. Nicht von ungefähr unterzeichnete ein katholischer Geistlicher das erste Friedensabkommen für die MFDC. Zwar hatte der Islam schon immer ein leichtes Übergewicht im Verhältnis zu den anderen Religionsgemeinschaften, die Katholiken waren dennoch eine starke Minderheit. Der Zustrom von Wolof und Peuls Ende der 1960er Jahre verschob das Gewicht sehr zugunsten der Muslime. Die Folge:

Die Casamance-Katholiken fühlten sich durch den massiven Bau von Moscheen, die Zunahme muslimischer Gebräuche zunehmend eingeengt. Die Enklavenlage der Region führte ferner zu strukturellen wirtschaftlichen Nachteilen. Bei sinkendem Ernteertrag und hohen Geburtenraten drückten viele junge Menschen auf einen kaum oder nicht entwickelten Arbeitsmarkt mit geringer Wertschöpfung im sekundären und tertiären Sektor.

Die allmähliche Entwicklung in diesen Bereichen reichte zwar aus, die zurückgehende Wertschöpfung aufgrund schlechter Ernten im primären Sektor auszugleichen. Ausreichend war dies jedoch nicht, um der massiven demographischen Entwicklung zu folgen. Im Dezember 1982 organisierte der MFDC einen Protestmarsch in Zuguinchor, der die Verhaftung der Führungsspitze zur Folge hatte. Dies war der Ausgangspunkt für kontinuierliche und gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen der MFDC und der Regierung. 1985 wurde ein bewaffneter Arm der MFDC, „Atika“ (Diola-Ausdruck für „Krieger“) gegründet, der ab 1990 Anschläge auf das senegalesische Militär verübte. Dies gab bereits früh Anlass Waffenstillstandsabkommen auszuhandeln. Das erste Abkommen aus dem Jahr 1991 zog eine grundlegende Spaltung des Atika in „Front du Nord“ et „Front du Sud“ nach sich. Jene, die das Abkommen nicht akzeptierten, formierten sich in der „Front du Sud“. Zahlreiche Verhandlungen, ein weiteres Waffenstillstandsabkommen im Jahr 1999 und ein Friedensabkommen im Jahr 2001 folgten. Aber auch dies war nicht der entscheidende Durchbruch zur Eindämmung oder Lösung des Konflikts.

Besonders problematisch ist die weitreichende Zersplitterung der Rebellenorganisationen, die immer wieder interne Kämpfe zwischen den einzelnen Fraktionen der MFDC auslösen. Diese dominierten auch nach 2004 das kriegerische Geschehen in der Casamance. 2007 flammten die Auseinandersetzungen wieder auf, die in den Vorjahren nur noch sporadisch stattgefunden hatten. Im selben Jahr starb Diamacoune Senghor, der zwischen 1982 und 1987 sowie 1990 und 1991 vom Gefängnis aus, für die senegalesische Regierung Ansprechpartner auf Seiten der Rebellen gewesen war.

GUINEA-BISSAU ALS RÜCKZUGSGEBIET

Die Rebellenorganisationen operieren teilweise auf dem Staatsgebiet, teilweise außerhalb des Staatsgebiets Senegals. Bei repressivem Vorgehen der senegalesischen Streitkräfte ziehen sie sich auf gambisches oder guineisches Territorium zurück. Nach dem gewaltsamen Tod des

guineischen Generalstabschefs und des guineischen Präsidenten im letzten Jahr (wir berichteten) ist die Grenze zu Guinea-Bissau wieder durchlässiger geworden. Die Rebellenorganisationen haben jetzt wieder Rückzugsgebiete, in denen sie sich neu formieren können. Aber nicht nur Rebellen nutzen die Situation. Zum Teil sind es schlicht bewaffnete Banden, die quasi als „Trittbrettfahrer“ Fahrzeuge anhalten um die Insassen zu berauben.

SECHS TOTE IN SÉDHIOU

Bewaffnete Konfrontationen mehren sich. Die *Agence France-Presse* (AFP) berichtete in einer Meldung vom 3. Oktober 2009 von einem Rebellenangriff auf eine Patrouille am Freitag, den 02. Oktober 2010, nahe des Ortes Nianga in der Region Sédiou, bei dem es sechs Tote, vier Verwundete und Vermisste gegeben habe. Weitere Zwischenfälle wurden Ende August gemeldet. Ein Soldat ist nach einem Angriff Anfang September im Krankenhaus von Ziguinchor seinen Verletzungen erlegen und zwei Zivilisten sind auf der Durchgangsstraße von Bignona nach Diouloulou getötet worden. In der Nacht auf den ersten Oktober wurde eine weitere Person bei einem Angriff auf ein Großraumtaxi getötet und eine weitere verletzt. Die Deutsche Botschaft in Dakar warnt daher momentan vor einem Aufenthalt in der Casamance. Am 14. Oktober ernannte Präsident Abdoulaye Wade den amtierenden Bürgermeister von Ziguinchor, Herrn Abdoulaye Baldé, zum Verteidigungsminister. Ob und inwiefern dies Auswirkungen auf die Konfliktregion haben wird, bleibt jedoch abzuwarten.

WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG, DEZENTRALISIERUNG UND FRIEDENSERZIEHUNG ALS SCHLÜSSEL

Die aktuelle Lage in der Region ist also nach wie vor kritisch. Einige Dörfer sollen aufgrund der Auseinandersetzungen zwischen Rebellen und dem Militär auf der Flucht sein, oder können wegen der ausgelegten Minen nicht mehr betreten werden. Nicht nur die Rebellen, sondern mittlerweile auch die Dorfbewohner selbst legen Minen, um Überfälle zu verhindern. Nach jüngsten Angriffen auf der Strecke Ziguinchor/Kolda wurde die Militärpräsenz sichtbar erhöht, um die Rebellen abzuschrecken und eine Überfahrt tagsüber zu ermöglichen. In der Nacht bleibt die Situation allerdings schwierig. Die Provinzhauptstadt Ziguinchor wird zwischen 18.00 Uhr abends und 6.00 Uhr morgens gesperrt. Die Sicherheitslage ist freilich nicht bedenklicher als in den 1990er Jahren, aber Überfälle auf die Städte stellen ein neues Phänomen dar. Ziguinchor wurde in den letzten zwanzig Jahren

nur zwei Mal angegriffen, aber beide Überfälle geschahen in der jüngsten Vergangenheit. Diese Maßnahme verdeutlicht die angespannte Situation und schreckt nicht zuletzt Touristen ab in die Casamance zu reisen.

Nicht nur die Fortbewegung innerhalb der Casamance ist beschwerlich, auch die Anreise als solche stellt ein großes Problem dar. Die Fluggesellschaft Air Sénégal meldete im Mai 2009 Insolvenz an und die Linienflüge nach Ziguinchor wurden eingestellt, was die Isolierung der Region weiter vorantreibt. Touristen und Einheimische können nun nur noch auf sehr teure Charterflüge, die lange und riskante Reise mit dem Auto auf die Fähre zurückgreifen. Letzteres ist zwar eine angenehme Alternative, da die neue Fähre komfortabel ist und die Preise angemessen sind, aber leider wird auch hier nicht der Nachfrage entsprochen. Das Schiff verkehrt nur zwei Mal pro Woche zwischen Dakar und Ziguinchor und dehnt somit jeden Aufenthalt zwangsläufig aus. Allerdings gibt es Hoffnungen auf ein zweites Fährschiff.

Laut einem Bericht der *Soleil* vom 10. Juni 2009 versucht das *Consortium sénégalaïs d'activités maritimes* (Cosama) alles zu tun, um dieses Ziel schon 2010 zu erreichen. Momentan sind jedoch spontane Besuche von Touristen oder Geschäftspartnern nur schwer möglich. Die wunderschönen Sandstrände Cap Skirrings sind gähnend leer und beliebte Hotels klagen über ernsthafte Schwierigkeiten. Der Betrieb wird teilweise nur aufrecht gehalten, um den Menschen noch ein wenig Hoffnung zu geben. Die Hoffnung auf bessere Umstände haben auch die Studenten von Ziguinchor nicht aufgegeben. Trotz der schwierigen Rahmenbedingungen gab es in diesem Jahr mehr Bewerbungen für Bachelorstudiengänge an der Universität de Ziguinchor als im Vorjahr. Die Anwendung von Gewalt als Mittel zum Zweck in der Region hat auch die Studenten nachhaltig beeinflusst. Bei kleineren Defiziten, wie z.B. Wasserausfall, gefährden sie sofort ihre Ausbildung und streiken um auf die Defizite aufmerksam zu machen. Manche Beobachter meinen, die Entwicklung in der Casamance würde auch durch eine Vielzahl Ethnien gebremst, die bis heute keine befriedigende Kommunikationsbasis gefunden haben. Ein Äquivalent zum dominanten Wolof im Norden existiert im Süden nur unzureichend und erschwert demnach die Zusammenarbeit und Vernetzung untereinander.

QUO VADIS CASAMANCE? DIE STRATEGIE DER KAS

Die Konrad-Adenauer-Stiftung ist seit vielen Jahren in der Casamance tätig. Für die Stiftung ist die Region Schwerpunktgebiet. Gerade im

Bereich Konfliktlösung und -prävention, Wissenschaftskooperation zur Elitenbildung und Kommunale Selbstverwaltung leistet die KAS einen Beitrag zur Entwicklung der Region. Sie hat eine erhebliche Expertise in diesem Bereich, die die Region gerade jetzt erforderlich hat. Ein (Teil) Rückzug aus der Region wäre gerade jetzt ein falsches und fatales Signal. Im Bereich der Dezentralisierung ist die Stiftung in der Region Kolda (Ost-Casamance) tätig. Nach den Kommunalwahlen im Frühjahr 2009 kamen viele neue Stadt- und Gemeinderäte in die Gremien, die geschult werden müssen. Nahezu alle Volksvertreter wurden nach den Wahlen ausgetauscht. Diese sind nicht immer auf die Aufgaben der Kommunalen Selbstverwaltung vorbereitet. Die KAS Senegal organisiert daher landesweit Seminare zur Schulung von Bürgermeistern, Gemeinderäten und kommunalen Beamten. In Medina Yoro Fula (Region Kolda) war die KAS vom 15. bis zum 17. Oktober zur Durchführung einer entsprechenden Schulung.

Die Casamance ist zwar die reichste Region im Land, aber gleichzeitig ist das Bruttonsozialprodukt pro Kopf hier besonders niedrig. Ein Widerspruch? Problematisch ist die geringe oder nicht fachkundige Ausnutzung der Ressourcen vor Ort. Missslungene Tröpfchenbewässerungsprojekte zeugen von diesem Missstand. Unzureichende Ausbildung verhinderte einen Erfolg. Die Bauern waren der Ansicht, dass die Löcher zu klein wären und die Pflanzen nicht ausreichend bewässert werden könnten. Folglich vergrößerten sie die Löcher und zerstörten damit die gesamte Anlage. Dieses Beispiel zeigt die Notwendigkeit einer Sensibilisierung und Ausbildung der lokalen Bevölkerung vor Ort, um das Potential im Bereich der Landwirtschaft besser ausschöpfen zu können. Würden die Ressourcen effektiv genutzt werden, könnte die komplette Bevölkerung des Senegals mit landwirtschaftlichen Produkten aus der Casamance ernährt werden. Bauern müssten zu Unternehmern ausgebildet werden, die Ressourcen schätzen und verwalten können. Weiterbildung ist zweifelsohne ein Schlüsselement für die Entwicklung der Region. Die Casamance ist reich an Ressourcen, deren Verwaltung enorme Probleme bereitet. Die schwierigen Rahmenbedingungen, wie die Isolation der Region, die schlechte Infrastruktur und die gewaltsamen Auseinandersetzungen erschweren die Entwicklung zunehmend.

Die Beilegung des Konflikts ist eine Priorität. Eine Lösung, die alle Parteien zufrieden stellt, kann nur durch gemeinsame Verhandlungen mit den Rebellen erörtert werden. Dies gestaltet sich allerdings schwierig,

da sich die Rebellen in viele Splittergruppen aufgespaltet haben und Verhandlungen an einem Tisch kaum denkbar sind. Trotz der schwierigen Ausgangssituation ist die Weiterführung von Entwicklungsprojekten der Organisationen und Stiftungen vor Ort überlebensnotwendig für die Region. Eine Politik des Rückzuges auf Seiten der EZ - Organisationen würde die Lage deutlich verschlimmern und den Eindruck aufkommen lassen, dass die Bevölkerung im Stich gelassen wird. Die Menschen in der Region sind des Konflikts müde und hoffen auf die baldige Wiederaufnahme ihrer Aktivitäten in der Landwirtschaft und in der Tourismusbranche. Für eine Weiterentwicklung der Casamance müssen internationale Projekte harmonisiert statt abgebrochen werden. Eines der wichtigsten Unterfangen hierbei ist es, die Isolation der Region aufzuheben um die Bauern und Unternehmer wieder konkurrenzfähig zu machen. Vor diesem Hintergrund ist es nötig, das Bewusstsein der lokalen Bevölkerung hinsichtlich des Potentials ihrer Region zu schulen und weitere Fortbildungsmaßnahmen im Bereich der „staatsbürgerlichen Bildung“ zu initiieren. Die Themen „Menschenrechte“ und „Kinderrechte“ müssen zunehmend in den Unterricht eingearbeitet werden. Die Vermittlung der staatsbürgerlichen Aufgaben und Rechte ist ein wichtiges Projekt, das nicht vernachlässigt werden darf, da sie die Basis für eine erfolgreiche, soziale Entwicklung ist. Die KAS setzt hier mit Seminarreihen zur staatbürgerlichen und politischen Bildung an. Zusammen mit Amnesty International Senegal sollen Schulungen in Kooperation mit den Schulbehörden für Lehrer und Elternvertreter durchgeführt werden. Ferner muss auf die Verantwortung der Presse für die Entwicklung der Casamance hingewiesen werden. Die Berichterstattung ist größtenteils negativ und stigmatisiert die Region. Es gilt das Image der Casamance zu verändern; positive Entwicklungen müssen stärker hervorgehoben werden. Für die Unterstützung dieses Prozesses ist das Engagement internationaler Stiftungen und Organisationen unentbehrlich.

Abschließend erscheint auch die Elitenförderung vielversprechend. Die Gründung der Universität Ziguinchor ist ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung. Die Intelligenz der Casamance muss für die Region in der Region erhalten bleiben um das innovative Potential zu stärken. Die KAS setzt daher auf die Kooperation mit der Hochschule um ihre Strukturen zu stärken und das Curriculum zu verbreitern. Noch können die Menschen in der Region hoffen. Es bedarf der Anstrengung aller: der Behörden, der Menschen vor Ort, der Wirtschaft und der EZ-Organisationen um die Region zu befrieden und ihr eine Perspektive zu geben.

DENKMAL SORGT FÜR POLITISCH-RELIGIÖSE SPANNUNGEN

Ute Gierczynski-Bocandé

Eine gegen die Kirche gerichtete Äußerung des Staatspräsidenten Senegals sorgte in den letzten Tagen des Jahres für Aufregung bei der christlichen Minderheit Senegals und führte zu einer Welle von Solidaritätsbekundungen von Seiten der muslimischen Landesbewohner. Dieser diplomatische Zwischenfall zwischen Regierung und Kirche hätte in anderen Ländern einen religiösen Konflikt auslösen können, in Senegal jedoch wurde er zum Zeugnis der soliden Kohäsion der religiösen Gemeinschaften. Gleichzeitig legte er die gespannten Beziehungen zwischen Regierung und Opposition und religiösen Führern offen.

VERTEIDIGUNG DES DENKMALS

Staatspräsident Wade hatte im Rahmen einer Versammlung der regimeneahmen „Liberalen Lehrer“ gesagt: „In den Kirchen betet man zu Jesus, der nicht Gott ist. Das weiß jeder und keiner sagt etwas dazu“. Wade spielte hiermit auf die von senegalesischen Imamen geäußerte Kritik an einem Monument vor den Toren Dakars an. Das „Denkmal der afrikanischen Wiedergeburt“, so heißt ein im letzten Jahr erbautes Monument vor den Toren Dakars, das auf einem der zwei Hügel der Dakarer Halbinsel steht und vom Staatschef als

potentieller Touristenmagnet konzipiert wurde. Dargestellt wird ein Mann, der ein Kleinkind auf gestrecktem Arm vor sich hält und eine Frau mit sich zieht. Es soll eine positive Aufbruchsstimmung vermitteln. Die Finanzierung des Denkmals und die weitere Verwendung der Eintrittsgelder sorgen in Senegal seit Monaten für Polemik zwischen Regierung und Opposition, zwischen Regimegegnern und den Verteidigern der Projekte des Präsidenten. Die Kritiker bestritten die Notwendigkeit eines solchen Monuments und warfen dem über 80 jährigen Präsidenten vor, sich auf Kosten der Erfüllung der dringenden Bedürfnisse der Bevölkerung durch das Monument verewigen zu wollen. Die Vereinigung der Imame hingegen kritisierte das Denkmal als „Gotteslästerung“, da der Islam Abbildungen verbiete. Angesichts aller begründeten oder unbegründeten Kritiken verhärtete Wade seine Position bei seiner Verteidigung des Denkmals und warf in diesem Zusammenhang einen Stein in den Garten der Christen, indem er sie als „Statuen-Anbeter“ qualifizierte.

REAKTION DER KIRCHE

Kardinal Sarr reagierte in seiner Neujahrsansprache mit Empörung und rief die Christen zu Ruhe und Besonnenheit auf. Trotzdem kam es nach der offiziellen Zeremonie zu friedlichen Protestaktionen junger Christen vor der Kathedrale Dakars, die sofort und ohne Vorwarnung mit dem Einsatz von Knüppeln und Tränengas „beantwortet“ wurden. Einige Tränengasgranaten fielen dabei ins Innere der Kathedrale, mehrere Teilnehmer wurden verletzt, andere fielen in Ohnmacht. Das Verhältnis zwischen Staat und Kirche wurde auf eine harte Probe gestellt. Nicht nur Kardinal Sarr beklagte die Haltung des Präsidenten, der „die Kirche verletzt und gedemütigt“ habe. In den Predigten des ganzen Landes wurde in den Folgetagen Wades „Herabwürdigung“ der christlichen Gemeinschaft angeprangert, gleichzeitig aber zu Ruhe und Besonnenheit gemahnt. Die Christen vieler Gemeinden des Landes trafen sich zu speziellen Gottesdiensten und die Gemeinden in Ziguinchor organisierten sogar eine Protestaktion vor der Kathedrale.

MEDIENECHO UND PERSONELLE KONSEQUENZEN

An den Folgetagen widmeten ausnahmslos alle Tageszeitungen ihre Titel- und mehrere Innenseiten diesem Zwischenfall. Die Presseschau der senegalesischen Presseagentur spiegelte dieses enorme Interesse wider. „Wade geht zu weit“; „Der Kardinal informiert den Papst“, „Die Regierung

versucht, den Brand zu löschen“, „Der Staat eilt zum Kardinal“. Der letzte Titel bezieht sich auf den Besuch des Präsidentensohns und einiger Minister beim Kardinal, die der Kirche das Bedauern des Staatschefs für seine Äußerung überbrachten. Dieser hat sich allerdings persönlich nicht entschuldigt, sondern lediglich der Presse vorgeworfen, seine Äußerungen außerhalb des Kontextes zitiert zu haben. Er beteuerte jedoch, dass er „bedauere, falls sich manche Christen von seiner Äußerung betroffen gefühlt haben sollten“. Unmittelbare Folgen des „Ausrutschers“ des Präsidenten waren zwei personelle Konsequenzen im Präsidialamt: Der langjährige Berater des Staatschefs in Fragen Architektur und Casamance, Pierre Atepa Goudiaby, der sich als Christ offen gegen die Äußerungen Wades gestellt hatte, wurde mitsamt seinem Team entlassen und ein neuer Pressesprecher wurde eingestellt, der Chefredakteur einer vom Präsidialamt geschaffenen Zeitung. Die regierungsnahe Tageszeitung *Le Soleil* titelte nach einer Audienz des Nuntius beim Staatspräsidenten, zwei Wochen nach den Ereignissen: Himmel zwischen Vatikan und Senegal ist wolkenfrei. Der senegalesische Staatschef hatte dem Vertreter des Heiligen Stuhls in Dakar seinen unverrückbaren Willen bestätigt, weiter für den interreligiösen und besonders den christlich-islamischen Dialog einzutreten. Somit ist die Meinungsverschiedenheit zumindest auf diplomatischer Ebene beigelegt worden. Die unabhängigen Medien des Landes veröffentlichten jedoch auch noch Wochen nach der Entgleisung des Präsidenten Analysen und Kommentare zum Thema.

REAKTIONEN DER MUSLIMISCHEN GEMEINSCHAFT

Wade hatte an dem wohl sensibelsten Thema der senegalesischen Gesellschaft gerürt: der religiösen Kohäsion. Ein Aufschrei ging durch die senegalesische Bevölkerung, die über die unabhängigen Printmedien, Radio und Fernsehsender ihrer Empörung Ausdruck verlieh. Die vehementesten Protestreaktionen kamen allerdings nicht von Christen, sondern von Muslimen. Gemein war allen Beiträgen die Überzeugung, dass die Instrumentalisierung der Religion zum Zweck der Verteidigung politischer Interessen extrem gefährlich sei. Der bekannte religiöse Würdenträger Mansour Jamil Sy schrieb in seinem Beitrag im *Observateur* vom 5. Januar 2010: „Diese verbale Entgleisung des Präsidenten fordert von unserer Seite aus die Neuversicherung unserer uneingeschränkten Solidarität mit unseren christlichen Mitbürgern. ... Wir reichen unseren christlichen Brüdern die Hand und teilen mit ihnen die Verletzung, die ihnen von der höchsten Autorität unseres Landes zugefügt worden ist.“ Alle

Senegalesen seien der christlichen Gemeinschaft zu Solidarität und Dankbarkeit verpflichtet, da sie sich durch ihr soziales Engagement in vielen Bereichen für alle Senegalesen unabhängig von Ethnie oder Religion einsetze und maßgeblich zur Entwicklung des Landes beitrage. Die Caritas sei eines der Vorzeigbeispiele kirchlicher Aktionen für die nationale Kohäsion: 97 % der Nutznießer seien Muslime. Andere muslimische Theologen kritisierten nicht nur die Bemerkung Wades zum Christentum, sondern seine gesamte Strategie zur Rechtfertigung des Denkmals. Mit seiner Aussage, dass die Gründer der beiden größten senegalesischen Bruderschaften, Tidianen und Mouriden, nichts gegen Denkmäler gesagt hätten, zog sich Wade den Zorn vieler Bruderschaftsvertreter zu. Das Netzwerk der islamischen Nichtregierungsorganisationen Senegals (ROIS) versicherte der christlichen Gemeinschaft seiner uneingeschränkten Unterstützung und forderte den Präsidenten auf, sich in aller Form zu entschuldigen. Vertreter mehrerer Bruderschaften verliehen öffentlich ihrem Entsetzen darüber Ausdruck, dass der Staatschef bei seiner Verteidigungsstrategie für den Denkmalbau letztlich alle Religionen „missbraucht“ habe. Allen gemeinsam ist die Befürchtung, eine derartige Instrumentalisierung der Religion könne zu einer Unterhöhlung der Jahrhunderte langen friedlichen Kohabitation von Christen und Muslimen in Senegal sowie des Prinzips des staatlichen Laizismus schlechthin führen.

BRUDERSCHAFTEN ALS SOZIALER KATALYSATOR

Bislang fungierten die religiösen Gemeinschaften Senegals, insbesondere die islamischen Bruderschaften, als sozialer Katalysator. Wenn in den Nachbarländern schon Hungerrevolten ausgebrochen waren, gelang es den religiösen Verantwortlichen, die negativen Energien der unzufriedenen Bevölkerung in andere Bahnen zu lenken. Die Worte der Khalifen und anderer religiöser Führer werden gehört und befolgt, sie sind ein Garant für die soziale Kohäsion und den Respekt der staatlichen Institutionen. Gewiss haben religiöse Führer in der Vergangenheit auch schon einmal Wahlempfehlungen ausgesprochen, manche sind sogar in der Parteipolitik aktiv geworden, jedoch sind direkte Interventionen religiöser Verantwortungsträger in die Politik eine Ausnahme. Die wirtschaftlichen Aktivitäten der Bruderschaften tragen in nicht unwesentlichem Maße zur Entwicklung des Landes bei. Diese seit der Kolonialzeit bestehende stillschweigende Allianz zwischen Politik und Religion ist allerdings seit einigen Jahren ins Wanken geraten, dies nicht zuletzt auf Grund der deutlichen Sympathiezeugnisse des Staatspräsidenten gegenüber der Mouri-

den-Bruderschaft. Während der katholische Präsident Senghor und sein muslimischer Nachfolger Diouf keinerlei Präferenzen durchscheinen ließen und gleichermaßen gute Beziehungen mit allen religiösen Gemeinschaften unterhielten, macht Wade keinen Hehl daraus, ein Mouriden-Anhänger zu sein. Die Frustrationen, die auf Grund der privilegierten Behandlung einer Bruderschaft bei den anderen Gemeinschaften entstanden sind, könnten in Zukunft für sozialen Brennstoff sorgen. Mit der unüberlegten und folgenreichen Äußerung über die christliche Religion hat Wade reichlich Öl auf das Feuer seiner Kritiker gegossen. Die Metaphorik des Feuers wird in diesem Skandal von den Medien voll ausgeschöpft, manche warnen sogar vor dem „Brandstifter Wade, der den seit Jahrzehnten sorgsam gepflegten sozialen und religiösen Frieden des Landes aufs Spiel setzten wolle“. Andere Journalisten warnen vor Schreckensszenarien wie in der Elfenbeinküste oder Nigeria. Viele Intellektuelle hingegen begrüßen in gewisser Weise diese Entgleisung des alten Präsidenten: Nun habe er endgültig bewiesen, dass er die Regierung an Jüngere abgeben sollte, um nicht noch mehr Schaden anzurichten. Penda Mbow, eine der führenden Persönlichkeiten der Zivilgesellschaft, bekräftigte, dass dieser Zwischenfall die Reife der senegalesischen Gesellschaft gezeigt habe.

POPULARITÄTSRÜCKGANG DES PRÄSIDENTEN

Die Polemik um das umstrittene Denkmal ist symptomatisch für den bemerkenswerten Popularitätsrückgang des Staatschefs Wade in den letzten zwei Jahren. Schon die Ergebnisse der Kommunalwahlen im letzten Jahr sprachen eine klare Sprache: viele große Städte und die meisten Arrondissements Dakars waren an die Opposition übergegangen, der Präsidentensohn war in seinem Wahlkreis kläglich gescheitert. Darauf hingernannte ihn Wade zum Staatsminister für internationale Zusammenarbeit, Landaufteilung, Luftransport und Infrastrukturen. Seine Tochter soll die geplante Stiftung zur Pflege des Monuments der afrikanischen Wiedergeburt leiten. Die Einbindung seiner Familie in die Staatspolitik trug in großem Maße zum Popularitätsverlust des Staatspräsidenten bei. Aber auch seine Prioritätensetzung wird kritisiert: die Notwendigkeit des Denkmals oder jene des neu eingerichteten Wirtschafts- und Sozialrates beispielsweise werden vielfach bestritten. In seiner Neujahrsansprache zählte Wade alle Realisierungen auf, die von seiner Regierung getätigten worden sind: die Anzahl der Gymnasien, Krankenhäuser, Straßen hat sich in den letzten Jahren stark erhöht. Allerdings zeugen die anhaltenden und immer wieder aufflammenden Protestkundgebungen und oft

wochenlangen Streiks im Gesundheits- und Erziehungsbereich von den prekären Bedingungen, unter denen gearbeitet wird. Klassen mit mehr als 100 Schülern sind keine Seltenheit, in Krankenhäusern stehen häufig keine Medikamente zur Verfügung, die Liste der Mängel in allen Bereichen ist lang. Die anhaltenden Stromausfälle haben sogar die Imame bewegt, Protestmärsche zu initiieren.

UNAUSGEWOGENE ENTWICKLUNG

Entwickelt wurde in den letzten Jahren vor allem die Hauptstadt Dakar, die im Rahmen eines vom Präsidentensohn geführten Projektes in teilweise spektakulärer Weise modernisiert wurde. Die Regionen und sogar die großen Vorstädte Dakars hingegen empfinden sich weiter als Stiefkinder der Nation, insbesondere die Casamance, deren Konflikt trotz verschiedener Friedensverhandlungen noch nicht endgültig beigelegt werden konnte. Sie wurde in der Neujahrsansprache des Präsidenten nicht erwähnt, ebenso wenig wie die Goldregion Kedougou, die trotz des Reichtums an Bodenschätzen weiterhin die ärmste des Landes ist.

Die Konjunkturkrise führte zu einem wirtschaftlichen Rückgang mit steigenden Preisen für Energie und Grundnahrungsmittel, aber auch einem Investitionsrückgang, der von der staatlichen Fiskal- und Wirtschaftspolitik nicht gestoppt werden konnte. Stromausfälle sind an der Tagesordnung, Straßeninfrastrukturen in vielen Landesteilen marode oder existieren nicht, die Kriminalitätsrate in den Städten erhöht sich ständig, die Produktionsbedingungen der ländlichen Bevölkerung haben sich seit der Unabhängigkeit nicht maßgeblich weiterentwickelt.

VERWENDUNG DER STAATLICHEN RESSOURCEN

Gleichzeitig werden in Dakar kolossale Gebäude errichtet wie ein neues Volkstheater, wobei das alte niemals ausverkauft ist, ein Haus der Presse oder eben ein überdimensionales Denkmal. Der 2001 abgeschaffte Senat wurde einige Jahre später wieder eingeführt, hinzu kommt der Wirtschafts- und Sozialrat, beide Institutionen werden von vielen Beobachtern als überflüssige Millionengräber betrachtet. Sie seien Bestandteil der institutionellen Landschaft, trügen aber nicht zu einer Fortentwicklung der Demokratie bei. Die Senatoren werden zu 65 Prozent, die Ratsmitglieder in ihrer Gesamtheit vom Präsidenten ernannt. Die häufigen Ministerwechsel tragen ebenso wenig zum demokratischen Image der Republik bei wie

der „Fall Segura“, der wochenlang die senegalesischen Medien in Atem hielt. Der Vertreter des Weltwährungsfonds hatte vom Staatspräsidenten einen Koffer voller Devisen als „Abschiedsgeschenk“ erhalten und diesen in aufrichtiger Weise an die zuständigen Kontrollinstanzen weiter geleitet. Beobachter vermuten, dass der senegalesische Präsident den Vertreter des Internationale Währungsfonds (IWF) in eine kompromittierende Lage bringen wollte – Segura hatte im Laufe seiner Dienstzeit in Dakar zahlreiche Unregelmäßigkeiten, sprich Bestechungsaffären auf höchster Ebene, aufgedeckt. Die Frage nach der Verwendung der staatlichen Gelder wird immer lauter, ebenso wie die Vorwürfe der Verschwendungen der Steuergelder für „unnötige Institutionen, unzählige Minister und unbeliebte internationale Vertreter“. Die Glaubwürdigkeit der Regierung Wade wird von vielen Medien in Frage gestellt und die regierungsnahen Medien begnügen sich mit Schadensbegrenzung.

Angesichts der aktuellen Probleme in der Staatsführung im Umgang mit den verschiedenen Gruppen der Bevölkerung stellt sich vielen Beobachtern die Frage, in wie weit sich religiöse Verantwortungsträger in die Politik einbringen sollen. Mansour Jamil Sy begrüßte in diesem Zusammenhang die Hirtenbriefe der katholischen Bischöfe in Senegal, in denen Probleme und Lösungsversuche aufgezeigt wurden. Religiöse Führungsfiguren hätten die Pflicht, als Warnlichter der gesellschaftlichen und politischen Entwicklung zu fungieren. Vermutlich sei die kirchenkritische Äußerung des Staatspräsidenten eine Reaktion auf die allzu klare Sprache der Bischöfe, die keine Angst hätten, gesellschaftliche und politische Missstände zu kritisieren. Die massiven und einhelligen Solidaritätsbekundungen der senegalesischen Bevölkerung mit den Christen sind in den Augen vieler Beobachter ein Hoffnungszeichen dafür, dass politische Interessen einzelner Politiker oder politischer Parteien nicht die religiöse und soziale Kohäsion des Landes aus dem Gleichgewicht bringen können.

SIMBABWE

DIE MACHTDYNAMIK IN SIMBABWES EINHEITSREGIERUNG

01.12.2009

Derek Matyszak

EINLEITUNG

Bei den Parlamentswahlen vom März 2008 konnten die in Simbabwes Bewegung für Demokratischen Wandel (*Movement for Democratic Change*, MDC) vereinten Oppositionsparteien einen erstaunlich deutlichen Sieg erringen. Die Regierungspartei ZANU-PF (*Zimbabwe African National Union/ Patriotic Front*) verlor erstmals ihre Mehrheit im Parlament. Mit einem Sitz Vorsprung hält die MDC-Fraktion unter der Führung von Morgan Tsvangirai (MDC-T) die absolute Mehrheit, und zusammen mit der von Arthur Mutambara geführten Fraktion (MDC-M)¹ verfügt die bisherige Opposition nun über eine Mehrheit von elf Sitzen.² Bei den gleichzeitig durchgeführten Präsidentschaftswahlen konnte Tsvangirai (laut amtlichem Endergebnis³) zwar vier Prozent mehr Stimmen als Mugabe für sich verbuchen, erreichte aber nicht die nötigen 50 plus ein Prozent, um eine Stichwahl zu vermeiden. Im Vorfeld dieser Stichwahl entfesselten die Mugabe treu ergebenen Sicherheitskräfte und Milizen eine Einschüchterungskampagne, die mit so exzessiver Gewaltanwendung einherging, dass Tsvangirai sich gezwungen sah, von diesem zweiten Wahlgang zurückzutreten, da er weder die Sicherheit seiner Anhänger garantieren noch davon ausgehen

konnte, dass die Wahl unter der Aufsicht von unabhängigen Wahlbeobachtern ordnungsgemäß durchgeführt werden würde.⁴ Aus Dokumenten der MDC-T geht hervor, dass während dieser Kampagne über 500 Menschen ermordet wurden.⁵ Brutale Schläge, Vergewaltigungen, das Niederbrennen ganzer Kleinsiedlungen und die massive Verdrängung von Wählern aus ihren Wahlkreisen⁶ machte diesen Wahlvorgang zu einer einzigen Farce.⁷

Die Wahlkommission Simbabwes ignorierte diese Gewalt⁸ und erklärte Mugabe mit einem Stimmenanteil von 85 Prozent zum Wahlsieger, wobei die Wahlstatistiken und die bekannt gegebene Wahlbeteiligung reine Truggebilde waren.⁹ Nicht einmal Mugabes Verbündete in der regionalen Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (*Southern African Development Community*, SADC) waren gewillt, seine Wahl als legitim anzuerkennen. Mit Mugabes deutlicher Niederlage in den Parlamentswahlen, aber dem Militär fest unter seiner Kontrolle drohte ein politischer Stillstand.

Unter der Schirmherrschaft von Südafrikas damaligem Präsidenten Thabo Mbeki begannen die Verhandlungen zwischen den Hauptprotagonisten in dem Versuch, dieser Sackgasse zu entkommen.¹⁰ Tsvangirai befand sich eigentlich in der stärkeren Verhandlungsposition, weil Mugabes ZANU-PF deutlich an Unterstützung in der Bevölkerung eingebüßt hatte. Und Thabo Mbeki, der einflussreichste SADC-Vertreter in diesem Prozess, wollte unbedingt eine Lösung für die schon lange andauernde Krise in Simbabwe herbeiführen. Millionen von Flüchtlingen waren vor den Folgen des wirtschaftlichen Ruins aus Simbabwe über die Grenze nach Südafrika geströmt. Dadurch geriet dort die Versorgungsinfrastruktur in armen Regionen – eine sowieso schon von der Mbeki-Regierung eingeräumte Achillesferse – noch weiter unter Druck. Außerdem hatte der wirtschaftliche Rückgang auf globaler Ebene die Wettbewerbssituation um Jobs verschärft, was wiederum zu Feindseligkeiten gegenüber den Immigranten geführt hatte.¹¹ Mbekis eigene Position als Präsident war aufgrund von internen politischen Kämpfen in seiner Partei, dem ANC, bedroht. Mit der Beseitigung der Krise in Simbabwe wollte er einen großen außenpolitischen Erfolg vorweisen, der von der Kritik an seiner Regierungsführung und den immer lauter werdenden Forderungen nach seinem Rücktritt ablenken sollte.¹² Außerdem konnten Mbeki und die SADC es nicht zulassen, dass Simbabwe als Staat unregierbar werden oder es möglicherweise zu einem Militärputsch kommen könnte – insbesondere angesichts der Tatsache, dass Südafrika sich vor der Fußballweltmeisterschaft von 2010 als touristisches Reiseziel vermarkten wollte.

Auch Mugabe stand unter erheblichem Druck. Durch die Weigerung der SADC, die Präsidentschaftsstichwahl anzuerkennen, war Mugabe mit einer Legitimationskrise gegenüber seinen eigenen Verbündeten konfrontiert. Darüber hinaus war deutlich, dass es Mugabe nicht viel länger möglich sein würde, seine ZANU-PF-Partei, seine Regierung und vor allem das Militär und die Polizeikräfte durch das Drucken immer neuen Geldes zu finanzieren. Ganz gleich, wie hoch der Nennwert oder die Quantität der gedruckten Banknoten sein würde, war es nur eine Frage von Monaten, bevor niemand mehr bereit sein würde, den Simbabwe-Dollar gegen harte Währung zu tauschen.¹³ Die wichtigsten Handelsgeschäfte wurden sowieso schon in ausländischer Währung abgewickelt – trotz der Tatsache, dass diese Transaktionen eigentlich illegal waren. Mit der faktischen Dollarisierung der Wirtschaft Simbabwes würde die Landeswährung bald vollkommen wertlos werden.

Für die Anhänger der MDC-T stellte sich daher lediglich die Frage, in welcher Form die Machtübergabe vonstatten gehen würde. In einem Interview im südafrikanischen etv¹⁴ erklärte Tsangirai voller Überzeugung, dass es bei den laufenden Verhandlungen nach den Wahlen vom Juni nicht um eine Machtteilung oder die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit wie in Kenia, sondern um eine Übergangsregierung unter der Führung der MDC, eine Rückkehr zur Demokratie und die Vorbereitung von Neuwahlen ginge. Trotz dieser Ankündigungen wandelten sich die Gespräche doch schnell in Diskussionen über eine Einheitsregierung und „Machtteilung“. Diese im Fernsehen verbreitete Position war die erste von vielen weiteren, die Tsangirai für unverhandelbar erklärte und von denen er dann doch abrückte.

Trotz der eigentlich starken Verhandlungsposition Tsangirais blieben Mugabes weitreichende Machtbefugnisse in dem schließlich abgeschlossenen „umfassenden politischen Abkommen“ („global political agreement“, GPA) nahezu unangetastet. Obwohl es auch als Abkommen zur Machtteilung bezeichnet wurde (und nicht als Vereinbarung zur Einrichtung einer Übergangsregierung), wurde letztendlich nur sehr wenig Macht mit den MDC-Faktionen „geteilt“.

DAS ABKOMMEN ÜBER EINE „MACHTTEILUNG“

Der Kern des GPA wurde über Verfassungszusatz Nummer 19 in Simbabwe Gesetzgebung aufgenommen. Das Abkommen und die folgende Verfassungsänderung wurden an anderer Stelle detailliert analysiert.¹⁵ Diese

Analysen ergaben, dass Mugabe nur in drei Bereichen etwas von seiner Macht abgab. Erstens war die Anzahl der von ihm zu ernennenden Minister auf 31 limitiert. Zweitens sollten 16 dieser 31 Minister von den MDC-Fraktionen nominiert werden.¹⁶ Drittens war gemäß Verfassungszusatz Nummer 19 vorgesehen, dass alle Ernennungen durch Mugabe „im Sinne der Verfassung und jeglicher Gesetzgebung“ „in Beratung mit“¹⁷ Morgan Tsvangirai vorzunehmen seien, wobei „in Beratung mit“ per Definition bedeutete „nach Einholung des Einverständnisses und der Zustimmung“,¹⁸ was Tsvangirai effektiv ein Vetorecht bei den Ernennungen einräumte. Als Gegenleistung für diese Zugeständnisse war im Abkommen festgehalten, dass Mugabe sein Amt als Präsident „beibehalten“ würde. Mugabes Legitimationsproblem war so auf einen Schlag gelöst. Vorteile und Nutzen für die MDC-Fraktionen sollten später implementiert werden und würden von Mugabes Launen abhängen. Von einigen Seiten wurde die Behauptung aufgestellt, dass auch die Vereinbarung, eine neue Verfassung für Simbabwe zu entwerfen und zu verabschieden, ein weiteres Zugeständnis sei. Aus weiter unten dargelegten Gründen wird diese Ansicht hier aber nicht vertreten.

Während der Gespräche hatte Tsvangirai darauf hingewiesen, dass es zu einer echten Teilung der Exekutivgewalt zwischen ihm selbst als Ministerpräsidenten und Staatspräsident Mugabe kommen müsse, und erklärt, dass die Weigerung, diese Gewalt zu teilen, der größte Hemmschuh in diesen Gesprächen sei: „Sie sollen nachweisen, welche Machtbefugnisse sie an den Ministerpräsidenten oder die andere Partei abgegeben haben. Bei der Identifizierung dieser Bereiche ist der Stolperstein ganz leicht zu erkennen. [...] Warum haben sie Angst davor, das zu tun? [die Aufgabenteilung zwischen seinem und Mugabes Amt]. Die Abgrenzung der Verantwortlichkeiten ist für die Rechenschaftspflicht und Festlegung der Zuständigkeiten von großer Bedeutung. Von der MDC wird erwartet, das Chaos in Simbabwe zu beseitigen, ohne dass ihr Macht eingeräumt wird.“¹⁹

Dennoch unterzeichnete Tsvangirai das Abkommen, ohne dass diese Punkte geklärt waren. Zwar sollte er zum Ministerpräsidenten ernannt werden, der laut Abkommen die Exekutivgewalt mit Mugabe teilt, aber wie diese Exekutivgewalt aussehen würde, war weder im Abkommen noch in der Verfassung festgeschrieben. Polizei, Sicherheitskräfte und Geheimdienste blieben alle unter Mugabes Kontrolle. Die für die Beseitigung der repressiven Gesetzgebung und die Öffnung eines demokratischen Raumes – insbesondere für die Medien – nötigen legislativen

Veränderungen bedürfen der Zustimmung Mugabes oder einer Zweidrittelmehrheit im Parlament, was sich beides mit großer Wahrscheinlichkeit nicht erreichen lässt.

Die Anhänger der MDC, die anfangs die Einzelheiten des GPA nicht kannten, aber auf Tsvangirais vorhergehende Bemerkungen vertrauten, dass „kein Abkommen besser sei als ein schlechtes“,²⁰ begrüßten die Unterzeichnung des GPA mit großem Enthusiasmus, während die Anhänger der ZANU-PF sich bedeckt hielten und die Einschüchterungsaktivitäten gegen die MDC-Mitglieder einschränkten, da sie noch nicht sicher waren, welche Zugeständnisse eigentlich gemacht worden waren.

DIE DYNAMIK DER MACHT

Es trägt entscheidend zum Verständnis des Gemeinwesens in einem Entwicklungsland wie Simbabwe bei, sich die politische Entscheidungsfindung in verarmten ländlichen Wahlkreisen zu vergegenwärtigen. Für die Wähler in diesen Wahlkreisen ist es weniger ausschlaggebend, wen sie sich als Wahlsieger wünschen, sondern vielmehr, wer als vermutlicher Sieger der Wahl gilt.²¹ Für sie ist es wichtig, den Gewinner zu unterstützen. In verarmten Gemeinden geht es bei Wahlen weniger um die Ausübung des Wahlrechts, sondern in erheblichem Maße darum, den Machthabern die Gefolgschaft zu demonstrieren. Die ZANU-PF hatte des öfteren ungeniert verkündet, dass die Macht gebe und nehme. Minister und Kandidaten dieser Partei haben auf Wahlkampfveranstaltungen in Oppositionswahlkreisen öffentlich erklärt, dass in die Gegend wenig Lebensmittel-, landwirtschaftliche oder andere Entwicklungshilfe gelangen würde, solange die Oppositionspartei unterstützt wird. In jüngerer Vergangenheit haben Dorfoberhäupter aus der ZANU-PF im Dorf verlauten lassen, dass die Dorfbewohner nur dann weiter in der Gegend leben könnten, wenn sie die ZANU-PF unterstützen würden.²²

In diesem Zusammenhang sind die Aussagen Mugabes und seiner Anhänger zu verstehen, dass Tsvangirai „nie an die Regierung kommen wird“ und eine Stimme für ihn „eine verschwendete Stimme ist“.²³ Die höchsten militärischen Befehlshaber unterstützten diese Erklärungen mit indirekten Andeutungen, dass sie die Macht übernehmen würden, sollte Tsvangirai die Wahlen gewinnen. Daraus folgt, dass es reine Verschwendug ist, eine Partei zu unterstützen, die nie an die Regierung kommen und daher nie in der Lage sein wird, Lebensmittelhilfen oder andere Unterstützung

zu leisten, die für einen Dorfbewohner im wahrsten Sinne des Wortes eine Überlebensfrage sein können. Dieses Verhältnis zwischen den Abhängigen und den Mächtigen wird jedoch untergraben, wenn nicht mehr sicher ist, ob die Machthaber überhaupt noch länger staatliche Unterstützung gewähren können – wie es in den ländlichen Gegenden im März 2008 der Fall war, als sich die Auswirkungen des wirtschaftlichen Zerfalls in Simbabwe drastisch bemerkbar machten. Die nicht mehr vorhandene Fähigkeit der ZANU-PF, staatliche Unterstützung zu gewähren oder zu versagen, wurde deshalb durch eine Kampagne der Gewalt gegen vermeintliche Anhänger der Opposition ersetzt. Die Macht würde den Wählern jetzt ihre körperliche Unversehrtheit gewähren oder versagen, was es noch wichtiger erscheinen ließ, die Machthaber zu unterstützen.

Vor diesem Hintergrund ist die Strategie Mugabes und der ZANU-PF zu verstehen.

DIE STRATEGIE DER ZANU-PF

Die landesweite Erleichterung und die unangebrachte Euphorie im MDC-Lager über die Unterzeichnung des Abkommens löste in der ZANU-PF eine gewisse Alarmstimmung aus, weil die Parteimitglieder noch immer unsicher waren, welche Zugeständnisse eingeräumt worden waren. Zur Zerstreuung dieser Ängste gab Mugabe direkt bei der Unterzeichnung bekannt, dass sich wenig geändert habe. Seine Ansprache bei der Unterzeichnungszeremonie war eine vertraute Tirade gegen die „westlichen Imperialisten“,²⁴ also genau gegen die Länder, deren Finanzhilfe für die Wiederbelebung der am Boden zerstörten Wirtschaft Simbabwes gebraucht wurde.

Um keine Zweifel daran aufkommen zu lassen, dass sich in der Tat nichts an den Machtverhältnissen geändert hatte, folgte auch gleich eine Welle von Entführungen von MDC- und zivilgesellschaftlichen Aktivisten. Mindestens 32 Menschen verschwanden und wurden wochenlang von Simbabwes Geheimdienstschergen gefoltert.²⁵ Nach ihrer Freilassung aus den Händen des Geheimdienstes wurden sie in Polizeigewahrsam übergeben und unter zweifelhaften Anschuldigungen festgehalten. Der Staat widersetzte sich rigoros sämtlichen Kautionsanträgen und widerrief sofort alle bewilligten Kautionsanträge.

Darüber hinaus hatte Mugabe gar nicht die Absicht, sich an die drei Einschränkungen seiner Machtbefugnisse zu halten, die in dem GPA und dem Verfassungszusatz festgeschrieben waren.

Wie gesagt war die Anzahl der von Mugabe zu ernennenden Minister gemäß der Verfassung und dem GPA auf 31 begrenzt, von denen 15 von der ZANU-PF zu nominieren waren. Um seine wichtigsten Gefolgsleute und die verschiedenen Splittergruppen innerhalb der Partei zu bedienen, ignorierte Mugabe diese Bestimmungen und ernannte 41 Minister, 21 davon aus der ZANU-PF. Außerdem war Mugabe zwar gemäß Verfassung und GPA verpflichtet, den MDC-Fraktionen 16 der ursprünglich 31 vor gesehenen Ministerien zu überlassen, aber die Bedeutung dieses Zugeständnisses wurde dadurch erheblich verringert, dass er seine Macht dazu nutzte, diese 16 Ministerressorts mit „leeren“ oder zweitrangigen Geschäftsbereichen zu versehen oder aber solchen in Verbindung mit der Infrastruktur oder den öffentlichen Diensten²⁶, die alle in einem äußerst maroden Zustand waren.²⁷ Mugabe überließ der MDC-T ein Ministerium mit realer Macht – das Finanzministerium – vermutlich aus dem Verständnis heraus, dass ohne dieses Zugeständnis nur wenig internationale Hilfe nach Simbabwe fließen würde.²⁸

Die Macht eines jeden Ministers leitet sich von der Exekutivgewalt ab, die sich aus den Gesetzen und Verordnungen ergibt, die vom jeweiligen Ministerium verwaltet und umgesetzt werden. Der Präsident nimmt die Zuweisung der Kompetenzbereiche der Ministerien normalerweise vor, kurz nachdem die Geschäftsbereiche der Ministerien geändert oder neue Ressorts eingeführt werden. Zum ersten Mal wurde jetzt von diesem Verfahren abgesehen und die Zuständigkeiten so belassen, wie sie vor der Bildung der Einheitsregierung waren. Praktisch bedeutet dies, dass viele der neuen MDC-Minister gar keine Gesetze und Verordnungen zu verwalten und zu implementieren haben, sie dementsprechend keinerlei Exekutivgewalt ausüben und die Aufgaben und Zuständigkeiten ihrer Geschäftsbereiche im Grunde unklar sind.

Die Ministerien und Ressorts im Zusammenhang mit Verteidigung und Staatssicherheit verbleiben fest in den Händen der ZANU-PF. Das Inneministerium wurde zwar zwischen einem Minister der MDC-T und einem der ZANU-PF geteilt, aber dieser scheinbare Kompromiss war von geringer Bedeutung, da der Polizeichef und die Sondereinheiten der Polizei dem Präsidenten und Justizminister unterstehen und nur an deren Wei-

sungen gebunden sind und nicht denen des Innenministers.²⁹ Als Mugabe erkannte, dass die Kontrolle über das Ressort Informations- und Kommunikationstechnologie dem MDC-Minister Macht über die staatliche Überwachungsinfrastruktur einräumen würde, wies er diesen Aufgabenbereich schnell dem Verkehrsministerium unter einem ZANU-PF-Minister zu.³⁰

Das dritte Zugeständnis und die wohl auch bedeutendste Schmälerung von Mugabes Machtbefugnissen ist die Beschränkung seiner Möglichkeit, wichtige Staatsämter allein zu besetzen. In der Verfassung und im Abkommen ist festgelegt: „Der Präsident besetzt die wichtigsten Ämter, die er im Einklang mit und im Sinne der Verfassung bzw. eines entsprechenden Parlamentsbeschlusses zu besetzen hat, *in Beratung* mit dem Ministerpräsidenten.“³¹

Und in Abschnitt 115 der Verfassung heißt es: „*in Beratung*“ bedeutet, dass die Person, die sich vor dem Treffen einer Entscheidung beraten muss, erst *nach Versicherung der Zustimmung und des Einverständnisses* der zur Beratung vorgesehenen Person eine Entscheidung trifft.

Eine zweite (und zur eben genannten etwas im Widerspruch stehende) Klausel der Verfassung³² und des GPA lautet: „Höhere Regierungämter: In Bezug auf die Besetzung höherer Regierungämter wie Staatssekretäre und Botschafter vereinbaren die Vertragsparteien, dass sich die aus Präsident, Vizepräsidenten, Ministerpräsident und stellvertretenden Ministerpräsidenten bestehende Regierungsführung vor den Besetzungen der Ämter berät und sich bezüglich der Ernennungen einigt.“

In Missachtung dieser Klauseln ernannte Mugabe sämtliche Staatssekretäre der Ministerien und alle Botschafter im Alleingang. Die Staatssekretäre in den Ministerien sind daher alle Anhänger der ZANU-PF, die den MDC-Ministern erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Aus dem Bildungsministerium ist hier ein aufschlussreiches Beispiel zu nennen. In dem Versuch, die Lehrer dazu zu bringen, ihre Arbeit wieder aufzunehmen, verfügte der Minister, dass Lehrer, die ihre Arbeitsplätze gesetzwidrig verlassen hatten (in der Regel aufgrund der Unfähigkeit der Regierung, ein vernünftiges Gehalt zu zahlen, aber auch aufgrund politischer Einschüchterungen und Gewalt), ihre Arbeit nun wieder aufnehmen könnten, ohne Repressalien befürchten zu müssen. In der Praxis wurden die Lehrer, die in die Landsschulen zurückkehrten, dann aber von ZANU-PF-Milizen schikaniert³³ und vom Staatssekretär für Bildung nicht wieder auf die Gehaltsliste gesetzt.³⁴

Die MDC hätte es nicht weiter überraschen sollen, dass Mugabe diese Einschränkung seiner Machtbefugnisse ignorierte. In einem im Juli 2008 unterzeichneten „Memorandum der Verständigung“, mit dem die Verhandlungsbereitschaft unterstrichen und der Kurs für die Verhandlungen festgelegt wurde, war vereinbart worden: „Die Vertragsparteien nehmen während der laufenden Gespräche keine Entscheidungen oder Maßnahmen in Bezug auf Punkte vor, die Teil der Verhandlungen sind, es sei denn, dies geschieht im gegenseitigen Einvernehmen. Zu den genannten Entscheidungen und Maßnahmen gehören unter anderem, aber nicht ausschließlich die Einberufung des Parlaments und die Bildung einer neuen Regierung.“³⁵

Mugabe hatte schon diese Vereinbarung missachtet und ohne das notwendige Einvernehmen einseitig alle zehn Provinzgouverneure ernannt.

Ebenso einseitig erneuerte Mugabe die Amtszeit des Zentralbankchefs Gideon Gono und ernannte einen neuen Generalstaatsanwalt.³⁶ Diese beiden Besetzungen entscheidender Positionen waren ein eindeutiger Bruch der gerade genannten Vereinbarung und ein Verstoß gegen oben zitierten Artikel 20.1.3 des GPA, das im September 2008 unterzeichnet wurde.³⁷

In Reaktion auf Einwände gegen die Ernennungen erklärte Mugabe: „Ich sehe keinen Grund, warum diese beiden gehen sollten und sie werden nicht gehen.“³⁸

Im staatlichen Fernsehen erläuterte er später: „In Großbritannien und anderswo ist man nicht glücklich darüber, dass er [Gono] noch Chef der Zentralbank ist. Auch in der (sich die Macht teilenden) Einheitsregierung im Land selbst gibt es Leute, die ihn nicht wollen, aber ich sage, dass er bleiben wird.“³⁹

Mugabe ging davon aus, dass mit der Äußerung seines Wunsches diese Angelegenheit beendet sei. Später ließ er verlauten, dass diejenigen, die auf eine Absetzung von Gono und des Generalstaatsanwaltes Johannes Tomana beharren, „ihre Zeit verschwenden“.⁴⁰

Auch der Mann fürs Grobe in der ZANU-PF-Partei, Joseph Chinotimba, gab einen Kommentar dazu ab: „[...] in der Erkenntnis, dass die Rufe nach Gonos Entbindung aus dem Amt von Weißer kommen, würden wir darauf mit der Vertreibung aller noch auf den Farmen verbliebenen

Weißen reagieren. Als Kriegsveteranen erklären wir, dass die Weißen, denen wir erlaubt haben, auf den Farmen zu bleiben, diese dann sofort verlassen müssten – sofort! Wir können ihren Verbleib auf den Farmen nur unter der Bedingung dulden, dass sie die Forderung nach Gonos und [Generalstaatsanwalt Johannes] Tomanas Abberufung aus ihren Ämtern fallen lassen.“⁴¹

In einer ähnlichen Drohgebärde erklärte Henry Muchena, Generalleutnant der Luftwaffe, als Vertreter hochrangiger Führungskräfte aus Armee, Polizei, Strafvollzug und Geheimdienst auf einer Trauerfeier in Anwesenheit von Mugabe, dass diejenigen, die auf eine Entlassung von Gono und Tomana bestehen, „eine Reaktion des Militärs provozieren“.⁴²

Die Absicht der ZANU-PF und Mugabe, das GPA zu ignorieren und sich in dieser Hinsicht die uneingeschränkte Zuständigkeit anzumaßen, könnte kaum deutlicher sein. Damit geht die Botschaft an die Wählerschaft, dass die Macht eindeutig in Mugabes Händen liegt.

In die gleiche Richtung geht auch, dass Tsvangirais Versuche der Macht- ausübung nichts als Hohn und Spott bei den Ministern der ZANU-PF ernteten. Hier ist ein Vorfall im Zusammenhang mit der Akkreditierung von Journalisten für einen COMESA-Gipfel⁴³ ganz aufschlussreich. Simbabwes restriktiven Mediengesetzen zufolge mussten sich Journalisten, die über öffentliche Ereignisse berichten wollten, von einer staatlichen Medienkommission akkreditieren lassen, die aus Anhängern der ZANU-PF bestand.

Nach Verhandlungen zwischen den Parteien wurde 2007 der die Medienkommission betreffende Abschnitt des Gesetzes mit der Absicht außer Kraft gesetzt, diese Frage im Rahmen einer Reform von Simbabwes Mediengesetzen weiterzuverhandeln. Diese Reform hat aber noch immer nicht stattgefunden, sodass es keine gesetzliche Aufsichtsbehörde gibt, bei der sich Journalisten registrieren lassen müssen.⁴⁴ Nichtsdestotrotz agierten der frühere Vorsitzende der Medienkommission und Simbabwes Informationsministerium weiterhin so, als existiere diese Kommission nach wie vor.⁴⁵ Das Informationsministerium bestand daher darauf, dass die Journalisten für die Berichterstattung über den COMESA-Gipfel eine Akkreditierung durch die (gesetzlich nicht vorhandene) Medienkommission bräuchten. Daraufhin erteilte Tsvangirai dem Ministerium eine gegenteilige Anweisung. Der Informationsminister Webster Shamu igno-

rierte diese Anweisung mit der Begründung, er nehme keine Anweisungen vom Ministerpräsidenten entgegen, und mit der gleichzeitigen Behauptung, nur der Präsident habe die Macht, derartige Anweisungen zu erteilen. Er führte weiter aus, dass der Ministerpräsident die Sicherheitsbedenken nicht kenne, die sich aus der Anwesenheit von Journalisten bei internationalen Gipfeltreffen ergäben. In der Frage der Akkreditierung sei mit dem Präsidenten besprochen, dass es trotz der Gesetzgebung, mit der die Medienkommission außer Kraft gesetzt worden sei, kein „funktionelles Vakuum“ geben dürfe. In Zu widerhandlung gegen einen Gerichtsbeschluss⁴⁶ wurden die nicht akkreditierten Journalisten von der Berichterstattung über den Gipfel ausgeschlossen. Der Mangel an Exekutivgewalt und die Machtlosigkeit von Tsvangirai wurde hier schonungslos entlarvt.

Und für den Fall, dass dieser Punkt noch nicht deutlich genug gemacht worden war, erteilte der Staatssekretär im Informationsministerium und Sprecher des Präsidenten George Charamba kurz nach diesem Debakel der staatlichen Presse die Anweisung, dass bei jeder Erwähnung von Präsident Mugabe sofort die Wendung „der auch Oberbefehlshaber der Streitkräfte sowie Staatsoberhaupt und Regierungschef ist“ in Klammern anzufügen sei: Eine Anweisung, die von allen eifrig befolgt wurde.⁴⁷

Mugabes Erklärung, er sei weiterhin „federführend“ und „am Ruder“⁴⁸ war also alles andere als unberechtigt. Bei den Feierlichkeiten zu seinem Geburtstag im März 2009 unterstrich er diesen Punkt: „Ich bin immer noch an der Macht und halte die Exekutivgewalt; also hat sich nicht viel verändert.“⁴⁹

Für die Wählerschaft auf dem Lande bestand daher wenig Zweifel, wem sie ihre Gefolgschaft zu demonstrieren hatte.

DIE „STRATEGIE“ DER MDC-T⁵⁰

Tsvangirais Reaktion auf Mugabes uneingeschränkte Machtanmaßung stand völlig im Einklang mit seiner Handlungsweise seit der Stichwahl vom 27. Juni 2008. Nach dieser Wahl war es offensichtlich, dass das Land in einer politischen Sackgasse steckte, und Thabo Mbeki drängte Tsvangirai und Mugabe dazu, in Verhandlungen miteinander zu treten. Erste vorsichtige Schritte in diese Richtung wurden fast sofort gemacht.⁵¹ Obwohl die Stichwahl nahezu universell als nicht den Willen der Wählerschaft

widerspiegeln verurteilt wurde, unternahm Tsvangirai nicht die geringsten Anstalten, das Wahlergebnis offiziell mit einem Antrag auf Nachzählung der Stimmzettel oder gar auf Annulierung der Wahlen anzuzweifeln. Nach langwierigen Verhandlungen im Jahr 2007 war das Wahlgesetz dahingehend geändert worden, dass die Gerichte verpflichtet waren, über derartige Anträge innerhalb von sechs Monaten zu entscheiden. Das war der Versuch, Situationen wie in der Vergangenheit zu vermeiden, wo eine voreingenommene Justiz sich mit dem Urteil über diese Anträge solange Zeit ließ, bis schon wieder die nächsten Wahlen anstanden, was dann die Urteile sozusagen überflüssig werden ließ. Angesichts der Umstände der Präsidentschaftsstichwahl von 2008 wäre es selbst für Richter, die als Mugabe gegenüber wohlgesinnt galten, schwierig gewesen, nicht zu dem Urteil zu gelangen, dass das Wahlergebnis durch Gewaltkampagnen verfälscht worden war. Aus so einem Antrag wäre also erheblicher politischer Nutzen zu ziehen gewesen. Er hätte auch die Klageschrift des *Zimbabwe Exiles Forum* beim SADC-Tribunal gegen die *de-facto*-Anerkennung von Mugabe als Staatsoberhaupt durch die SADC gestärkt.

Zusammengenommen wären diese rechtlichen Schritte ein mächtiges Druckmittel in Tsvangirais Verhandlungarsenal gewesen. Dazu kam ja auch noch die Frage nach einer strafrechtlichen Verfolgung derjenigen, die an den gewalttäten Einschüchterungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Wahl beteiligt waren. Diese Gewalttätigkeiten waren so weit verbreitet und systematisch, dass sie als Verbrechen gegen die Menschlichkeit bezeichnet werden können.⁵² Aber Tsvangirai schlug keinen dieser Wege ein. Sobald die Gespräche offiziell in Gang gekommen waren, einigten sich die Vertragsparteien auf eine Informationssperre nach außen. Der Mangel an Nachrichten führte zu beträchtlichen Spekulationen über den Verlauf und Fortschritt der Verhandlungen. Es wurde beispielsweise spekuliert, dass es Mbeki war, der Tsvangirai überzeugte, weder den Wahlausgang auf dem Rechtsweg anzuzweifeln noch eine strafrechtliche Verfolgung aufgrund der Verbrechen gegen die Menschlichkeit anzustreben, weil dies „die Verhandlungen gefährden könne“. Tsvangirai scheint diese Punkte ohne irgendwelche offensichtlichen Gegenleistungen vom Verhandlungstisch genommen zu haben.

Darüber hinaus ließ Tsvangirai es zu, dass in den Verhandlungen nicht lange die Bildung einer Übergangsregierung zur Debatte stand, auf die er anfänglich beharrt hatte, sondern dass es nun um eine Einheitsregierung und „Machtteilung“ ging. Schon in dieser ersten Phase gab Tsvangirai

also zu erkennen, dass seine unverhandelbaren Positionen tatsächliche eher flexibel waren. Dies war ausschlaggebend für die Machtdynamik im weiteren Verlauf der Verhandlungen (und in der daraus hervorgehenden Einheitsregierung). Und es veranschaulichte auch der SADC, an welcher Stelle sie angesichts der Unnachgiebigkeit von Mugabe effektiver Druck ausüben konnte, wenn ein Kompromiss voneinander war, um den Prozess voranzutreiben.

Wie oben erwähnt, übertrug das hinter geschlossenen Türen ausgehandelte Abkommen Tsvangirai und den MDC-Faktionen nur sehr wenig Macht. Noch wichtiger, bemerkenswerter und vor allem erstaunlicher ist aber, dass das Abkommen abgeschlossen wurde, ohne dass der entscheidende Punkt, nämlich die Aufteilung der Ministerien, im Abkommen festgeschrieben wurde. Es scheint, als habe Tsvangirai Mbekis Drängen nach einem schnellen und „erfolgreichen“ Abschluss der Verhandlungen nachgegeben, bevor eine zufriedenstellende Lösung dieser Frage erreicht worden war. Die MDC-T behauptete, es habe in Bezug auf die Zuteilung der Ministerien eine mündliche Vereinbarung gegeben. Wenn dies aber der Fall wäre, sollte man doch davon ausgehen, dass die MDC-T dann auf einer entsprechenden Klausel im Abkommen bestanden hätte, mit der die dem Präsidenten in der Verfassung zugestandene Macht, die Ministerien nach seinem alleinigen Gutdünken zu vergeben,⁵³ aufgehoben worden wäre. Das passierte aber nicht.

Bei Mugabes Entschlossenheit, alle Ministerien im Zusammenhang mit dem Militär, dem Geheimdienst und den Sicherheitskräften unter seiner Kontrolle zu behalten, war es unerklärlich, warum die MDC-T überhaupt auf das Innenministerium pochte. Diese Haltung war insofern noch unverständlicher, als dass auch die Polizei direkt dem Präsidenten untersteht. Selbst mit diesem Ministerium in ihren Händen könnte die MDC wenig tun, um willkürliche Verhaftungen und Verfolgungen ihrer Parteimitglieder zu verhindern (wie anschließende Ereignisse zeigen sollten) oder die strafrechtliche Verfolgung von den Gewalttätern während des Wahlkampfes sicherzustellen. Die MDC-T hätte zugunsten des Informationsministeriums oder des Ministeriums für Kommunalverwaltung auf das Innenministerium verzichten können und sollen. Der Minister für Kommunalverwaltung verfügt über eine enorme Macht über die lokalen Behörden. Fast alle Stadträte waren von der MDC dominiert, was dieses Ministerium zu einem der wichtigsten machte.

Die MDC-T bestand weiterhin darauf, dass eine gleichmäßige Verteilung der Ministerien eine Voraussetzung für ihren Eintritt in eine Einheitsregierung sei.⁵⁴ Die Zuteilung des Innenministeriums wurde zu einer zentralen Streitfrage und bekam eine symbolische Bedeutung, die weit über den tatsächlichen Einfluss dieses Ministeriums hinausging. Mugabes Vorschlag, dieses Ministerium zu teilen, wurde von der MDC-T kategorisch abgelehnt.

In den letzten Monaten des Jahres 2008 nahmen die Spannungen zwischen den Vertragsparteien zu, als es zu einer Welle von Entführungen von MDC-T- und zivilgesellschaftlichen Aktivisten durch den Staatsapparat kam, wobei die Polizei mehrere Wochen lang fälschlicherweise behauptete, nichts über den Verbleib der Entführten zu wissen. Dies konnte nur als bewusste Brückierung des angeblich „guten Geistes“ des Abkommens aufgefasst werden.

In einem im Januar 2009⁵⁵ verfassten Positionspapier legte die MDC-T dar, was sie als Verstöße gegen das GPA und andere mit Mugabe getroffene Übereinkünfte erachtete und forderte, dass diese Missstände behoben würden, bevor sie einer Einheitsregierung beitreten würde. Neben einer gleichmäßigen Verteilung der Ministerien bestanden weitere Forderungen darin, eine Gesetzgebung in Kraft zu setzen, mit der ein Nationaler Sicherheitsrat eingerichtet würde, der die Kontrolle über das Militär und die Sicherheitsbehörden ausüben würde, drittens die Rücknahme der eigenmächtigen Ernennungen des Zentralbankchefs, des Generalstaatsanwaltes und der Provinzgouverneure durch Mugabe, viertens die Freilassung der von staatlichen Agenten entführten 32 MDC- und zivilgesellschaftlichen Aktivisten, deren Verbleib zum Teil immer noch unbekannt war, sowie schließlich die Zulassung demokratischer Aktivitäten und ein Ende der fortwährenden gegen Tsvangirai und die MDC gerichteten boshaften Bemerkungen und Hassreden⁵⁶ in den staatlichen Medien. Das folgende Ultimatum ist typisch für die zwischen November 2008 und Januar 2009 von Tsvangirai oder dem Nationalrat der MDC-T formulierten Schreiben: „Die MDC kann nicht länger mit einer Partei am Verhandlungstisch sitzen, die unsere Mitglieder und andere unschuldige Zivilisten verschleppt und sich weigert, diese vor ein ordentliches Gericht zu stellen. Falls diese Verschleppungen nicht sofort aufhören und wenn nicht alle Entführten spätestens bis zum 1. Januar 2009 freigelassen oder vor ein ordentliches Gericht gestellt wurden, werde ich den Nationalrat der MDC bitten, eine Resolution zu verabschieden, mit der alle Verhandlungen mit und Kontakte zur Zanu-PF ausgesetzt werden.“ (Dezember 2009)⁵⁷

Für Ende Januar 2009 war ein SADC-Gipfel einberufen worden, um zu versuchen, den durch diese ungelösten Probleme verursachten Stillstand aufzulösen. Im Vorfeld dieses Gipfeltreffens erklärte die MDC-T kategorisch und wiederholt, dass die SADC diese noch ausstehenden Fragen klären müsse, bevor eine neue Regierung gebildet werden könne.⁵⁸

Am 27. Januar 2009 gab der Außerordentliche Gipfel der SADC ein Communiqué heraus, in dem es hieß:

- Die Parteien sollen sich bemühen, das Parlament zu veranlassen, den Verfassungszusatz Nummer 19 bis zum 5. Februar 2009 zu verabschieden.
- Der Ministerpräsident und stellvertretende Ministerpräsident sollen bis zum 11. Februar 2009 vereidigt sein.
- Die Minister und stellvertretenden Minister sollen am 13. Februar 2009 vereidigt werden, womit dann der Prozess der Bildung der Einheitsregierung abgeschlossen ist.
- Das im GPA vorgesehene gemeinsame Komitee zur Überwachung und Umsetzung des Abkommens (*Joint-Monitoring Implementation Committee*, JOMIC) soll sofort mit der Arbeit beginnen. Das erste Treffen für das JOMIC soll vom Moderator für den 30. Januar 2009 anberaumt werden. Auf dieser Sitzung soll unter anderem ein Vorsitzender gewählt werden.
- Die Zuteilung von Ministerien, wie sie auf dem Außerordentlichen Gipfel der SADC vom 9. November 2008 gebilligt wurde, soll sechs Monate nach der Amtseinführung der Einheitsregierung erneut überprüft werden.
- Mit den Ernennungen des Zentralbankchefs und des Generalstaatsanwalts wird sich die Einheitsregierung nach ihrer Bildung befassen.
- Die Verhandlungsführer der Parteien sollen sich sofort zusammensetzen, um über den von der MDC-T vorgelegten Gesetzentwurf zur nationalen Sicherheit und das vorgeschlagene Schema zur Aufteilung der Gouverneursposten zu beraten.

Die MDC-T gab sofort eine Antwort zu diesem Communiqué heraus, in der sie darauf hinwies, dass einige offene Forderungen und die von der Partei genannten Vorbedingungen für ihren Eintritt in eine Einheitsregierung noch nicht erfüllt seien: „Die gefassten Beschlüsse, wie sie im Communiqué aufgeführt sind, erfüllen bei Weitem nicht unsere Erwartungen. Vor allem entsprechen sie in keiner Weise den Resolutionen des Nationalrats unserer Partei vom 14. November und 12. Dezember 2008.“

Die MDC er hob keinen lautstarken Einspruch dagegen, dass die SADC sich das Recht herausgenommen hatte, den Parteien eine Resolution aufzuerlegen, und zwar eine, die fast mit Mugabes Position identisch war. Stattdessen nahm die MDC kleinlaut die Bedingungen der SADC an, einschließlich der utopischen Anweisung, dass die noch strittigen Punkte erst nach der Regierungsbildung geklärt werden können. Durch die Akzeptanz dieser Anweisung warfen die MDC-T und Tsvangirai die letzte einer ganzen Handvoll Trumpfkarten ab, die sie nach den Wahlen vom Juni 2008 gehalten hatten, nämlich die Weigerung, sich an der Einheitsregierung zu beteiligen.

Die MDC-T sprach die nach wie vor ungeklärten Fragen kurz vor der Verabschiedung des Verfassungszusatzes Nummer 19 noch einmal an, indem sie zaghaft darauf hinwies, dass die Klärung dieser Fragen eine Vorbedingung für die Verabschiedung des Entwurfes sei. Von Tsvangirai und der MDC gestellte Vorbedingungen wurden zu der Zeit aber schon von niemandem mehr ernst genommen. Und in der Tat stimmte die MDC dann der Verabschiedung des Verfassungszusatzes Nummer 19 im Parlament nicht nur ohne jegliche Debatte zu, sondern verzichtete auch noch auf den Versuch, irgendeine der für sie günstigeren Bestimmungen ihres eigenen Entwurfs durchzusetzen (mit einer Ausnahme⁵⁹). Mit diesem Zusatz wurde der gesamte Artikel 20 der GPA (in dem die Struktur der Regierung festgeschrieben war) unverändert in die Verfassung aufgenommen, wodurch Simbabwes Verfassung mit den vielen Mehrdeutigkeiten, rechtlichen Widersprüchen und juristischen Ungereimtheiten des Artikels infiziert wurde.

Tsvangirai wurde dann am Morgen des 11. Februar 2009 als Ministerpräsident vereidigt und am Nachmittag desselben Tages setzte Mugabe mit seiner Unterschrift den Verfassungszusatz 19 in Kraft.⁶⁰ Die MDC erklärte das Ganze zu einer Übergangsregelung, die zu Neuwahlen führen würden, die unter einer neuen, noch zu erarbeitenden Verfassung für das Land stattfinden sollten. Das GPA und der dem Parlament vorgelegte Gesetzentwurf enthielt einen 18-Monate-Plan für den Entwurf einer neuen Verfassung. Bei seiner Unterzeichnung des Verfassungszusatzes ließ Mugabe diesen vom Parlament bereits verabschiedeten Plan jedoch still und leise (und ohne Proteste durch die MDC) einfach unter den Tisch fallen (was die Gesetzmäßigkeit des gesamten Entwurfes fragwürdig macht⁶¹). So gibt es also keinen in der Verfassung verbindlich festgelegten Zeitplan für die Einführung einer neuen Verfassung. Außerdem ist im Zusatz entge-

gen den Behauptungen der MDC mit keinem Wort vorgesehen, dass die Regierung nur eine Übergangsregelung ist. Auch in diesem Punkt berief sich die MDC auf eine mündliche Vereinbarung.

Gleich nach seinem Amtsantritt hielt Tsvangirai eine Kundgebung ab, auf der er seinen Anhängern versicherte, dass die Verschleppten „keinen Tag bzw. keine Woche länger“⁶² in Haft bleiben würden – was kaum eine kluge Aussage war, angesichts der Tatsache, dass er gar nicht die Macht hatte, eine mehrmonatige Freiheitsstrafe dieser Menschen zu verhindern. Da sowohl Soldaten als auch zivilen Staatsbeamten die Gehälter in der Landeswährung ausgezahlt wurden, die gewissermaßen gerade ihre letzte Öl lung in Empfang nahm, waren sicherlich auch die Unruhen in den Truppen befürchtenden militärischen Befehlshaber froh zu hören, dass Tsvangirai und die MDC-T die Absicht hatten, alle Gehälter in Fremdwährung zu bezahlen, was auch für Mugabe ein drängendes Problem in Bezug auf einen seiner wichtigsten Wählerkreise löste.

Mit Tsvangiras Ernennung zum Ministerpräsidenten und der für die Bildung der „Einheitsregierung“ notwendigen Gesetzgebung in Kraft wurden am 13. Februar 2009 die neuen Minister in einer feierlichen Zeremonie vereidigt. Dies wurde zu einer Farce. Das Zugeständnis, das Mugabe in Bezug auf die Begrenzung der Zahl der von ihm zu ernennenden ZANU-PF-Minister gemacht hatte, war nicht unerheblich. Es schränkte Mugabes Möglichkeit ein, die verschiedenen sich befehdenden Splittergruppen der ZANU-PF in einer Weise mit Posten zu bedienen, die alle als objektiv empfinden würden. Getreue Anhänger würden leer ausgehen, was wahrscheinlich zu einer weiteren Zersplitterung und Schwächung seiner Partei führen würde. Daher ignorierte Mugabe schlichtweg die neue Verfassungsbestimmung, dass die Zahl der von der ZANU-PF zu nominierenden Minister auf 15 beschränkt war. Alle in Mugabes vorheriger Regierung treu ergebenen Minister wurden daher erneut zur Vereidigung eingeladen. Die MDC-T erhob Einspruch dagegen. Allerdings wurden jegliche Befürchtungen, dass die geladenen ausländischen Würdenträger von den Feierlichkeiten enttäuscht werden könnten, durch das rasche Nachgeben der MDC sofort zerstreut. Die MDC-Fraktionen erklärten sich einverstanden, dass Mugabe sechs zusätzliche Minister ernennen könne, wenn ihnen selbst auch vier weitere Minister zugebilligt würden. So wurde auch die Anzahl der stellvertretenden Minister von 15 auf 20 erhöht.⁶³ Keine dieser zusätzlichen Ernennungen ist rechtsgültig, da die Anzahl der Minister durch die Verfassung festgelegt und eingeschränkt ist, nachdem Artikel 20 des GPA in die Verfassung aufgenommen wurde.⁶⁴

Mit der Missachtung dieser Verfassungsbestimmungen beging die MDC, eine Partei, die immer für die Rechtsstaatlichkeit eingetreten war, gleich bei ihrem Amtsantritt einen Verfassungsbruch. Und die zusätzlichen Minister verstießen genau in dem Moment gegen die Verfassung, in dem sie ihren Eid schworen, selbige zu schützen – eine Ironie sondergleichen. Die Farce nahm dadurch noch größere Ausmaße an, dass genau zu der Zeit, als die Vereidigungszeremonie im Gange war, der designierte Vize-minister Roy Bennett wegen „Banditentums“ verhaftet wurde. Diese Beschuldigung wurde bereits zwei Jahre zuvor ohne Erfolg gegen den designierten Innenminister Giles Mutsekwa als Mitangeklagten von Bennett erhoben. Mutsekwa hatte vernünftigerweise entschieden, seine Vereidigung zu verpassen und sich am Tag der Zeremonie und Bennetts Verhaftung auf „Geschäftsreise“ ins Ausland zu begeben.⁶⁵

Verfassungsgemäß darf die Ernennung der 31 Minister und 15 Vizeminister durch Mugabe erst „nach Einholung der Zustimmung bzw. des Einverständnisses von“ Morgan Tsvangirai erfolgen. Daraus folgt, dass Mugabe zwar formal Kandidaten für die einzelnen Ressorts benannt, diese aber von beiden akzeptiert werden müssen. Tsvangirai machte keinerlei Gebrauch von seiner Macht und ließ Mugabe bei der Auswahl seiner ZANU-PF-Kandidaten völlig freie Hand, obwohl einige von diesen aufgrund ihrer Arbeit in der Vergangenheit als denkbar ungeeignet für ihre Positionen erschienen.⁶⁶ Mugabe legte Tsvangirai gegenüber weniger Höflichkeit an den Tag. So weigerte er sich, den von Tsvangirai nominierten Roy Bennett, ein rotes Tuch der getreuen ZANU-PF-Anhänger, als Vizelandwirtschaftsminister zu vereidigen, vordergründig wegen der „schwerwiegenden Strafverfahren“, die gegen ihn anhängig waren.

Es überrascht nicht weiter,⁶⁷ dass Mugabe keinen sonderlichen Antrieb verspürt, mit einer blassen MDC, die jetzt offiziell Teil der Regierung ist, die Angelegenheit seiner eigenmächtigen Ernennungen zu klären, wie es im SADC-Kommuniqué für die Einheitsregierung gefordert worden war. Stellungnahmen von ZANU-PF-Funktionären aus jüngerer Vergangenheit deuten darauf hin, dass für die ZANU-PF all diese Ernennungen rechtens sind und nicht zur Debatte stehen, weil Mugabe sie kraft seines Amtes und der von der Verfassung ihm zugestandenen Macht vorgenommen habe. Die einzigen noch strittigen Punkte in den Augen dieser Funktionäre sind die „Sanktionen“ und die „Einmischung“ der internationalen Gemeinschaft.⁶⁸

Mugabe heizte das Thema der einseitigen Ernennungen weiter an, indem er nun auch noch alle Staatssekretärsposten im Alleingang besetzte.

Einem schon vertrauten Muster folgend, erklärte Tsvangirai diese Ernennungen für „null und nichtig“, da sie verfassungswidrig seien. Einige Wochen später machte er jedoch in einer am 21. Mai 20009 herausgegebenen Presseerklärung folgende unaufrechte Äußerung: „Ich freue mich, ankündigen zu können, dass wir über diese Ernennungen zu einer Einigung gekommen sind. Wir sind die Kandidaten einzeln durchgegangen und haben uns vergewissert, dass sie ihren Erfahrungen und Qualifikationen nach für das Amt geeignet sind. Wir sind nicht der Meinung, dass Staatsbeamte in Abhängigkeit ihrer Parteizugehörigkeit ernannt werden sollten; also wird es keine Staatsbeamte von der MDC oder ZANU-PF geben.“

Der Andeutung, dass ZANU-PF-Getreue wie George Charamba, Staatssekretär im Informationsministerium, der die Propagandakampagne⁶⁹ der ZANU-PF gegen die MDC und Tsvangirai in den staatlichen Medien inszenierte, „unpolitische“ Ernennungen seien, schenkte jedoch niemand Glauben.

Das Muster des Protestes und der Kapitulation spiegelte sich auch auf ministerieller Ebene wider, als Mugabe dem MDC-T-Minister Nelson Chamisa die Kontrolle über die Überwachungsinfrastruktur der Regierung entzog und dieses Ressort einem ZANU-PF-Minister übertrug.⁷⁰ Chamisa erklärte diese Neuzuordnung für „inakzeptabel“ und drohte seinen Rücktritt an, sollte über diese Angelegenheit nicht noch einmal verhandelt werden. Einen Monat später bezeichnete Chamisa, der jetzt nur noch die Kontrolle über die Telekommunikation hatte, nach Anweisungen von Tsvangirai, seine verkleinerten Machtbereich als „einen unter den Umständen ziemlich vernünftigen Kompromiss“.⁷¹

Ungeachtet solcher Vorfälle wies Tsvangirai immer wieder darauf hin, dass die Macht gleichmäßig zwischen ihm und Mugabe aufgeteilt sei. Die folgende Feststellung ist ein typisches Beispiel dafür: „Ich bin mit allem einverstanden, was er [Mugabe] tut und er ist mit allem einverstanden, was ich tue.“⁷²

Angesichts der erdrückenden, auf das Gegenteil schließen lassenden Tatsachen und der spezifischen, anderslautenden Aussagen Mugabes, hinterlässt eine solche Feststellung bestenfalls den Eindruck des Pathos, der dem Mut des Gedemüttigten gegenüber der überheblichen Macht anhaftet.

Dass es Tsvangirai und der MDC nicht gelingt, Macht auszuüben, ist nicht allein damit zu erklären, dass Mugabe die Macht an sich reißt, die ihnen im GPA und dem Verfassungszusatz 19 zugestanden wird. Außerhalb dieser Instrumente verfügen die MDC-Fraktionen gemeinsam dank ihrer parlamentarischen Mehrheit über eine nicht unerhebliche Macht. Zwar können sie ohne Unterstützung der ZANU-PF keine Gesetze verabschieden,⁷³ aber sie haben die Mehrheit in dem einflussreichen ständigen parlamentarischen Ausschuss zu Regeln und Geschäftsordnung (*Standing Rules and Orders Committee*, SROC). Diesem Ausschuss fällt die Aufgabe zu, Mugabe Listen mit Kandidaten vorzulegen, aus denen Mugabe Ausschussmitglieder für verschiedene von der Verfassung vorgesehenen Ausschüsse auswählen muss. Die wichtigsten davon sind die Medienkommission (*Zimbabwe Media Commission*, ZMC)⁷⁴ und die Wahlkommission (*Zimbabwe Electoral Commission*, ZEC). Es bleibt zu hoffen, dass diese Kommissionen die dringend benötigten Reformen im Medienwesen bzw. Wahlsystem in Gang setzen können.⁷⁵

So wäre eigentlich zu erwarten gewesen, dass die MDC gleich in der ersten Parlamentssitzung für die Einrichtung des SROC sorgen würde. Aber sie wartete damit zwei ganze Monate. Und obwohl dieser Ausschuss dann im April 2009 eingerichtet wurde, legte er Mugabe erst im August eine Liste mit Kandidaten zur Berufung in die Medienkommission vor. Einige Unentwegte von der ZANU-PF, die in der Vergangenheit für die Unterdrückung der Pressefreiheit verantwortlich gewesen waren, hatten sich für die Aufnahme in die Kandidatenliste beworben. Als sie zunächst abgelehnt wurden, bekundete die ZANU-PF lautstark ihre Empörung über die Machtausübung der MDC-Abgeordneten und behauptete, die Art und Weise, wie die Liste zusammengestellt wurde, sei verfahrensrechtlich nicht in Ordnung (was es sehr wohl war). Die MDC-T kapitulierte jedoch erneut und ließ eine Überarbeitung der Liste und die Aufnahme von zwei glühenden ZANU-PF-Anhängern zu.⁷⁶ Mugabe wird aus der ihm vorgelegten Liste von zwölf Kandidaten neun auswählen; vor allem aber wird er auch einen dieser neun zum Vorsitzenden des Ausschusses ernennen.⁷⁷ Es besteht wenig Zweifel daran, dass Mugabe für diese Position einen der beiden ZANU-PF-Anhänger wählen und dabei wieder mal die in der Verfassung vorgeschriebene Pflicht außer Acht lassen wird, Tsvangirais Einverständnis einzuholen.

Der SROC hat noch für keine weitere Kommission eine Liste vorgelegt. Diese Unterlassung ist besonders im Hinblick auf die Wahlkommission

von Bedeutung, da es nicht nur grundsätzlich wichtig ist, ein glaubwürdiges Wahlorgan einzurichten (wie die letzten Wahlen bewiesen⁷⁸), sondern da eigentlich etwa 15 Nachwahlen anstehen, um freigewordene Sitze im Parlament neu zu besetzen. Mugabe hat die Bestimmungen des Wahlgesetzes noch nicht befolgt, dass er das Wahlverfahren in Gang bringen muss, sobald er vom Parlamentssprecher über die frei gewordenen Sitze informiert wurde.⁷⁹ Er rechtfertigt diesen Verstoß damit, dass sich ja noch keine neu Wahlkommission konstituiert hätte.⁸⁰

Aus Platz- und Zeitgründen kann hier nicht ausführlich darauf eingegangen werden, warum die MDC-T nicht willens ist, sich gegen Mugabes unrechtmäßige Anmaßung uneingeschränkter Macht zur Wehr zu setzen, warum Tsvangirai immer wieder von seinen eigenen Forderungen abrückt und warum die MDC-T und Tsvangirai so unwillig sind, das bisschen Macht auszuüben, das sie tatsächlich haben. Es ist jedoch eindeutig, dass dies eine bewusste Strategie der MDC-T-Führung ist. Sie wird von der Partei in Verbindung mit einer Politik des Ausgleichs, der Beschwichtigung und Versöhnung verfolgt. Tsvangirai hat in Erklärungen wiederholt darauf hingewiesen, dass Mugabe und er eine gute Arbeitsbeziehung hätten, sie häufig auch miteinander über Witziges lachen könnten⁸¹ und Mugabe „Teil der Lösung“ sei.⁸² Die MDC-T ging sogar soweit, zur Beerdigung des Armeegenerals Vitalis Zvinavashe (der zu denen gehörte, die 2002 indirekt mit einem Militärputsch gedroht hatten, falls Tsvangirai die Präsidentschaftswahlen gewinnen sollte⁸³) eine Lobrede zu schicken, in der „sein Einsatz, seine Selbstlosigkeit, seine Überzeugung und sein Patriotismus“ gepriesen werden.⁸⁴ Tsvangirai verharmloste auch die fortgesetzten Verstöße gegen die Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit; einmal äußerte er, dass die immer noch stattfindenden Überfälle auf Farmen im Besitz von Weißen und die Gewalt gegen ihre Bewohner „unverhältnismäßig hochgespielt“ würden.⁸⁵ Das klang ganz anders als die Erklärung, die er noch zwei Monate zuvor zu den Überfällen auf Farmen abgegeben hatte: „Wer weiterhin derartige Aktivitäten durchführt wird verhaftet und vor Gericht gestellt.“⁸⁶

Es stellt sich die Frage, warum diese Taktik eingeschlagen wurde. Von den Apologeten der MDC-T wird diese Frage folgendermaßen beantwortet: Die MDC-T hoffe, dass sie einfach nur durch ihre Zugehörigkeit zum Machtapparat ihre Möglichkeit nutzen könne, die Versorgungsinfrastruktur zu verbessern, um auch unter den ZANU-PF-Wählern Anhänger zu gewinnen. Durch die Einnahme einer versöhnlichen Haltung, selbst ange-

sichts heftiger Provokationen durch die ZANU-PF, hoffe man, die Atmosphäre der Konfrontation und des Antagonismus zwischen den Parteien zu beseitigen, die bisher dazu geführt habe, dass jede Seite die andere entmenschlicht habe. Dies zusammen mit einer reformierten Verfassung werde die notwendigen Voraussetzungen für freie und gerechte Wahlen schaffen, die sie dann gewinnen werden.⁸⁷

Ein scheinbar unbedeutendes Ereignis im südlichen Wahlkreis des ländlichen Gutu liefert hier ein wunderschönes Beispiel für diese Strategie und Taktik. Eine Geberorganisation hatte sich bereit erklärt, ein Fußballturnier zu finanzieren, an dem sowohl Unterstützer der MDC als auch der ZANU-PF teilnahmen. Das Ereignis löste unter den Dorfbewohnern beträchtliche Aufregung und Vorfreude aus, weil mit einem solchen Turnier auch immer etwas Infrastruktur, Ausrüstung und Erfrischungen aller Ort ins Dorf gelangen. Da es sich um eine westliche Geberorganisation handelte, erklärten Sicherheitsagenten der ZANU-PF das Turnier zu einer MDC-Veranstaltung und versuchten, sie abzusagen. Aber auch die im Dorf lebenden ZANU-PF-Anhänger, die diese Veranstaltung unbedingt haben wollten, weigerten sich, in dieser Hinsicht mit den Sicherheitsagenten zusammenzuarbeiten. Die MDC glaubt, dass sich derartige Situationen in kleinem und großem Maßstab im ganzen Land wiederholen lassen und dadurch die Macht der ZANU-PF langfristig gesehen verschwinden wird.

Diese Strategie geht aber mit mehreren notwenigen Begleitumständen einher. Die MDC muss der internationalen Gemeinschaft zeigen, dass die Einheitsregierung „funktioniert“ – obwohl nicht genau definiert ist, was „funktionieren“ eigentlich bedeutet. Die Absicht besteht jedenfalls darin, dass die Hilfsleistungen wieder ins Land fließen, um die ruinierte Wirtschaft und die Versorgungsinfrastruktur wieder aufzubauen. Während die Wiederaufnahme der Hilfsmaßnahmen über die rein humanitäre Hilfe hinaus wirklich entscheidend zu diesem Ziel beitragen könnte, würde sie auch den vorletzten Anreiz für die ZANU-PF und Mugabe beseitigen, demokratische Reformen durchzuführen.⁸⁸ Um zu zeigen, dass die Einheitsregierung funktioniert, und um die Feindseligkeiten zwischen den Parteien abzubauen, war die MDC bestrebt, in allen Bereichen der Regierungsführung jegliche Konfrontation mit der ZANU-PF zu vermeiden. Deshalb musste die MDC Mugabes unrechtmäßige Machtanmaßung und Verstöße gegen die Verfassung und das GPA hinnehmen oder sich mit ihren Beschwerden an die SADC zu wenden und diese um eine Resolution zu

bitten, obwohl deren Achtung vor Mugabe bekannt war.⁸⁹ Tsvangirai musste auch die fortlaufenden Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit ignorieren, insbesondere die im Zusammenhang mit der fortgesetzten Gewalt gegen weiße Farmer.⁹⁰ In Bezug auf die Verschleppten, deren Verbleib noch immer nicht geklärt war, erklärte Tsvangirai daher auch, dass die Behauptung, sie seien entführt worden, „nicht vollkommen ernst zu nehmen“⁹¹ seien.

Bei all dem hatte die MDC-T-Führung einige Mühe, sich gegenüber ihren Anhängern für ihre wiederholten Kapitulationen zu rechtfertigen. Sie hatte versucht, dies mit dem Argument zu tun, dass es in der ZANU-PF „Rest“-Elemente gäbe, die gegen den Einheitsdeal seien.⁹² Diese Elemente seien für die Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit und dessen ungleiche Behandlung von Menschen verantwortlich – die sich am auffälligsten darin bemerkbar mache, dass Gewalttäter von der ZANU-PF nicht verhaftet würden, dagegen aber 14 MDC-Abgeordnete aufgrund zweifelhafter Beschuldigungen gewissenhaft festgenommen worden seien. Da das erklärte Ziel dieser Restelemente der Zusammenbruch der Einheitsregierung sei, bestünde die richtige Taktik darin, diese Verstöße und Provokationen zu ignorieren, um die Einheitsregierung intakt und am „Funktionieren“ zu halten. Sollte die Einheitsregierung zusammenbrechen, werde das in einem Militärputsch und/oder einem Blutbad enden⁹³, lautet die finster Warnung der MDC-Apologeten. Deshalb dürfe nichts getan werden, was die Restelemente in einer Art reize, die eine Begründung für ein solches Vorgehen liefere. Und da jegliche Machtausübung die Restelemente reize, sei der beste Ansatz, keine Macht auszuüben. Ständige Warnungen über einen Putsch dienen also sowohl Mugabe als auch der MDC als probates Feigenblatt.⁹⁴

Tatsächlich ist es eher zweifelhaft, ob es wirklich „Restelemente“ dieser Art gibt. Nichts deutet darauf hin, dass Mugabe und ZANU-PF als Einheit einen politischen Kurs einschlagen, mit dem einzelne Elemente innerhalb der ZANU-PF – wie militärische Führungskräfte und der Generalstaatsanwalt nicht einverstanden sind. Die Befehlshaber der Streitkräfte können von Mugabe nach Belieben ein- oder abgesetzt werden und es ist unwahrscheinlich, dass Mugabe Johannes Tomana als Generalstaatsanwalt ernannt hätte, wenn er von ihm vermutet hätte, die Strategie der ZANU-PF zu behindern. Im Gegenteil spricht – sowohl heute als auch für die letzten 28 Jahre – alles dafür, dass die ZANU-PF unter Mugabe und seinen Leutnants eine geschlossene, zusammenhaltende und geeinte

Partei war und ist. Die oben umrissene Strategie und die Verstöße gegen die Verfassung sind politische Entscheidungen von Mugabe und der ZANU-PF als Ganzem und nicht Abweichungen von einer vermeintlichen Versöhnungspolitik seitens einer angeblichen Restminderheit von Quertreibern.

DAS ERGEBNIS

Im Ergebnis ist zwischen Tsvangirai und Mugabe eine symbiotische Beziehung entstanden. Während Mugabe der uneingeschränkte und alleinige Machthaber in allen halbwegen wichtigen Aspekten der Regierungsführung sein will, ist Tsvangirai dagegen gar nicht gewillt, Macht von irgendeiner Bedeutung auszuüben. Aus diesem und einigen anderen Gründen ist die ZANU-PF mehr als zufrieden mit der Einheitsregierung: Zum einen ist Mugabes Legitimationsproblem aufgrund der nicht anerkannten Wahl vom 27. Juni gelöst und als Teil einer Einheitsregierung ist auch die ZANU-PF sozusagen „eingewaschen“. Zum anderen ist die MDC als Regierungspartei ruhiger denn als Oppositionspartei und die Kritik westlicher Regierungen, die sich gegen Mugabe gerichtet hatte, wurde mit Hilfe der Politik der MDC entschärft. Drittens hat die MDC die ganz bewusst ihr zugedachte Rolle angenommen – nämlich ihre besseren Beziehungen zu westlichen Geberländern zu nutzen, um die Versorgungsinfrastruktur in Simbabwe wiederzubeleben. Obwohl die MDC zuvor beharrlich und zu Recht darauf hingewiesen hatte, dass die Sanktionen nicht gegen Simbabwe, sondern vielmehr gezielt gegen führende Unterstützer der ZANU-PF verhängt wurden, übernahm sie jetzt die Formulierung der ZANU-PF und forderte die internationale Gemeinschaft auf, die Sanktionen gegen Simbabwe aufzuheben.⁹⁵ Diese der ZANU-PF aus der Einheitsregierung erwachsenen Vorteile sind Hinweis darauf, dass die hier und da aufgestellte Vermutung, die ZANU-PF strebe einen Bruch der Einheitsregierung an, zur Zeit nicht zutrifft.

Ganz im Gegenteil, auch die ZANU-PF möchte wie die MDC die Einheitsregierung als „funktionierend“ darstellen, wobei sie allerdings keinerlei Zugeständnisse machen will, die auf eine demokratische Reform hinauslaufen könnten. In Übereinstimmung mit dem GPA haben sich alle Parteien darauf geeinigt, Programme zur Erarbeitung einer neuen Verfassung für Simbabwe und für die „Gesundung des Landes“ auf den Weg zu bringen. Diese Programme sind Vorzeigbeispiele für die Zusammenarbeit der Parteien und dienen als Beweis für eine funktionierende Einheits-

regierung. Im ihrem Zusammenhang wurden zahlreiche Konferenzen und Seminare einberufen und sie lenkten nicht nur die Aufmerksamkeit der Zivilgesellschaft auf sich, sondern verschlangen auch den Großteil der Hilfsgelder für die Regierungsarbeit.⁹⁶ Keines dieser Programme hat etwas erreicht. Und es ist auch durchaus beabsichtigt, dass sie nichts erreichen. Mit 250 Abgeordneten, die in „Außenarbeit“ die Erstellung einer Verfassung leisten, haben die verbleibenden 40 in beiden Häusern keine beschlussfähige Mehrheit und das Parlament muss sich vertagen. Es wird also während dieser Legislaturperiode keine Möglichkeit bestehen, eine Reformierung der Gesetzgebung anzugehen, auch wenn sie so eingeführt würde, wie das GPA es fordert.⁹⁷

Das GPA enthielt die Bestimmung, dass die Parteien für die Verabsiedlung der Verfassungszusatz Nr. 19 im Parlament sorgen würden, sobald sie sich auf diesen Zusatz geeinigt hätten. Es gibt aber keine entsprechende Initiative, dass eine „vom Volk ausgehende“ Verfassung, der die Bürger in einem Referendum zugestimmt haben, vom Parlament verabschiedet wird. Die ZANU-PF behält auf diese Weise die vollständige Kontrolle über diesen Prozess, da eine Zweidrittelmehrheit (und folglich die Unterstützung der ZANU-PF) benötigt wird, um eine neue Verfassung in Kraft zu setzen. Es ist klar, dass die ZANU-PF es nicht zulassen wird, dass die neue Verfassung irgendwelche Klauseln enthält, die sie nicht akzeptieren kann – wie zum Beispiel eine Klausel, in der jemand, der mehr als zwei Amtszeiten hinter sich hat (wie Mugabe), von der Wiederwahl zum Präsidenten ausgeschlossen wird, oder das Verhältniswahlrecht. Folglich ist sich die MDC dessen bewusst, dass jegliche Verfassung, die man dem Volk zur Zustimmung vorlegt, eine sein muss, für die man die Unterstützung der ZANU-PF im Parlament erlangen kann. Wenn die MDC also eine neue Verfassung durchsetzen will, muss sie sicherstellen, dass es eine Verfassung ist, die Mugabe akzeptabel findet und die seine Machtbefugnisse unangetastet lässt, statt einer „vom Volk ausgehenden“.

So wurden auch die vom GPA geforderten Maßnahmen zur „Gesundung des Landes“ bewusst so bezeichnet und nicht etwa als „Übergangsgerichtigkeit“. Es wurde ausdrücklich erklärt, dass im Mittelpunkt dieser Maßnahmen die „Versöhnung“ stehe.⁹⁸ Es besteht also nicht die Absicht, die restaurative, die Wahrheit an den Tag fördernde und auf strafrechtliche Verfolgung ausgerichtete Seite der „Gerechtigkeit“ anzugehen. Opfer von Gewalt müssen einfach zur Vergebung, zum Vergessen und zum Weitermachen aufgefordert werden. Gleichzeitig dienen die Maßnah-

men dazu, eine Fassade zu liefern mit dem Anschein, dass dieses Problem bearbeitet wird, und zwar mit vereinten Kräften von den Parteien einer funktionierenden Einheitsregierung.

Angeblich soll der Prozess der Verfassungserstellung 18 Monate dauern und diesem Prozess sollen Wahlen folgen. Es ist aber unwahrscheinlich, dass die ZANU-PF wirklich will, dass diese Wahlen wie vorgesehen stattfinden. Aus einer vor Kurzem durchgeführten Meinungsumfrage geht hervor, dass die Unterstützung für die ZANU-PF bei acht Prozent liegt. Zwischen 31 Prozent und 33 Prozent der Befragten bevorzugten angeblich keine Partei, während 57 Prozent für die MDC waren.⁹⁹ Die Wahlen vom März 2008 haben bereits gezeigt, dass die ZANU-PF keine Wahl gewinnen kann, die auch nur annähernd unter demokratischen Bedingungen stattfindet. Die ZANU-PF kann eine Wahl nur mit einer blutigen Einschüterungskampagne wie vor der Stichwahl vom 27. Juni gewinnen und hat die entsprechenden Milizengruppen bereits eingerichtet, um dies zu bewerkstelligen.¹⁰⁰ Die vor der Präsidentschaftsstichwahl vom 27. Juni begonnene Militarisierung der ländlichen Ansiedlungen wird weitergeführt, wobei noch die Unterstützung derjenigen hinzukommt, die auf die früheren großen Landwirtschaftsbetrieben zurückkehrten, weil deren dauerhafter Verbleib dort vollständig vom Schutz durch die ZANU-PF abhängig ist. Eine weitere von Gewalt begleitete Wahl wird jedoch das Problem der Legitimität Mugabes und der ZANU-PF, die durch die Einheitsregierung und die MDC zur Zeit so nett gelöst wurde, wieder auf den Tisch bringen. Daher sind Funktionäre der ZANU-PF kürzlich dazu übergegangen zu betonen, dass es weder im GPA noch in der Verfassung ausdrückliche Formulierungen gibt, mit denen Wahlen vor Ablauf der fünfjährigen Legislaturperiode des bestehenden Parlaments gefordert werden.¹⁰¹

Der einzige Grund zum Verdruss für die ZANU-PF-Führung sind von daher die Einreiseverbote, das Einfrieren ihres ausländischen Vermögens sowie gezielte Sanktionen gegen sie und ihre Unternehmen. Diese Maßnahmen sind nicht nur an sich effektiv, sie schränken auch den Handlungsspielraum der ZANU-PF ein: Nachdem es keine Staatsreserven mehr gibt, die sie plündern können, erschweren die Sanktionen es ihnen, anderswo Mittel zu beschaffen, die sie für eine effektive Wahlkampagne und für die Milizengruppen benötigen würden. Da der Fokus der ZANU-PF fest auf das gerichtet ist, was für die MDC und die Bürger momentan nicht im Vordergrund steht, nämlich die Wahlen, will die ZANU-PF-Führung diese restriktiven Maßnahmen unbedingt beseitigt wissen.

Es ist unklar, ob die offensichtliche Verärgerung der ZANU-PF über diese restriktiven Maßnahmen real oder nur vorgetäuscht ist. Möglich ist, dass die ZANU-PF ein Opfer ihrer eigenen Propaganda bezüglich des Verhältnisses der MDC zu den westlichen Staaten ist. Da sie die MDC als „Marionetten“ und „Handlanger“ von westlichen „imperialistischen“ Ländern dargestellt hatte, die es auf einen „illegalen Regierungswechsel“ abgesehen hätten, mag die ZANU-PF erwartet haben, dass die Beteiligung der MDC an der Regierung zu einer mildernden Haltung dieser Länder führen würde und dass die Zuwendungen, die zur Belebung von Simbabwes Wirtschaft erforderlich sind, nun wieder fließen würden. Es ist allgemein bekannt, dass es in Simbabwes Wirtschaft ohne Unterstützung für die Zahlungsbilanz kein signifikantes Wachstum geben kann. Die ZANU-PF mag auch darauf gehofft haben, dass die gezielten Sanktionen seitens der EU gegen etwa 203 führende ZANU-PF-Funktionäre aufgehoben werden würden. Die ZANU-PF bezeichnetet den Mangel an Hilfe durch Geberländer und die gezielten Sanktionen gegen ihre Funktionäre als „unrechtmäßige Sanktionen gegen Simbabwe“ und als Grund für Simbabwes wirtschaftlichen Ruin. Die Fakten sprechen eine andere Sprache.

Simbabwe schuldet den Bretton-Woods-Institutionen eine Summe von 4,7 Milliarden US-Dollar.¹⁰² Die Bestimmungen dieser Institutionen schließen die Gewährung von weiteren Darlehen aus, solange keine Schuldendienstzahlungen geleistet werden. Simbabwe fordert den Beistand von Geberländern, um diese Rückstände abzubauen. Die Weigerung des Westens, Schulden zu bezahlen, die durch die aufeinanderfolgenden Amtszeiten der Mugabe-Regierung entstanden sind, kann man wohl kaum als Sanktionen bezeichnen. Nach den Gewalttaten während der Präsidentschaftswahl von 2008 weitete die EU jedoch ihre Sanktionen im Januar 2009 auf bestimmte Unternehmen aus, die von Funktionären der ZANU-PF kontrolliert werden oder von Personen, die der ZANU-PF nahe stehen. Darin folgte die EU dem Beispiel der Vereinigten Staaten, die dem Handel mit Unternehmen unter Leitung der ZANU-PF und para-staatlichen Beschränkungen auferlegte, und zwar anhand eines Gesetzes von 2001, dem Zimbabwe Democracy and Recovery Act (ZIDERA). Dieses Gesetz ist die einzige Maßnahme, die man annäherungsweise zu Recht als „Sanktionen“ gegen Simbabwe ansehen könnte. Es ist jedoch unklar, ob die Bestimmungen dieses Gesetzes irgendeine Wirkung auf Simbabwe selbst hatten oder nicht eher auf die Einzelpersonen, deren Reisefreiheit eingeschränkt und deren Gelder eingefroren sind. In den von der ZANU-PF kontrollierten Staatsmedien – die sicherlich keine Gele-

genheit ausgelassen hätten, solche Wirkungen herauszustellen – war jedenfalls keine Rede von Auswirkungen der ZIDERA auf Simbabwe. Stattdessen wird in ihnen ständig auf die Tatsache angespielt, dass die ZIDERA die Vertreter der Vereinigten Staaten in den Aufsichtsgremien der Bretton-Woods-Institutionen dazu zwingt, gegen die Bewilligung von Darlehen an Simbabwe zu stimmen. Da, wie schon dargelegt, die Bestimmungen dieser Institutionen keinerlei Darlehen an Simbabwe zulassen, bis dessen Zahlungsrückstände ausgeglichen sind, war dieses US-Veto bisher nicht relevant.¹⁰³

Nun ist aber der offen ausgesprochene Zweck dieser Bestimmungen nicht, Mugabe dazu zu zwingen, Macht an die MDC-T abzugeben. Wenn die ZANU-PF durch ihre eigene Propaganda dazu gebracht wurde, dies anzunehmen, so musste sie enttäuscht sein, als diese Maßnahmen nach der Bildung der Einheitsregierung weiterhin galten. Die Aufhebung der von der EU und den USA verhängten Handelsbeschränkungen wurde ausdrücklich als abhängig von der Wiedereinführung der Rechtsstaatlichkeit und der Öffnung Simbabwes hin zu einer Demokratie erklärt.

Dies rückt nun die Unvereinbarkeit zwischen der Politik der ZANU-PF und der MDC-T in den Vordergrund. Es war für die MDC sinnlos, sich auf ein Abkommen mit der ZANU-PF einzulassen, das nicht die Wiederherstellung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit garantierte. Denn ohne diese Garantie würde es keine westliche Unterstützung geben und Simbabwes wirtschaftliche Gesundung nicht möglich sein. Die ZANU-PF wiederum konnte kein Bündnis eingehen, das Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wiedereinführen würde, da dies einen Verlust an Macht bedeutet hätte. Dieses Dilemma bleibt der Fokus der politischen Ordnung in Simbabwe: die Weigerung der ZANU-PF, in Simbabwe einen demokratischen Raum zu öffnen und der daraus folgende Mangel an finanzieller Unterstützung aus den Geberländern zur Wiederbelebung von Simbabwes Wirtschaft. Der politische Stillstand, der sich nach den Präsidentschaftswahlen vom 27. Juni ergab, ist also nur verschleiert worden.

Da die Wahlen vom 29. März 2008 unmissverständlich gezeigt haben, dass die ZANU-PF zur Zeit eine Wahl unter demokratischen Bedingungen in Simbabwe nicht gewinnen kann, muss die Strategie der ZANU-PF darauf aus sein, alle Hebel der Macht, die den demokratischen Raum und sämtliche Aspekte der Exekutive unter Kontrolle haben, in der Hand zu behalten. Während die MDC versucht, ihre Anhängerschaft dadurch zu

vermehren, indem sie „das Denken“ der ZANU-PF-Anhänger durch die Bereitstellung von Versorgungsleistungen und durch Versöhnung zu verändern sucht, hat die intrigenreiche Politik der ZANU-PF zweifellos die Absicht, bei den nächsten Wahlen ihre Macht dahingehend spielen zu lassen, dass die Stimme dieser Unterstützung der MDC nie gehört wird. Wenn die westlichen Länder nachgeben und nicht-humanitäre Hilfe zur Tilgung von Schulden an die Bretton-Woods-Institutionen bieten, ohne dass gleichzeitig demokratische Reformen stattfinden, dann ist es wahrscheinlich, dass ein Teil der Gelder, die der IWF zur Verfügung stellen würde, die Herrschaft und die Wahlkampfmaschinerie der ZANU-PF finanziert. So würde der ZANU-PF ihre Aufgabe um vieles leichter gemacht.¹⁰⁴ Und aufgrund der Nichtexistenz einer realistischen Strategie oder Opposition der MDC gegen Mugabes Regime und gegen die ZANU-PF wäre dann das letzte Hindernis für eine vollständige und unbehinderte Hegemonie beseitigt.

NACHWORT

Am 16. Oktober 2009, wenige Wochen nach der Fertigstellung obigen Artikels, gab die MDC-T unerwartet und ziemlich dramatisch ihr „Ausscheiden“ aus der Einheitsregierung bekannt. Die Verhaftung des Schatzmeisters der Partei und designierten Vizelandwirtschaftsministers Roy Bennett, der des unerlaubten Waffenbesitzes und des „Banditentums“ beschuldigt wird, wurde eine ganze Serie von Misstrauensbekundungen seitens der Partner der MDC in der Einheitsregierung geäußert, die schließlich die Geduld der MDC-T überstrapaziert habe. Morgan Tsvangirai, der sich anlässlich des Ausscheidens aus der Regierung an die Medien wandte, gab viele der oben im Artikel geschilderten Täuschungen offen zu: „Wir haben unsererseits die Unstimmigkeiten überspielt und haben in den letzten acht Monaten versucht, der ganzen Welt vorzumachen, dass alles funktioniert. Wir haben versucht, unsere Wahlkreise davon zu überzeugen, dass die Übergangsregierung das richtige sei und es keine Alternative gäbe. Dabei haben wir den Ruf, die Glaubwürdigkeit und Vertrauenswürdigkeit unserer Bewegung und auch von uns selbst als Anführern der Bewegung aufs Spiel gesetzt.“

Tsvangirais machte in seiner Rede jedoch auch deutlich, dass die Einheitsregierung deshalb nicht funktioniert habe, weil die ZANU-PF, die er als „unzuverlässigen und halsstarrigen Partner“ bezeichnete, in keiner Weise einen Paradigmenwechsel vollzogen habe. Folglich, so kündigte

Tsvangirai an, werde die MDC-T „sich mit sofortiger Wirkung von der ZANU-PF trennen und sich vor allem auch aus dem Kabinett und dem Ministerrat zurückziehen, bis Vertrauen und Respekt unter uns wiederhergestellt sind. Hierzu gehören auch die vollständige Klärung aller strittigen Punkte und die konkrete Umsetzung des GPA.“

Am 5. November 2009 erklärte die MDC-T sich jedoch bereit, in die Einheitsregierung zurückzukehren, und zwar wiederum, ohne dass auch nur eine ihrer Vorbedingungen erfüllt gewesen wäre. Dies schien in das oben im Artikel skizzierte Muster von „Protest und Kapitulation“ zu passen. Dieses Mal folgte die MDC-T in ihrem Vorgehen allerdings einem Kommuniqué eines Gipfeltreffens der drei SADC-Organe für Politik, Verteidigung und Sicherheitszusammenarbeit, die sich mit dem Ausscheiden der MCD-T aus der Regierung befassten. Das Kommuniqué verwies die Parteien auf das GPA: Sie sollten umgehend Gespräche hinsichtlich der noch zur Klärung anstehenden Fragen im Zusammenhang mit dem GPA und dem SADC-Kommuniqué vom 27. Januar 2009 aufnehmen. Dies stellte einen kleinen, aber sehr bedeutsamen Sieg für die MDC-T dar. Im Vertrauen auf die übliche Unterstützung durch die SADC hatte Mugabe zu hoch gepokert. Wiederholt hatte er behauptet, dass es im Zusammenhang mit dem GPA keine noch zu klarenden Probleme gäbe, abgesehen von denen, die sich auf Sanktionen und auf Radiosender im Ausland bezögen, die ihre Programme nach Simbabwe ausstrahlten, und mit Nachdruck erklärt, dass die Ernennung des Zentralbankchefs und des Generalstaatsanwalts nicht zur Debatte stünden. Da aber das SADC-Kommuniqué vom 27. Januar sich speziell auf diese Ernennungen bezog und sie daher Teil des verordneten Dialogs sein mussten, war Mugabe zu einem peinlichen Rückzieher gezwungen. Während dieses Nachwort verfasst wird, sind die Verhandlungen noch im Gange, aber der Zentralbankchef wurde auf einen leitenden Posten innerhalb der Provinzstrukturen der ZANU-PF berufen. Dies könnte ein Vorzeichen seines Abschieds von der Zentralbank sein. Wenn das der Fall ist, ist dieser Vorgang weit über die Streitfrage der Ernennung hinaus von Bedeutung. Es war das erste Mal, dass die SADC bereit war, eine Position einzunehmen, die Mugabe in die Enge treibt. Und es wäre vor allem das erste Mal, dass Mugabe gezwungen sein könnte, Klein beizugeben und in einer Sache einzulennen, die er nachdrücklich und in aller Öffentlichkeit als unverhandelbar bezeichnet hatte. Sein so überaus wichtiges Image der störrischen Unerbittlichkeit und Unbesiegbarkeit wäre angeschlagen – mit unvorhersehbaren Auswirkungen.

- 1| Im Text bezieht sich MDC immer auf beide Fraktionen der Bewegung. Wo eine Unterscheidung notwendig ist, wurde „T“ (für Tsvangirais Fraktion) und „M“ (für Mutambaras Fraktion) hinzugefügt.
- 2| Die Nationalversammlung (House of Assembly) besteht aus 214 Sitzen und der Senat aus 100. Letzterer kann lediglich Gesetze oder Gesetzesänderungen vorschlagen bzw. die Verabschiedung von Gesetzesentwürfen der Nationalversammlung verzögern, während er noch über Veränderungen berät.
- 3| Die Überzeugung ist weit verbreitet, dass die lange Verzögerung bei der Bekanntgabe der Wahlergebnisse auf eine Wahlmanipulation schließen lasse, um die Stimmen für Morgan Tsvangirai auf unter 50 Prozent zu drücken. Siehe „Worst Case Scenario“, The Zimbabwean, 01.04.08.: <http://www.thezimbabwean.co.uk/2008040111921/weekday-top-stories/worst-case-scenario.html>
- 4| Report on the Zimbabwe 29 March 2008 Harmonized Elections and 27 June Presidential Run-off (Bericht des Wahlunterstützungsnetzwerks (Zimbabwe Election Support Network, ZESN) von 2008, S. 57. Die Stichwahl fand dann quasi ohne unabhängige Wahlbeobachter statt und die amtlichen Wahlergebnisse sind äußerst unglaublich – Näheres dazu siehe unten.
- 5| „MDC Says 500 died in Political Violence“, Zimbabwe Metro, 10.09.09: <http://www.zimbabwemetro.com/headline/mdc-says-500-died-in-2008-political-violence/>
- 6| ZESN-Bericht 2008, S. 64.
- 7| Zu allgemeinen Informationen siehe D. Matyszak Hear No Evil, See No Evil, Speak No Evil: A Critique of the Zimbabwe Electoral Commission Report on the 2008 General Elections, Research and Advocacy Unit 2009, Zimbabwe. Nachzulesen unter www.kubatana.net (ZEC Critique).
- 8| Allgemeines dazu findet sich in D. Matyszak, ZEC critique, a.a.O.
- 9| Zur Analyse einiger Statistiken siehe D. Matyszak, ZEC critique, a.a.O., S. 6.
- 10| Der ANC spricht von einer Regierung der Nationalen Einheit (Government of National Unity, GNU) in Simbabwe, siehe <http://www.thezimbabweetimes.com/?p=22182> 03.09.09
- 11| Diese Feindseligkeiten gingen im Mai schließlich in fremdenfeindliche Gewalttaten und sogar Morde über. Siehe Der Spiegel vom 27.05.08: <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,555821,00.html>.
- 12| Nachdem Mbeki den Parteivorsitz an seinen Erzrivalen Jacob Zuma verloren hatte, war seine Lage geradezu prekär geworden. Schließlich musste er Ende September 2008 von seinem Amt zurücktreten, knapp eine Woche nach der Unterzeichnung des sogenannten Global Political Agreement (GPA) in Simbabwe.
- 13| Im Juli war die offizielle Inflationsrate mit 231 Millionen Prozent angegeben worden. Laut dem Hanke-Hyperinflations-Index lag die tatsächliche Rate aber bei fast 90 Sextillionen, siehe <http://en.wikipedia.org/wiki/Hyperinflation>.
- 14| Interview mit Debra Pata im August 2008 im südafrikanischen Fernsehen.
- 15| Siehe D. Matyszak (2008) Losing Focus: Zimbabwe's "Power-Sharing" Agreement und Zimbabwe's Proposed Constitutional Amendment 19, beide nachzulesen unter www.kubatana.net.
- 16| Selbst dieses Zugeständnis gereichte im Grunde Mugabe zum Vorteil, da eine Aufteilung der Ministerien zwischen den Parteien ein notwendiges Zeichen für eine gemeinsame Regierungsführung waren, von der die Anerkennung von Mugabes Legitimität abhing.
- 17| Artikel 20.1.3(p) des GPA und vorgesehener Verfassungszusatz Nummer 8.
- 18| Absatz 115(1) der Verfassung.
- 19| Tsvangirai Says Zanu-PF is the Stumbling Block to the Talks SW Radio 20.08.08.

- 20| „Zimbabwe Accord a House of Cards“ Digital Journal, 21.09.09: <http://www.digitaljournal.com/article/260104>.
- 21| C. Logan (2008), *Rejecting the Disloyal Opposition? The Trust Gap in Mass Attitudes Toward Ruling and Opposition Parties in Africa*. Arbeitspapier 94, AFROBAROMETER.
- 22| Zu einem von mehreren nachlesbaren Beispielen siehe „*Gwanda Chief Threatens Village Heads*“, Zimbabwe Standard, 08.07.2007: <http://www.thezimbabwestandard.com/>
- 23| Mugabe Seeks Election Price Cuts, BBC News, 25.03.08: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7312649.stm>
- 24| Mugabes Rede bei den Feierlichkeiten zur Unterzeichnung des Abkommens am 16.09.08: <http://www.zimonline.co.za/>
- 25| Siehe Veritas Zimbabwe Peace Watch, 17.02.09
- 26| In dieser Hinsicht unterliegt Mugabes Macht keinerlei Einschränkungen durch das GPA und die Verfassung [Abschnitt 31D(1)(a)]. Die Zuweisung von Geschäftsbereichen erfolgt „nach Beratungen mit“ dem Ministerpräsidenten. Entsprechend der merkwürdigen Formulierung „nach Beratungen mit“ statt „in Beratungen mit“ ist Mugabe nicht verpflichtet, den bei diesen Beratungen gegebenen Empfehlungen oder Ratschlägen zu folgen.
- 27| Dies zeigte sich besonders deutlich an der Cholera-Epidemie, bei der sich über 100.000 Menschen infizierten und mehr als 4.200 starben, siehe Zimbabwe: Beyond Cholera—Beyond the Crisis? Bericht von Ärzte ohne Grenzen 18.08.09.
- 28| Da die Polizei unter der Kontrolle des Präsidenten und nicht (wie in vielen Demokratien üblich) unter der des Innenministeriums steht, war die Aufteilung dieses Ministeriums unter Ministern von ZANU-PF und MDC-T weder notwendig noch ein Zugeständnis.
- 29| Abschnitt 5 und 11 des Polizeigesetzes, Abschnitt 11:10.
- 30| Siehe unten.
- 31| Vorgesehener Verfassungszusatz Nummer 8, Artikel 20.1.3 (p) des GPA.
- 32| Vorgesehener Verfassungszusatz Nummer 8, Artikel 20.1.7 des GPA.
- 33| „New Terror for Returning Rural Teachers“, Zimbabwe Standard, 07.03.09: <http://www.thezimbabwestandard.com>
- 34| Während der betreffende Minister seinen Staatssekretär mit der Behauptung verteidigte, dass die Schuld bei bürokratischen Hürden und den Beauftragten des öffentlichen Dienstes liege (in einem Interview mit David Coltart vom 21.08.09 im SWRadio), steht diese Situation im Einklang mit weiteren Berichten über Quertreibereien seitens der Staatssekretäre, und die Verteidigung des Staatssekretärs durch den Minister muss im Licht der – weiter unten im Text angeführten – generellen Strategie der MDC interpretiert werden.
- 35| Abschnitt 9 des Memorandums.
- 36| Im November bzw. Dezember 2008. Die Amtszeit des Zentralbankchefs beträgt ganz nach Gutdünken des Präsidenten bis zu fünf Jahre, kann aber nach Ablauf dieser Zeit erneuert werden.
- 37| Obwohl zur Zeit dieser Ernennungen die Verfassungsbestimmung noch nicht in Kraft war, in der die Bedeutung von „in Beratung mit“ als „nach Versicherung der Zustimmung und des Einverständnisses“ festgeschrieben wurde, galt zu der Zeit zumindest die Bestimmung, dass die Ernennungen einer Beratung im normalen Sinne des Wortes bedurft hätten. Da diese Anforderungen nicht erfüllt wurden, ist Tsvangirai berechtigt, seinen Anspruch darauf, konsultiert zu werden, geltend zu machen, und Mugabe müsste diese Ernennungen kraft seiner Amtsgewalt rückgängig machen. Die anschließenden Neubesetzungen dieser Ämter würden dann gemäß den Bedingungen der neuen Verfassungszusätze vorgenommen werden, denen zufolge Tsvangirais Einverständnis vonnöten ist.

- 38| Bericht von APA vom 26.02.09.
- 39| Zimbabwe Central Bank Governor Gono to Stay: Mugabe <http://af.reuters.com>, 25.05.09.
- 40| „Army Should Confine Itself to Barracks“, Kommentar in *The Zimbabwe Independent* vom 28.05.09.
- 41| „Chinotimba Throws weight Behind Gono“ *The Zimbabwe Times* 30.05.09.
- 42| *Ebd.*
- 43| Eine regionale Zollunion – Gemeinsamer Markt für das östliche und südliche Afrika (Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA).
- 44| Das dem so war bestätigte Richter Patel vom Obersten Gerichtshof auf eine von betroffenen Journalisten eingereichte Klageschrift (siehe Anm. 46), und das Gesetz ist in dieser Hinsicht eindeutig.
- 45| Zanu-PF Defies Tsvangirai: <http://news.iafrica.com>, 24.05.09.
- 46| Journalists Win Landmark Case Against Government: <http://www.swradioafrica.com>, 04.06.09
- 47| Siehe beispielsweise Tsvangirai Media-Onslaught Intensifies: <http://www.radiovop.com>, 06.09.09.
- 48| „Time for MDC to Make Big Decision“ *The Zimbabwe Times* vom 13.01.09: <http://www.thezimbabwetimes.com/>?
- 49| Mugabe Calls On White Farmers to Leave, During Lavish Birthday Celebrations: <http://www.3news.co.nz> 01/03/09.
- 50| Die Strategie der MDC-M wird hier nicht gesondert erörtert. Während die Strategie der MDC-T eine des Protests und der Kapitulation war, bestand die der MDC-M ausschließlich aus Kapitulation, weil die Führung dieser Fraktion es bereitwilliger akzeptierte, Mugabe und der ZANU-PF die Macht zu überlassen. Der Vorsitzende der MDC-M, Arthur Mutambara, zog sich jedoch den Zorn der ZANU-PF zu, indem er unverblümt darauf hinwies, dass keinerlei nicht-humanitäre und Zahlungsbilanzhilfen aus westlichen Ländern zu erwarten seien, bevor nicht deren Kriterien für gute Regierungsführung erfüllt würden.
- 51| Tatsächlich war diese Sackgasse bereits nach den Parlamentswahlen vom März 2008 deutlich, und Thabo Mbeki hatte schon damals Mugabe gedrängt, Verhandlungen mit Tsvangirai aufzunehmen, statt eine Stichwahl anzuberaumen, siehe <http://www.dailymail.co.uk/news/worldnews/article-1027648/Zimbabwe-oppositions-TV-adverts-banned-Mugabe-schemes-steal-election.html#ixzz0RAY9pK3v>, 19.06.09.
- 52| Subliminal Terror? Human rights violations and torture in Zimbabwe during 2008. Bericht von Tony Reeler für das Centre for Violence and Reconciliation, Juni 2009.
- 53| Abschnitt 31D(1)(a) der Verfassung.
- 54| Mugabe on Leave, May Delay New Govt: <http://africa.reuters.com>, 04.01.09.
- 55| „MDC Position Paper on Agreement“, *The Zimbabwe Times* vom 19.01.09, <http://www.thezimbabwetimes.com>.
- 56| Siehe allgemein *The Language of Hate*, Media Monitoring Project Zimbabwe, Zimbabwe 2008.
- 57| „Mugabe Defiant as Pressure Builds“, *Mail and Guardian Online*, <http://www.mg.co.za>/Dec 20 2008.
- 58| „MDC Says Will Not Participate in GNU“ *The Zimbabwe Times* vom 11.01.09: <http://www.thezimbabwetimes.com>.
- 59| Die Ausnahme betraf einen Kompromiss hinsichtlich der Formulierung „Beratung mit“. Die ZANU-PF wollte, dass dieser Begriff seine standardmäßige und legale Bedeutung beibehalte. Die MDC-T bestand darauf, dass alle diese Wendung in der Bedeutung „mit Zustimmung von“ verstanden hätten. Der Kompromiss bestand nun darin, dass die Formulierung „nach Beratung mit“ die übliche rechtliche Bedeutung von „Beratung“ hatte und die Formulierung „in Beratung mit“ bedeuten sollte, dass „die Zustimmung bzw. das Einverständnis eingeholt werden musste“ – mehr dazu im weiteren Text.

- 60| Die Verfassung enthält keine Bestimmung darüber, wie ein Ministerpräsident zu vereidigen ist. Aber hier war es nur eine Frage von wenigen Stunden, dass Mugabe tatsächlich die Anforderung des GPA [Artikel 20.1.3(j)] befolgte, Tsvangirai zu ernennen, „bevor [der Verfassungszusatz Nummer 19] in Kraft trat“. Dies scheint jedoch eher ein Zufall als Absicht gewesen zu sein. Eine Regierungsgazette erklärte Tsvangirais Ernennung anschließend als ab dem 18. Februar 2009 rechtsgültig.
- 61| Damit ein Gesetz in Kraft treten kann, muss Mugabe es so unterzeichnen, wie es vom Parlament verabschiedet wurde, und nicht in irgendeiner anderen Version. Es wurden noch weitere Abschnitte mit Zeitplänen aus dem vom Parlament verabschiedeten Gesetz gestrichen. Der Justizminister, der den Gesetzentwurf vorlegte, behauptete fälschlicherweise, dass die Zeitpläne nur zum Zwecke der Information der Öffentlichkeit gewesen seien und trotz der eindeutigen Formulierung im Entwurf, von keinerlei verfassungsrechtlicher Bedeutung seien. Abschnitt 115 der Verfassung weist nun auf einen vorgesehenen Zusatz Nummer 11 hin, der gar nicht mehr für die Verfassung geplant ist.
- 62| Antrittsrede von Morgan Tsvangirai am 11.02.09: „Es schmerzt, dass wir heute hier feiern und Andere im Gefängnis sitzen. Ich versichere euch, dass sie keinen Tag bzw. keine Woche länger in diesen Kerkern bleiben werden.“
- 63| The Day Mugabe Will not Easily Forget <http://www.thezimbabwetimes.com/?p=12098> 20.02.09
- 64| Die Parteien versuchten sich für diese verfassungswidrigen Ernennungen mit dem erstaunlichen und juristisch unhaltbaren Argument zu rechtfertigen, dass die Anzahl der Ministerien ja Teil des Artikels 20 des GPA sei und die Vertragsparteien ja jederzeit diese Abkommen zwischen ihnen mit beidseitigem Einverständnis ändern könnten. Da aber Artikel 20 inzwischen Teil der Verfassung ist, hieße das, dass die Parteien jederzeit auch die Verfassung ändern könnten, wenn ihnen gerade danach ist.
- 65| „Zimbabwe Government in Crisis as Roy Bennett Charged with Treason“, The Times vom 13.02.09 <http://www.timesonline.co.uk>.
- 66| Mugabe selbst beschrieb seine Riege wiederernannter Minister als das „schlechteste Kabinett, das er je hatte“. Mugabe Appoints a War Cabinet, Excludes Youth. Siehe www.kubatana.net.
- 67| None of MDC's Demands Will Ever Be Met <http://www.thezimbabwetimes.com/?228.01.09>.
- 68| Mugabe's Party Blames Sanctions for Zimbabwe's Woes <http://www.business-day.co.za> Sapa-AFP 27.08.09
- 69| Tsvangirai Media-Onslaught Intensifies <http://www.radiovop.com> 06.09.09.
- 70| Mugabe Clashes With Tsvangirai <http://www.thezimbabwestandard.com> 11.04.09.
- 71| Zitiert nach The Zimbabwean vom 23.05.09.
- 72| „Tsvangirai Now GNU's Public Relations Officer“, Zimbabwe Times vom 04.05.09
- 73| Die Legislative besteht aus dem Parlament und dem Präsidenten, dessen Zustimmung normalerweise für die Verabschiedung eines Gesetzes gebraucht wird. Gibt er diese Zustimmung nicht, kann es nur noch durch die Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit in der Nationalversammlung (House of assembly) durchgesetzt werden.
- 74| Als Ersatz für die abgeschaffte MIC – siehe oben.
- 75| Dies wirkt vielleicht etwas unangebracht. Allgemein akzeptiert ist, dass die Medien in einer Demokratie sich selbst regulieren und nicht durch ein Kontrollorgan wie einer Medienkommission der Staatsmacht unterworfen sind. Außerdem wird zwar allgemein angenommen, dass die ZMC die Befugnisse der abgeschafften MIC übernehmen wird, ist dies in der entsprechenden Gesetzgebung nicht so vorgesehen.

- 76| *Zanu PF Hijacks Selection of Media Commissioners:* <http://www.thezimbabwestandard.com> 22/08/09.
- 77| Abschnitt 100N der Verfassung. Die Kommission wird jedoch auch zu den in dem Gesetz über den Zugang zu Informationen und den Datenschutz[Kapitel 10:27] festgeschriebenen Bedingungen eingerichtet, identische Bedingungen finden sich in den Abschnitten 38(2) and 38(3).
- 78| Siehe D. Matyszak, *ZEC Critique*, a.a.O. sowie den Bericht der ZESN 2008, a.a.O.
- 79| Abschnitt 39 des Wahlgesetzes [Kapitel 2:13].
- 80| Im GPA und der Verfassung [vorgesehener Zusatz 8] ist festgelegt, dass die ZANU-PF und die MDC-Fraktionen für ein Jahr ab Unterzeichnung des Abkommens bei Nachwahlen keine Gegenkandidaten aufstellen [Artikel 21.1.]. Die Hinauszögerung dieser Nachwahlen bedeutet, dass es bei allen Nachwahlen nun doch Kandidaten beider Parteien geben wird, da die Jahresfrist abgelaufen ist.
- 81| Interview: Morgan Tsvangirai on Sharing power with Robert Mugabe.
<http://www.guardian.co.uk/world/2009/aug/18/morgan-tsvangirai-interview-zimbabwe-mugabe>.
- 82| „Tsvangirai Insists Mugabe is „part of Zimbabwe’s solution“”, Guardian vom 10.05.09: <http://www.guardian.co.uk/world/2009/may/10/morgan-tsvangirai-robert-mugabe-zimbabwe>.
- 83| Siehe unten.
- 84| Beileidsschreiben der MDC zum Tod des pensionierten Armeegenerals Zvinavashe, 11.03.09 <http://www.nehandaradio.com>.
- 85| Prime Minister Plays Down Farm Attacks <http://www.swradioafrica.com> 25.05.09.
- 86| Tsvangirai Vows to End Impunity and to Arrest Farm Invaders <http://www.swradioafrica.com> 27.03.09.
- 87| Siehe z. B. Eddie Cross Zimbabwe: Is the Tide Turning Against Mugabe?: <http://www.politicsweb.co.za> 04/06/09.
- 88| Das letzte Druckmittel wären dann noch die Einreiseverbote und gezielten Sanktionen gegen hochrangige Unterstützer von Mugabe und der ZANU-PF.
- 89| G. Kwinjeh. (2008) Staring a Gift Horse in the Mouth. Death Spiral in Zimbabwe: Mediation, Violence and the GNU. www.gracekwinjeh.blogspot.com.
Siehe auch SADC and GNU Analysis with Ozias Tungwarara http://www.Swradio_africa.com/pages/hotseat150909.htm 11.09.09.
- 90| Der MDC zufolge gab es seit der Unterzeichnung des GPA 480 gewaltsame Zwischenfälle auf von Weißen geführten Farmen. The Cost of the Farm Invasions, Zimeye, 27.04.09 ZmEye.org <http://www.zmeye.org/>
- 91| Interview auf BBC Radio 4 Today Programm 22.06.09.
- 92| Siehe beispielsweise das BBC-Interview (Anm. 33).
- 93| Siehe z. B. Brian Raftopoulos zitiert nach The Zimbabwe Independent „Mugabe Support Plunges – Survey“ <http://www.thezimbabweindependent.com/> 04.09.09.
- 94| Siehe Eddie Cross Street Fighting: <http://www.eddiecross.africanherd.com/>, 15.02.09. Tatsächlich war die Militärführung eigentlich zurückhaltend mit dem Wort „Putsch“ oder „Machtaufnahme“. Allerdings lässt die Tatsache, dass das Militär sich hüte, direkt auf die Möglichkeit eines Putsches hinzuweisen, darauf schließen, dass vielleicht klar war, dass dies die Linie ist, bei der die SADC nicht zulassen würde, dass die ZANU-PF sie überschreitet. Zu den wenigen Gelegenheiten, bei denen die SADC und die Afrikanische Union (AU) ziemlich energisch regierten, gehörte die Verurteilung von Putschen, wie dem in Mauritius – wobei allerdings anzumerken ist, dass mit diesen Putschen amtierende Machthaber gestürzt werden sollten, statt sie an der Macht zu halten, wie es im Szenario von Simbabwe der Fall wäre.

- 95/ „*Tsvangirai Comes Out Against More Sanctions - Mugabe „delighted“*“, *The Zimbabwe Independent* vom 20.11.08: <http://www.thezimbabweindependent.com/>. Kürzlich gab es allerdings auch einige Erklärungen, die andeuten, dass die MDC-T wieder zu ihrer ursprünglichen Position zurückkehrt, siehe *MDC Says There are no Sanctions on Zimbabwe*, *Swradio, 04.09.09* <http://www.swradioafrica.com/pages/hotseat070909.htm>
- 96/ Siehe zum Beispiel *UNDP to Fund Zim's National Healing Campaign*: <http://www.zimonline.co.za>, 07.09.09.
- 97/ Siehe *Veritas Bill Watch 31/2009 (12.09.09)*
- 98/ *Leaders to Launch National Healing Friday*: <http://www.thezimbabwetimes.com/?p=20074>, 22.07.09
- 99/ *Mugabe Support Plunges – Survey*: <http://www.thezimbabweindependent.com/>, 04.09.09.
- 100/ Es deutet nichts darauf hin, dass militärisches Personal (das der Gewaltausübung bezichtigt wurde) aus den Dörfern abgezogen wurde, in denen es im Vorfeld der Präsidentschaftsstichwahl stationiert wurde. Milizengruppen sind nach wie vor intakt oder können kurzfristig wieder eingerichtet werden. Siehe *Army Units Deployed in Rural Areas Last Year, Are Still There*: <http://www.swradio-africa.com>, 03.06.09, und einen Bericht vom September 2009 von der *Crisis in Zimbabwe Coalition, Can Apples be Reaped from a Thorn Tree? – Zimbabwe's Road to Transition*.
- 101/ Siehe *Idea of Five-Year GNU Gathers Momentum*: <http://www.thezimbabwetimes.com/?p=21589>, 23.08.09. Mugabe behält die Kontrolle über den Zeitpunkt der Wahlen. Die Auflösung des Parlaments während der Einheitsregierung kann zwar nur mit Tsvangirais Zustimmung erfolgen, aber Mugabe kann sich aber jederzeit aus der Einheitsabkommen zurückziehen, wodurch sein alleiniges Vorrecht, den Wahltermin einer jeden verfassungsmäßigen Wahl festzulegen, wiederhergestellt wäre.
- 102/ „*Inclusive Government to Inherit US\$ 4,7bn Debt*“, *The Zimbabwean*: http://www.thezimbabwean.co.uk/index.php?option=com_content&task=view&id=18350&Itemid=103, 07.02.09.
- 103/ Die USA verfügt auch nicht über eine Stimmenmehrheit in diesen Institutionen.
- 104/ „*I Am in Charge of IMF Funds*“ – Gideon Gono <http://www.zimeye.org/?p=887206.09.09>. Das Geld für den Wahlkampf war bisher durch das Drucken von Geld und die Plündерung von Auslandskonten aufgebracht worden. (siehe *Zim: Central Bank Raids Foreign Accounts* <http://www.africanews.com>, 09.04.09) einschließlich der Konten von internationalen Nichtregierungsorganisationen durch den Zentralbankchef – Möglichkeiten, die nicht länger zur Verfügung stehen. Die Wiederauffüllung der Truhen der Zentralbank würde eines der letzten noch verbliebenen Probleme der ZANU-PF lösen.

„QUO VADIS ZANU-PF?“

BERICHT VOM 5. PARTEITAG DER ZANU-PF

01.12.2009

Beinahe wider Erwarten wurde in Simbabwe der alle fünf Jahre in der ersten Dezemberwoche stattfindende 5. Nationale Parteitag der *Zimbabwe African National Union–Patriotic Front* (ZANU-PF) am 11. und 12. Dezember unter dem Motto „United in Defence of our National Resources and People's Economic Empowerment“ abgehalten.

Noch vor kurzem wurde erwartet, dass Präsident Robert Mugabe (ZANU-PF) mit seiner Ehefrau Grace zum Klimagipfel nach Kopenhagen reisen würde. Seit dem von den westlichen Ländern verhängten Reiseverbot lässt er keine Gelegenheit aus, an einem internationalen Gipfel teilzunehmen, da die Reiseeinschränkungen hierfür nicht gelten. Auch wurde bekannt, dass die ZANU-PF finanziellen Schwierigkeiten gegenüber steht und nur eine anstatt der sonst vier Millionen US-Dollar zur Durchführung des Kongresses zur Verfügung hat. So ging man davon aus, dass der Kongress erst im neuen Jahr stattfinden würde. Ein weiterer Grund für diese These war, dass die ZANU-PF bekannt gab wichtigen Verbesserungen nachkommen zu wollen. Es handelt sich dabei um die im *Global Political Agreement* (GPA) festgehaltenen und von der MDC und Southern African Development Community (SADC) zur Einlösung gedrängten Punkte. Bisher spielte die ZANU-PF immer auf Zeit.

Die Partei, mehr denn je gespalten und in mindestens drei Gruppen fraktioniert, wurde Mitte November erneut in Unruhe versetzt. Die Gruppe um Joice Mujuru (sie ist Vizepräsidentin und ihr Ehemann Solomon Ex-General mit besten Verbindungen zum Militär) scheint, unter Druck die meisten Provinzen hinter sich gebracht zu haben. Emmerson Mnangagwa, lange Zeit der Kronprinz Mugabes (der „Scharfmacher“ zwischen den Wahlperioden) büßte seinen Einfluss ein. Das Gerücht, dass das mit über 200 Toten „eroberte“ Diamantenfeld im Westen des Landes unter Grace Mugabe, Joice Mujuru, Constantine Chiwenga (General) und Gideon Gono (Reservebankpräsident) aufgeteilt sei, würde diese Konstellation bestätigen. Mnangagwa wurde scheinbar nicht beteiligt. Die Stunde der Gunst scheint abgelaufen.

Nach dem Tod des Vizepräsidenten zur Mitte des Jahres (es gibt zwei Vizepräsidenten, wovon immer einer aus der Provinzen des Matabelelandes, also der ethnischen Gruppe der Ndebeles, kommt), wurde der Parteipräsident der ZANU-PF, John Nkomo, ein Nebele, als Vizepräsident berufen. Damit wurde der Parteivorsitz der ZANU-PF vakant, der traditionellerweise auch von dem südlichen Matabeleland eingenommen wird (dies geht auf eine „Wiedergutmachungsgeste“ wegen des Genozids in den 80er Jahren der ZANU gegenüber der ZAPU beziehungsweise den Ndebeles in Matabeleland zurück). Die Provinzen Matebelelands und Manicaland machten Lobby für ihren Kandidaten Mutasa für den Parteivorsitz, doch wurde überraschend kurz vor dem Kongress ein bisher nicht gehandelter und auch wenig bekannter Kandidat lanciert: Es ist der amtierende Botschafter Simbabwes in Südafrika, Simon Khaya Moyo. Umgehend wurden auch Stimmen laut, besonders von der Mnangagwa-Gruppe, dass sie nie von dieser Person Befehle entgegen nähmen. Der Parteivorsitzende von Manicaland verließ unter Protest die Partei.

Schließlich zeigte der Kongress dann doch ein anderes Bild. Mugabe wurde in seinem Amt bestätigt und Simon Khaya Moyo einstimmig zum Parteivorsitzenden gewählt. Der Druck auf Mnangagwa und die „abtrünnigen“ Provinzen war wohl doch zu stark. Jonathan Moyo gilt als Hardliner und ging als Kommunikations- und Informationsminister (2000-2005) mit Gesetzen und Gewalt gegen die freien Medien vor. Er gliederte sich erst wieder vor kurzem in die Partei ein, nachdem er sich als unabhängiger Kandidat den letzten Wahlen stellte. Bis auf Jonathan Moyo wurden keine weiteren Personen in den Parteivorstand berufen. Angeblich war zu wenig Zeit dafür während des Kongresses und so behält sich Mugabe laut

The Herald vor, zu späterem Zeitpunkt den gewählten Parteivorstand sowie die Sektorbeauftragten bekannt zu geben. Der Grund ist aber darin zu suchen, dass die ungelösten Probleme innerhalb der Fraktionen in der ZANU-PF noch nicht bereinigt sind, denn einige Provinzen haben sich wegen der Entscheidung für Simon Moyo wieder stark distanziert.

So wird hinter den Kulissen ein weiteres Gerangel um die wichtigsten Parteiposten stattfinden. Die Mujuru-Gruppe scheint ihre Macht ausgebaut zu haben und Mnangagwa scheint ins Abseits gedrängt worden zu sein. Trotzdem wird weiterhin Mugabes Führungsrolle hinterfragt werden, die derzeit so geschwächt ist wie nie zuvor. Seine Worte während des Parteitages: „The party is fighting itself, eating itself.This is how the party has suffered damage. The fight should be against the opposition“ (*The Herald*, 12. Dezember 2009). Wiederholt erwähnte er während des Parteitages, dass die persönlichen Ambitionen in der Partei nichts zu suchen hätten.

Dieses vor dem Parteikongress stattfindende Chaos und das Aufsplittern in neue Fraktionen spiegeln auch die Situation in der unterschiedlichen Handhabung von Restriktionen in den Provinzen wider. Von der Präsidentschaft oder der ZANU-PF gibt es keine konzertierten Aktionen mehr. Die Entscheidungen sind nur noch irrationaler Natur. So wird für dasselbe „Vergehen“ in den Provinzen oder gar Distrikten unterschiedliche Maßstäbe angelegt: absolute Versammlungsfreiheit in der einen, Verhaftungen diesbezüglich in der anderen.

SUDAN

DIE WAHLEN IM SÜDSUDAN 2009

14.02.2009

Peter Girke / Rainer Holstein

Das Jahr 2009 steht im Südsudan ganz im Zeichen der für November vorgesehenen Wahlen auf allen staatlichen Ebenen. Grundlage für die Wahlen ist das 2005 abgeschlossene Friedensabkommen. Die Vorbereitungen für die ersten demokratischen Wahlen laufen, aber die Herausforderungen sind groß: Der instabile politische Gesamtrahmen, die technischen Unwägbarkeiten sowie die Aufklärung der Bevölkerung sind die wichtigen aktuellen Themen.

DIE GRUNDLAGE: DAS COMPREHENSIVE PEACE AGREEMENT (CPA)

Das Jahr 2009 soll im Südsudan ein Wahljahr werden. Und nicht nur dort: Im gesamten Sudan stehen Wahlen auf allen staatlichen Ebenen an. So ist es in den Bestimmungen des 2005 abgeschlossenen Friedensvertrags, genannt *Comprehensive Peace Agreement (CPA)*, vorgesehen. Vertragsschließende Parteien waren die vormalige Rebellenbewegung des Südsudan, die SPLM (*Sudanese People's Liberation Movement*) sowie die Regierung des Sudan, geführt vom islamischen *National Congress (NC)* unter General Bashir, der ursprünglich durch einen Militärputsch an die Macht gekommen war und sich in der Folge durch nicht als frei und fair qualifizierte Wahlen in dieser Position bestätigen ließ.

Das CPA sieht den Aufbau einer neuen Staatsstruktur mit entsprechenden Verfassungsänderungen beziehungsweise einer neuen Interimsverfassung im Süden vor. Sowohl im Norden als auch im Süden sollten die vertragschließenden Parteien eine Koalitionsregierung bilden und die Parlamente entsprechend dem ausgehandelten Koalitionsschlüssel (70:30 mit Modifikationen) zusammengestellt werden. Statt Wahlen war festgelegt worden, dass die Vertragspartner von ihnen ausgesuchte Personen in die Parlamente und Regierungen (Nationalregierung, Südregierung, Staatsregierungen) entsenden. Für verschiedene Gebiete wurden Ausnahmeregelungen getroffen, so zum Beispiel für die östliche Grenzregion Abyei, die Nuba Mountains und Southern Blue Nile. Zudem erhielten kleinere Südparteien im Süden ebenfalls Beteiligungsquoten. Regierungschef im Süden (President of Southern Sudan) und Vizepräsident des Gesamtsudan wurde der SPLM-Vorsitzende, General Bashir blieb Präsident des Gesamtsudan, allerdings mit deutlich reduzierten Befugnissen bezüglich des Südsudan.

Das CPA sieht eine Übergangsperiode von sechs Jahren zwischen Vertragsabschluss und endgültiger Friedensregelung vor. Nach diesen sechs Jahren soll der Süden dann in einem Referendum über den endgültigen Verbleib innerhalb der Republik Sudan oder die staatliche Unabhängigkeit abstimmen. Allerdings, und deshalb ist 2009 ein Wahljahr, sollen die vertragsschließenden Parteien laut CPA „nach Ende der ersten Hälfte der Übergangsperiode“ Wahlen durchführen, um dem Friedensprozess eine legitime demokratische Basis zu geben. Kurz nach dem Friedensschluss im Januar 2005 wurde nach dem unerwarteten Tod des SPLM-Vorsitzenden Dr. John Garang dessen Vize, General Salva Kiir, Präsident des Südsudan. Der ausgehandelte Zeitplan der Vertragsimplementierung wurde weitgehend eingehalten, auch wenn einige Krisen (zum Beispiel der kurzzeitige Rückzug der SPLM aus der Gesamtsudanesischen Regierung) und teilweise bewaffnete Dispute (zum Beispiel um die Verteilung der Erlöse aus der Erdölförderung oder um die Verwaltungshoheit über Abyei) zu Abweichungen und Verzögerungen führten. Nach dem gegenwärtigen Zeitplan sind die Wahlen für etwa November 2009 vorgesehen. Ob es nun aber tatsächlich zu den Wahlen in diesem Jahr kommen wird, darüber herrscht eine geteilte Meinung. Internationale Beobachter sind skeptisch, und Kritiker der südsudanesischen Regierung schließen sich ihnen an. Doch seitens des Government of Southern Sudan (GOSS) und der SPLM herrscht Optimismus, und die Wahlvorbereitungen laufen an.

Herausforderungen gibt es zu Genüge. Zu den drei wichtigsten gehören der instabile politische Gesamtrahmen, die technischen Unwägbarkeiten sowie die Information und Aufklärung der Wahlbevölkerung.

HERAUSFORDERUNG: DER POLITISCHE GESAMTRAHMEN

Im politischen Bereich gibt es in der südsudanesischen Innenpolitik Gruppierungen, die sich vom Friedensprozess ausgeschlossen fühlen und mit der Dominanz des Dinka-Stammes in der Politik unzufrieden sind. Zu diesen Gruppen zählen vor allem große Teile des Stammes der Nuer mit regionalem Schwerpunkt im früheren Upper Nile, wo auch Stämme wie die Shilluk betroffen sind, sowie kleinere Stämme im früheren Equatoria im Süden des Südsudan. Die Dinkas sind mit etwa 40 Prozent der Bevölkerung der größte Stamm im Südsudan, gefolgt von den Nuer mit etwa 20 Prozent sowie 40 Prozent anderen kleineren Stämmen.

Dieser Bevölkerungsschlüssel spiegelt sich auch weitgehend in der gegenwärtigen Besetzung des GOSS und des Parlaments wider. Die Dinkas stellen die meisten Soldaten in der Süd-Armee und haben nach eigener Auffassung den Hauptteil der Kriegslast gegen die Regierung in Khartum getragen. Ein Teil der Nuer, in deren Gebiet die reichsten Ölviertel kommen sind und die zeitweise mit der Regierung in Khartum gegen die SPLM gekämpft hatten, ist bis heute noch nicht voll in den politischen Südsudan eingebunden, fordert einen neuen Süd-Süd-Dialog und droht mit einer Zusammenarbeit mit Khartum.

Als weitaus problematischer stellt sich jedoch die politische Situation der Regierung in Khartum dar. Während die SPLM einer demokratischen Wahl relativ gelassen entgegen sieht – die SPLM tritt auch im Norden an –, hat der National Congress ein Problem: Es ist unwahrscheinlich, dass der National Congress beziehungsweise Präsident Bashir im Norden bei freien und fairen Wahlen die Stimmanteile, die er im CPA ausgehandelt hatte, wieder gewinnen würde. Hinzu kommt der drohende Haftbefehl des Internationalen Strafgerichtshofs gegen den Präsidenten wegen Völkermords. Es besteht die Möglichkeit, dass die Regierung in Khartum versuchen wird, die Wahlen zu manipulieren, zu verschieben oder ganz zu verhindern. Auch im Süden wird der National Congress seine dortige Quote von 30 Prozent aller Voraussicht nach nicht halten können. Die Interessenlage der SPLM steht dazu in direktem Gegensatz: Sie will die Wahlen zur Legitimation des Friedensprozesses, zur Festigung ihrer Macht im

Süden und, wenn möglich, zur Ausdehnung ihres Einflusses im Norden sowie zur Untermauerung ihres Anspruchs, eine demokratische Partei zu sein.

Herausforderung: Die technischen und logistischen Voraussetzungen bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen sind nicht zu unterschätzen. Letztendlich können sie dazu führen, dass die Wahlen verschoben oder gar ausgesetzt werden müssen. Die Wahlen haben einen Bevölkerungszensus zur Voraussetzung. Dieser wurde bereits im Jahr 2008 durchgeführt, wird aber von Kritikern für nicht den Standards entsprechend gehalten. Die Ergebnisse liegen noch nicht vor und sollen erst in den kommenden Monaten bekannt gemacht werden. Die Gefahr liegt darin, dass eine mangelhafte Qualität des Zensus den Gegnern der Wahlen in die Hände spielen würde. Dauerhafte Streitigkeiten um Zensus und später die Wahlergebnisse wären vorprogrammiert. Auch die Registrierung und Erreichbarkeit der Wahlberechtigten stellt ein ernsthaftes Problem dar, insbesondere in der Regenzeit. Das ist einer der Gründe, weshalb die Wahlen erst im November stattfinden sollen, obwohl auch das keine Garantie für die Erreichbarkeit darstellt. Die Verkehrsverbindungen werden bis dahin jedenfalls nicht entscheidend verbessert werden können.

HERAUSFORDERUNG:

VORBEREITUNG DER BEVÖLKERUNG AUF DIE WAHLEN

Aufklärung und Vorbereitung der Bevölkerung auf die Wahlen sind weitere große Herausforderungen. Das Government of South Sudan (GOSS) und die SPLM haben diesem Thema 2009 Priorität eingeräumt. Das GOSS ist unter Federführung der Wahlkommission (Infrastruktur und Personal) sowie des Informationsministeriums (Verbreitung von Informationsmaterial, Rundfunk- und Fernsehspots, etc.) mittlerweile intensiv mit Vorbereitungen beschäftigt.

Aus Parteisicht hat die SPLM ein Aktionsprogramm ausgearbeitet, das sicherstellen soll, dass die SPLM-Strukturen in den Föderalstaaten entsprechend aufgebaut werden, das SPLM-Personal mit dem Wahlgesetz vertraut gemacht wird und dies dann in die unteren Parteigliederungen weitergegeben wird. Dazu gehören Themen wie zum Beispiel die Bedeutung der Wahlen, die Bedeutung der Parteien (insbesondere der SPLM) sowie die Beteiligung von Frauen an den Wahlen (es gibt eine Frauen-

quote von 25 Prozent, daneben können sich Frauen auch dem „normalen“ Wettbewerb stellen). Schließlich muss es der SPLM gelingen, die Bevölkerung für die Wahl zu mobilisieren, will sie einen signifikanten Zuwachs an Parlamentssitzen erreichen. Soweit bisher ersichtlich, ist das Interesse der Bevölkerung an den Wahlen und entsprechend das Informationsbedürfnis außerordentlich groß. Es hat bisher im Südsudan noch keine freien, demokratischen Wahlen gegeben. Kein früheres politisches System hat dies erlaubt. Eine erfolgreiche Durchführung von freien und fairen Wahlen wäre ein Meilenstein in der politischen Entwicklung des (Süd-) Sudan. Die Bevölkerung hätte sich aktiv am politischen Geschehen beteiligt. Dieser Prozess würde es ermöglichen, weitere nötige Entwicklungen einzuleiten, so zum Beispiel in den Bereichen traditionelles Recht und traditioneller Stammesverwaltung, die auf unterer Ebene von gewählten Räten kontrolliert würde. Dezentralisierung (mit einem entsprechenden *Local Government Act*) und Menschenrechte wären weitere Themen, die in der Nachwahlzeit aufgegriffen werden könnten. Insgesamt kann man bezüglich der Durchführungswahrscheinlichkeit dieser Wahlen zumindest mit Blick auf den Südsudan wohl vorsichtig optimistisch sein, da die politisch Verantwortlichen unter Salva Kiir diese Wahlen wollen. Kleinere Ver-spätungen in der Durchführung der Wahlen einzuplanen, wäre gesamt-politisch gesehen wohl akzeptabel. Eine Aussetzung der Wahlen würde jedoch die Umsetzung des *Comprehensive Peace Agreement* insgesamt in Frage stellen, mit unabsehbaren Folgen für den Frieden in der Region.

DEN HAAGER GERICHTSENTSCHEIDUNG ZU GRENZKONFLIKT UM ABYEI

23.07.2009

Peter Girke

Der Internationale Schiedsgerichtshof in Den Haag hat über den Grenzverlauf des ölreichen sudanesischen Distrikts Abyei entschieden. Der exakte Verlauf der Grenze war zwischen der Regierung des Sudan und der Regierung des Südsudan heftig umstritten. Eine friedliche Beilegung dieses Konfliktes wäre ein Meilenstein im Umsetzungsprozess des Friedensabkommens von 2005. Ob der Richterspruch dazu beigetragen hat, werden die nächsten Wochen, möglicherweise Monate, zeigen.

ABYEI: WO NORDEN UND SÜDEN AUFEINANDERPRALLEN

Abyei – mit seiner ebenfalls Abyei genannten Hauptstadt – ist ein Distrikt im Süden der Provinz Gharb Kardufan und liegt im Herzen des Sudans. Er wird vornehmlich von zwei Stämmen bewohnt: Mehrheitlich von den sich dem Südsudan zugehörig fühlenden Dinka sowie den teilweise nomadisch lebenden Misseriya, die sich mit dem Norden verbunden sehen. Abyei, in der Presse auch als das „Kaschmir des Sudan“ bezeichnet, bezieht seine Bedeutung vor allem aus der Tatsache, dass große Erdölvorkommen in dieser Region

festgestellt wurden. Der Konflikt um Abyei hat mittlerweile eine internationale Dimension erreicht. Im Januar 2005 wurde das Friedensabkommen – das so genannte *Comprehensive Peace Agreement* oder auch CPA – zwischen der Regierung des Sudans (dem „Norden“) und der südsudanesischen *Sudan People's Liberation Movement/Army* (SPLM/A) geschlossen. Es klammerte jedoch einen der Streitpunkte, nämlich ob und wenn in welchem Maße Abyei zum Norden oder Süden gehört, weitgehend aus. Der Fall wurde nämlich an eine spezielle Kommission, die Abyei Boundaries Commission, ausgelagert. Diese wurde mit dem Mandat ausgestattet, über die Grenzziehung zu entscheiden.

Bereits im Jahr 2007 warnte die *International Crisis Group* (ICG), dass eine Konfliktescalation unvermeidlich wäre, wenn sich die Parteien nicht bald auf einen konstruktiven Dialog einließen. Andererseits, so die Analyse von ICG, böte eine friedliche und einvernehmliche Beilegung des Abyeikonflikts die Chance, die Implementierung des CPA in positiver Weise zu beeinflussen. Beide Seiten erheben Anspruch auf den Distrikt. In einem gesonderten Zusatzprotokoll zum CPA wurde Abyei folgender Sonderstatus zugestanden: wenn im Jahr 2011 das Referendum stattfindet, in dem über die Unabhängigkeit des Südsudan vom Sudan entschieden wird, dann wird in Abyei ebenfalls in einem Referendum darüber entschieden, ob es zum dann möglicherweise unabhängigen Südsudan oder zum Gebiet des Sudans gehören soll. Diese Entscheidung ist für beide Konfliktseiten von hohem Stellenwert, denn mit ihr wird auch festgelegt, wer die Kontrolle über die Ölfelder in dem Distrikt haben wird.

Welch erhebliche politische, wirtschaftliche und symbolische Bedeutung Abyei für die Konfliktparteien genießt, wurde Mitte 2008 offensichtlich, als es zwischen der sudanesischen und der südsudanesischen Armee zu schweren und gewalttätigen Auseinandersetzungen in und um Abyei kam. Rund 100 Menschen verloren ihr Leben, vermutlich mehr als 100.000 Menschen wurden von den Kämpfen aus ihrer Heimatregion vertrieben. Als die *Abyei Boundaries Commission* schließlich den Grenzverlauf festlegte, wurde diesem seitens des Nordens widersprochen. Für einen solchen Fall war zuvor zwischen den beiden Parteien vereinbart worden, die Entscheidung dem Internationalen Schiedsgerichtshof zu übergeben. Sowohl die Regierung des Sudan als auch die Vertreter des Südsudan haben versichert, dass sie jegliche Entscheidung des Gerichts anerkennen und befolgen würden.

DIE ENTSCHEIDUNG DES DEN HAAGER SCHIEDSGERICHTSHOFES

Das Urteil des Schiedsgerichts wurde am 23. Juli 2009 gefällt. Es besagt, dass die *Abyei Boundaries Commission* hinsichtlich der westlichen und östlichen Grenzfestlegung ihre Kompetenzen überschritten habe und bestimmt, dass das Territorium Abyeis entsprechend kleiner sei. Des Weiteren wurde bestätigt, dass nomadische Viehzüchter sich auch weiterhin über die Grenzen hinweg bewegen dürfen. Die Verkleinerung Abyeis wird als Schwächung des Südsudans und entsprechend als Sieg für den Nord-sudan gewertet. Wichtige Teile der Ölfelder liegen nun außerhalb Abyeis auf Nordterritorium. Das bedeutet, dass auch in dem Fall, dass sich Abyei im Referendum für den Südsudan entscheidet und der Südsudan zugleich für die Unabhängigkeit stimmt, wichtige Rohstoffquellen außerhalb süd-sudanesischen Gebietes befinden werden.

Die Situation in Abyei in den kommenden Tagen, Wochen und womöglich Monaten wird entscheidende Bedeutung für die Zukunft des Friedensabkommens haben. Halten sich die Parteien an ihr Versprechen, den Schiedsspruch zu akzeptieren, und wirken sie in diesem Sinne auf die Bevölkerung ein, so kann dies als wichtiges Signal für die nächsten Schritte in der Umsetzung des CPA gewertet werden. Dazu gehören die für Anfang 2010 angesetzten Wahlen sowie das Referendum, das laut *roadmap* 2011 stattfinden wird. Der Präsident des Südsudan – gleichzeitig Vizepräsident des Sudan – hat sich nach der Verkündigung des Schiedsspruches bereits in dem Sinn öffentlich geäußert, dass die Entscheidung des Gerichts seitens des Südsudan respektiert werde. Derartige Versicherungen sind letztendlich auch für die wirtschaftliche Entwicklung der Region von erheblicher Bedeutung. Nur wenn der rechtliche Rahmen geklärt ist, und die Sicherheitssituation es zulässt, kann der Fluch des schwarzen Goldes gebannt werden und werden sich die dringend benötigten Investoren finden.

Sollte jedoch eine der Konfliktparteien – oder möglicherweise beide – offen oder verdeckt gegen das Urteil opponieren, so ist Gewalt nicht nur in Abyei vorprogrammiert. Sollte die Situation eskalieren, so stehen die Vereinbarungen des CPA insgesamt auf dem Spiel, zumal es durchaus Kräfte gibt, die einem Kollaps des Friedensprozesses befürworten würden.

SUEDAFRIKA

JACOB ZUMA BLEIBT EIN FREIER MANN

ALLE ANKLAGEN GEGEN DEN ANC-PRÄSIDENTEN WEGEN „POLITISCHER EINFLUSSNAHME“ FALLEN GELASSEN

06.04.2009

Julia Weber

Zum Staatspräsidenten der Republik Südafrika wird er aller Voraussicht nach in zwei Wochen gewählt – die weitaus größere Herausforderung hat Jacob Zuma schon heute bewältigt: Den Kampf gegen die Korruptions-, Bestechungs-, Betrugs- und Geldwäschevorwürfe, die seit Jahren gegen ihn im Raum standen. Die *National Prosecuting Authority* (NPA), Südafrikas oberste Anklagebehörde, hat am heutigen Montag, dem 6. April 2009, bekanntgegeben, dass alle Anklagen gegen den Präsidenten des African National Congress (ANC) fallen gelassen werden. Es sei der NPA weder möglich noch sei es erstrebenswert, die strafrechtliche Verfolgung Zumas weiterzuführen, sagte der amtierende NPA-Chef Mokotedi Mpshe in einer mit Spannung erwarteten Pressekonferenz am frühen Mittag. Jacob Zuma hat nun keine Verurteilung mehr zu befürchten, nachdem das Verfahren gegen ihn im September 2008 schon einmal eingestellt, dann aber doch wieder aufgenommen worden war. Mitten im Wahlkampf könnte der heutige Erfolg der Regierungspartei den entscheidenden Schub im Kampf

um die Verteidigung der Zweidrittelmehrheit im Parlament geben. Am 9. Mai 2009 kann Zuma nun als freier Mann zu seiner Vereidigung schreiten, denn seine Wahl zum Staatspräsidenten am 22. April scheint sicher. Die Regierungspartei feiert – die Opposition ist entsetzt.

Knapp acht Jahre lang wurde gegen Zuma ermittelt, die Beweislage schien immer wieder eindeutig. Zuma soll unter anderem an dem Waffengeschäft zwischen der südafrikanischen Regierung und europäischen Konzernen beteiligt gewesen sein, Schmiergelder empfangen und ausgeteilt haben. Sein persönlicher Finanzberater, Schabir Shaik, wurde aufgrund dieser Vorwürfe rechtskräftig verurteilt, Zumas Name tauchte bei der Verhandlung immer wieder an entscheidenden Stellen auf. Im Endeffekt spielt es aber nun keine Rolle mehr, wer was und wie viel gegen Zuma in der Hand hat. Die Anklage wird allein aus dem Grund fallen gelassen, dass es nach Auskunft der NPA eine politische Einflussnahme in den Prozess gegeben hat. Damit bestätigt die Behörde, was Zuma selbst in den vergangenen Jahren immer wieder behauptet hat: Dass seine Gegner eine politische Verschwörung gegen ihn angezettelt haben, um seinen politischen Aufstieg zu vermeiden.

VERSCHWÖRUNGSTHEORIE BESTÄTIGT

Unmittelbar verbunden mit dem Vorwurf der politischen Einflussnahme, der nun von der NPA bestätigt wurde, ist Zumas längster persönlicher und politischer Gegner: Der ehemalige Staatspräsident Thabo Mbeki soll gemeinsam mit dem damaligen Chef der Polizeisondereinheit zur Bekämpfung von Korruption, den so genannten Scorpions, seine politische Macht missbraucht haben, um Zuma hinter Gitter zu bringen. Im September 2008 zog Mbeki die Konsequenzen aus den Vorwürfen, er habe ein Korruptionsverfahren gegen Jacob Zuma initiiert und somit die Justiz des Landes für politische Zwecke missbraucht. Er trat nach einem Aufsehen erregenden Gerichtsurteil, das ihm attestierte, die Justizbehörden massiv unter Druck gesetzt zu haben, um seinen Rivalen vor Gericht zu bringen und einen politischen Machtkampf für sich zu entscheiden, unter dem Druck seiner eigenen Partei vom Amt des Staatspräsidenten zurück. Der Weg für Zuma war frei.

Wenige Monate später revidierte ein anderer Richter zwar die Entscheidung und ordnete die Wiederaufnahme des Verfahrens gegen Zuma an – doch nun scheint das Ende der Zuma-Saga in Sicht. Geheime Telefonaufzeichnungen zwischen Thabo Mbeki und Scorpions-Chef Leonard

McCarthy, die Zumas Anwälte der NPA jüngst zugespielt haben, sollen eine politische Verschwörung beweisen. Aufgrund dieser Beweise sei es der NPA nicht möglich, das Verfahren gegen Zuma aufrecht zu erhalten, so NPA-Boss Mpshe, der zudem sagte: „Es war die schwierigste Entscheidung meines Lebens.“ In seiner Urteilsbegründung verteidigte Mpshe die Schlussfolgerung der NPA und kritisierte die Medien für monatelange Spekulationen, welche die NPA extrem unter Druck gesetzt haben. Es gäbe keine neuen Beweise für eine Verwicklung Zumas in den so genannten „arms deal“, und die NPA sei sich einig, dass das Verfahren eingestellt werden müsse, so Mpshe.

Die wichtigsten Stationen des „Fall Zuma“ im Überblick:

- 2002: Jacob Zuma ist Teil der Untersuchung in Zusammenhang mit dem millionenschweren Waffengeschäft zwischen der südafrikanischen Regierung und dem französischen Konzern Thomson-CSF sowie anderen europäischen Firmen, unter anderem auch deutschen.
- 2003: Der NPA-Chef Bulelani Ngcuka bestätigt, dass es einen Anscheinsbeweis gegen Zuma gibt, dass der damalige Vize-Präsident des Staates und des ANC aber strafrechtlich nicht verfolgt wurde.
- 2005: Schabir Shaik, Zumas persönlicher Finanzberater, wird der Korruption und des Betrugs in Zusammenhang mit dem Waffengeschäft schuldig gesprochen und zu 15 Jahren Gefängnisstrafe verurteilt. Der Richter Hilary Squires beschreibt die Beziehung zwischen Zuma und Shaik als generell korrupt und spricht von einer „beiderseitig vorteilhaften Symbiose“.
- Juni 2005: Zuma wird von Staatspräsident Thabo Mbeki aus dem Amt des Vize-Präsidenten entlassen. Die NPA gibt bekannt, dass sie Zuma wegen Korruption in zwei Fällen verurteilen wird.
- November: Die HIV-infizierte Tochter einer befreundeten Familie beschuldigt Zuma der Vergewaltigung. Er bleibt Vize-Präsident des ANC, tritt aber von seinen Regierungsposten zurück.
- 2006: Zuma wird vom Vorwurf der Vergewaltigung freigesprochen. Der ANC setzt ihn wieder in seine Ämter ein.
- 2007: Der Supreme Court of Appeal (SCA, Oberstes Berufungsgericht), entscheidet, dass die Beschlagnahmung belastender Dokumente in Zumas Haus und Büro legal waren. Im Dezember 2007 erringt er seinen persönlichen Sieg über Thabo Mbeki - und wird in einer Kampfabstimmung zum Präsidenten des ANC gewählt. Staatsanwälte leiten erneut ein Verfahren wegen Korruption, krimineller Machenschaften und Steuerhinterziehung ein.

- 2008: Zumas Berufung gegen das SCA-Urteil bezüglich der Beschlagnahmung seiner Unterlagen bleibt erfolglos.
- September: Richter Chris Nicholson lässt die Anklage gegen Zuma fallen und begründet sein Urteil damit, dass der ANC-Präsident das Opfer einen politischen Verschwörung sei. Als Folge wird Staatspräsident Thabo Mbeki zum Rücktritt gezwungen. Der Weg an die Spitze des Staates für Jacob Zuma scheint endgültig frei.
- 2009: Im Januar kippt der SCA das nunmehr berühmte Nicholson-Urteil, alle Anklagen gegen Zuma werden wieder aufgenommen. Einen Monat später spricht Zuma bei der NPA vor und begründet, warum die Anklagen fallen gelassen werden sollten.
- März: Zumas Anwälte lassen der NPA eine Kassette mit geheimen Telefongesprächsaufzeichnungen zwischen Thabo Mbeki und der NPA-Chefetage sowie Scorpions-Boss Leonard McCarthy zukommen, die die Verschwörungstheorie gegen Zuma beweisen sollen.

Das umfassende Beweismaterial gegen den ANC-Präsidenten scheint nun, ausschließlich aus politischen Gründen, bedeutungslos.

JUBELFEIERN UND PROTESTKUNDGEBUNGEN

Die Entscheidung der NPA war im ganzen Land mit Spannung erwartet worden. Sowohl Zumas Anhänger als auch seine Gegner ließen in den vergangenen Wochen keine Gelegenheit ungenutzt, ihren Forderungen Ausdruck zu verleihen. So zum Beispiel auch Ramatuku Maphutha, Vize-Generalsekretär der Umkhonto-we-Sizwe-Veteranen, des ehemaligen bewaffneten Flügels des ANC: „Veteranen stehen im ganzen Land zum Kampf bereit, sollte die NPA die Anklage gegen Zuma nicht fallenlassen“, drohte Maphutha. „Wir werden nicht zögern, ihn mit Gewalt in die Union Buildings (Sitz der Südafrikanischen Regierung) zu bringen“, so Maphutha weiter. Zahlreiche Oppositionspolitiker und Vertreter verschiedener Nicht-regierungsorganisationen hingegen hatten vehement die weitere strafrechtliche Verfolgung Zumas gefordert.

Am Montagmorgen versammelten sich hunderte Journalisten in Pretoria, wo die NPA zu einer Pressekonferenz geladen hatte. Nicht zugelassen in der NPA-Zentrale waren Vertreter politischer Parteien. Kapstadts Bürgermeisterin und Spitzenkandidatin der Democratic Alliance (DA), Hellen Zille, musste genauso vor verschlossenen Türen warten wie die Parteivorsitzende der Independent Democrats (ID), Patricia de Lille. Zuma selbst und zahlreiche seiner Anhänger hingegen versammelten sich rund

um die ANC-Parteizentrale in Johannesburg. Während auf den Straßen direkt nach der Entscheidung einige Siegesfeiern ausbrachen, erklärte die Opposition ihre Enttäuschung und ihren Protest: Zille sprach von einem „Verrat an der Nation“ durch die NPA, die von der Regierungspartei unter Druck gesetzt worden sei. Infolge der Entscheidung sei nunmehr die Verfassung in Gefahr, und die DA werde genau untersuchen, ob die Begründung zugunsten Zumas stichhaltig sei. Wenn nötig werde die DA Zuma wieder vor Gericht ziehen, so Zille.

Auch der Führer des *United Democratic Movement* (UDM), Bantu Holomisa, fand eindeutige Worte: „Es gibt keinen Zweifel daran, dass das Rechtssystem von der NPA und der ANC-Führung vergewaltigt wird. Die NPA-Entscheidung ist eine schandhafte Entscheidung, die unsere Demokratie auf lange Zeit schädigen wird.“ Die Verschwörungstheorie gegen Zuma sei eine lahme Ausrede, um Zumas Verbrechen zu vertuschen, so Holomisa. Mangosuthu Buthelezi, Präsident der *Inkatha Freedom Party* (IFP), bedauerte ebenfalls die Entscheidung: „Ich habe wiederholt gefordert, dass Zuma vor Gericht erscheinen muss, um seine Unschuld zu beweisen. Ich fürchte, die Anschuldigungen werden nun wie ein Schatten über ihm schweben, wenn er unser Staatspräsident ist.“ Die Konsequenzen der heutigen Entscheidung, so Buthelezi, werden seiner Ansicht nach das Image Südafrikas nachhaltig schädigen und die Glaubwürdigkeit des Landes auf nationaler und internationaler Ebene in Frage stellen. „Die Gerechtigkeit wurde kompromittiert. Nun werden wir uns den Konsequenzen stellen müssen.“ Der politische Journalist Justice Malala betonte bereits einen Tag vor der Bekanntgabe der Entscheidung die Implikationen für die NPA: „Mit der Entscheidung, die Anklage gegen Zuma aus politischen Gründen fallen zu lassen, gibt die NPA zu, sich in den vergangenen acht Jahren selbst für politische Zwecke missbraucht haben zu lassen.“ Dies werfe ein schlechtes Licht auf die Oberste Anklagebehörde des Staates und lasse Zweifel am Funktionieren des Rechtssystems aufkommen, so Malala. Zuma bleibt ein freier Mann, der seine Ehre wiederhergestellt sieht. Doch was ebenfalls bleibt, ist ein bitterer Beigeschmack.

SÜDAFRIKA: AUSWERTUNG DER WAHL

03.05.2009

Dr. Werner Böhler / Julia Weber

Südafrika hat gewählt, und die Entscheidung ist eindeutig: Mit einer überwältigenden Mehrheit stimmten die Wähler am 22. April 2009 für die Regierungspartei, den *African National Congress* (ANC). Insgesamt 65,90 Prozent der Stimmen konnte der ANC hinter sich vereinen. Die Zweidrittelmehrheit im Parlament verfehlt er damit nur knapp. Zwölf weitere Parteien – zwei größere und zehn kleine – werden ebenfalls im Parlament vertreten sein. Während allerdings die *Democratic Alliance* (DA, 16,66 Prozent) und der neu gegründete *Congress of the People* (COPE, 7,42 Prozent) eine nennenswerte Zahl an Wählern hinter sich vereinen konnten, drohen die kleinen Oppositionsparteien in der Bedeutungslosigkeit zu versinken. Das Wahlergebnis ist ein eindeutiges Votum für den umstrittenen ANC-Präsidenten Jacob Zuma, der am 9. Mai offiziell als vierter Staatspräsident der Republik Südafrika und somit als Nachfolger Kgalema Motlanthes vereidigt wird.

Im Nationalparlament vertreten:

- ANC: 65,90% (264 Sitze)
- DA: 16,66% (67 Sitze)
- COPE: 7,42% (30 Sitze)
- IFP: 4,55% (18 Sitze)
- ID: 0,92% (4 Sitze)
- UDM: 0,85% (4 Sitze)
- FF+: 0,83% (4 Sitze)
- ACDP: 0,81% (3 Sitze)
- UCDP: 0,37% (2 Sitze)
- PAC: 0,27% (1 Sitz)
- AZAPO: 0,22% (1 Sitz)
- Minority Front: 0,25% (1 Sitz)
- APC: 0,20% (1 Sitz)

In acht von neun Provinzparlamenten ähnelt die Situation der auf nationaler Ebene.

In Mpumalanga hat der ANC am besten abgeschnitten. 85,55 Prozent der Stimmen in dieser Provinz gingen an die Regierungspartei. Sein schlechtestes Ergebnis erzielte der ANC im Western Cape (31,55 Prozent), das die DA wie erwartet zurück gewinnen konnte. Der Newcomer COPE ist nun zwar in einigen Provinzen Opposition, vor allem im wirtschaftlichen Zentrum Gauteng hatte die Partei allerdings auf mehr Stimmen gehofft.

Acht Provinzen werden in den kommenden fünf Jahren vom ANC regiert (siehe Länderbericht vom 28. April „Votum für Jacob Zuma und den ANC“). Insgesamt hatten sich 26 Parteien an den Wahlen auf nationaler Ebene beteiligt, auf Provinzebene traten 40 Parteien an. Mit 76,27 Prozent war die Wahlbeteiligung im Jahr 2009 etwas niedriger als die im Jahr 2004 (76,7 Prozent). Durch das Registrierungsverfahren vor der Wahl spiegelt der Prozentzahl aber nur den Anteil der Wähler wider, die sich an einem der zwei Wahlwochenenden vor der Wahl für den 22. April 2009 eingeschrieben hatten – rechnet man die eigentlich Wahlberechtigten im ganzen Land mit ein, die sich nicht haben einschreiben lassen, liegt die Wahlbeteiligung deutlich niedriger (bei etwa 60 Prozent).

ANC

Sein Ziel, die Zweidrittelmehrheit im nationalen Parlament und die Vorrherrschaft in allen neun Provinzen des Landes zu verteidigen, hat der ANC knapp verfehlt. Dennoch ist das Ergebnis für die alte und neue Regierungspartei ein voller Erfolg. 11.650.748 Menschen haben dem ANC ihre Stimme gegeben – ein Beweis dafür, wie hoch der Partei ihre Rolle in der Überwindung der Apartheid noch immer angerechnet wird. Die enttäuschenden Fortschritte im Kampf gegen Armut, Arbeitslosigkeit, die unglaublich hohe Verbrechensrate und die eklatanten Versäumnisse im Gesundheitswesen, insbesondere bei der HIV/Aids-Bekämpfung scheinen hinter dem glorreichen Image der Befreiungsbewegung noch immer in den Hintergrund zu treten. Der befürchtete Abwärtstrend nach der Spaltung des ANC und der Gründung von COPE blieb in allen Provinzen aus. Einziger Rückschlag für die Regierungspartei: Das Western Cape ist nicht mehr in ihrer Hand.

DA

Auf nationaler Ebene hat die DA mit 16,66 Prozent der Stimmen zwar etwas schlechter abgeschnitten als die Spitzenkandidatin gehofft hatte, doch ist es der DA als einziger Oppositionspartei gelungen, eine der neun Provinzen zu gewinnen. Im Western Cape erhielt die DA 51,46 Prozent der Stimmen. Ihre erfolgreiche Politik als Bürgermeisterin von Kapstadt scheint Helen Zille viele neue Wählerstimmen beschert zu haben. Als neue Premier der Provinz will die Parteivorsitzende nun zeigen, „dass mit der DA das Leben für alle besser ist“ so Zille am Tag nach der Wahl, die damit auf das ANC-Versprechen „A better life for all“ anspielte. Sollte Zille Erfolg haben und den bislang schleppenden Verlauf von Armutsbekämpfung und Wohnungsbau in den Townships effizienter gestalten, könnte die DA zu einer noch größeren Konkurrenz für den ANC werden. Denn wenn der Rest des Landes sieht, wie es möglicherweise mit dem Western Cape bergauf geht, könnte der Zuspruch für die DA wachsen.

COPE

COPEs Abschneiden kann in zwei verschiedene Richtungen bewertet werden. Einerseits ist die Abspaltung des ANC weit hinter dem eigenen Anspruch zurückgeblieben. Andererseits sind 7,42 Prozent der Wählerstimmen ein beachtliches Ergebnis für eine Partei, die sich erst drei

Monate vor den Wahlen formal gegründet hat. Dass das offizielle Ziel von COPE, die neue Regierungspartei zu werden, schon wenige Wochen nach der Gründung nicht viel mehr als Wahlkampf-Rhetorik war, ist klar.

Jedoch war mit der neuen Abspaltung zunächst eine Erwartungshaltung in der Bevölkerung entstanden, die COPE zu keiner Zeit erfüllen konnte. Innerparteiliche Streitigkeiten kamen an die Öffentlichkeit, prominente Überläufer vom ANC blieben aus, und auch die finanzielle Unterstützung für den Wahlkampf kam nicht in so großen Summen, wie die COPE Spitzes wohl gehofft hatte. Am Ende blieb die Partei weit hinter ihrem Anspruch zurück, und konnte weder im wirtschaftlich starken Gauteng noch im verarmten Eastern Cape so gut punkten, wie erhofft. Allerdings, und das ist wiederum beachtlich, schaffte es die Partei in nur drei Monaten, nicht nur knapp 8 Prozent der Wählerstimmen auf nationaler Ebene zu bekommen, sondern COPE hat nach Auszählung der Stimmen in fünf Provinzen mehr Stimmen als die DA erhalten und ist somit in diesen Parlamenten die stärkste Oppositionspartei.

BEISPIEL EASTERN CAPE

Viel spekuliert worden war in diesem Zusammenhang im Vorfeld der Wahl immer wieder über das „Heartland“ des ANC, das Eastern Cape. In der Provinz, in der Nelson Mandela, Govan und Thabo Mbeki sowie viele andere Größen aus dem Befreiungskampf aufgewachsen sind, ist die Frustration über den ausgebliebenen Wandel während der vergangenen 15 Jahre besonders groß. COPE, so hatten viele gehofft, könnte hier enttäuschte ANC-Wähler für sich gewinnen. Dafür sprach auch der Fakt, dass die COPE-Führungsriege zum großen Teil aus Anhängern und Vertrauten des zum Rücktritt gezwungenen Thabo Mbeki besteht. Mbeki, selbst im Eastern Cape geboren und aufgewachsen, genießt hier immer noch starken Rückhalt. Der ANC fürchtete um die Vorherrschaft in der Provinz – doch COPE konnte die Erwartungen nicht erfüllen. Am Ende siegte auch hier der ANC deutlich. Allerdings ist bei der Analyse der einzelnen Städte zu beachten, dass sich durchaus ein Umbruch andeuten könnte: Sowohl in Port Elizabeth als auch in Mthatha, einer der Hochburgen des ANC, hat COPE eine beachtliche Anzahl von Stimmen erhalten. In Port Elizabeth, wo der Stimmenanteil der DA mit 28,13 Prozent auf Provinzebene beachtlich hoch lag, schaffte es COPE auf 17,33 Prozent der Stimmen, während der ANC unter die 50 Prozent rutschte (49,64 Prozent). Selbst in Mthatha, der Geburtsstadt Nelson Mandelas in der ländlichen und armen Transkei, erhielt der ANC „nur“

56,65 Prozent der Stimmen, COPE brachte es auf 14,51 Prozent. Einen klaren Sieg trug der ANC mit 80,36 Prozent zwar in Alice, dem Heimatort der University of Fort Hare, davon. Doch selbst in einer solchen Hochburg der ehemaligen Befreiungsbewegung erhielt COPE immerhin 14,04 Prozent der Stimmen. Die Verteilung auf nationaler Ebene in diesen Städten unterscheidet sich nur minimal vom Provinzergebnis. Diese Resultate können auf mehrere Faktoren zurückgeführt werden. Erstens sind, wie oben erwähnt, viele ehemalige ANC-Anhänger wegen ausbleibender Veränderungen frustriert. Zweitens präsentiert sich COPE als eine Alternative, die aus der Befreiungsbewegung kommt und alle Bevölkerungsgruppen anspricht. Dass auch die DA es schaffte, sowohl ihre Ergebnisse außerhalb des Western Cape zu verbessern, als auch in ihrer Heimat rund um Kapstadt Stimmen aus den so genannten schwarzen Bezirken zu gewinnen, lässt Hoffnung aufkommen, dass bei den nächsten Wahlen nicht mehr entlang der „racial lines“ gewählt wird. Fakt ist, dass COPE sich besser geschlagen hat als alle anderen Parteien, die nach 1994 gegründet wurden. Ob der Erfolg anhält, bleibt abzuwarten.

IFP

Einer der größten Verlierer der Wahl ist die *Inkatha Freedom Party* (IFP). Mit dem Ziel angetreten, die Provinz Kwa-Zulu/Natal (KZN), das Herz der IFP, zurückzugewinnen, musste die IFP selbst hier eine heftige Niederlage einstecken und fuhr das schlechteste Ergebnis ihrer Geschichte ein: Die Partei um Prinz Mangosuthu Buthelezi erhielt nur 22,40 Prozent der Stimmen auf Provinzebene. Vor fünf Jahren hatte die IFP noch 36,8 Prozent der Wählerstimmen in ihrer Heimat für sich beanspruchen können. In diesem Jahr verlor die IFP tausende Wähler an den ANC und die DA. Der ANC gewann in Kwa-Zulu/Natal 62,90 Prozent der Stimmen und steigerte sich somit im Vergleich zu 2004 um rund 23 Prozent. Die meisten Zuwächse dürften aus dem Lager der IFP geholt worden sein. Die Person Jacob Zumas als Zugpferd des ANC hat in KZN voll eingeschlagen. Auch die DA steigerte sich von rund 8 Prozent in 2004 und schaffte mit 9,15 Prozent ein in dieser Provinz beachtliches Ergebnis. In allen anderen acht Provinzen konnte die IFP keine nennenswerte Anzahl an Stimmen gewinnen und muss sich nun Gedanken über die Zukunft der Partei machen. Mit nur 18 Abgeordneten im Nationalparlament wird eine effektive Oppositionspolitik schwer.

ID, UDM, FF+, PAC UND ACDP

Insgesamt lässt sich festhalten, dass das Aufkommen von COPE vor allem den kleineren Parteien in Südafrika geschadet hat. Vor allem die *United Democratic Movement* (UDM) und die *Independent Democrats* (ID) haben viele Wähler an die neue Oppositionspartei verloren haben. Im Eastern Cape, in dem die UDM bislang immer gut abgeschnitten hatte, rutschte die UDM auf Provinzebene von 9,23 Prozent auf 4,13 Prozent der Wählerstimmen ab. Patricia de Lille, Spitzenkandidatin der ID, brachte nach der Bekanntgabe des für ihre Partei schlechtesten Wahlergebnisses die Möglichkeit einer Superkoalition ins Gespräch. Bei anderen Oppositionsparteien stieß sie allerdings mit ihrem Vorschlag bislang auf wenig Gegenliebe. Die *Freedom Front Plus* (FF+) und *African Christian Democratic Party* (ACDP) müssen allerdings genau wie die ID über Alternativen auf den Oppositionsrängen nachdenken. Die FF+ hat zwar ihre Anzahl an Sitzen (4) im Nationalparlament halten können, doch auch hier ist ein leichter Abwärtstrend von 0,89 Prozent auf 0,85 Prozent zu beobachten. Die ACDP rutschte sie bei diesen Wahlen unter die Ein-Prozent-Marke (0,81 Prozent; 1,6 Prozent in 2004) und muss sich mit drei Sitzen zufrieden geben. De Lilles frühere politische Heimat, der *Pan Africanist Congress* (PAC), verschwindet mit 0,27 Prozent der Stimmen und einem Abgeordneten im Parlament nun fast gänzlich von der Bildfläche und kann gemeinsam mit der UDM als Warnung für COPE gelten: Beide Parteien stehen beispielhaft für gescheiterte Versuche, sich vom ANC abzuspalten. Der *Pan Africanist Congress* wurde 1958 als erste Abspaltung des ANC gegründet, die UDM entstand 1997 als Abspaltung vom ANC. Ob sich COPE als erste Abspaltung halten kann, und ob sich in den kommenden Monaten – wie von vielen Beobachtern vermutet – eine neue Abspaltung links vom ANC zu etablieren versucht, bleibt abzuwarten. Der abermals deutliche Sieg des ANC und die Ergebnisse der Opposition könnten einen Trend in Südafrikas Parteienlandschaft andeuten: Während lediglich DA und COPE einen nennenswerten Anteil der Stimmen erzielen, fallen die kleineren Parteien weit zurück – die Aussicht auf ein dominantes Parteiensystem mit nur ein oder zwei Oppositionsparteien könnte in naher Zukunft Wirklichkeit werden. Als COPEs Verdienst kann allerdings gesehen werden, dass die neue Partei die Regierung wachgerüttelt und zum Handeln gezwungen hat. Zudem hat die neue Opposition dazu beigetragen, dass der ANC seine Zweidrittelmehrheit nicht verteidigen konnte.

FRIEDLICHER WAHLTAG – ANC-EINFLUSSNAHME AUCH NOCH IN LETZTER MINUTE

Die im Vorfeld befürchtete Gewalt am Wahltag, die vor allem für die Provinz KwaZulu-Natal vorhergesagt wurde, blieb aus. Der einzige bekannte gewaltsame Zwischenfall ereignete sich im Eastern Cape, in dem ein COPE-Mitglied am Wahltag umgebracht wurde. Allerdings ist dieser Zwischenfall – so tragisch er ist – als Ausnahme anzusehen.

Obwohl viele Beobachter im Vorfeld der Wahl Provinzen wie KwaZulu-Natal bereits als „Kriegsgebiet“ erklärt hatten, verlief der 22. April landesweit friedlich. Die Wahlbeobachtungsgruppen der *Southern African Development Community* (SADC) und der African Union (AU) erklärten die Wahlen daher offiziell als frei, fair, transparent und glaubwürdig. Allerdings ist wohl nicht die insgesamt gute Organisation und Durchführung – von der Stimmzettelknappheit und damit verbundenen erheblichen Verzögerungen abgesehen –, wohl aber die subtile Einflussnahme, vor allem von Seiten des ANC, besorgniserregend. Vor den Wahllokalen von ANC-Mitgliedern bestückte Tische, an denen diese die Namen der Wähler mit offiziellen Listen der Wahlkommission (*Independent Electoral Commission* – IEC) – die eine Partei gar nicht hätte haben dürfen – kontrollierten, sind als zweifelhafte Versuche der Einflussnahme zu werten, die gerade in den ländlichen Gebieten Bedeutung bei der endgültigen Stimmabgabe gehabt haben könnten. Die Beobachtergruppe der Southern African Development Community (SADC) schlug daher vor, das Wahlgesetz dahingehend zu ändern, dass politische Aktivitäten jeder Art in der unmittelbaren Nachbarschaft der Wahllokale ausdrücklich zu verbieten seien.

WAHLKAMPF

Grillfeste, Essenspakete, Straßenfeiern und Jacob Zuma im Fußballstadion: Der ANC hatte seinen Wahlkampf im Griff. Während sich die DA, COPE und auch die IFP bemühten, überzeugende Kampagnen auf die Beine zu stellen, ist im Nachhinein klar: Sie waren der Professionalität des ANC-Wahlkampfes nicht gewachsen. Zeitungsmeldungen vom 18. April zufolge haben die Parteien rund 400 Millionen Rand in den Kampf um Wählerstimmen gesteckt, allein der ANC soll 200 Millionen Rand für seine Wahlkampagne ausgegeben haben. Die DA hat ihre Ausgaben nicht öffentlich gemacht. Es wird vermutet, dass rund 60 Millionen Rand ausgegeben wurden, ein Großteil davon soll aus der Wirtschaft in Form von

Spenden an die DA geflossen sein. Spekulationen zufolge hat die DA mehr Unterstützung von Privatunternehmen bekommen als alle anderen Parteien. Bei der Bewertung der Zahlen ist allerdings Vorsicht geboten: Die Zeitungen berufen sich einzig und allein auf freiwillige Angaben der Parteien. Eine Offenlegung der privaten Spenden ist nicht vorgeschrieben, lediglich die staatliche Parteienfinanzierung ist gesetzlich geregelt. Die IEC hat insgesamt 88 Millionen Rand an die im Parlament vertretenen Parteien verteilt. 90 Prozent dieser Summe werden paritätisch nach der Anzahl der Parlamentssitze vergeben, die übrigen zehn Prozent teilen sich die im Parlament vertretenen Parteien zu gleichen Teilen. Von den 88 Millionen Rand erhielt der ANC dementsprechend 61 Millionen (69 Prozent), die DA 10,5 Millionen (zwölf Prozent), und die IFP 5,9 Millionen (sechs Prozent). Völlig im Dunkeln liegen allerdings die Summen, die private Unternehmen oder einzelne Personen an die Parteien gegeben haben.

Großen Einfluss auf die ANC-Wahlkampfstrategie hatte die Gründung von COPE: Auf einer Welle der Euphorie, getragen von den Medien, sah es um den Jahreswechsel 2008/2009 so aus, als könne die neue Opposition eine ernsthafte Gefahr für die Regierungspartei darstellen. Der ANC brachte seine Wahlkampfmaschine unaufhaltsam ins Rollen, und investierte so viel Geld in den Wahlkampf wie nie zuvor. Innerhalb weniger Wochen verschwand COPE nach und nach aus den Medien – und machte dem ANC Platz. Ganzseitige Werbeanzeigen mit Zumas Foto in den Zeitungen sowie perfekt inszenierte Werbespots in Fernsehen und Radio, die an die ruhmreiche Vergangenheit des ANC als Befreier des Volkes anspielten. Selbst die scheinbar so unkontrollierten Attacken des Vorsitzenden der ANC-Jugendliga, Julius Malema, sind wohl Teil dieser ANC-Strategie gewesen. Auch Negativschlagzeilen schienen dem ANC in diesem Zusammenhang eher nützlich als schädlich. Ob die Entscheidung, Zumas ehemaligen Finanzberater Schabir Shaik, der zu fünfzehn Jahren Gefängnisstrafe wegen Korruption und Betrug verurteilt worden war, nach nur gut zwei Jahren zu entlassen, oder die Entscheidung vom 6. April, alle Anklagen gegen den zukünftigen Staatspräsidenten wegen „politischer Einflussnahme“ fallen zu lassen: In den vergangenen Wochen hat der ANC die Medienhoheit von COPE zurück gewonnen, und konnte die öffentliche Debatte zum größten Teil selbst bestimmen. Selbst die DA ließ sich am Ende des Wahlkampfes immer mehr in die Diskussion um den neuen Staatspräsidenten hereinziehen – und stellte eigene Akzente völlig in den Hintergrund. Angetreten mit neuem, freundlichen Logo, das

die Regenbogennation symbolisiert, und einem Slogan „One Nation, One Future“, der die Gemeinsamkeiten der Südafrikaner in den Mittelpunkt stellen soll, ließ sich Zille in den Wochen vor der Wahl mehr und mehr von ihrem anfänglichem Kurs – Gemeinsamkeiten statt Trennendes herausstellen – abbringen. Zwei Wochen vor den Wahlen überklebte die DA ihren alten Slogan mit dem neuen und verteilte Flyer mit der Nachricht, der 22. April sei die letzte Chance, Zuma zu stoppen. Ob dieser Schwenk der DA am Ende tatsächlich Stimmen gekostet hat, lässt sich nur schwer messen. Fest steht aber, dass Zille sich vom ANC in eine Ecke drängen ließ, in der sie nur noch reagieren – nicht aber agieren konnte.

DER ZUMA-FAKTOR

„Der Aufstieg des Schlangentöters“ titelte die *Süddeutsche Zeitung* am 20. April 2009 auf ihrer Seite-3-Reportage, die Zeit wählte als Überschrift für ihr Portrait des neuen Südafrikanischen Staatspräsidenten die Worte: „Skandal-Politiker wird Südafrika regieren“. Ob Volkstribun, Populist, Verbrecher oder Frauenheld: Für Jacob Zuma gibt es viele Bezeichnungen. Der 66-Jährige polarisiert wie kein anderer südafrikanischer Politiker vor ihm. Doch JZ, wie er von seinen Anhängern liebevoll genannt wird, ist weit mehr als der Polygamist mit dem Maschinengewehr-Song. Seine Biografie beinhaltet Brüche und Rückschläge – und doch war Jacob Gedleyihlekisa „Msholozi“ Zuma für den ANC der richtige Mann im Wahlkampf. Die Südafrikaner sehen Zuma als einen von ihnen. Nicht obwohl, sondern oft weil der im ländlichen und verarmten KwaZulu-Natal geborene Zuma keinerlei Schulbildung aufweisen kann. Von seiner ersten Arbeit als Hirte schwärmt der designierte Staatspräsident noch heute, und auf seine Wurzeln ist er stolz. Im Alter von 17 Jahren dem ANC beigetreten, machte Zuma sich schnell im Kampf gegen die Apartheid einen Namen. 1963 festgenommen und nach Robben Island gebracht, lernte er zwischen 1963 und 1973 die Helden des ANC kennen, bildete sich vor allem auf dem Feld der Sprachen und Politikwissenschaft weiter. Im Exil kämpfte er anschließend weiter – gemeinsam mit seinem einstigen Bruder und späteren Feind Thabo Mbeki. Was die beiden unterscheidet, macht Zuma heute so beliebt: Als Ex-Präsident Mbeki unnahbar war, badete Zuma in der Menge. Als Mbeki arrogant und technokratisch daher kam, versprach Zuma den Massen einfache Lösungen ihrer dringendsten Probleme. Zuma weiß seine Sprache und Mimik genau einzusetzen. Während des Vergewaltigungsprozesses beispielsweise sprach er konsequent Zulu und ließ einen Übersetzer kommen – obwohl er das Englische per-

fekt beherrscht. Die vielen Anklagen wegen Korruption, Bestechung, Steuerhinterziehung und Betrug sowie der Prozess wegen Vergewaltigung scheinen dem fröhlichen Zuma nicht geschadet zu haben. Vom Vorwurf der Vergewaltigung wurde er freigesprochen, alle anderen Anklagen gegen ihn fallen gelassen – und der Beliebtheitsfaktor stieg. Das Volk verzeiht ihm Vieles. Denn Zuma macht sich die Mühe, zu den Menschen zu gehen und ihnen zuzuhören. In weiten Teilen Zululands machte sich Zuma mit seiner höchst umstrittenen „100% Zulu Boy“-Kampagne beliebt. Die Zulu bilden die größte Volksgruppe im Land, fühlten sich aber lange Zeit nicht entsprechend repräsentiert. Der ANC stand seit Jahren im Ruf, Xhosa-lastig zu sein. Bedeutende Persönlichkeiten in der Partei kommen aus der Gruppe der Xhosa, und auch die beiden ersten demokratisch gewählten Präsidenten, Nelson Mandela und Thabo Mbeki sind Xhosa-stämmig. Die Theorie, dass die Gruppe der Xhosa den ANC unterwandere und die Zulu absichtlich nicht an die Macht lasse, kommt in der Geschichte der Partei immer wieder zur Sprache. Mit Zuma, so die weit verbreitete Meinung nicht nur in Kwa-Zulu/Natal, soll nun endlich ein Zulu-Gleichgewicht an der Staatsspitze her. Verheerend wirkte sich der Zuma-Faktor daher vor allem in Kwa-Zulu/Natal, der eigentlichen Hochburg der IFP aus. Bereits im Vorfeld hatten viele Beobachter vermutet, dass Zuma der traditionellen Zulu-Partei IFP Stimmen streitig machen könnte. Wenn die Regierungspartei einen Zulu an die Spitze der Strukturen setzt, so die Argumentation, seien viele IFP-Anhänger nicht mehr gezwungen, für die kleine Partei zu stimmen, da nun auch der ANC die Zulu-Interessen vertreten werde. Der Vergleich einiger Wahlergebnisse in Kwa-Zulu/Natal bestätigt diese Vermutung. In Jozini beispielsweise, einer ehemaligen IFP-Bastion im Grenzgebiet zu Swaziland, hatte die IFP im Jahr 2004 noch 74 Prozent der Stimmen auf Provinzebene bekommen, während sich der ANC mit 21 Prozent zufrieden geben musste. Im Jahr 2009 erzielte der ANC hier rund 48 Prozent der Stimmen, die IFP rutschte auf knapp unter 50 Prozent ab. Vergleiche in anderen Städten und Dörfern geben ein ähnliches Bild. Dass Jacob Zuma längst nicht den Heldenstatus wie Nelson Mandelas heranreichen kann, steht außer Frage. Doch der vierte Präsident des „neuen“ Südafrikas hat die Masse der Bevölkerung hinter sich. Zuma scheint geschafft zu haben, was Mbeki versäumt hat: Die Menschen mitzureißen, ihnen Hoffnung zu geben und sie wieder für den ANC zu begeistern.

IMPLIKATIONEN FÜR SÜDAFRIKAS DEMOKRATIE

Was sind nun die Konsequenzen dieser Wahl? Wo steht Südafrika 15 Jahre nach dem demokratischen Neubeginn und am Anfang der vierten Regierungsperiode einer ANC-Alleinregierung? Ist Nelson Mandelas Versöhnungsanspruch, sein Ziel einer inklusiven Gesellschaft, vielfach als Regenbogennation idealisiert, noch in gleicher Weise gültig? Südafrika als Heimat für alle Menschen in einem Land mit ausgeprägtem Pluralismus, auch das ein zentraler Punkt in Mandelas ersten Reden. Ging seine Partei, seine Befreiungsbewegung ANC nach dem politischen Wechsel, der Etablierung der Demokratie und in der Rolle der dominanten Macht im neuen System, diesen Weg mit ihm? Waren es nicht eher taktische Anpassungen an veränderte globale Rahmenbedingungen und die dadurch gegebenen realen Verhältnisse in Südafrika, die den ANC, der sich noch heute als „geborene Regierungspartei“ versteht, zu Kompromissen bereit machte? Und natürlich die überragende Führungsstärke Nelson Mandelas mit seinem umfassenden Versöhnungsanspruch. Gab es nicht von Anbeginn eine „Hidden Agenda“, die in dem sich schleichend vollziehenden Prozess der Zentralisierung der Macht auf oberster Ebene, initiiert von Thabo Mbeki zuerst als Vize- und später als Staatspräsident, belegt ist? Die Verwischung der Konturen der Trennung zwischen Staat und Partei führt trendfolgend dazu, dass die Macht in Händen weniger Parteikader konzentriert ist. Das alles trifft zu. Das Kontrastbild ist ein Wahlkampf, in dem eine Vielzahl von Parteien um die Gunst der Wähler stritt. Medien, die kritisch berichten und Skandale und Korruption beim Namen nennen. Forschungsinstitutionen und Zivilgesellschaftsorganisationen, die umstrittene Themen wie Parteienfinanzierung, Wahlrecht, Dezentralisierung aufgreifen und die Justiz offen verteidigen. Und ein Wahlverlauf am Wahltag, der mit vernachlässigbaren Ausnahmen als friedlich und wohl strukturiert zu charakterisieren ist. Dennoch, die Übermacht der ehemaligen Befreiungsbewegung und deren Allgegenwart in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ist sichtbar. Das Risiko leichtfertigen Umgangs mit der Macht oder des Machtmisbrauchs steigt. Es ist wahrscheinlich, dass Jacob Zuma nach seiner Amtseinführung am 9. Mai tatsächlich zuerst Kontinuität wahren und die Politik seiner Vorgängerregierung fortsetzen wird. Das gilt insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik, aber auch für weite Teile der Außenpolitik, insbesondere für die Mitwirkung in Global-Governance-Strukturen, und die afrikanische Region mit einer möglichen Revitalisierung der „African Renaissance“. Unterschiede wird es aufgrund des Gewerkschaftsein-

flusses hinsichtlich der Haltung zu Simbabwe geben. Eine Kehrtwendung in der HIV/Aids-Politik wurde bereits mit der Ernennung von Barbara Hogan zur Gesundheitsministerin der Übergangsregierung von Kgalema Motlanthe vollzogen. Eine Regierung Zuma wird überdies Wert darauf legen, volksnäher zu sein. Für die Weiterentwicklung des demokratischen Systems

in Südafrika sind eher andere Fragestellungen ausschlaggebend. Es geht um die Herausbildung und Festigung einer demokratischen Kultur und die Stärkung der Institutionen des demokratischen Staatswesens. Der laxe Umgang führender Politiker aus dem ANC mit der Justiz und der zunehmende Parteieinfluss auf staatliche Institutionen sowie die parteipolitisch bestimmte Personalpolitik im gesamten öffentlichen und parastaatlichen Sektor haben einen Vertrauensverlust in die Demokratie, die Politik, den politischen Prozess und das Rechtssystem zur Folge. Tatsächlich belegen die Zahlen des *Transformation Audit* des *Institute for Justice and Reconciliation* (IJR) aus dem Jahr 2007 einen deutlichen Rückgang des Vertrauens in die Institutionen, der mit 10,4 Prozent binnen Jahresfrist für die Regierung das negativste Ergebnis ausweist. Die Performance der Regierung hinsichtlich Transparenz und Rechnungslegung nahm im gleichen Zeitraum um 27,6 Prozentpunkte auf 39,1 Prozent ab.

VERFASSUNG, JUSTIZ- UND RECHTSSYSTEM

Der ehemalige *Chief Justice* des *Constitutional Court*, Arthur Chaskalson, bezeichnete in einem bemerkenswerten Kommentar die Verfassung des Landes als „Cornerstone of our democracy“. Darin arbeitete er die Bedeutung der Verfassung als oberstes und imperatives Gesetz der Republik heraus, deren Vorgaben zwingend zu erfüllen seien. Der Grund für das leidenschaftliche Plädoyer des ehemaligen *Chief Justice* für die uneingeschränkte Respektierung beider Institutionen ist ein ernster. Im Zusammenhang mit den Anklagen gegen den Präsidentschaftskandidaten Jacob Zuma wurden die Verfassungsrichter von führenden Mitgliedern des ANC als Konterrevolutionäre bezeichnet, der Status des Verfassungsgerichts wurde hinterfragt. In diesen Kontext reiht sich der Fall des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs im Western Cape, Judge John Hlope, ein. Er wurde des Versuchs beschuldigt, zwei Richter des Verfassungsgerichts zu beeinflussen, damit sie zugunsten von Jacob Zuma entscheiden, als die Anklagen gegen ihn noch bestanden.

Kritisch für den Rechtsstaat und das Justizsystem ist die Aneinanderreihung von undurchsichtigen Vorgängen. Der Polizeichef des Landes, Jackie Selebi, wurde vom ehemaligen Staatspräsidenten trotz massiver Korruptionsanschuldigungen im Amt gehalten, weil er als Verbündeter von Thabo Mbeki galt. Der ehemalige Chief Whip des ANC, Toni Yengeni, war wegen Korruption zu vier Jahren Haft verurteilt worden. Nach nur vier Monaten verließ er das Gefängnis wegen guter Führung und wurde vom ANC mit einer Party begrüßt. In Polokwane wurde er ebenso in das National Executive Committee (NEC) der Partei gewählt, wie Winnie Madikizela-Mandela. Sie kandidierte auf Platz fünf der ANC-Liste für die Parlamentswahlen, obwohl sie rechtskräftig zu einer fünfjährigen Gefängnisstrafe verurteilt worden war. Die Betrugssaffäre im Parlament mit Reisekosten, das sogenannte Travelgate, wird verschleppt. Der enge Vertraute von Jacob Zuma und Pressesprecher des ANC, Carl Niehaus, trat zwei Monate vor der Wahl wegen völliger Überschuldung und exzessivem Lebenswandel zurück, tauchte aber jüngst bei einem Fundraising-Treffen des ANC während des Wahlkampfes wieder auf. Die Bildungsministerin von Gauteng, Angie Motshekga, nahm ihre Aufgaben nicht wahr und rechtfertigte das mit der Priorität von Parteiverpflichtungen. Die Korruptionsfälle und Entlassungen von CEOs der Parastatels häufen sich. Die staatliche Fluglinie South African Airways (SAA) benötigt nicht zuletzt deshalb ständig neue Finanzspritzen aus dem Steuerhaushalt. Und über das Monopol bei der Zusammensetzung des Vorstands der South African Broadcasting Corporation (SABC) streiten sich die beiden Lager um Thabo Mbeki und Jacob Zuma im ANC, unbeschadet der Frage, ob der Sender damit noch seiner öffentlich-rechtlichen Funktion gerecht werden kann. Die frühzeitige Entlassung von Schabir Shaik, dem bislang einzige rechtskräftig verurteilten Beteiligten im sog. Arms Deal, hat für weitere Aufregung in der Öffentlichkeit gesorgt. In dieser Anhäufung von Korruptionsfällen oder legalistischer Finesse liegt der Grund, dass in vielfältigen Kommentaren in den Printmedien, Leserbriefspalten sowie in Radiosendungen mit Bürgerbeteiligung von einer „Culture of Corruption“ die Rede ist.

Nicht zuletzt darin ist auch eine wesentliche Ursache dafür zu sehen, dass das Meinungsklima in der internationalen Medienlandschaft sich in so starkem Maße gedreht hat. Am Montag, dem 6. April 2009, gab der Präsident der *National Prosecuting Authority* (NPA) in einer Pressekonferenz bekannt, dass das Strafverfahren gegen Jacob Zuma nicht weiterverfolgt werden und 16 Anklagepunkte gegen ihn fallen gelassen würde. Seit acht Jahren wurde gegen Zuma ermittelt. Die Einstellung der Unter-

suchungen begründete der amtierende Präsident der NPA, Mokotedi Mpshe, damit, dass von Zumas Verteidigern vorgelegte Telefonmitschnitte des Geheimdienstes (*National Intelligence Agency*, NIA), politische Einflussnahme auf das Klageverfahren belegen würden. Wie die Tonbänder von der NIA zu den Verteidigern von Jacob Zuma gelangten, ist nicht geklärt. Auch wurden die Bänder der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht. Die Frage bleibt, warum Mpshe, der aufgrund der fragwürdigen Entlassung seines Vorgängers, Vusumzi Pikoli, lediglich amtierender Präsident der Anklagebehörde ist, eine solch weitreichende Entscheidung nur zwei Wochen vor den Wahlen auf der Grundlage von schwachen Argumenten traf. Weiter gehend bleibt die Frage, warum er den Fall nicht einem Gericht zur Entscheidung übertragen hat. Einig sind sich mit Ausnahme des ANC Lagers praktisch alle Beobachter darin, dass die Einstellung des Verfahrens Zuma nicht von den Anklagepunkten freispricht und folglich seine Regierungsperiode mit einem fortwährenden Verdacht belegt sein wird.

PARTEI UND STAAT

Im Vorfeld der Wahlen legte die *South African Communist Party* (SACP), die zusammen mit dem Gewerkschaftsverband *Congress of South Trade Unions* (COSATU) und dem ANC die Regierungsallianz bildet, einen radikalen Vorschlag zur Veränderung der Rolle des Kabinetts vor. Demnach sollte eine zentrale Planungs- und Organisationseinheit geschaffen werden, die die Schlüsselministerien bündelt und die Entwicklungsgesetzgebung des Staates bestimmt. Im Gegenzug dazu sollten die Kompetenzen des Finanzministeriums und der Zentralbank beschnitten werden. Im Wahlkampf rückte der ANC jedoch von der Idee der Einführung eines „super cabinet“ ab, da eine Hierarchie zu Konflikten unter den Ministern im Kabinett führen würde. Stattdessen sollte nach dem Vorschlag des „transitional teams“ des ANC ein Team gebildet werden, das die politische Autorität einer Planungskommission habe und einen strategischen Plan für die Regierung ausarbeiten soll. Dieses Team soll aus 15 Personen bestehen, außerhalb des Kabinetts angesiedelt und dem Präsidenten direkt zugeordnet sein. Nach den Wahlen würde die Regierung von Jacob Zuma eine Kommission einsetzen, die alle Ministerien, einschließlich des Finanzministeriums, überwachen soll. Dies, und die im ANC weit verbreitete Auffassung, dass die Partei seine „civil servants“ einsetze und nach deren Entscheidung auch wieder entlasse, trägt dazu bei, dass die Grenzen zwischen Staat und Partei zunehmend verschwimmen.

Problematisch ist auch der Vorschlag, das in der Verfassung verankerte „three sphere system“ zu verändern. Bereits in der zweiten Hälfte der Amtszeit von Thabo Mbeki wurde ein „political review process“ über die Rolle der Provinzen im politischen System des Landes durchgeführt. Eine Neustrukturierung oder Verminderung der derzeit neun Provinzen wird gefordert und die Notwendigkeit der Provinzparlamente an sich in Frage gestellt. Die „legislatures“ genannten Provinzparlamente sind schwach und viele Abgeordnete sind nicht auf ihr Amt und dessen Anforderungen vorbereitet. Dieses Problem würde durch eine Reduzierung der Anzahl der Provinzen mit möglicherweise vergrößerten Parlamenten nicht gelöst. Eine Abschaffung der Provinzparlamente hätte hingegen zur Folge, dass die Kompetenzen der Provinzebene auf reine Verwaltungsfunktionen reduziert würden. Noch radikaler sind Forderungen von SACP und aus dem ANC, ein „two tier cabinet“ einzuführen, das aus einem „council of state“ und restrukturierten Flächengemeinden neben den urbanen Zentren besteht. Eine solche Entwicklung würde den in der Verfassung festgelegten dezentralen Staatsaufbau in Frage stellen und in der Konsequenz auf einen Zentralstaat mit umfassenden politischen Kompetenzen hinauslaufen. Angesichts der fortbestehenden Einparteiendominanz des ANC wäre dessen Einfluss auf das Regierungshandeln allumfassend. Der Weg in einen faktischen Einparteiensaat in Form einer elektoralen Autokratie wäre geebnet.

PROBLEMATISCHES WAHLRECHT

Die Verfassung Südafrikas schreibt für die Zusammensetzung der Parlamente ein proportionales Wahlrecht vor. Die nähere Ausgestaltung des Wahlrechts wird einem Wahlgesetz überlassen. In Südafrika wurde lediglich das Wahlrecht auf kommunaler Ebene als ein gemischtes Wahlsystem mit Wahlkreisen in Kombination mit proportionalen Listen kodifiziert. Sowohl auf nationaler als auch auf Provinzebene wurde in allen vier bisher stattgefundenen Wahlen das rein proportionale Wahlsystem mit geschlossenen Wahllisten angewandt. Der Wähler hat folglich nur die Möglichkeit, einer Parteiliste insgesamt zuzustimmen, wie sie von der jeweiligen Partei vorgegeben ist.

Kleine Parteien werden durch das Wahlsystem benachteiligt, obwohl dieses zunächst inklusive Wirkungen für Minderheiten hat, zumal keine Einstiegsklausel für den Einzug ins Parlament vorgegeben ist. Bevorteilt wird jedoch die Regierungspartei, vor allem in einem nur von einer Partei

dominierten System. Diese Partei setzt die Agenda, hat die finanziellen, personellen und strukturellen Ressourcen, die Wähler über Massen-Marketing zu erreichen, und verfügt über bekannte Führungspersönlichkeiten. Schwache Kandidaten auf der Liste müssen sich nicht im direkten Wettbewerb mit Bewerbern anderer Parteien messen. Die Programmatik der einzelnen Parteien verliert weitgehend an Bedeutung, da sachorientierte Debatten zwischen den Kandidaten auf Wahlkreisebene die Ausnahme bleiben. Auch eine Überprüfbarkeit der Leistung einzelner Abgeordneter ist nicht möglich. Ebenso kann die Erfüllung oder Nichteinhaltung von Wahlversprechen und Zusagen vor der Wahl einzelnen Abgeordneten bei diesem Wahlsystem nicht zugerechnet werden und geht in der Parteianonymität unter. Die Position des einzelnen Abgeordneten gegenüber seiner Partei bleibt schwach, was schwache Parlamente zur Folge hat. Denn wenn ein Abgeordneter seine Wiederwahl anstrebt, muss er sich bemühen, es wieder auf die Parteiliste zu schaffen – ein entsprechendes Abstimmungsverhalten im Parlament ist die Voraussetzung dafür. Die Parlamente nehmen folglich ihre Aufgaben als Legislative und ihre Aufsichtsfunktion gegenüber der Regierung kaum wahr. Sie werden als „rubberstamp“ Parlamente abgetan und deshalb von den Menschen als teurer Luxus wahrgenommen. Ein weiteres wichtiges Element der checks and balances ist damit weitgehend wirkungslos. Konkrete Empfehlungen für eine Reform des Wahlrechts liegen bereits seit 2002 vor. Das *Electoral Task Team* (ETT) unter Leitung von Frederik van Zyl-Slabbert sprach sich in seinem Mehrheitsvotum für ein gemischtes Wahlrecht aus. Der ANC lehnt jedoch Gespräche über eine Wahlreform stets ab.

REGELUNGSBEDARF BEI DER PARTEIFINANZIERUNG

Die öffentliche Parteienfinanzierung ist in Sektion 236 der Verfassung sowie dem *Public Funding of Represented Political Parties Act* (Art 103) von 1997 geregelt und wird über die IEC kontrolliert. Es gibt allerdings keinerlei Regelungen für sonstige Formen der Parteienfinanzierung. Der massive Materialeinsatz bei den zurückliegenden Wahlen, insbesondere durch den dominanten ANC, lässt jedoch den Schluss zu, dass die private Finanzierung der Parteien im Vergleich einen wesentlich größeren Umfang erreicht. Das *Institute for Democracy in South Africa* (IDASA) verlangt deshalb eine transparente Regelung der nicht-staatlichen Parteienfinanzierung. IDASA schätzt, dass bereits in 2004 die private Parteifinanzierung die öffentlichen Mittel von etwa 100 Millionen Rand um das Drei- bis Fünffache überstieg. Bisher lehnten sowohl die großen Parteien als auch

die Wirtschaftsunternehmen eine Regelung ab. 2003 führte IDASA eine Klage gegen die fünf größten politischen Parteien mit dem Ziel, diese zur Veröffentlichung von Spenden über 50.000 Rand zu verpflichten. Das Gericht lehnte die Klage ab und verwies auf die Zuständigkeit des Parlaments für eine entsprechende gesetzliche Regelung. Inzwischen hat sich das Meinungsklima verändert. Aufgrund der öffentlichen Kritik, die Wirtschaftsunternehmen würden mit ihrer Spendenpolitik die Wahlen beeinflussen, legten einige Konzerne die Beträge für die Wahlen 2009 und deren Verteilung auf die Parteien offen. Die Bereitschaft der großen Unternehmen, an einer transparenten Regelung der privaten Parteienfinanzierung konstruktiv mitzuwirken, steigt. Allerdings verlangt der Privatsektor, dass Spenden an politische Parteien umfassend zu regeln und ausländische Zuweisungen an Parteien einzubeziehen sind. Dabei ist vor allem die finanzielle Unterstützung des Wahlkampfs des ANC durch die Regierungsparteien in Libyen, Angola, China, Indien und Äquatorialguinea gemeint. Die Annahme von Wahlkampfhilfe aus dem Ausland wird nicht bestritten. Der ANC legt lediglich Wert darauf, dass er das Geld von Parteien und nicht von ausländischen Regierungen erhalten habe. Ohne eine Regelung von privaten Spenden an politische Parteien ist das Risiko von Korruption, insbesondere in Verbindung von öffentlichen Aufträgen, und der Einflussnahme auf außenpolitische Entscheidungen der Regierung besonders hoch. Beispielhaft steht hier die Entscheidung der Regierung, dem Dalai Lama ein Visum für die Einreise nach Südafrika zu verweigern. Als Grund werden die guten Wirtschaftsbeziehungen mit China angeführt.

Ein transparentes Regelwerk des gesamten Finanzwesens der politischen Parteien ist sicherlich nicht die einzige, aber eine wesentliche Voraussetzung dafür, einen fairen und chancengerechten Wettbewerb in einem pluralistischen Parteiensystem für Südafrika herzustellen.

POLITISCHE PARTEIEN UND ZIVILGESELLSCHAFT

Die Wahlen haben das Kräfteverhältnis zwischen den politischen Parteien lediglich leicht verschoben, aber substanzell nur begrenzt verändert oder gar verbessert. Den Oppositionsparteien ist es somit nicht gelungen, ihr vereinigtes Gewicht zu erhöhen und damit ihren Einfluss zu verstärken. Ohne direkt gewählte Abgeordnete bleiben die Parlamente schwach, die Abgeordneten von den Parteien abhängig. Positiv ist, dass der Justizsektor bislang seine Unabhängigkeit weitgehend bewahrt hat. Die Defizite

der Oppositionsparteien sind unübersehbar. Im Wahlkampf fand nur selten eine programmatische Auseinandersetzung mit Tiefgang statt. Meist gingen die Aussagen über allgemeine Zielformulierungen wie Abbau von Arbeitslosigkeit, Schaffung von Arbeitsplätzen, bessere Bildung, Bekämpfung von HIV/AIDS usf. nicht hinaus. Die unzähligen Wahlversprechen blieben inhaltsleer. Es scheint, dass die Zivilgesellschaft Südafrikas eine neue Herausforderung zu bestehen hat. Im Befreiungskampf hat sie bewiesen, dass mit einem klaren Ziel vor Augen Veränderung erreichbar ist. Zu viele CSOs sind seit der Transformation (opportunistisch) unter das Dach der „big church“ geschlüpft, auf der der ANC seine Einparteien-dominanz gründet. Die Zivilgesellschaft muss dies erkennen und ihre kritische Distanz zur dominanten Macht zurückgewinnen.

Sie kann dann Defizite der politischen Parteien ausgleichen und konstruktiv sowohl ihre Kontrollfunktion ausüben als auch eine Vordenkerrolle übernehmen. Südafrika braucht auf absehbare Zeit eine intellektuell gestaltende, praxisnahe und anwendungsorientiert arbeitende Zivilgesellschaft, die den so erfolgreich bewältigten und friedlichen Transformationsprozess demokratisch weiter entwickelt. Daneben bleibt der Parteibildungsprozess zentrale Aufgabe.

QUO VADIS SÜDAFRIKA?

Aufbruchsstimmung begleitete die Gründung der neuen Partei COPE, flachte dann aber schnell ab. Dennoch: Die Vorwahlphase war durch ein hohes Maß an Mobilisierung geprägt. Eine Rekordzahl von 23 Millionen Wählern schrieb sich in die Wahlregister ein, darunter drei Millionen Erstwähler. Am Ende blieb die Wahlbeteiligung mit 77 Prozent aber nur konstant. Nimmt man die gesamten Wahlberechtigten und nicht die eingeschriebenen Wähler als Basis, liegt sie nur bei knapp 60 Prozent. Für das junge Post-Apartheid-Südafrika eigentlich eine wenig zufriedenstellende Zahl. Unbefriedigend, gar besorgniserregend, auch das Ergebnis der bereits zitierten TNS-Research (Taylor Nelson Sofres) Umfrage vom Februar 2009, nach der jeder Zehnte Südafrikaner beabsichtigt, das Land zu verlassen. Dies sollte die politisch Verantwortlichen nachdenklich stimmen. Es ist an ihnen, die Lebensbedingungen in dem afrikanischen Wohlstandsland so zu gestalten, dass die Menschen gerne dort leben und weitere, zur Stärkung der Wirtschaftskraft des Landes, hinzukommen. Die Gründergeneration des neuen Südafrika tritt ab. Helen Suzman verstarb kürzlich im Alter von 91 Jahren. Nelson Mandela ist gebrechlich, gilt aber

weiter als moralisches Gewissen auch seiner Partei, des ANC. Zwischenrufe von Desmond Tutu oder FW de Klerk, ebenso wie Mandela Friedensnobelpreisträger, verhallen meist ungehört. Mangosuthu Buthelezi streitet in hohem Alter für Grundrechtsgarantien, die Armen und Maßnahmen gegen HIV/Aids. Wer wird deren Erbe weiterentwickeln, Freiheit und Frieden, Gleichberechtigung und Chancengerechtigkeit für alle Südafrikaner (auch ohne Parteibuch) politisch umsetzen?

DIE ERSTEN 100 TAGE DER REGIERUNG ZUMA

29.07.2009

Julia Weber

Wären die Weltstars des Fußballs im Juni nicht zum Confederations-Cup nach Südafrika gereist, hätte die internationale Presse nicht viel aus dem Land am Kap der Guten Hoffnung zu berichten gehabt. Die Welle der Aufmerksamkeit, die im Frühjahr das Land überschwemmte, ist verebbt. Nach dem erneut überwältigenden Wahlsieg des *African National Congress* (ANC) am 22. April 2009 und der viel beachteten Vereidigung Jacob Zumas zum vierten Staatspräsidenten des „Neuen Südafrikas“ scheint es ruhiger geworden zu sein. Der Präsident selbst zeigt sich nur selten in der Öffentlichkeit. Über die Ausrichtung seiner neuen Regierung gibt es viele Fragezeichen. Doch der Alltag in Südafrika sieht alles andere als ruhig aus: Unter der Oberfläche brodelt es.

100 Tage sind seit dem Wahlsieg des ANC unter der Führung Jacob Zumas vergangen. Auf den Straßen des Landes macht sich der Unmut breit. Ein Streik in der Bauindustrie hat die Arbeiten an den WM-Stadien zeitweise zum Erliegen gebracht. Ärzte, Müllmänner, Minenarbeiter sowie Mitarbeiter der Kommunen streiken ebenfalls. Und in den Townships sind Proteste gegen die schlechte Dienstleistungserbringung („service delivery“) der Regierung ausgebrochen. In manchen Gemeinden

werden Fahrzeuge und öffentliche Gebäude angezündet, Lokalpolitiker beschimpft und im schlimmsten Falle angegriffen.

Es waren vor allem die ärmsten Teile der Bevölkerung, die Jacob Zuma am 22. April ins höchste Amt des Staates verholfen haben. Von ihm, dem Mann des Volkes, erhofften sie sich eine schnelle Verbesserung ihrer Lebensbedingungen. Jetzt erwarten sie von Zuma, dass er seine vielen Versprechen aus dem Wahlkampf auch einlöst. Doch die Freude über den Wahlsieg ist vorbei. Ernüchterung und Wut machen sich breit. Am vergangenen Sonntag, 26. Juli, zwei Wochen nach dem Ausbruch gewalttätiger Auseinandersetzungen zwischen Township-Bewohnern und Polizei, hat Zuma zum Ende der Gewalt aufgerufen – und erklärt, er brauche mehr Zeit, um Korruption zu beenden und die Lebensbedingungen der Massen zu verbessern. Mehr Zeit wollen und können ihm die meisten Südafrikaner aber nicht geben. Die Armut ist in Südafrika nach wie vor auf dem Vormarsch – auch fünfzehn Jahre nach Ende der Apartheid.

Einer jüngsten Studie des South African Institute of Race Relations vom Juli 2009 zu Folge leben rund 70 Prozent der südafrikanischen Kinder in Armut. Die Zahl der Waisen in der schwarzen Bevölkerungsschicht ist in den vergangenen fünf Jahren um rund ein Viertel gestiegen, so dass die Zahl der von Kindern geführten Haushalte bei mittlerweile 148.000 liegt. Jacob Zuma ist erst seit drei Monaten an der Macht. Auf fließend Wasser, Strom und Häuser warten viele Südafrikaner aber schon seit den ersten demokratischen Wahlen vor fünfzehn Jahren. 2,6 Millionen von den im *Reconstruction and Development Plan* versprochenen 4,7 Millionen Häusern hat die ANC-Regierung bislang geliefert. Das ist beachtlich – liegt aber unter dem Versprochenen.

Die jüngsten Ausschreitungen in den Townships lediglich auf die fehlende „service delivery“ des Staates zurückzuführen, greift für Frans Cronje vom Institute for Race Relations allerdings zu kurz. Für ihn gibt es fünf weitere Gründe dafür, warum die Menschen knapp drei Monate nach den Wahlen mit ihrer Geduld am Ende sind: Ungleichverteilung, Arbeitslosigkeit, ein nicht funktionierendes öffentliches Schulsystem, fehlgeschlagene *affirmative action* und eine schwache Strafverfolgung. Damit spricht Cronje in seinem Bericht genau die Bereiche an, die Südafrika seit Jahren am meisten zu schaffen machen und über Erfolg oder Misserfolg der Ära Zuma entscheiden werden. Arbeitslosigkeit und Armut bilden nach wie vor wichtige wirtschafts- und sozialpolitische

Herausforderungen. Die extrem ungleiche Einkommensverteilung hat sich seit dem Ende der Apartheid vertieft. Mit einem Gini-Index von 57,8 in 2007/2008 nimmt Südafrika im weltweiten Vergleich einen der letzten Plätze ein. Nur wenige andere Länder in Afrika (z.B. Namibia) und Südamerika (z.B. Brasilien) weisen eine ähnlich hohe Ungleichheit der Einkommensverteilung auf.

SCHLIMMSTE REZESION SEIT DREISSIG JAHREN

Zur ohnehin schwierigen wirtschaftlichen Lage kommt die globale Finanzkrise, die Südafrika mit einiger Verzögerung nun ebenfalls getroffen hat. Zum ersten Mal seit 17 Jahren befindet sich das Land in einer Rezession – mit 6,4 Prozent Minuswachstum im 1. Quartal 2009 ist es die schlimmste seit knapp 30 Jahren. Ohne die rund 70 Milliarden Euro schweren Programme zur Verbesserung der Infrastruktur im Hinblick auf die Fußballweltmeisterschaft in 2010 würde die Bilanz noch ernüchternder ausfallen. Die offizielle Arbeitslosenquote liegt im zweiten Quartal 2009 bei 23,6 Prozent (23,5 Prozent im 1. Quartal), doch die tatsächliche Zahl wird auf 40 Prozent geschätzt. Einem Bericht von *Statistics SA* vom 28. Juli zu Folge wurden in den Monaten April bis Juni 2009 insgesamt 267.000 Arbeitsplätze abgebaut. Der Arbeitsmarkt ist so von 17,8 Millionen Arbeitsplätzen auf 17,5 Millionen geschrumpft. Besonders besorgniserregend, schreibt der *Business Day* am 29. Juli 2009, sei die hohe Zahl an „entmutigten“ Arbeitslosen. 302.000 weitere Arbeitslose haben es demnach aufgegeben, sich offiziell als arbeitsuchend zu melden. Viele von ihnen versuchen nun, im informellen Sektor ihren Lebensunterhalt zu sichern. Nimmt man diese Zahl in die Statistik mit auf, steigt die Arbeitslosenquote gleich auf 32,5 Prozent. Bislang liegt seitens der Regierung kein Vorschlag zur Krisenbewältigung vor. Die im Vorfeld der Wahl von Zuma versprochenen Maßnahmen, die die Auswirkungen der Rezession dämpfen sollen, lassen weiterhin auf sich warten.

NEUES KABINETT UM SECHS MINISTERIEN ERWEITERT

Als erste Amtshandlung hat Zuma im Mai sein Kabinett vorgestellt: Sechs neue Ministerien und insgesamt 34 Minister gehören ihm an. Die im Ausland mit Erleichterung zur Kenntnis genommene erneute Berufung des ehemaligen Finanzministers Trevor Manuel als Chefstratege ins Kabinett Zuma ist zwar Ausdruck dafür, dass der als Linkspopulist geltende Zuma sich nicht ausschließlich mit Kommunisten und Gewerkschaftern in sei-

nem engsten Stab umgibt. Doch welche Aufgaben Trevor Manuel in seinem neuen Amt als Superminister genau erledigen soll, ist auch 100 Tage nach der Wahl unklar. Bekannt ist nur, dass der neue Planungsstab im Präsidialamt unter Leitung Manuels die Strategie der Administration Zuma ausarbeiten soll. Die Gefahr der Zentralisierung von Macht bleibt. Dafür spricht auch die Aussage des neuen Ministers für *Cooperative Governance and Traditional Affairs* (ehemals *Department of Provincial and Local Government*), Sicelo Shiceka, die Notwendigkeit der Provinzen zu überprüfen. Die Forderung, die derzeit neun Provinzen zu reduzieren oder gar ganz abzuschaffen, ist nicht neu. In der Resolution von Polokwane aus dem Dezember 2007 ist dieses Vorhaben bereits festgehalten. Erstmals hat aber mit Shiceka Anfang Juli ein Minister entsprechende Pläne öffentlich angedeutet. Eine solche Entwicklung, die den in der Verfassung festgelegten dezentralen Staatsaufbau in Frage stellen und auf einen Zentralstaat hinauslaufen könnte, würde den Einfluss des dominanten ANC festigen und die unteren Ebenen des Staates entmachten. Das „Problem“ des von der Opposition geführten Westkaps würde sich durch eine Reform der Provinzen von selbst erledigen, der ANC könnte mit einer Neustrukturierung eine strukturelle Mehrheit sichern und seinen Einfluss zurück erobern.

KORRUPTION LÄHMT DIE REGIERUNG

Dass es die Regierung seit 1994 geschafft hat, 2,6 Millionen Häuser für Bedürftige (*Reconstruction and Development Programme*) zu bauen, hält Cronje angesichts der weit verbreiteten Korruption für eine erstaunliche Leistung. In der Tat hat die Korruption in Südafrika eine lähmende Wirkung auf das Funktionieren von Wirtschaft und Regierung. Die wenigsten der 34 Mitglieder des neuen Kabinetts Zuma haben in den ersten Wochen ihrer Amtsperiode anders auf sich aufmerksam gemacht, als mit der Zurschaustellung ihrer neuen Luxuslimousinen. Zumas Reaktion auf die zweifelhaften Geschenke der Wirtschaft an seine Minister ließ einige Tage auf sich warten: Die Annahme solch wertvoller Geschenke sei „nicht empfehlenswert“, ließ der Präsident, der in den vergangenen drei Monaten ungewöhnlich still geworden ist, verlauten. Kurze Zeit später machte das „Department of Communications“ allerdings ebenfalls mit einem Limousinen-Skandal auf sich aufmerksam: Für den neuen Minister wurden gleich zwei neue Fahrzeuge, zwei BMW 750i, im Wert von je rund 1,1 Millionen Rand gekauft. Helen Zille, Parteivorsitzende der *Democratic Alliance* (DA) und neue Premier des Western Cape, kritisierte die Anschaffung als nur

eins von vielen Beispielen des verschwenderischen Verhaltens der ANC-Regierung. Missbräuchliche Einflussnahme, Bestechung und Gefälligkeiten gäben erheblichen Anlass zur Besorgnis und würden einer effizient funktionierenden Regierung im Wege stehen, so Zille. Für das eigene Kabinett im Western Cape hat Zille strenge Sparsamkeit verordnet. Den Maßnahmenkatalog zur Umsetzung der selbst verordneten Sparsamkeit hat sie auch der nationalen Regierung übergeben – bislang kam dazu keine Reaktion. Zille, die mit der DA das Western Cape gewonnen hat und somit die einzige von der Opposition geführte Provinzregierung stellt, scheint mit ihrem Wahlprogramm Ernst machen zu wollen. Korruptionsbekämpfung, „service delivery“ und die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien stehen für die DA im Mittelpunkt. Die Offizielle Opposition will den Südafrikanern zeigen, dass eine effektive Regierungspolitik möglich ist – und hat in den vergangenen drei Monaten mit der inhaltlichen Arbeit am Kap begonnen. Sehr zum Ärger des ANC, dem die DA-geführte Regierung in Kapstadt natürlich ein Dorn im Auge ist. Während Zilles erste Monate im Amt durchaus Anlass zur Hoffnung geben, ist es um die restlichen Oppositionsparteien im Land ebenfalls still geworden. Lediglich der vor wenigen Monaten noch so enthusiastisch gefeierte *Congress of the People* (COPE), schafft es in die Schlagzeilen – mit innerparteilichen Streitigkeiten. Lynda Odendaal, stellvertretende Vorsitzende der neu gegründeten Opposition, trat im Juli vom Amt zurück mit der Begründung, COPE sei nicht mehr die Partei, in der sie wenige Monate zuvor eingetreten sei. Von einem angeblichen Machtkampf zwischen Parteivorsitzendem Mosiuoa „Terror“ Lekota und dem ersten Stellvertreter, Mbhazima Shilowa, hatten schon vor der Wahl die Medienspekulationen um COPEs Zukunftsfähigkeit angeheizt.

UNABHÄNGIGE JUSTIZ? FREIE MEDIEN?

Neben der „service delivery“ und Korruption sind Rechtsstaat und die Unabhängigkeit der südafrikanischen Justiz entscheidende Themen, die von den Oppositionsparteien aufgegriffen werden und von den Medien kritisch begleitet werden müssen. Zwar hat der ANC seine verfassungsändernde Mehrheit am 22. April 2009 verloren, doch sind subtilere Eingriffe in die Justiz zu beobachten. Die Diskussion um eine mögliche Ernennung John Hlophe zum Verfassungsrichter ist nur ein Beispiel dafür: Hlophe, Präsident des Obersten Gerichtshofs im Western Cape, wird des Versuchs beschuldigt, zwei Richter des Verfassungsgerichts zu beeinflussen, damit sie in den Gerichtsverfahren gegen Jacob Zuma zugunsten des Parteipräsidenten entscheiden. Nun, nachdem alle Verfah-

ren gegen Zuma eingestellt worden sind, steht zur Debatte, dass Hlophe von Zuma zum Verfassungsrichter, wenn nicht gar zum Präsidenten des Verfassungsgerichts ernannt wird. Eine vorbereitende Anhörung gegen Hlophe soll nach einer jüngsten Entscheidung der *Judicial Service Commission* (JSC) nun hinter verschlossenen Türen stattfinden. Kate Hofmeyr, Anwältin der angesehenen Wochenzeitung *Mail & Guardian*, reichte daraufhin einen dringenden Antrag beim South Gauteng High Court ein, um die Öffentlichkeit zu der Anhörung zuzulassen. Schon im vergangenen Jahr hatte dasselbe Gericht entschieden, die Medien zur ersten Anhörung Hlophes im Interesse der Transparenz zuzulassen. Wie das Verfahren diesmal ausgeht ist unklar. Jüngste Stellungnahmen aus der JSC geben Anlass zur Sorge darüber, wie es um die Gewaltenteilung und Medienfreiheit in Südafrika bestellt ist: „Where do they acquire such a right, my lord“, wird JSC-Anwalt Bashir Valli am 29. Juli vom Sowetan zitiert. Die Medien hätten absolut keinerlei Rechte, an den Verhandlungen und den Anhörungen des Gerichts teilzunehmen, so Valli, der damit wohl auf Zustimmung in höchsten ANC-Kreisen stoßen dürfte.

Der laxen Umgang führender ANC-Politiker mit der Justiz, der sich schon im eingestellten Verfahren gegen Zuma gezeigt hat, der zunehmende Parteieinfluss auf staatliche Institutionen sowie die parteipolitisch bestimmte Personalpolitik im öffentlichen Sektor haben nicht nur einen Vertrauensverlust in Demokratie und Rechtssystem zur Folge, sondern bedrohen das gesamte System der gegenseitigen Kontrolle (Checks-and-Balances). Um dem entgegen zu wirken hat – wiederum – die DA bekannt gegeben, dass sie alle rechtlichen Schritte einleiten werde, um Jacob Zuma doch noch vor Gericht zu bringen. Bereits im April hatte die DA einen Antrag gestellt, die Entscheidung der *National Prosecuting Authority* (NPA) zu überprüfen. Die NPA hatte am 6. April, also kurz vor den Wahlen, entschieden, die diversen Verfahren gegen Zuma (unter anderem wegen Korruption, Bestechung und Betrug) einzustellen.

TOGO

TOGO MIT NEUEM PREMIERMINISTER

REGIERUNG BESCHLIESST NOTPROGRAMM ZUM WIEDERAUFBAU DES LANDES

08.01.2009

David Robert

Am 7. September 2008 wurde der neue Premierminister Fossoun Houngbo ernannt. Premierminister Houngbo folgt auf den nach den Wahlen 2007 ernannten Komplan Mally. Der neue Mann an der Spitze kommt aus dem Ausland und war vorher für das Regionalbüro des PNUD in Dakar tätig. Die Hoffnung, welche der Präsident in ihn setzt, ist vor allem die reibungslose Abwicklung der internationalen Anträge an die Gebergemeinschaft. Der neue Premier ist ein Technokrat und verfügt in Togo über keine politische Haushmacht. Eigenes politisches Gewicht bringt er somit nicht ein in die Regierung. Die starke Verbindung und Abhängigkeit mit dem Präsidenten dürfte deshalb die Stärke und Schwäche des neuen Premierministers sein. Am 15. September stellte Fossoun Houngbo seine neue Regierung mit 28 Ministern vor. Die Schlüsselbereiche Finanzen, Wirtschaft und Innenministerium (Administration Territorial) blieben unverändert. Der Staatspräsident übt weiterhin die Funktion des Verteidigungsministers aus. Weitere Besonderheit ist sicherlich auch, dass der Vorgänger im Amt des Premierministers, Komplan Mally als Gesundheitsminister der neuen Regierung angehört.

Bei der Regierungsbildung achtete der Präsident Gnassingbé darauf, dass auch Vertreter anderer Parteien in der Regierung berücksichtigt werden. Mitglieder der anderen im Parlament vertretenen Parteien, wie CAR oder UFC, sind nicht vertreten, aber die so genannte außerparlamentarische Opposition. Dem Präsident ist wichtig, dass es keine reine RPT Regierung ist. Dies ist einmal wichtig für das Image von Togo nach Außen und zum anderen hat er im Rahmen des Demokratisierungsprozesses mit der eigenen Partei und seinem Bruder Kpacha fast mehr Probleme als mit der Opposition. In der Regierungserklärung vor dem Parlament am 16. September gab Houngbo folgende Schwerpunkte seiner Regierung bekannt. Das erste Ziel der Regierung ist, die beschlossenen Maßnahmen zur Reform des Staates und zur Wiederbelebung der Wirtschaft umzusetzen und für den Durchschnittsbürger spürbar die Lebensumstände zu verbessern. Das zweite Ziel der Regierung Houngbo besteht darin, die institutionellen Reformen fortzuführen, die im Rahmen der Allparteien-Vereinigung 2006 getroffen wurden. Der Reformprozess soll den nationalen Dialog weiterführen und sich an den Millenniumszielen orientieren. Die Regierung Houngbo will den wirtschaftlichen Neuanfang wagen und hat deshalb verschiedene Sofortprogramme auf den Weg gebracht. Für 2008 bis 2010 wurde ein Prioritätenprogramm aufgestellt. Darunter befinden sich die Sektoren Erziehung, Landwirtschaft, Wasser, Gesundheit, Energie, Infrastruktur, Regierungsführung und Soziales.

NOTPROGRAMM FÜR DIE NÄCHSTEN SECHS MONATE

Unter den acht Bereichen der Priorität hat die Regierung wiederum vier Bereiche für ihr Notprogramm ausgewählt. In den vier Bereichen Infrastruktur, Landwirtschaft, Gesundheit und Erziehung sollen in den nächsten Monaten dringend benötigte Investitionen getätigt werden.

Ferner beabsichtigt die Regierung institutionelle Reformen für den Wirtschaftsbereich anzugehen. Die öffentlichen Finanzen sollen geordnet werden und die Korruption soll bekämpft werden. Die Regierung will alles tun, damit die Hilfsgelder effizient und ordnungsgemäß verwaltet werden. Die Regierung beabsichtigt ebenso, den Staat zu modernisieren und die Dezentralisierung voranzubringen. Ein Programm zur Modernisierung des Justizwesens soll ebenfalls auf den Weg gebracht werden. Das von der Regierung beschlossene Reformprogramm verdeutlicht, dass der togoische Staat praktisch neu aufgebaut werden muss. Die Politik in Togo befindet sich in dem Dilemma, praktisch in allen Bereichen sofort aktiv

werden zu müssen. Es gibt außer der Armee keine funktionierenden Einheiten des Staates. Selbst die Armee hat, nicht nur im demokratischen Bereich, sondern auch beim operativen Einsatz große Schwächen und Defizite. Bei der Überschwemmungskatastrophe in diesem Sommer, war die Armee nicht in Lage, der Bevölkerung effektive Hilfe zu leisten. Zerstörte Straßen und Brücken haben die Armee überfordert. Zur Verdeutlichung der desolaten Situation in Togo ist der Großbrand im Zentralmarkt von Lomé geeignet. Das Feuer konnte nicht von der togoischen Feuerwehr gelöscht werden, welche ohne hinreichende Wasserreserven anrückte. Erst mit der ghanaischen Feuerwehr von der nahen Grenze konnte das Feuer bekämpft werden. Das Reformprogramm der Regierung, welches auf den Zahlungen der Europäischen Union basiert, ist zwar ambitioniert, ist jedoch ein rein technokratischer Ansatz.

Wie die neue Regierung die politische Blockade in Togo auflösen will, bleibt unklar. Als Beispiel kann man die Dezentralisierung anführen. In Westafrika hat Togo sicherlich den größten Rückstand bei der Dezentralisierung, aber solange keine Kommunalwahlen durchgeführt werden, bleibt die Dezentralisierung in ihren Anfängen stecken. Der Demokratisierungsprozess stagniert. Der Präsident hofft, durch die Verbesserung der Infrastruktur dank der EU-Mittel hinreichend Popularität für die Präsidentschaftswahlen 2010 zu bekommen. Die größte Oppositionspartei, UFC hingegen, ist an einer konstruktiven Mitarbeit nur bedingt interessiert, da sie den Machtwechsel für 2010 anstrebt. In diesem Klima bemüht sich keine Seite wirklich um Fortschritte im demokratischen Bereich.

Anstatt im Parlament über Reformen zu reden, bevorzugt die Regierung die Einrichtung eines ständigen Konsultationsrates, in dem außerparlamentarische Parteien, die traditionellen Führer (Könige) und die Zivilgesellschaft vertreten sind. Die Regierung kann so, Diskussionen besser verwässern, da vielfältige Interessen vertreten sind, auf welche die Regierung Einfluss nehmen kann. Die Herausforderung für Togo bis zu den Präsidentschaftswahlen ist es, ein Dialogklima zu schaffen, in denen die Wahlen friedlich verlaufen. Diese Voraussetzungen sind bisher nicht gegeben, weil insbesondere die Wahlkreiseinteilung von den Oppositionsparteien als zutiefst ungerecht empfunden wird.

ERSTMALS EIN DEMOKRATISCHER WECHSEL AN EINER PARTEISPITZE IN TOGO

NEUER VORSITZENDER DER OPPOSITIONSPARTEI COMITÉ D'ACTION
POUR LE RENOUVEAU (CAR) SETZT AUF JUGEND UND WIRTSCHAFT

10.02.2009

David Robert

Erstmals in der Geschichte Togos hat ein Parteiführer freiwillig sein politisches Amt an einen jüngeren Nachfolger abgegeben. Der Parteigründer und ehemalige Premierminister Yawovi Agboyibo trat vom Vorsitz seiner Partei CAR zurück und übergab den Stab an den jüngeren Anwalt Dodji Apevon. Agboyibo macht somit nach den verlorenen Parlamentswahlen von Ende 2007 den Weg frei für eine Verjüngung und Neuausrichtung der Partei. Dieses Verhalten unterscheidet sich erheblich von dem sonst in Togo praktizierten Senioritätsprinzip. Nicht nur der Wechsel im Vorsitz, sondern ebenso die Verjüngung des Vorstandes ist im afrikanischen Kontext ungewöhnlich. Der neue Parteivorsitzende Apevon, der zum Jahresbeginn sein Programm vorstellte, will in erster Linie durch eine Verjüngung und durch ein klares thematisches Profil die Partei für die Präsidentschaftswahlen im Jahr 2010 in Position bringen. Neben dem Eintreten für einen gewaltfreien demokratischen Wechsel soll vor allem die Ausrichtung an einer marktwirtschaftlichen Wirtschafts-

ordnung mit sozialem Ausgleich das Markenzeichen der Partei werden. Togo, so das Programm des neuen Parteivorsitzenden, soll ein moderner Staat werden – ohne Korruption und mit effizienter Verwaltung. Vor allem die eigene wirtschaftliche Entwicklung, glaubt Apevon, kann das Land aus der Krise führen.

Mit dem neuen Parteivorsitzenden wurden zahlreiche jüngere Mitglieder in den Vorstand aufgenommen und der Posten eines Generalsekretärs geschaffen. Gleichzeitig soll mit der Position eines Generalsekretärs auch eine Modernisierung der Parteistruktur eingeleitet werden. CAR will verstärkt eine Mitglieder- und Programmpartei werden, was für eine afrikanische Partei ungewöhnlich ist. Die Krise nach der Wahlniederlage von Ende 2007 soll so als Chance für einen Neuanfang genutzt werden. Die Mitglieder im Lande sollen nicht nur besser informiert, sondern auch stärker als bisher in die Diskussionen der Parteispitze eingebunden werden. Um dies zu gewährleisten, stellte der neue Vorsitzende neue Kommunikationsstrukturen der Partei vor und kündigte eine Strategieklausur im Februar an.

Mit dem Rücktritt des Parteigründers und langjährigen Vorsitzenden Agboyibo tritt die Oppositionspartei CAR in eine neue Phase ihrer Entwicklung und es ist nach der Wahlniederlage bei den Parlamentswahlen 2007 eine Neudefinition der Partei ist nötig. Bei den Präsidentschaftswahlen 2010 muss CAR sich behaupten zwischen dem aktuellen Präsident Faure Gnassingbé der nicht nur den Vorteil der Macht hat, sondern mit 38 Jahren auch die jüngere Generation afrikanischer Führer verkörpert. Auf der anderen Seite wird Gilchrist Olymbio, 70 Jahre alt, der historische Führer der *Union des Forces de Changement* (UFC) und Sohn des ersten Staatspräsidenten, der Mitbewerber von CAR sein.

So notwendig die organisatorische und programmatiche Neuaustrichtung auch sein mag, die Präsidentschaftswahlen werden vor allem Persönlichkeitswahlen sein. Ob der noch unbekannte neue Parteivorsitzende bei diesen Wahlen bestehen kann, ist unklar. Sollte die Partei den ehemaligen Vorsitzenden und derzeitigen Ehrenvorsitzenden Agboyibo doch noch einmal zur Wahl aufstellen, würde dies den Erneuerungskurs der Partei unglaublich erscheinen lassen.

Realistischerweise kann man nicht von einer realen Machtoption für 2010 ausgehen. Die Partei CAR ist durch die Jahre der Diktatur finanziell und personell schwer angeschlagen. Zahlreiche Attentate und Gewaltakte gegen Mitglieder der CAR haben die Partei geschwächt. Trotz allem verfügt die Partei über eine erstaunliche Mitgliederbasis und viel Zuspruch bei der jüngeren Generation. Durch die konsequente Gewaltfreiheit der Partei hat sich diese in den letzten siebzehn Jahren ein erhebliches demokratisches Ansehen erarbeitet. Eine Chance auf einen Machtwechsel kann es in Togo nur geben, wenn die beiden größten Oppositionsparteien UFC und CAR sich für die Präsidentschaftswahlen 2010 auf einen gemeinsamen Kandidaten einigen können. Gespräche hierüber gibt es, ob sie zum Erfolg führen, bleibt abzuwarten. Da die Präsidentschaftswahlen nur einen einzigen Wahlgang kennen, dürfte ein Sieg des Amtsinhaber Faure Gnassingbé sicher sein, sollte sich die Opposition nicht im Vorfeld auf einen gemeinsamen Kandidaten verständigen. Eine gemeinsame Wahlallianz dürfte sich nur realisieren lassen, wenn auch der UFC ein neues Kapitel seiner Geschichte aufschlägt und einen Generationenwechsel an der Spitze einleitet.

GROSSE FRUSTRATION IM LANDE

Die Stimmung im Lande ist von Frustration geprägt. Die Menschen hatten zu große Erwartungen an die Wiederaufnahme der Entwicklungskooperation mit der Europäischen Gemeinschaft. Die Entwicklungsprojekte werden allmählich auf den Weg gebracht, benötigen jedoch Zeit. Aus diesem Grund hat die Regierung nun ein Jahr nach den Wahlen mehrere Sofortprogramme auf den Weg gebracht, um der wachsenden Enttäuschung etwas entgegen zu setzen. Gleichzeitig nahm der togoische Staat bei der Afrikanischen Entwicklungsbank einen Kredit in Höhe von fünf Milliarden CFA-Franc (*Franc de la Communauté Financière de l`Afrique*) auf, umgerechnet rund 7,6 Millionen Euro, um die nötigsten Straßenbaumaßnahmen in Lomé durchzuführen.

In diesem Umfeld zeigt die Regierung keine Bestrebungen, vor den Präsidentschaftswahlen Anfang 2010 noch Kommunalwahlen abzuhalten, denn die Regierungspartei RPT müsste mit einer Niederlage rechnen. Während der wirtschaftliche Aufschwung noch auf sich warten lässt, sind die politischen Reformen fast ganz zum Stillstand gekommen.

WIEDERAUFAHME DES PARTEIENDIALOGS

Auf Druck der Opposition nahm Präsident Frau Gnassingbe am 4. Februar den ständigen politischen Dialog mit den im Parlament vertretenen Parteien wieder auf. Der CPDC (*Cadre Permanent de Dialogue et de Conciliation*), ist ein Instrument, welches mit dem Allgemeinen Politischen Abkommen von Ouagadougou 2006 eingeführt wurde. Der CPDC sorgte für eine Verständigung aller politischen Kräfte in Togo. Auf dieser Basis konnten die Wahlen von 2007 friedlich und von allen akzeptiert durchgeführt werden. Seit den Wahlen war der Dialog ausgesetzt und soll nun beschränkt auf die im Parlament vertretenen Parteien fortgesetzt werden. Versuche des Präsidenten den Dialog um außerparlamentarische Parteien und Gruppen zu öffnen, wurde von den zwei großen Oppositionsparteien abgelehnt. Sie befürchteten eine Marginalisierung durch die Regierungspartei RPT.

Der Präsident und seine Regierungspartei hoffen, dass im Laufe des Jahres die wieder aufgenommene Entwicklungskooperation mit der EU bei den Menschen spürbar wird und die Bevölkerung politische Reformen nicht mehr als so dringend ansieht. Sollte dies jedoch nicht geschehen, könnte eine Wahlallianz der Opposition möglicherweise eine Chance bekommen. Wie reformwillig der Präsident wirklich ist, dürfte dann deutlich werden, wenn ein wirklicher Machtverlust in greifbare Nähe rückt.

Der Demokratisierungsprozess in Togo leidet unter anderem darunter, dass die Freigabe der Entwicklungsmittel nur an die Durchführung der Wahlen gebunden wurde und nicht an einen Demokratisierungsprozess mit klaren Etappenzielen. Die Situation seit den Wahlen zeigt, dass die Regierungspartei auf das Geld der internationalen Gemeinschaft wartet, auf seine hoffentlich beruhigende Wirkung in der Bevölkerung, und nur sehr wenig für die Verbesserung des demokratischen Klimas in Togo unternommen wird. Die beiden großen Oppositionsparteien richteten Appelle an die Vertreter der Internationalen Gemeinschaft, den Druck auf den Präsidenten und die Regierung zu erhöhen. Unzweifelhaft benötigt das Land einen die notwendige Entwicklungshilfe begleitenden intensiveren politischen Dialog mit der internationalen Gemeinschaft.

Liste des neuen Vorstands der CAR:

1.	Präsident M. Apevon, Dodji
2.	Vize-Präsident, zuständig für die Region der Savannen M. Kolani, Yendouban
3.	Vize-Präsident, zuständig für die Region Kara M. Ouro-Bossi Tchacondoh
4.	Vize-Präsident, zuständig für das Landeszentrum M. Passoki N'Galou
5.	Vize-Präsident, zuständig für die Region der Hochebene M. Kloutse Koboè
6.	Vize-Präsident, zuständig für die Küstenregion M. Amegnonan, Kossi
7.	Vize-Präsident, zuständig für die Region Lomé-Golf M. Dabgan Sylvain
8.	Parteisekretär und Parteisprecher M. Kissi Jean
9.	Stellvertretender Parteisekretär M. Agbo Nicolas
10.	Schatzmeisterin Mme. Amouzou Madanabou Abidé
11.	Stellvertretender Schatzmeister M. Ahossou Hounssimé
12.	Politischer Sprecher Dr. Amaglo James
13.	Wirtschaftspolitischer Sprecher Prof. Edorh Maurice
14.	Sicherheits- und Verteidigungspolitischer Sprecher M. Donko Balogoun
15.	Sozialpolitischer Sprecher M. Amedivlo Ablodévi
16.	Beauftragter für Kultur und Sport M. Bodelin Lanvasso
17.	Beauftragter für Kommunikation und Mobilisierung M. Binafame Kohan
18.	Beauftragter für Wahlen M Djeri Adjawè
19.	Beauftragter für Fragen der Diaspora M. Ehli Georges
20.	Bürgerbeauftragter und Beauftragter für Grund- und Bodenfragen M. Nador Awuku
21.	Beauftragter für Fundraising M. Agbeti Kodjo
22.	Beauftragter für die Parteiorganisation Dr. Lawson Awuku

BRUDERKRIEG IN TOGO

08.05.2009

David Robert / Anja Casper

In der Nacht vom 12. auf den 13. April nahmen Militärs die Residenz Kpatcha Gnassingbés, dem Halbbruder des Präsidenten Faure, in Lomé unter Beschuss. Mehrere Stunden lieferten sich die Militärs mit der Garde des Präsidentenbruders ein Feuergefecht. Hintergrund der Operation: Die Verhinderung eines angeblichen Putschversuches.

Laut des Staatsanwalts Robert Bawoubadi Bakaï habe der togoische Geheimdienst seit einiger Zeit Hinweise darauf gehabt, dass Kpatcha einen Putschversuch gegen seinen älteren Bruder plane. Diese Hinweise, die den Togern von ausländischen Geheimdiensten zugespielt worden seien, hätten die Operation gerechtfertigt, erklärte Bakaï in einer Fernsehansprache. Über den genauen Vorgang gibt es aber bis jetzt keine Klarheit. Zunächst sei geplant gewesen, an diesem Sonntagabend einige Militärs und Personen aus der Gefolgschaft Kpatchas zu den Verdächtigungen zu vernehmen, so die offizielle Aussage. Laut Bakaï sei jedoch auf die Polizisten, als sie sich der Residenz näherten, mit Schusswaffen gezielt worden. Diese unerwartete Reaktion habe die Truppe zum Gebrauch von Schusswaffen veranlasst.

KPATCHA BETEUERT SEINE UNSCHULD UND BEZEICHNET SICH ALS OPFER EINES ATTENTATS

Kpatcha bestreitet indes, das Feuer eröffnet zu haben. Er wies die Putschvorwürfe zurück und gab an, Opfer eines versuchten Attentates zu sein. Die bewaffneten und uniformierten Männer seien in sein Haus eingedrungen und hätten auch auf die Schlafzimmer seiner Kinder geschossen. Offiziell kam bei dem Feuergefecht niemand ums Leben, die BBC berichtet jedoch von zwei Toten. Augenzeugen berichten, die vermeintliche Polizeigruppe sei in Wirklichkeit eine Einheit der Schnellen Einsatztruppe (FIR) gewesen, die von Oberst Abalo Felix Kadanga angeführt wurde. Kadanga, der mit einer Tochter des verstorbenen Präsidenten Eyadema Gnassingbé verheiratet ist, ist dafür bekannt, sehr enge Beziehungen zu Faure zu unterhalten. Kadanga, so sagt man, habe vor dem Tod Eyademas den Auftrag vom Präsidenten bekommen, dafür zu garantieren, dass Faure das Land regieren solle.

Kandanga war bereits 2005 Strippenzieher beim Putsch gegen den damaligen Parlamentspräsidenten Natchaba gewesen, der nach dem Tod Eyademas gemäß der Verfassung die Interimsregierung übernehmen wollte. Kpatcha beschuldigt Felix Kadanga, der Strippenzieher des Anschlages gegen seine Residenz zu sein. Bei der Operation wurden mehrere Personen festgenommen, darunter auch fünf hochrangige Offiziere. Nach Informationen des Korrespondenten des französischen Radiosenders RFI haben diese zugegeben, dass Kpatcha einen Putsch gegen den Präsidenten vorbereitet habe. Man habe dieses Datum gewählt, da der Präsident am 13. April nach China reisen wollte. Die Abwesenheit sollte genutzt werden, um die Macht zu übernehmen, so die Offiziere. Präsident Faure sagte seine geplante Reise nach China ab, als die Putschversuche bekannt wurden. Trotz des vermeintlichen Putschversuches ist die Lage in Togo ruhig. Die Sicherheitsvorkehrungen in der Hauptstadt Lomé wurden jedoch verstärkt.

BRUDER ROCK RETTET KPATCHA DAS LEBEN, ZWEI TAGE SPÄTER WIRD KPATCHA TROTZDEM VERHAFTET

Dass Kpatcha nicht unter den Verhafteten war, verdankt er seinem zweiten Bruder Rock Gnassingbé, der ihm zur Hilfe kam und ihn bei der Flucht unterstützte. „Wäre Rock nicht gekommen, so wäre ich vielleicht tot“, sagte Kpatcha später. Welche Rollen Rock Gnassingbé, Panzer-

kommandant und Präsident der togoischen Fußballföderation, und Felix Kadanga spielen, ist noch unklar. Sie sind vielleicht die Strippenzieher im Hintergrund, möglicherweise könnten sie aufgrund ihrer Position auch als militärische Garanten von Kpatcha und Faure gelten. Vieles spricht aber auch dafür, dass Rock seinem Bruder „versehentlich“ das Leben rettete. Schließlich konnte Kpatcha einige Tage später verhaftet werden, was nicht möglich gewesen wäre, wenn Rock weiterhin die schützende Hand über ihn gehalten hätte. Kpatcha wurde verhaftet, als er am Montagmorgen bei der amerikanischen Botschaft um Asyl bitten wollte. Die Vereinigten Staaten waren Kpatchas Gesuch nach Asyl nicht nachgekommen.

In einer Erklärung der amerikanischen Botschaft hieß es später, die Immunität eines Abgeordneten könne aufgehoben werden, wenn er bei einer Straftat ertappt werden würde. Diese Äußerung lässt vermuten, dass der amerikanische Geheimdienst sachdienliche Hinweise über den Putschversuch Kpatchas an die togoischen Behörden weitergegeben hat. Gerüchten, denen zufolge Kpatcha in seiner Haft misshandelt werden würde, wies Staatsanwalt Bakai zurück und versicherte, die Haftbedingungen für Kpatcha seien human und akzeptabel. Gleichzeitig sprach der Staatsanwalt von einer erdrückenden Beweislast gegen Kpatcha. Er präsentierte den Medien Feuerwaffen, Tränengas, Granaten, kugelsichere Westen, Satellitentelefone und zwei Panzerfahrzeuge, die angeblich in der Residenz Kpatchas sichergestellt worden seien, als Beweismittel für den geplanten Putsch. Angeklagt wurde der Präsidentenbruder unter anderem wegen Unterwanderung der staatlichen Sicherheit, krimineller Zusammenschlüsse, unerlaubter Gebrauch von Schusswaffen sowie dem exzessiven Gebrauch von Gewalt. Bakai äußerte die Vermutung, weitere Teile der togoischen Armee könnten in den angeblichen Putschversuch verwickelt sein.

RIVALITÄT DER BRÜDER IST SEIT LANGER ZEIT BEKANNT

Die Halbbrüder Faure und Kpatcha hatten sich kurze Zeit nach den Präsidentschaftswahlen, die den einen zum Präsidenten, den anderen zum Verteidigungsminister machten, zerstritten. Kpatcha schied 2007 aus der Regierung aus, seitdem ist Faure selbst Verteidigungsminister. Kpatcha bleibt jedoch in der Regierungspartei RPT (*Rassemblement du Peuple Togolais*) ein sehr einflussreicher und populärer Abgeordneter, der aus seinen Absichten bei den Präsidentschaftswahlen 2010 zu kandidieren, nie einen Hehl gemacht hat. Bei den letzten Wahlen hat er einen Großteil zum Sieg der RPT beigetragen, in seiner Heimatregion Kara hat sich der

sehr wohlhabende Kpatcha durch zahlreiche Wohltätigkeiten einen Namen gemacht. Neben seinen politischen Ämtern war Kpatcha auch Direktor der Freihandelszone des Hafens von Lomé.

Seitdem 2006 ein zögerlicher Demokratisierungsprozess in Togo eingesetzt hat und die Internationale Gemeinschaft, darunter vor allem die Europäische Union, wieder den Kontakt mit dem Land aufgenommen hat, haben viele Beobachter darauf gewartet, dass die Rivalität zwischen den Brüdern eskalieren würde. Zu verschieden sind die Positionen der Erben Eyademas. Während Faure den Demokratisierungsprozess des Landes zumindest nicht gänzlich ablehnt, sieht sich Kpatcha eher als Hüter des konservativen politischen Erbe seines Vaters. Dies zeigt deutlich, dass es sich bei der Auseinandersetzung nicht um den Streit zweier politischer Kontrahenten handelt, sondern um ein „Familienproblem“. Der verstorbene Eyadema, der über 40 Frauen gehabt haben soll und entsprechend viele Nachkommen, verwaltete Togo über Jahrzehnte wie ein Familienunternehmen und besetzte wichtige politische und administrative Ämter mit Familienmitgliedern. Daher ist die angespannte politische Situation auch als „Familienproblem“ zu bewerten.

FESTNAHME KPATCHAS KÖNNTE SICH ENTSCHEIDEND AUF DEN ABLAUF DER PRÄSIDENTSCHAFTSWAHLEN 2010 AUSWIRKEN

Seitdem Eyadema Gnassingbé Togo 1967 in eine der eisernen Diktaturen Afrikas verwandelte, regiert der Clan der Gnassingbés in Togo. Nach dem Tod Eyademas regiert sein Sohn Faure seit 2005 das Land. Die Spannungen zwischen den Brüdern ist nicht nur eine Zerreißprobe für die Familie Gnassingbé, sondern auch für die RPT. Da Kpatcha großen Einfluss besitzt, befindet sich Faure in einer Zwickmühle. Will er seinen Halbbruder aufhalten, läuft er Gefahr, damit einen Großteil der Parteimitglieder gegen sich aufzubringen. Nun hofft Kpatcha, dass aufgrund seines Ansehens in der RPT, die Partei einen Untersuchungsausschuss einberufen wird, um die Hintergründe der Verhinderung des vermeintlichen Putschversuches zu untersuchen. Dies dürfte zurzeit allerdings wenig aussichtsreich sein. In einer Solidaritätsnote stellte sich die RPT offiziell und geschlossen hinter den Präsidenten. Dieser geht damit gestärkt aus dem Putschversuch hervor.

Aus dem Ereignis sind verschiedene Konsequenzen für die Präsidentschaftswahlen denkbar. Zum einen könnte die geklärte Machtfrage in der RPT die Chance auf einen friedlichen Wahlvorgang erhöhen. Es wäre jedoch auch möglich, dass der Einfluss von Kpatcha immer noch groß genug ist, um den Zusammenhalt der Partei zu schwächen und die Kandidatenfrage in der Regierungspartei noch nicht geklärt ist. Für Faure wäre es sicherlich günstiger gewesen, wenn der jüngere Bruder bei der Verhinderung des vermeintlichen Putsches nicht so glimpflich davon gekommen wäre, denn obwohl Kpatcha nun inhaftiert ist, besitzt er noch Einfluss.

Umgang mit dem Putschversuch als Indikator für Demokratisierungsprozess

Vor den Wahlen wird die Aufarbeitung des Prozesses ein Indikator dafür sein, ob sich der Geist des Systems wirklich nachhaltig verändert hat. Gibt es eine transparente und nachvollziehbare Auseinandersetzung mit den Ereignissen? Werden Kpatcha und seinen Gefolgsleuten humane Haftbedingungen gewährt? Wird die Öffentlichkeit objektiv über den Stand des Prozesses informiert? Unmittelbar nach dem Putschversuch wurden alle interaktiven Radiosendungen in Togo für drei Tage suspendiert. Dies zeigt, dass Togo noch demokratische Defizite hat. Ein weiterer Indikator für einen demokratischen Fortschritt ist das Verhalten der Parteien. Es ist noch immer fraglich, wie die Oppositionspartei UFC (*Union des Forces de Changement*) reagieren wird, wenn erneut offensichtlich wird, dass die Wahlen manipuliert werden. Es ist fraglich, ob sich die Partei mit friedlichen Protesten zufrieden geben wird. Die Partnerpartei der Konrad-Adenauer-Stiftung, CAR (*Comité d'Action pour le Renouveau*), ist bisher die einzige politische Kraft im Land, die sich klar und deutlich für Gewaltverzicht ausgesprochen hat.

UGANDA

MILITÄRAKTION GEGEN LRA ERFOLGLOS

17.02.2009

Peter Girke / Joss Bracker

Die seit Dezember 2008 von der ugandischen Rebellengruppe *Lord's Resistance Army* (LRA) verübten Gräueltaten im Osten der Demokratischen Republik Kongo markieren einen neuen Tiefpunkt im seit Jahren andauernden Friedensprozess in Nord-Uganda. Nach den gescheiterten Friedensverhandlungen im November letzten Jahres versucht die ugandische Regierung gemeinsam mit dem Südsudan und der Demokratischen Republik Kongo in einer Militäraktion gegen die LRA vorzugehen. Nach Angaben des amerikanischen Militärs wurde die ugandische Regierung dabei durch die US-Administration unterstützt. Die von der LRA verübten Massaker an der kongolesischen Zivilbevölkerung erregten in den vergangenen Wochen internationale Aufmerksamkeit.

GESCHICHTLICHER HINTERGRUND

Der Konflikt mit der *Lord's Resistance Army* überschattet den Norden Ugandas sowie seine Grenzgebiete seit über zwanzig Jahren. Der Norden des Landes wurde in seiner ökonomischen und sozialen Entwicklung unter der ugandischen Regierung unter Führung von Präsident Museveni, der nach einem Militärputsch vor 23 Jahren an die Macht gelangte, stets benach-

teiligt, was neben ethnischen Konflikten auch den Nährboden für die Aktivitäten der extrem gewalttätigen *Lord's Resistance Army* darstellt. Die Rebellen mit ihrem Anführer und selbsternannten Messias Joseph Kony, die nach eigenen Angaben einen christlich-fundamentalistischen Gottesstaat errichten wollen, terrorisieren durch Morde, Folterungen, Vergewaltigungen und Entführungen seit über zwei Jahrzehnten die Zivilbevölkerung. Seit 1986 hat die LRA dabei mehr als 20.000 Kinder entführt und sie als Kindersoldaten oder Sex-Sklaven missbraucht.

Die Folgen dieses Bürgerkrieges – mittlerweile eines der längsten Afrikas – sind unter anderem zwei Millionen Flüchtlinge, welche größtenteils seit Jahren unter schwierigsten Bedingungen in Flüchtlingslagern leben. Nach jahrelangen Kämpfen, bei denen keine der beiden Seiten den Sieg für sich erringen konnte sowie unter wachsenden internationalen Druck, gelang es 2006 unter der Vermittlung des südsudanesischen Vizepräsidenten Riek Machar, die Konfliktparteien an den Verhandlungstisch zu bringen. Die sogenannten *Juba-Talks*, benannt nach der südsudanesischen Hauptstadt, in der die Verhandlungen stattfanden, führten zunächst zu vielversprechenden Ergebnissen. In fünf verschiedenen Abkommen wurden unter anderem ein Waffenstillstand, der Rückzug der LRA aus Nord-Uganda in den Südsudan sowie Reformen zur Überwindung der sozio-ökonomischen Ungleichheiten zwischen Nord-Uganda und dem Rest des Landes beschlossen.

Um den Friedensprozess abzuschließen, wurde auf die Unterzeichnung eines *Final Peace Agreement* (FPA) hingearbeitet. Obwohl die vom Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) im Oktober 2005 erhobene Anklage gegen Kony und vier seiner Kommandeure zunächst den notwendigen Druck auf Kony ausübte, um ihn zu Friedensverhandlungen zu bewegen, stellte sich jedoch genau diese Anklage zunehmend als zusätzlicher Konfliktpunkt zwischen den Verhandlungsparteien heraus. Kony ließ verlauten, dass er erst dann bereit sei, das Abkommen zu unterzeichnen, wenn die Anklage gegen ihn suspendiert würde. Wenngleich sich Museveni für eine solche Suspendierung einsetzte, hat sich der *International Criminal Court* (ICC) wiederholt dagegen ausgesprochen. 2008 erschien Kony mehrere Male nicht zum verabredeten Termin zur Unterzeichnung des Friedensvertrags. Die Verhandlungen waren in eine Sackgasse geraten.

Die LRA begann, sich Ende 2008 in der Demokratischen Republik Kongo neu zu formieren und mit neuen Waffen zu versorgen. In der ugandischen Regierungspartei *National Resistance Movement* (NRM) wurden Stimmen

lauter, die sich für eine militärische Lösung einsetzten. Große Teile des NRM hatten ohnehin nur widerwillig den Verhandlungen zugestimmt, und auch Präsident Museveni selbst war einer militärischen Lösung gegenüber nie abgeneigt. Die durch die vielversprechenden Verhandlungen aufgekommenen Hoffnungen schienen sich immer weiter aufzulösen.

OPERATION „THUNDER LIGHTNING“

Nachdem sich Kony im November 2008 erneut gegen die Unterzeichnung des Friedensabkommens aussprach, entschied sich die ugandische Regierung im Dezember für eine militärische Offensive. Major Kulayigye von der *Uganda People's Defense Force* (UPDF) bezeichnete diesen Schritt als die „einzig übrig gebliebene Option“. Die Operation „*Thunder Lightning*“ wurde Mitte Dezember gemeinsam mit der Demokratischen Republik Kongo und dem Südsudan durchgeführt. Sie sollte die LRA, die sich mittlerweile in den Garamba Nationalpark im Nordosten des Kongos zurückgezogen hatte, entscheidend schwächen. Die USA, die die LRA nach dem 11. September als Terrororganisation eingestuft hatten und seit Jahren ugandische Armee-Einheiten trainieren, brachten sich zum ersten Mal aktiv in die Planung einer konkreten militärischen Operation ein. Die *New York Times* (7. Februar 2009) berichtete, dass die ugandische Regierung zunächst bei der amerikanischen Botschaft in Kampala um Unterstützung gebeten habe und Ex-Präsident George Bush die Unterstützung persönlich autorisiert habe. Mit siebzehn Beratern und Analytikern aus dem *Africa Command* des Pentagon sowie mit einer Million US-Dollar für Treibstoff unterstützte die US-Administration nach Angaben des amerikanischen Militärs die Operation „*Thunder Lightning*“.

Die Offensive begann am 14. Dezember 2008. Zunächst sollten die LRA-Lager aus der Luft bombardiert werden, um dann die Rebellen mit mehr als 6.000 Bodentruppen von möglichen Fluchtwegen abzuschneiden. Nach Armee-Angaben musste der Einsatz aufgrund starken Nebels jedoch um mehrere Stunden verschoben werden, was den Rebellen genug Zeit gab, sich aus ihren Lagern zurückzuziehen und damit den Luftangriffen ugandischer Helikopter zu entkommen. Aufgrund des schwierigen Terrains der Region erreichten die Bodentruppen das Zielgebiet erst Tage nachdem die Rebellen bereits verschwunden waren. Damit wurden zwar die Basen der LRA zerstört, Kony selbst und seine Truppen konnten jedoch entkommen. Wie es auch schon in der Vergangenheit die Taktik der LRA gewesen war, teilte sie sich in mehrere Gruppen auf und

tauchten im Busch ab. Auf ihrem Weg plünderten sie dabei dutzende Dörfer und richteten blutige Massaker mit zahlreichen zivilen Opfern an. Nach Schätzungen der Menschenrechtsorganisation *Human Rights Watch* (HRW) vom 23. Januar wurden dabei mehr als 600 Menschen getötet und etwa 500 Jugendliche verschleppt. Die Rebellen gingen dabei, wie auch bei vergangenen Angriffen, äußerst brutal vor. Internationales Aufsehen erregte vor allem das Massaker im Dorf Faradje, in dem am 25. Dezember circa 60 Rebellen die Bewohner des Dorfes vergewaltigten, abschlachteten und verbrannten – ungefähr 140 Menschen kamen dabei ums Leben. Zeitgleich wurden mehrere andere Dörfer – manche über 160 Kilometer entfernt – angegriffen. „Diese Männer rennen durch die Gegend und tun was sie wollen, morden, vergewaltigen, was auch immer“, sagt Charles Gaudry, Projektverantwortlicher der Organisation Ärzte ohne Grenzen in Haut-Uélé. Navi Pillay, UN Hochkommissar für Menschenrechte, bezeichnete die Menschenrechtsverletzungen der LRA als „grotesk“.

Insgesamt haben die jüngsten LRA-Attacken eine Massenflucht mit über 135.000 Menschen ausgelöst. Die Bewohner, die in ihren Dörfern verbleiben, versuchen verzweifelt, sich mit Speeren und Steinschleudern zu verteidigen. Die ugandische Armee hingegen stellt die Erfolge des Einsatzes heraus und betont, dass das Kontrollzentrum der Rebellen sowie ihre Lebensmittelvorräte zerstört wurden. Nach eigenen Angaben sollen vierzig Rebellen, unter anderem einige Kommandeure, getötet sowie 280 entführte Kinder gerettet worden sein. Major Paddy Ankunda, Sprecher der UPDF, ist der Meinung, dass Kony zunehmend isoliert sei und dadurch verwundbar würde. Er bekräftigt, dass seine Truppen die Lage im Griff hätten. Darüber hinaus sei die UPDF in Kontakt mit mehreren Rebellenführern, die zur Aufgabe bereit seien. Die eigentlich für dreißig Tage geplante Operation wurde Ende Januar zunächst um weitere 28 Tage verlängert. Der kongolesische Präsident Kabila, welcher über die Verlängerung des Mandats der ugandischen Armee entscheidet, hat sich kürzlich dafür ausgesprochen, die Operation im Februar zu beenden.

REAKTIONEN AUF „THUNDER LIGHTNING“

Insgesamt ist die jüngste Militär-Offensive auf starke Kritik von verschiedenen Seiten gestoßen. Im Zentrum der Kritik steht vor allem, dass keine Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung getroffen wurden. „Es gibt Null Schutz“, berichtet Charles Gaudry von „Ärzte ohne Grenzen“ (*New York Times* / 7. Februar). Ebenso fordert die Menschen-

rechtsorganisation *Human Rights Watch* die ugandische Armee auf, die Zivilbevölkerung zu schützen. Julia Spiegel, Forscherin bei „Enough Project“, einer von der *International Crisis Group* mit gegründeten Kampagne gegen Völkermord, beschreibt die Operation als „schlecht geplant und durchgeführt“. Aus ihrer Sicht waren die Massaker voraussehbar, da die Verbreitung von Angst und Schrecken in der Zivilbevölkerung zur Strategie der LRA zähle und dies den verantwortlichen Regierungen auch bewusst gewesen sei. Amerikanische Regierungsbeamte geben ebenfalls zu, dass die Operation schlecht verlaufen sei und viele Dorfbewohner den Rebellen ungeschützt ausgesetzt gewesen seien. Sie lehnen jedoch jegliche Verantwortung ab, da sie nur beratend tätig gewesen seien und die Entscheidungen letzten Endes vom ugandischen Militär getroffen worden seien. Verantwortung für die Massaker will jedoch auch das ugandische Militär nicht übernehmen. Nach Meinung von Major Felix Kulayigye habe es keine Möglichkeit gegeben, die Massaker zu verhindern. Die UN, die mit der 16.000 Mann starken Friedenstruppe MONUC im Kongo stationiert sind, müssen sich ebenfalls mit der Kritik auseinandersetzen, die Zivilbevölkerung nicht ausreichend zu schützen.

Durch die Resolution 1856 des Sicherheitsrates vom 22. Dezember 2008 ist der Schutz der Zivilbevölkerung zur Priorität der UN-Friedenstruppe erklärt worden. Marc Poncin, Verantwortlicher für den Kongo-Einsatz von „Ärzte ohne Grenzen“, sagt jedoch, dass die Blauhelme untätig blieben „während die Bewohner von Haut-Uélé systematisch massakriert werden. Die Blauhelme haben nie eingegriffen um die Bevölkerung zu schützen.“ Ein MONUC-Sprecher verteidigte das Verhalten der UN-Truppen und sagte, dass die Mission „das Beste innerhalb ihres Mandats“ tue (*Die Presse* / 4. Februar 2009). Ein anderer Sprecher geht weiter und sieht das Problem darin, dass die UN-Truppen zu stark auf andere Krisenregionen des Ost-Kongos verteilt seien. Nachdem John Holmes, UN-Untersekretär für Humanitäre Angelegenheiten, die Operation „Thunder Lightning“ im Kongo als katastrophal bezeichnete, kritisierte der ugandische Präsident Museveni nun seinerseits die UN. Die ugandische Regierung könne den „Unsinn, dass die UN seit Jahren Seite an Seite mit den Rebellen lebt“, nicht länger akzeptieren.

KEINE MILITÄRISCHE LÖSUNG IN SICHT

Wie auch immer man die Entscheidung der ugandischen Regierung, wieder militärisch gegen die LRA vorzugehen, beurteilt, steht doch fest, dass das zentrale Ziel der Offensive bisher nicht erreicht wurde. Auch

wenn Teile der LRA-Infrastruktur zerstört worden sind, so wurden weder Kony noch seine Kommandeure gefasst. Wie schon oft in der Vergangenheit ist es die Zivilbevölkerung, die am stärksten unter den Auseinandersetzungen leidet. Dass die zivilen Opfer nicht unerwartet waren, zeigt die Warnung der UN vom Dezember 2008, die auf die katastrophalen Folgen einer möglichen Militäraktion hinwies. Die *International Crisis Group* (ICG) wies vor der Operation ebenfalls eindringlich auf die Gefahr von zivilen Opfern sowie die geringen Erfolgsaussichten eines militärischen Vorgehens hin. Ob die USA in ihrer Unterstützung der Operation genug auf den Schutz der Zivilbevölkerung hingewirkt haben, ist ungewiss. Auch wenn es fraglich bleibt, wie effektiv der Schutz der Zivilbevölkerung in dieser unzugänglichen Region überhaupt geleistet werden kann, so ist offensichtlich, dass Präsident Museveni die Gefahr zahlreicher ziviler Opfer bewusst war. Fest steht, dass Handlungsbedarf existiert, da die LRA eine Gefahr für Stabilität der gesamten Region darstellt. Die Lage in den Nachbarländern Südsudan, Ost-Kongo und der Zentral Afrikanischen Republik ist fragiler als in Uganda selbst. Auch wenn sich der Konflikt mit der LRA bereits seit Jahren in Ugandas Nachbarländer verschoben hat, ist die LRA ein ursprünglich ugandisches Problem und auch Ergebnis der Marginalisierung des Nordens Ugandas. Ein nachhaltiger Frieden kann daher nicht ohne eine Stabilisierung der sozialen und ökonomischen Lage im Norden des Landes erreicht werden. Die Tatsache, dass die Regierung ihr im Rahmen des Friedensprozess beschlossenes, Aufbauprogramm für den Norden von über 400.000 Euro Anfang Januar suspendierte, trägt sicherlich nicht zu einer nachhaltigen Lösung des Konfliktes bei. Wie zahlreiche Erfahrungen aus der Vergangenheit gezeigt haben, ist es der ugandischen Armee nie gelungen, den Konflikt im Norden mit Waffengewalt zu lösen.

Auch wenn die jüngste Operation „*Thunder Lightning*“ die Infrastruktur der Rebellen geschwächt hat, so hat sie doch auch alte Wunden und Feindseligkeiten wieder zum Vorschein gebracht. Somit ist die Operation vor allem auf die Symptome des Konfliktes ausgerichtet, adressiert jedoch nicht dessen Ursachen. Die International Crisis Group beklagt zudem, dass die USA ihren Einfluss nicht ausreichend nutzen würden, um Druck auf die ugandische Regierung auszuüben, damit eine Verbesserung der Lebenssituation im Norden erreicht wird. Selbst wenn die Militäroffensive zu einer entscheidenden Schwächung der LRA führen sollte – wonach es momentan nicht aussieht – kann sie höchstens ein Teil der Lösung für ein friedliches und stabiles Norduganda darstellen.

FDC-PARTEITAG: FORTSCHRITT FÜR DIE INNERPARTEI- LICHE DEMOKRATIE IN UGANDA

23.02.2009

Joss Bracker / Peter Girke

Im Februar hielt das *Forum for Democratic Change* (FDC), Ugandas größte Oppositionspartei, ihren zweiten landesweiten Parteitag ab. Große Erwartungen begleiteten die Veranstaltung, bei der auch ein neuer Parteipräsident und damit möglicher Präsidentschaftskandidat für die Wahlen 2011 gewählt wurde. Da die Partei in den vergangenen Wochen vor allem mit zahlreichen internen Konflikten in der Öffentlichkeit stand, galt die Veranstaltung als Prüfstein für die Geschlossenheit der Partei sowie für die Fähigkeit, interne Meinungsverschiedenheiten innerhalb demokratischer Strukturen zu lösen. Alle Parteien in Uganda leiden an einem Defizit innerparteilicher demokratischer Strukturen. Deshalb ist der FDC-Parteitag ein gutes Fallbeispiel für Fort- oder Rückschritte auf diesem Gebiet.

ERSTER FDC-PARTEITAG SEIT 2005

Die Sicherheitsvorkehrungen für die Veranstaltung waren bereits im Vorfeld bei der Registrierung der ca. 800 Delegierten hoch. Die Atmosphäre, in der der Parteitag stattfand, war

angespannt, da die Partei mit zahlreichen internen Streitigkeiten zu kämpfen hatte. Beti Kamya, Gründungsmitglied und Abgeordnete aus der Region Buganda, hatte mit ihrem Vorwurf, die Partei würde Buganda, das größte traditionelle Königreich in Uganda, marginalisieren, einen offenen Konflikt hervorgerufen und wurde nur wenige Tage vor der Delegierten-Konferenz für sechs Monate von der Partei suspendiert. Es wurde daher befürchtet, dass ihre Anhänger die Konferenz stören würden. Zudem musste sich der amtierende Parteipräsident Kizza Besigye durch die kurz vor der Konferenz bekannt gewordene Kandidatur von Mugisha Muntu erstmals einer Kampfabstimmung um das Amt des Parteipräsidenten stellen.

Der Wahl einer neuen Führungsspitze kommt große Bedeutung zu, da diese die Partei auf den Wahlkampf für die Präsidentschaftswahlen 2011 vorbereiten wird. Nicht nur auf Grund zweier Kandidaten für das Präsidentenamt, sondern auch, weil für verschiedene andere Vorstandsposten mehrere Kandidaten antraten, sollte die zweitägige Konferenz eine Herausforderung für die Geschlossenheit der Partei darstellen. Die Hoffnung der Mitglieder bestand darin, an den Erfolg des ersten Parteitages im Jahr 2005 anzuschließen, aus dem die Partei vor allem durch Kompromisse sowie regionale und stammesbezogene Gleichgewichte gestärkt hervorgegangen war.

Am ersten Tag stand neben den Reden der Kandidaten vor allem die Eröffnungsansprache des Vorstandsvorsitzenden und ugandischen Politik-Veteranen John Butime im Licht der Aufmerksamkeit. In seiner Rede brach er sein Schweigen über die Suspendierung von Beti Kamya und verurteilte ihr Verhalten scharf. Er beschuldigte sie, im Kampf um Machtpositionen Religions- und Stammeszugehörigkeit benutzt zu haben und Meinungsverschiedenheiten öffentlich auszutragen, ohne interne Lösungen anustreben. Der amtierende Parteipräsident Besigye beschrieb in seiner Rede Meinungsverschiedenheiten im innerparteilichen Diskurs als vollkommen normal, gab jedoch auch zu, dass seine Partei ernsthaft mit dem Problem des inneren Zusammenhalts konfrontiert sei: „Die meisten unserer Führer, mich selbst eingeschlossen, haben keine Erfahrung mit Politik in einer Mehrparteidemokratie. Wir bekommen vielmehr ein „on-the-job“-Training.“ Inhaltlich stand bei den Reden vor allem die Kritik an Staatspräsidenten Museveni sowie seiner Movement-Partei (NRM) im Mittelpunkt. Wie auch in der Vergangenheit warfen sie ihm dabei hauptsächlich Wahlfälschung und die ausufernde Korruption innerhalb der Regierung vor.

Am zweiten Tag veröffentlichte Besigye in seiner Rede Informationen über die Finanzierung und Spender des FDC. Neben europäischen und amerikanischen Organisationen wie dem *Christian Democratic International Centre*, dem *Westminster Institute*, dem *International Republican Institute* sowie dem *National Democratic Institute* sind auch ausländische Parteien wie die britische *Conservative Party* und die *New Patriotic Party of Ghana* auf der Liste der Unterstützer und Financiers. Lokale Spender wurden bewusst nicht genannt, da befürchtet wird, dass diese dadurch in ihrer Tätigkeit von der Regierung behindert werden könnten. Auch wenn keine konkreten Summen genannt wurden, so wurde doch deutlich dass es der Partei an essentiellen Ressourcen fehlt. Von dem hochgesteckten Ziel, in fünf Jahren zehn Millionen Euro zu sammeln, wurden bisher nur 890.000 Euro erreicht. Außerdem wurde den Delegierten mitgeteilt, dass die Partei mit rund 80.000 Euro verschuldet sei. Besigye hat die internationalen Spender daher aufgerufen, ihr finanzielles Engagement zu verstärken.

Mit dieser teilweisen Publikmachung der Finanzen ist die FDC der Regierungspartei NRM deutlich voraus. Diese lehnt es seit Jahren ab, ihre Spender zu veröffentlichen, obwohl dies nach dem *Political Parties and Organisations Act* seit 2005 gesetzlich vorgeschrieben ist. Die Veröffentlichung der Informationen über die Spender der Partei hat der schon seit langem kontrovers geführten Diskussion um die Notwendigkeit einer öffentlichen Finanzierung von Parteien als Teil der Wahlgesetzreformen neue Aufmerksamkeit verschafft. Diese Diskussion bestand zwischen der Wahlkommission, dem Parlament sowie verschiedenen Nichtregierungsorganisationen.

WAHL DES NEUEN PARTEIPRÄSIDENTEN

Mit großer Spannung wurde die Wahl des neuen Parteipräsidenten erwartet. Der amtierende Parteipräsident Besigye galt lange Zeit als einziger Kandidat, bis sich zehn Tage vor der Wahl sein Partekollege Mugisha Muntu als Gegenkandidat präsentierte. Während das Duell der beiden ehemaligen Offiziere der ugandischen Armee von einigen Kommentatoren als „Show“ zur Darstellung interner Demokratie abgetan wurde, so betonten beide Kontrahenten, dass es sich hierbei um einen gesunden politischen Wettbewerb handele. Besigye, der als Präsidentschaftskandidat bei der Wahl 2006 mit 37 % ein überraschend gutes Ergebnis erzielte, gilt als starke Führungspersönlichkeit und verfügt über eine breite Zustimmung

innerhalb der Partei. Muntu hingegen tritt in der Öffentlichkeit weniger kämpferisch auf, besitzt jedoch stärkeren Rückhalt unter den jüngeren Parteimitgliedern, von denen er mit jubelnden Rufen „Unser Obama“ auf der Konferenz begrüßt wurde.

Nachdem beide Seiten bis zur letzten Minute für Unterstützung bei den Delegierten warben, konnte sich schließlich Favorit Besigye mit einem eindeutigen Sieg von 656 zu 53 Stimmen durchsetzen. Der Verlierer Muntu gestand seine Niederlage ein, bezeichnete den Wahlprozess als „fair und transparent“ und gab sich mit dem Ablauf generell zufrieden. Muntus Wahlkampfmanager Ibrahim Kasozi hingegen beklagte, dass Besigye während des Wahlkampfes nicht von seinem Amt zurückgetreten war, so wie es die FDC auch von Präsident Museveni bei der Präsidentschaftswahl 2006 gefordert hatte. Der frisch im Amt bestätigte Besigye sagte: „Ich denke, dass nicht das Gewinnen an sich am wichtigsten ist, sondern vielmehr der Prozess des Gewinnens. Wir haben demonstriert, dass wir einen sauberen Wettbewerb führen und transparente Wahlen abhalten können.“ Zudem versicherte er, dass er mit Muntu zusammenarbeiten werde. Es wird davon ausgegangen, dass Muntu wieder als „Secretary of Mobilisation“ ernannt wird.

Ofwono Oundo, Sprecher der Regierungspartei NRM, wirft dem FDC vor, die Wahl in Vorfeld so organisiert zu haben, dass kritische Mitglieder an der Teilnahme behindert worden seien und bezieht sich dabei vor allem auf die suspendierte Partei-Rebellin Beti Kamya. Parteispitzen anderer Parteien lobten hingegen den demokratischen Ablauf der Neubesetzung der Führungsspitze sowie die Repräsentanz des ganzen Landes bei der Wahl durch die große Anzahl von Delegierten. Ingesamt ist festzustellen, dass beiden Parteipräsidentschaftskandidaten vor der Delegiertenversammlung die Gelegenheit gegeben wurde, in offenen Kampagnen für sich zu werben und ihnen auf der Konferenz selbst gleich viel Redezeit zur Verfügung stand, um ihre Positionen zu verdeutlichen. Dieser damit ordentlich abgelaufene Wettbewerb um Parteiämter kommt in einer Zeit, in der viele Beobachter eine Spaltung der Partei aufgrund interner Machtkämpfe in der Führungsspitze befürchtet hatten.

AUSBLICK

In Anbetracht der Spannungen, die vor den Wahlen über dem FDC lagen, ist festzuhalten, dass die Partei durch das klare Ergebnis für Besigye

gestärkt aus dem Parteitag hervorgeht. Mit dem reibungslosen Ablauf und dem offenen Wettbewerb hat das FDC ein Zeichen gesetzt, dass interne Demokratie möglich ist und damit alle anderen Parteien klar unter Zugzwang gesetzt. Positiv ist vor allem die Entwicklung, dass politische Gegner nicht mehr als Feinde angesehen werden, sondern Kontrahenten als Teil eines normalen und akzeptierten Wettbewerbs für politische Ziele wahrgenommen werden. Dies alles kann insgesamt als positive Entwicklung der internen Demokratie in der größten Oppositionspartei Ugandas gesehen werden.

Trotz des generell guten demokratischen Ablaufs der Wahl der Parteispitze muss jedoch betont werden, dass interne Demokratie mehr ist als ein fairer und transparenter Wahlkampf um Top-Positionen. Wesentlich ist zum Beispiel die Einbindung der Parteibasis bei richtungweisenden Entscheidungen der Partei. Nur so kann eine legitime Parteienarbeit garantiert werden. Der Parteivorsitzende John Butime hatte Anfang Februar selbst eingestanden, dass seine Partei eine sehr starke Führungsspitze hat, jedoch mit Schwächen an der Parteibasis zu kämpfen hat. Dieses Bild bestätigt sich, wenn man die relativ niedrigen Mitgliederzahlen auf Landesebene betrachtet. Des Weiteren wird kritisiert, dass sich das FDC inhaltlich nach wie vor vornehmlich durch die Opposition gegen das NRM identifiziert und Schwierigkeiten hat, eine klare und proaktive Identität zu entwickeln. In Zukunft sollte nicht mehr die Diskussion um einzelne Führungspersönlichkeiten und die Kritik am NRM im Mittelpunkt stehen, sondern es müssten politische Reformvorschläge als Alternative zur momentanen NRM-Politik entwickelt werden.

Eine große Herausforderung für das FDC wird jedoch wohl zunächst wieder von personeller Natur sein, denn der Partei muss es gelingen, die vielen Verlierer der Parteitagswahlen einzubinden und die Einheit der Partei zu wahren. Ein weiterer Test wartet auf die Partei, wenn sie nächstes Jahr einen Präsidentschaftskandidaten wählen muss. Auch wenn Besigye bereits angekündigt hat, für den Wahlkampf zur Verfügung zu stehen, so wird das FDC wohl – um wirklich demokratische Kultur zu demonstrieren – andere Mitglieder ermutigen, sich zur Wahl zu stellen und ihnen erlauben, ordentliche Kampagnen für sich zu organisieren. Ob die Partei allerdings diesen nächsten Schritt wirklich gehen wird, bleibt abzuwarten.

UGANDA AUF DEM WEG ZU DEN WAHLEN 2011

EINE ANALYSE POLITISCHER ENTWICKLUNGEN

03.07.2009

Joss Bracker / Peter Girke

Auf Anfang 2011 sind in Uganda die zweiten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Rahmen der noch jungen Mehrparteidemokratie angesetzt. Dabei werden die aktuellen parteipolitischen Entwicklungen eine wichtige Rolle spielen. Es stellt sich die Frage, ob auch in Uganda Umstände wie im Nachbarland Kenia zu erwarten sind, die 2007/2008 im Umfeld der Wahlen zu einer politischen Krise und Gewaltausbrüchen führten. Welche politischen Szenarien sind in Uganda denkbar?

Die Grundlage für mögliche Antworten liefern Publikationen verschiedener Nichtregierungsorganisationen, wie der ugandischen *Foundation for Human Rights* Initiative sowie Interviews mit Persönlichkeiten aus einem breiten politischen Spektrum. Dazu zählen Dr. Yasin Olum (Vorsitzender des politikwissenschaftlichen Fakultät an der Makerere Universität), Isa Matovu (Geschäftsführer des *Uganda Youth Network*) sowie Eng. Badru Kuggundu (Vorsitzender der ugandischen Wahlkommission).

1. HINTERGRUND: POLITISCHE ENTWICKLUNGEN UND WAHLEN IN UGANDA SEIT DER UNABHÄNGIGKEIT

Seit der Erlangung der Unabhängigkeit von der britischen Kolonialmacht im Jahre 1962 hat Uganda verschiedene politische Höhen und Tiefen durchlebt. Die Postkolonialzeit war geprägt von diktatorischen Regimes, Militärputschen, Bürgerkriegen und der fortwährenden Missachtung von rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien. 1980 wurden zum ersten Mal Präsidentschaftswahlen abgehalten, die jedoch von massivem Wahlbetrug und Einschüchterung der Opposition geprägt waren und daher kein großes Vertrauen der Öffentlichkeit mit sich brachten. Nach einem fünfjährigen Guerilla-Krieg gelang es dem *National Resistance Movement* (NRM) 1986 unter dem Kommando von Yoweri Museveni, die Macht zu ergreifen. Dies stellte eine Zäsur in der Entwicklung des politischen Systems in Uganda dar und prägte die politische Landschaft des Landes nachhaltig. Kurz nach Musevenis Machtergreifung wurden oppositionelle Parteien verboten und das so genannte *Movement System* eingeführt, welches sich als partizipatorisches System für das ganze ugandische Volk verstand, sich aber de facto als Einparteiensystem herausstellen sollte. In den 20 Jahren, die der Machtergreifung folgten, wurden Oppositionsparteien mit der Begründung, dass sie die zahlreichen ethnischen Konflikte im Land verstärken und somit einer friedlichen Entwicklung Ugandas im Wege stünden, in ein halblegales Schattendasein abgedrängt. Obwohl es kein offizielles Parteienverbot gab, war deren Arbeit nur sehr eingeschränkt zugelassen. Somit musste sich das NRM innerhalb des *Movement System* nie einem ernsthaften politischen Wettbewerb stellen. Eine kleine Gruppe von Personen sicherte sich die Macht und Kontrolle über den Staat und dessen wichtigste Institutionen. Korruption und Patronage fassten im politischen System Fuß, progressive politische Reformen waren lange Zeit nicht in Sicht.

Im Juli 2005 wurde schließlich ein landesweites Referendum abgehalten, in welchem über die Einführung einer Mehrparteiendemokratie entschieden wurde. Das Referendum folgte auch auf internationalen Druck, und wird zudem als ein Handel angesehen, infolge dessen als Gegenleistung zur NRM-Unterstützung für die Einführung der Mehrparteiendemokratie mit einer Verfassungsänderung die Begrenzung der Präsidentschaft auf zwei Amtszeiten aufgehoben wurde. Mit einer über 90-prozentigen Mehrheit sprachen sich schließlich die Ugander für die Mehrparteiendemokratie aus. Die große Mehrheit kam sicherlich deshalb zustande, weil das

NRM für den Schritt zur Mehrparteiendemokratie – wohl auch mit Blick auf die internationale Gemeinschaft – öffentlichkeitswirksam warb. Im Februar 2006 fanden auf dieser Grundlage dann die ersten Mehrparteienswahlen statt. Das NRM musste in dieser Zeit den entscheidenden Wandel von einer autokratischen Einheitspartei zu einer Partei, die sich dem politischen Wettbewerb stellt, vollziehen. Obwohl die Zustimmung für das NRM geringer ausfiel als noch zehn Jahre zuvor, sprach sich mit 59 Prozent eine deutliche Mehrheit für den Fortbestand der Regierungsführung unter Präsident Museveni aus. Auch diese Wahlen waren von Betrugsvorwürfen begleitet, die Opposition klagte über Einschüchterungsversuche. Und obgleich die Einführung der Mehrparteiendemokratie von großer Begeisterung und Hoffnung in der Bevölkerung begleitet war, waren doch alle Oppositionsparteien nach über zwanzig Jahren des ugandischen *Movement System* auf die Wahlen programmatisch, logistisch und finanziell unvorbereitet. Und auch der Wählerschaft fehlte die Erfahrung mit freien Wahlen.

2. AKTUELLE SITUATION

Gegenwärtig besitzt das *National Resistance Movement* mit 215 direkt gewählten Abgeordneten eine überwältigende Mehrheit im Parlament. Auch von den 40 unabhängigen Abgeordneten ist ein Großteil dem NRM zuzurechnen. Damit bleibt der Opposition mit insgesamt 84 Abgeordneten nur ein marginaler Anteil von 25 Prozent. Im Jahr 2009, also drei Jahre nach den Wahlen, habe Uganda in seiner Demokratieentwicklung nur bescheidene Fortschritte erzielt. Korruption und eine unausgewogene Parteienlandschaft seien nach wie vor große Hindernisse auf dem Weg zu einer wahren Mehrparteiendemokratie, so Dr. Olum von der Makerere Universität. Sowohl die Regierungspartei als auch die Oppositionsparteien stünden vor großen Herausforderungen.

Die Herausforderung des NRM ist es, den Wandel von einer Volksbewegung zu einer politischen Partei zu vollziehen und sich glaubwürdig dem Wettbewerb mit den anderen Parteien stellen. Die Bewegung hat darin insofern einen Vorteil, als dass NRM und Staat in den Movement-Zeiten eine Einheit bildeten. Nun ist der Zugang zu staatlichen und politischen Ämtern sowie zu staatlichen Ressourcen in der Theorie nicht mehr automatisch gewährleistet. In der Praxis aber ist gegenüber den anderen politischen Parteien noch nicht für Chancengleichheit gesorgt. Intern muss sich das NRM mit divergierenden Strömungen auseinandersetzen,

die auch ein Erbe aus der Movement-Ära sind: Da es in der Vergangenheit keine Parteien von vergleichbarer Bedeutung gab, spiegelten sich die verschiedenen politischen Richtungen umso stärker innerhalb des NRM wider.

Auch die Oppositionsparteien wie das *Forum for Democratic Change* (FDC), die *Democratic Party* (DP) und der *Uganda People's Congress* (UPC) waren bisher nicht in der Lage, effektive Organisationsstrukturen zu entwickeln, um interne Streitigkeiten zügig beizulegen und dem *National Resistance Movement* inhaltlich-programmatisch ernsthaft entgegenzutreten. Ihre Verankerung in der Gesellschaft ist bisher unzureichend und sie spielen eine relativ geringe Rolle im öffentlichen Leben und in der Wahrnehmung breiter Bevölkerungsschichten, die sich (traditionell in Afrika) eher auf Personen – im Fall Uganda vor allem auf den Präsidenten – als auf Programme konzentriert. Es existiert ein geringes Maß an innerparteilicher Demokratie, unzureichende Professionalisierung, Mangel an Ressourcen und Know-How sowie ein Negativimage in der Öffentlichkeit. Sie waren seit 2005 nicht in der Lage, ein deutlicheres und griffigeres Programm zu entwickeln. Nun müssen sie zeigen, dass sie die Stärke besitzen, ihr Profil zu schärfen und insbesondere im Falle von DP und UPC ihre Generationenkonflikte zu bewältigen. Des Weiteren nehmen die Wähler teilweise regionale – und damit auch ethnische – Schwerpunkte wahr, die ihre „Wählbarkeit“ einschränken.

Die nächsten Wahlen werfen bereits jetzt ihren Schatten voraus. Die Wahlkampfphase auf Regierungs- wie auf Oppositionsseite hat begonnen. Präsident Musevenis landesweite Kampagne läuft derzeit unter dem Namen *Poverty Alleviation Tour* („Armutsbekämpfungstour“). Er gibt sich siegesgewiss und hat seit längerem angekündigt, sich auch 2011 wieder zur Wahl zu stellen, unter der Vorhersage, dass das NRM niemals eine Präsidentschaftswahl verlieren werde. Dr. Besigye (FDC), Musevenis wichtigster Herausforderer bei der Präsidentschaftswahl 2006 und voraussichtlich auch 2011 wieder Spitzenkandidat, hat ebenfalls eine landesweite Wahlkampftour gestartet. Seine Partei lotet die Zusammenarbeit mit anderen Oppositionsparteien aus. Im August 2008 hatten vier Oppositionsparteien (FDC, UPC, Conservative Party und Jeema) ein Kooperationsprotokoll unterzeichnet, demzufolge sie eine Wahlplattform bilden, die unter anderem die Aufstellung eines gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten zum Ziel hat. Zudem wollen sie in den einzelnen Wahlkreisen nicht gegeneinander antreten. Ob eine solche Kooperation von Bestand

sein und sich als schlagkräftig bei den kommenden Wahlen erweisen kann, wird sich zeigen, wenn die konkreten Machtpositionen innerhalb der Plattform verhandelt werden – es wird schwierig werden, eine geschlossene und arbeitsfähige Oppositionskoalition zu schmieden, die das NRM ernsthaft herausfordern kann.

3. KERNTHEMEN IM VORFELD DER WAHLEN

Verschiedene Kernthemen, die für die Wahlen 2011 von Bedeutung sein werden, kristallisieren sich immer deutlicher heraus und werden zunehmend von den Parteien und in den Medien diskutiert. Dazu gehören auch die Wahlgesetzgebung, die interne Parteidemokratie sowie die politische Bildungs- und Aufklärungsarbeit.

3.1 Wahlgesetzgebung

Die Reform der Wahlgesetzgebung, die mit der Einführung der Mehrparteidemokratie einherging, trat erst kurz vor den Wahlen 2006 in Kraft. Sie ließ den Oppositionsparteien kaum Zeit, ihre Organisationsstrukturen (wieder) aufzubauen. Seitdem wurden nur wenige weitere Reformen auf den Weg gebracht, weshalb bis heute große Teile der Wahlgesetze noch aus der Zeit des Einparteiensystems stammen.

Eine Wahlkommission hat den Auftrag, freie und faire Wahlen zu organisieren, durchzuführen und zu überwachen. Darüber hinaus ist sie für die dringend notwendige Wählerbildung und -sensibilisierung zuständig. Jedoch steht vor allem die Zusammensetzung dieser Wahlkommission in der Kritik, was mit dem Ziel ihrer Unabhängigkeit zusammenhängt. Zur Unabhängigkeit der Kommission heißt es dazu in ihren Statuten: „Die Kommission soll unabhängig sein und in ihrer Funktion nicht einer bestimmten Person oder anderen Autorität unterstehen.“ In Anbetracht der Tatsache, dass der Vorsitzende, sein Stellvertreter sowie fünf weitere Kommissionsmitglieder durch den Präsidenten benannt und vom Parlament lediglich bestätigt werden, wird die Unabhängigkeit der Kommission seitens der Opposition bezweifelt. Deren Vertreter haben wiederholt öffentlich die Unabhängigkeit der Wahlkommission in Frage gestellt und auf die Möglichkeit von gewalttamen Szenarien wie in Kenia hingewiesen, wenn in Uganda nicht die Rahmenbedingungen für freie und faire Wahlen 2011 geschaffen würden. Seitens der Opposition bestehen Forderungen nach einer Neubesetzung der Wahlkommission entsprechend der Vertei-

lungsverhältnisse im Parlament, um damit das Vertrauen der Wähler in das Wahlgremium zu stärken. Indes verweist Eng. Badru Kiggundu, Vorsitzender der Wahlkommission, darauf, dass die Verantwortung für faire und freie Wahlen bei allen an der Wahl beteiligten Gruppen und nicht allein bei der Kommission liege. Zudem verfüge die Kommission nicht über die notwendigen Ressourcen und Kapazitäten, um die großen Herausforderungen zu bewältigen, wie beispielsweise umfassende politische Bildungs- und Aufklärungsarbeit über den Wahlprozess.

Ein anderer Diskussionspunkt im Zusammenhang mit einer weitergehenden Wahlgesetzreform ist, ob und wie eine staatliche Teilfinanzierung der Parteien eingeführt werden soll. Bisher finanzieren sich die Parteien vor allem aus privaten Geldern (Spenden), was zum einen in vielen Fällen kaum ausreichend für die Schaffung oder Erhaltung einfacher Organisationenstrukturen ist, und die Parteien zum anderen in erhebliche Abhängigkeiten von einzelnen Personen oder Interessengruppen drängt. Die Mitglieder fast aller Parteien zeigen sich zudem sehr zurückhaltend bei der Zahlung ihrer Beiträge, und auch der Verkauf von Mitgliedskarten hat sich nicht als der erhoffte durchschlagende Erfolg erwiesen. Wichtige Einnahmequellen bleiben damit die Beiträge, die Abgeordnete, Kabinettsmitglieder und andere Mandatsträger an ihre Parteien abzuführen haben.

In der Praxis ist zwischen dem NRM und den anderen politischen Parteien noch nicht für Chancengleichheit bei der Verteilung finanzieller Ressourcen gesorgt. NRM und Staat bildeten in den Movement-Zeiten eine Einheit, und bis heute sind die Partei- und Staatsstrukturen nicht eindeutig getrennt, wodurch das NRM beim Zugang zu staatlichen und politischen Ämtern und zu finanziellen Ressourcen im Vorteil ist.

Die politischen Parteien stellen einen der Grundpfeiler der noch jungen Mehrparteidemokratie dar. Um die demokratische Entwicklung weiter zu fördern, fordert vor allem die Opposition daher eine Teilfinanzierung der Parteien mit staatlichen Mitteln, damit diese ihren Funktionen und Aufgaben effektiv nachkommen kann und dadurch zur Stärkung des gesamten politischen Systems besser beitragen kann. Eine ausgewogene und gerechte staatliche Förderung aller politischen Parteien erscheint – auch angesichts des Jahrzehntelangen Schattendaseins von Oppositionsparteien – vernünftig und angebracht. Voraussetzung wäre die Schaffung eines klaren rechtlichen Rahmens, der durch eine transparente und nach-

vollziehbare Verwaltung nicht nur staatliche Zuschüsse, sondern auch anderer Einnahmequellen sicherstellen würde. Ein Vorschlag lautet, dass die Wahlkommission eine derartige, nach einer Reform – als unabhängiges Gremium, übernehmen könnte.

Derartige Reformschritte bezüglich Wahlkommission und Parteienfinanzierung scheinen notwendig, wenn auch im gegebenen Zeitrahmen nicht realistisch, um bei den Wahlen 2011 einen fairen politischen Wettbewerb zu ermöglichen.

3.2 Interne Parteidemokratie

In der noch jungen Mehrparteidemokratie Ugandas gibt es zunehmend eine allgemeine Unzufriedenheit in der Bevölkerung mit der Arbeit der Parteien, unabhängig von der jeweiligen politischen Ausrichtung. Aufgrund von Korruption, internen (doch öffentlich ausgetragenen) Interessenkonflikten und ethnischen Spannungen, die in allen Parteien zu finden sind, hat die Öffentlichkeit wenig Vertrauen in die Arbeit der Parteien. Die institutionellen Strukturen weisen teilweise nur schwache Elemente innerparteilicher Demokratie auf und sind dennoch der Schlüssel für eine transparentere und effektivere Parteiarbeit, die erforderlich ist, um größeres Vertrauen der Wähler zu gewinnen.

Ein wesentlicher Aspekt innerparteilicher Demokratie ist die Einbindung der Mitgliederbasis in Entscheidungsprozesse. Derzeit gibt es wenig Raum für Parteimitglieder, eigene Ideen und Vorstellungen einzubringen. Bei der Auswahl von Kandidaten für Partefunktionen ist die Partebasis kaum beteiligt – in der Regel werden Bevorzugte der Führungsspitze aufgestellt. Die Qualifikation der Personen für die Ämter spielt eine Nebenrolle, während Loyalität gegenüber den Parteiführungen eine große Bedeutung haben kann. Dies führt zu Frustration unter Parteimitgliedern und zu offenen Konflikten innerhalb der Parteien. Auch wenn die Parteitage der meisten Parteien – die in der Regel nur alle fünf Jahre stattfinden – mit Wahlen und Diskussionen nach außen hin demokratischen Regeln zu genügen scheinen, so werden doch häufig bereits zuvor beschlossene Positionen und Personen lediglich bestätigt. Gegenpositionen werden dadurch unterbunden, dass ihren Vertretern die Möglichkeit zur Artikulation genommen wird, oder dass abweichenden Parteimitgliedern entsprechende „Aufwandsentschädigungen“ angeboten werden. Es gibt jedoch auch durchaus positive Entwicklungen auf diesem Gebiet – so fand zum

Beispiel auf dem Parteitag der größten Oppositionspartei, dem *Forum for Democratic Change* (FDC), ein weitgehend transparenter und fairer Wettbewerb um die Parteiführung statt.

Der Mangel an interner Demokratie hat negative Auswirkungen auf die einzelnen Parteien und damit auch auf die noch junge Mehrparteiendemokratie als Ganzes. Darin liegt auch eine Ursache für die Schwierigkeiten der Parteien, interne Konflikte schnell und nachhaltig beizulegen – was das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Parteienarbeit stark mindert. Des Weiteren haben die Parteien aus Sicht von Dr. Olum Schwierigkeiten, klare inhaltliche Ziele zu definieren, was er auch auf die Art der internen Entscheidungsprozesse zurückführt. Somit stellt das interne Demokratiedefizit der ugandischen Parteien auch ein Hindernis für den qualitativen Wettbewerb um politische Ideen dar.

3.3 Politische Bildung und Wahlaufklärung

Große Teile der ugandischen Bevölkerung, insbesondere die jüngeren Generationen, haben bisher kaum Erfahrungen mit den politischen Abläufen und Verfahren in einer Mehrparteiendemokratie. Noch bei den Wahlen 2006 hatten viele Bürger – vor allem in den Distrikten – kaum oder spät Zugang zu Informationen über den Ablauf der Wahl. Politische Bildung besitzt in Uganda nur einen vergleichsweise geringen Stellenwert und kommt in der Regel nur im Vorfeld von Wahlkämpfen zu seiner Bedeutung. Es besteht Bedarf an grundsätzlicher Aufklärung über die Akteure und Prozesse in einer Mehrparteiendemokratie. Eine deutlich intensivierte Förderung dieses Verständnisses in der Bevölkerung – vor allem in den ländlichen Gebieten – ist Voraussetzung für eine nachhaltige demokratische Entwicklung in Uganda. Kurzfristig angelegte Informationskampagnen, die lediglich auf die Erläuterung des Wahlvorgangs an sich abziehen, reichen hierfür nicht aus.

Die für Wählerbildung zuständige Institution – die Wahlkommission – verfügt nur über begrenzte Ressourcen. Die ugandische Menschenrechtskommission, die neben der Wahlkommission für politische Bildung zuständig ist, befindet sich in einer ähnlichen Situation und hat nicht die notwendigen finanziellen Mittel, um die Herausforderungen auf diesem Gebiet zu bewältigen. Daher sind auf diesem Feld keine wesentlichen Verbesserungen bis 2011 zu erwarten. Gerade in den ländlichen Gebieten könnte das nach wie vor einen Vorteil für das NRM darstellen. Erst durch intensive

Aufklärungsarbeit über den Sinn und Zweck von Parteien und die Bedeutung eigener Partizipation am politischen Pluralismus wird eine kritische Auseinandersetzung mit dem *Movement-System* in Gang gesetzt.

Neben den dargestellten Themen Wahlgesetzgebung, interne Parteiendemokratie sowie politischer Bildung werden weitere Kernthemen und Entwicklungen die Wahl 2011 beeinflussen. Die steigenden Lebenshaltungskosten und die Finanzkrise, Schwierigkeiten im Bereich der staatlichen Sozialleistungen (zum Beispiel Bildung und Gesundheit), die kontrovers diskutierte Bodenreform, der Status der kulturellen Königreiche sowie der Kampf gegen die *Lord's Resistance Army* sind dabei nur einige Bereiche, die die Wähler in ihrer Wahlentscheidung beeinflussen werden. Ob die Regierungspartei oder die Opposition davon profitieren werden, ist Gegenstand verschiedener Diskussionen. Doch schon vor dem Hintergrund der oben diskutierten Themen lassen sich drei mögliche Szenarien für die Wahlen 2011 ableiten.

4. MÖGLICHE SZENARIEN FÜR DIE WAHLEN 2011

Szenario 1: Wiederwahl von Präsident Museveni

Der amtierende Präsident Museveni stellt sich wieder zur Wahl und gewinnt gegen eine fragile und nicht vereinte Opposition. Das Ergebnis ist bei weitgehend fairen und freien Wahlen so eindeutig, dass trotz unter Umständen stattfindender Unregelmäßigkeiten der Sieg Musevenis und des NRM als ganzer nicht bezweifelt werden kann. Der Opposition war es nicht gelungen, eine echte Koalition zu formen, woraufhin die verschiedenen Parteien eigene Kandidaten aufstellten.

Präsident Museveni hat sich bereits für eine erneute Kandidatur ausgesprochen und ist davon überzeugt, dass seine Partei die Wahlen nicht verlieren kann. Daher ist es auch wenig wahrscheinlich, dass das NRM einen anderen Präsidentschaftskandidaten als den amtierenden Präsidenten aufstellt, obwohl dies wohl von vielen Ugandern, die glauben, dass Museveni zu lange im Amt ist, als Alternative betrachtet würde. Dr. Olum ist der Meinung, dass Museveni alles daran setzen werde um an der Macht zu bleiben und schließt auch Wahlmanipulationen im Umfeld der Wahlen nicht aus. Für die Oppositionsparteien wäre ein erneuter Sieg Musevenis und des NRM eine herbe Enttäuschung. Sollte die Opposition Manipulationen beklagen, würde sie gegebenenfalls die Wahlergebnisse

nicht anerkennen und vor Gericht ziehen – wie es bereits bei den Wahlen 2006 der Fall war. Waren die Wahlen tatsächlich weitgehend ordnungsgemäß, ist wohl ein ähnliches Urteil zu erwarten wie zu den vergangenen Wahlen: Wahlfälschungen würden zwar festgestellt, jedoch als nicht ausreichend bewertet, um einer Klage stattzugeben.

Was die NRM selbst angeht, so könnten ehrgeizige Parteimitglieder über Musevenis Amts dauer und Führungsstil frustriert sein und in Erwägung ziehen, zu einer der Oppositionsparteien zu wechseln. Nicht ausgeschlossen wird in Kommentaren auch eine innere Spaltung des NRM. Die Wahlkommission wird auf Oppositionsseite kein Vertrauen genießen, wenn – wie zu erwarten ist – keine oder nur ungenügende Reformen der Wahlgesetze mit wesentlichen Veränderungen in der Zusammensetzung der Wahlkommission erfolgen. Dies birgt letztendlich auch das Potenzial von gewaltsamen Auseinandersetzungen, wie sie auch Kenia erlebt hat, wenngleich es wahrscheinlicher ist, dass sich politische Konflikte letztendlich vor allem auf gerichtlicher Ebene und auf verbale Streitigkeiten in den Medien konzentrieren werden.

Szenario 2: Museveni und NRM stehen gegen eine starke Opposition

Den großen Oppositionsparteien einschließlich FDC (*Forum for Democratic Change*), DP (*Democratic Party*), UPC (*Uganda Peoples Congress*), Jeema (*Justice for all, Economic Revitalization and empowerment, Education & technological development, Moral integrity, African Unity*), Conservative Party und PPP (*Peoples' Progressive Party*) gelingt es, eine Koalition zu formen und einen gemeinsamen starken Präsidentschaftskandidaten als Herausforderer von Museveni aufzustellen. In diesem Fall wäre es vorstellbar, dass die Opposition eine wirkungsvolle Wahlkampagne führt, Museveni zumindest in eine Stichwahl zwingt und am Ende möglicherweise sogar die Präsidentschaftswahl gewinnt – auch wenn dies unter den derzeitigen Umständen unwahrscheinlich scheint. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird das NRM seine Mehrheit im Parlament behalten, da die Partei nach wie vor einen starken Rückhalt in der Bevölkerung genießt, vor allem in den ländlichen Gebieten.

Die Opposition in Uganda konzentriert sich bisher hauptsächlich darauf, Musevenis Präsidentschaft zu beenden. Dieses Ziel ist der eigentlich vereinende Faktor unter den Oppositionsparteien. Inhaltlich sind die Profile schwach ausgeprägt und beschränken sich auf allgemeine soziale und

ökonomische Programmansätze. Bei einem Sieg der Opposition, der dann – und das wiederum ist wenig wahrscheinlich – auch noch vom NRM akzeptiert werden müsste, wäre allerdings anzunehmen, dass eine Koalition ohnehin bald zerbrechen würde, da dann der einzige vereinende Faktor - die Forderung nach einem Ende von Museveni's Führung – entfiele.

Wahrscheinlicher in diesem Szenario ist, dass Museveni eine Wahlniederlage bei der Präsidentschaftswahl nicht akzeptiert, was Uganda durchaus in eine ähnliche Situation wie in Kenia oder Simbabwe bringen könnte. Wenn die Opposition davon überzeugt ist, die Wahl gewonnen zu haben und sie um diesen Sieg gebracht wird, wird sich die Bereitschaft, zu gewaltsauslösenden Mitteln zu greifen, erhöhen – insbesondere unter den jüngeren Generationen. Bei einer Eskalation dieses Szenarios könnten seitens der Regierung die Sicherheitskräfte zum Einsatz kommen, um den Widerstand einzudämmen. Dennoch wäre anzunehmen, dass gewaltsame Ausschreitungen letztendlich nicht dasselbe Ausmaß wie im Fall Kenia annehmen würden, da die sozialen Spannungen in der ugandischen Gesellschaft insgesamt als niedriger einzustufen sind und weil der Präsident zudem die volle Kontrolle über die Sicherheitskräfte besitzt. Die Bildung einer Einheitsregierung mit der Opposition – ebenfalls wie in Kenia und Simbabwe – ist eher unwahrscheinlich. Die Vorteile liegen mit der Wahlkommission, dem Staatsapparat und den Sicherheitskräften auf Regierungsseite. Wenn zudem, wie bereits in 2006 geschehen, Schlüsselfiguren der Opposition auf die Regierungsseite wechseln und mit Ämtern belohnt werden, würde diese Tendenz noch verstärkt.

5. FAZIT

Aus den Analysen der Interviewpartner und der Auswertung der Presse ergibt sich, dass das NRM in der nahen und mittelfristigen Zukunft aller Voraussicht nach der dominante Akteur in der politischen Landschaft Ugandas bleiben wird. Diese Landschaft hat sich jedoch verändert: Im Gegensatz zu den letzten beiden Jahrzehnten findet der politische Wettkampf nun in einem politisch liberalisierten Mehrparteiensystem statt, das sich allerdings in großen Teilen noch deutlich konsolidieren muss. Dazu gehört auch, dass im Zusammenhang mit den nächsten Wahlen durchaus unfaire Wahlpraktiken und Behinderungen der Opposition erwartet werden müssen, vor allem wenn sich die regierende Partei in ihrer Macht bedroht fühlt. Des Weiteren ist zu erwarten, dass die Wahlen 2011 von personellen Fragen und nicht von politischen Inhalten dominiert

werden, auch weil die Oppositionsparteien ihre Kritik an Museveni und dessen langer Amtszeit wohl in den Vordergrund stellen werden.

Eines der Haupthindernisse auf dem Weg zu einer echten Mehrparteidemokratie mit einem Wettbewerb um politische Ideen bleibt die Schwäche der Oppositionsparteien, die zum einen in ihrer langjährigen Randrolle im *Movement System* begründet ist, zum anderen aber auch in der Unfähigkeit, sich professionell, programmatisch und personell zu organisieren.

Um dieses Hindernis zu überwinden und damit die Demokratie in Uganda zu fördern, sind Reformen unter anderem in den angesprochenen Bereichen notwendig. Die Zusammensetzung der Wahlkommission braucht Veränderung, damit sie ihrer Aufgabe, freie und faire Wahlen zu garantieren, gerecht werden kann. Weitere Reformen in der Wahlgesetzgebung, wie beispielsweise die Einführung einer teilweisen staatlichen Parteienfinanzierung, sind notwendig, um das demokratische System als Ganzes zu fördern und zu stabilisieren. Politischer Bildungsarbeit – auch mit den Parteien – und der öffentlichen Aufklärung über den Wahlprozess muss mehr Gewicht verliehen werden, damit die Bevölkerung ihre Rolle und Verantwortung in einer Mehrparteidemokratie wahrnehmen kann. Eine Regierung, aber auch eine Opposition, die ein echtes Interesse an der Demokratieentwicklung in Uganda hat, müssen diese notwendigen Schritte in Angriff nehmen. Gegenwärtig lassen entsprechende Reformen auf sich warten. Eine der Aufgaben der Oppositionsparteien, aber auch zivilgesellschaftlicher Organisationen, der Medien und der politischen Öffentlichkeit wird in der kommenden Zeit sein, das Bekenntnis des NRM zur Mehrparteidemokratie weiterhin einzufordern. Auch auf Oppositionsseite sind innerparteiliche demokratische Reformen notwendig, um innere Streitigkeiten, Korruption und Patronage zu verringern sowie legitime und inhaltlich-produktive Entscheidungsprozesse zu gewährleisten.

Es lässt sich nicht ausschließen, dass im Umfeld der Wahlen 2011 politische Ungerechtigkeiten stattfinden. Infolgedessen sind auch gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen Regierung und einer stärker und selbstbewusster auftretenden Opposition vorstellbar.

ÖLFÖRDERUNG IN UGANDA – STRATEGIEN, CHANCEN UND RISIKEN

02.09.2009

Peter Girke / Matthias Kamp

Uganda ist auf dem Weg in die Gruppe der Erdöl exportierenden Länder. Die erfolgreichen Explorationen seit 2006 und insbesondere die neueren Ölfunde um den Jahreswechsel 2008/2009 belegen massive Vorkommen qualitativ hochwertigen Öls in der Gegend des Lake Albert im Westen des Landes. Uganda kann somit als erstes ostafrikanisches Land zum Ölproduzenten und -exporteur aufsteigen. Dies wird deutliche Auswirkungen auf die zukünftige wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Entwicklung des Landes haben, vor allem hinsichtlich der bestehenden Energieprobleme, der Abhängigkeit von Ölimporten und der potentiellen Deviseneinnahmen – aber auch hinsichtlich möglicher neuer Konflikte. In Uganda gibt es rege Diskussionen um die Ölfunde und den nun einzuschlagenden Weg, in die sich auch zahlreiche kritische Stimmen einmischen, die vor den möglichen negativen Folgen eines ugandischen Ölbooms warnen. Der folgende Bericht gibt einen Überblick über die zentralen Diskussionspunkte.

HINTERGRUND

Die bestätigten und zuvor vermuteten Erdölreserven liegen im Bereich des Lake Albert im Ostafrikanischen Graben. Das Gesamtgebiet der Explorationen erstreckt sich von der West-Nil-Region bis in den Südwesten Ugandas, mit einer Gesamtfläche von 23.000 km². Nachdem es bereits seit den 1920er Jahren wiederholt unsystematische Ansätze zur Ölsuche in Uganda gegeben hatte, wurden schließlich im Laufe der 1990er Jahre erste konkrete geologische und kartographische Analysen unternommen. Die Untersuchungsregion wurde in neun verschiedene Blöcke eingeteilt und seit 1997 wurden für fünf dieser Regionen Lizenzen für Versuchsbohrungen an Ölfirmen vergeben, allen voran die beiden Schwesternfirmen Heritage und Tullow Oil, auf deren Konto die aktuellen Hauptfunde gehen. Seit den ersten Funden im Februar 2006 gab es zahlreiche weitere erfolgreiche Bohrungen. Allein Heritage und Tullow bestätigten bis Mai 2009 22 erfolgreiche Bohrungen und Entdeckungen erstklassiger Ölreservoirs sowohl hinsichtlich Quantität als auch Qualität. Besonders einschneidend waren die zwei bis dato größten Funde im Dezember 2008 („Buffalo-1“) und Januar 2009 („Giraffe-1“), beide im Amuru Distrikt, die sich zusammengenommen über eine Fläche von ca. 48.000 km² erstrecken. Nach Angaben von Heritage Oil umfasst das entdeckte Reservoir ein Minimum von 400 Millionen Barrel Öl und gehört somit zu den größten *Onshore*-Vorkommen in Sub-sahara-Afrika. Schon vor Bekanntgabe der aktuellsten Funde hatten sich Gesamtschätzungen der Schwesterngesellschaft Tullow Oil über die entdeckten Öl vorkommen allein auf ugandischer Seite des Lake Albert auf ca. 1 Milliarde Barrel belaufen. Damit ist die kritische Schwelle für eine kommerzielle Ausbeutung der Öl vorkommen deutlich überschritten.

Der Beginn der Ölproduktion wurde für Ende 2009 anvisiert, mit einer geplanten Anfangsförderkapazität von 40.000 Barrel pro Tag. Langfristige Schätzungen gehen jedoch von weit mehr Potential aus. Brian Glover, Manager für Tullow Uganda, sieht Uganda zukünftig unter den Top 50 der Ölproduzenten der Welt, mit einer realistischen Fördermenge von 200.000 Barrel pro Tag, was Uganda Einnahmen von bis zu fünf Milliarden US Dollar jährlich einbringen könnte¹. Auch Brian Smith von Heritage Oil erkennt in Uganda einen wichtigen zukünftigen Ölexporteur, mit geschätzten Vorkommen von bis zu zwei Milliarden Barrel Öl, von denen aber der Großteil nicht vor 2015 erschlossen werden könne. Experten bestätigen diese Einschätzungen weitgehend. Laut Sally Kornfeld vom US-Energieministerium, könne Uganda mit seinen Reserven möglicher-

weise sogar mit Saudi-Arabien konkurrieren. Die bisherigen Funde seien lediglich „die Spitze des Eisbergs“, so Kornfeld gegenüber der *East African Business Week*².

FÖRDERSTRATEGIEN: REGIERUNG VS. ÖLFIRMEN

Die Verhandlungen um die geplanten Förderstrategien angesichts der massiven Funde gestalten sich äußerst zäh und schwierig und brachten bisher noch keine klaren Ergebnisse. Hinzu kommt eine gewisse Unsicherheit auf Seiten der Öffentlichkeit, da es an klaren offiziellen Informationen mangelt und daher gerade die Darstellung in den Medien vielfach auf Spekulationen beruht. Eindeutig erkennbar ist jedoch ein Interessenkonflikt zwischen den beiden Hauptakteuren, der ugandischen Regierung auf der einen und den Ölkonzernen auf der anderen Seite. Uneinigkeit über den einzuschlagenden Weg führte daher in den letzten Monaten wiederholt zu Verzögerungen der ursprünglich geplanten frühen Förderstrategien (*Early Production Schemes*), die ursprünglich Ende 2009 beginnen sollten, nun jedoch wohl nicht vor 2012 Realität werden.

Auf offizieller ugandischer Seite mischt sich die Euphorie über die Funde mit einem hohen Maß an Skepsis gegenüber den Strategien der Ölkonzerne (mit der internationalen Ölbranche im Hintergrund) und der Sorge um die Gewährleistung größtmöglichen Profits für Uganda. Das Interesse der Regierung ist vor allem die Verringerung der Abhängigkeit von Energieimporten und die Nutzung möglicher Deviseneinnahmen für die Entwicklung des Landes. Uganda importiert jährlich Mineralöl im Wert von rund 500 Millionen US Dollar, bei rasant wachsender Nachfrage.³ Ohne eigenen Küstenzugang ist das Land auf einen Transfer des Öls von Kenias Hafen in Mombasa angewiesen. Die Versorgung ist jedoch unzuverlässig, da sie immer wieder durch Verzögerungen in der Abfertigung in Mombasas Ölterminal und Mängel an der Pipeline beeinträchtigt wird, so dass zunehmend auf den wesentlich teureren Straßentransport ausgewichen werden muss. Mit eigener Ölproduktion könnte Uganda diese Probleme überwinden und zudem durch den Export von Öl über zusätzliche Deviseneinnahmen verfügen.

In diesem Zusammenhang ergibt sich der Hauptstreitpunkt zwischen Regierung und Ölfirmen. Während letztere den Export von Rohöl bevorzugen, spricht sich die Regierung klar dagegen aus und fordert stattdessen primär eine Befriedigung des lokalen und regionalen (ostafrikanischen) Marktes und den Bau einer eigenen Raffinerie. Als Grund hierfür wird vor

allem angeführt, dass der Export von Rohöl eine wesentlich geringere Wertschöpfung für Uganda bedeute. Man wolle jedoch sicherstellen, dass der Großteil des Profits den Ugandern zugute komme, und außerdem die negativen Erfahrungen anderer Rohöl exportierender afrikanischer Länder in Uganda vermeiden. Die Verarbeitung des Öls im Land würde die eigene Versorgung mit Ölprodukten verbessern, die einheimische Wirtschaft stärken und Arbeitsplätze schaffen, so Regierungsstimmen. Die Verarbeitung im Land würde auch dem in der Pariser Erklärung proklamierten entwicklungspolitischen Anspruch der Eigenverantwortung Rechnung tragen.

Aus Sicht der Unternehmer wäre dagegen der Export von Rohöl lukrativer. Es würden sich dadurch die immensen Investitionen früher und einfacher auszahlen, insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass die für die Erschließung des Öls erforderliche Infrastruktur in Uganda von Null aufgebaut werden muss und damit die Anfangsinvestitionen besonders hoch sind. Gleichzeitig geht man jedoch diplomatisch vor und ist letztlich auf gute Beziehungen mit der ugandischen Regierung angewiesen, um langfristig gute Geschäftsbedingungen zu erhalten. Jedoch muss man auf Seiten der Unternehmer auch weitere Interessen und Akteure im Hintergrund beachten, insbesondere andere Ölproduzenten und multinationale Unternehmen, die einer Raffinierung von Öl in Uganda entgegenstehen. Die Aussage der ugandischen Regierung, man wolle sich nicht den existierenden Kartellen unterwerfen, ist daher durchaus nachvollziehbar.

PIPELINE ODER RAFFINERIE?

Die Diskussion um die richtige Strategie läuft letztlich auf die Frage hinaus, ob man in eine Pipeline zum Rohölexport investiert oder in eine lokale Raffinerie, oder ob man eine Kombination aus beidem realisiert. Tullow und Heritage warben von Beginn an für den Export von Rohöl auf den Weltmarkt. Hierzu wäre der Transport des Rohöls nach Mombasa notwendig, zunächst möglicherweise per Zug, langfristig über eine Pipeline, groß genug für den Transport einer täglichen Produktionsmenge von ca. 150.000 Barrel pro Tag. Selbst wenn dies die günstigere Variante darstellt, so wären dennoch enorme Investitionen nötig, da eine geeignete Pipeline aufgrund der Zusammensetzung des Öls beheizt werden müsste, um das Öl zu transportieren, und eine Distanz von 1.200 Kilometern bewältigen müsste⁴. Möglich wäre in diesem Rahmen auch eine Verarbeitung eines Teils des Öls in der bestehenden Raffinerie in Mombasa für den regionalen Markt. Die ugandische Regierung jedoch lehnt ein solches

Szenario ab. Der Export von Rohöl sei „ausgeschlossen“, so Energieminister Simon D’Ujanga⁵. Auch die Raffinierung in Mombasa sei keine Option für Uganda, da die Kapazität der Anlage für die Verarbeitung des gesamten Öls für die Versorgung der Region Ostafrika zu gering sei⁶. Entsprechend gibt es bisher auch noch keine Kooperationsvereinbarung mit dem Nachbarn Kenia.

Die Ablehnung des Exports von Rohöl hat von Beginn an die Verhandlungen mit Tullow und Heritage erschwert. Diese waren ihrerseits nicht überzeugt von den Plänen der Regierung, eine eigene Raffinerie zu bauen. Insbesondere die Idee einer Mini-Raffinerie für einen frühen Start der Produktion wurde als unrealistisch und nicht lukrativ zurückgewiesen. Mittlerweile hat auch die Regierung davon Abstand genommen und die Planung einer Großraffinerie beschlossen, mit einer anvisierten Produktion von 150.000 bis 200.000 Barrel pro Tag. Das Energieministerium lässt momentan eine Studie zur Großproduktion in Uganda durchführen um die notwendige Größe der Raffinerie zu bestimmen. In jedem Falle dürfte der Bau einer solchen Anlage jedoch bis zu vier Milliarden US Dollar kosten⁷.

Der Beschluss über eine Großraffinerie bedeutet nun das endgültige Aus für die ursprünglich geplanten *Early Production Schemes*. Neueren Angaben zufolge wird die Ölproduktion daher wohl erst in fünf Jahren beginnen. Allerdings gibt es neben dieser Langzeitplanung, die den Bau einer Großraffinerie beinhaltet, auch kurz- und mittelfristige Pläne, zumindest mit der Nutzung von Gas zur Energiegewinnung noch im kommenden Jahr zu beginnen⁸.

AUSLÄNDISCHE INVESTOREN

Wie auch immer die konkrete Förderstrategie am Ende aussehen wird, in jedem Falle werden für die Umsetzung massive externe Investitionen benötigt. Die aufzubauende Infrastruktur kann – insbesondere unter den aktuell gegebenen Umständen der Weltwirtschaftskrise – nicht von den im Moment in Uganda explorierenden Unternehmen Tullow und Heritage finanziert werden. Dessen ist sich die ugandische Regierung genauso bewusst wie die Unternehmen selbst. Auf beiden Seiten hat daher die Suche nach Investoren begonnen.

Auf Seiten der Unternehmen wird aktuell der Weg bereitet, um größere Konzerne ins Geschäft zu bringen, die die Entwicklung der benötigten Infrastruktur übernehmen können. Dabei ist sowohl die Option von Koo-

perationen und Co-Ventures möglich als auch ein kompletter Aufkauf von Tullow beziehungsweise Heritage durch einen größeren Ölkonzern. Nach Berichten des *Daily Monitor* steht Heritage Oil bereits seit Anfang Juni zum Verkauf und befindet sich in konkreten Verhandlungen mit dem türkischen Konzern *Genel Enerji*⁹. Tullow steht ebenfalls in Verhandlungen mit möglichen Partnern und Investoren, allerdings wäre eine komplette Übernahme nach eigenen Angaben des Unternehmens nicht durch einen einzigen Investor zu bewältigen. Mehrere Investoren hätten jedoch schon Interesse an Co-Ventures bekundet, darunter unter anderem chinesische Konzerne, hieß es seitens des Unternehmens¹⁰. Überraschenderweise ist der auch in Uganda operierende dominante Akteur im Ölgeschäft, Shell, bisher nicht im Gespräch.

Wer auch immer letztlich in die Ölproduktion in Uganda einsteigt, wird sich in jedem Fall mit der ugandischen Regierung arrangieren müssen. Diese hat sich ihrerseits ebenfalls auf die Suche nach Investoren begeben und ist zum Teil auch schon fündig geworden. Bereits im Mai besuchte Präsident Museveni den Iran und kehrte mit einer Vereinbarung zurück, gemäß der sich Iran bereit erklärt, die Finanzierung der gesamten Wertschöpfungskette des Öls zu übernehmen und zudem den Bau einer Ölraffinerie zu unterstützen¹¹. Im Juni fanden in Kampala Gespräche mit Vertretern der *Industrial and Commercial Bank of China* (ICBC) statt, in der Museveni um Unterstützung für den Bau einer Raffinerie und Pipeline warb¹².

KONTEXT: ÖLFÖRDERUNG UND „RESSOURCENFLUCH“ IN AFRIKA

In der Debatte um die Ölförderung in Uganda und deren Auswirkungen schwingt immer auch Sorgen mit, die aus dem Wissen um die negativen Erfahrungen anderer Subsahara-Länder resultieren, in denen Öl gefördert wird. In warnenden Verlautbarungen wird immer wieder auf Länder wie Angola, Tschad oder Gabun, insbesondere jedoch auf das Beispiel Nigeria hingewiesen. Nigeria steht wie kein anderes Land für die negativen Folgen der Ölförderung in (afrikanischen) Entwicklungsländern. Erfahrungen zeigen, dass Ressourcenreichtum in Entwicklungsländern in vielen Fällen nicht zu einer Verbesserung der Verhältnisse führt, sondern stattdessen negative Folgen für die Gesamtwirtschaft mit sich bringt, Armut manifestiert und schlechte Regierungsführung befördert. Diese Problematik wird oft als „Ressourcenfluch“ (beziehungsweise spezifisch als „Ölfluch“) beschrieben.

Die Ursachen und Mechanismen, die zu diesem Paradox führen, sind vielfältig. Entscheidend ist vor allem der Einfluss der durch die Ressourcenausbeutung gewonnenen Einnahmen auf den Staatshaushalt und die heimische Wirtschaft. Signifikant ist die Beobachtung, dass in den ölfreichen afrikanischen Entwicklungsländern andere Wirtschaftszweige massiv vernachlässigt werden, insbesondere Landwirtschaft und verarbeitendes Gewerbe. Gleichzeitig bleibt die Ölirtschaft meist losgelöst von der restlichen nationalen Wirtschaft, die aufgrund mangelnder Verflechtung somit kaum von *Know-How*-Transfer oder Wachstums- und Beschäftigungseffekten profitieren kann. Es kommt also nicht zur Herausbildung eines so genannten „*Downstream*-Sektors“. Aufgrund des lukrativen Exports von Rohöl als Primärgut wird eine Diversifizierung der Wirtschaft vernachlässigt und es ergibt sich eine langfristig ungesunde Abhängigkeit vom Rohölexport. Hier kommt insbesondere die so genannte „Holländische Krankheit“ („*Dutch Disease*“) ins Spiel. Diese beschreibt den Effekt der plötzlichen und massiven Exporteinnahmen: der boomende Ölexport löst eine Überbewertung der Landeswährung aus und die sprudelnden Einnahmen führen zu einem enormen Anstieg von Importen, was dann die Produktion und Exportfähigkeit anderer heimischer Wirtschaftszweige massiv vermindert.

Darüber hinaus entwickeln sich ölfreiche Entwicklungsländer leicht zu so genannten „Rentierstaaten“. Die Erdölrevenuen sind einfach zu erzielen, die regierende Elite mit Kontrolle über die Ölressourcen hat ihrerseits keine Kosten und entwickelt eine „Rentenmentalität“, die der Entwicklung des Landes entgegensteht. Im Kontext schwacher demokratischer Institutionen und mangelnder Kontrollmechanismen kann sich eine oligarchische Elite verfestigen, die die Einnahmen zu persönlicher Bereicherung, klientelistischer Begünstigung und Machterhaltung (zum Beispiel durch Erkaufen von Loyalität oder den Ausbau des Militärs) nutzt. Ein verantwortungsvoller Umgang mit den Einnahmen weicht in vielen Fällen dem Konsumappetit der Elite; statt rationaler und sinnvoller Investitionen kommt es häufig zu verschwenderischen Konsumausgaben, von denen die Bevölkerung nicht profitiert. Durch die ungleiche Verteilung der Ölrevenuen wächst die Schere zwischen Arm und Reich. Während sich die Elite bereichert, leidet die Bevölkerung, insbesondere auf dem Land, unter den negativen Folgen des „Ölfluchs“ und wird – wie das Beispiel Nigeria zeigt – mitunter noch wesentlich ärmer.

Auch hinsichtlich demokratischer Entwicklungen zeigt die Erfahrung negative Auswirkungen. Statt über ein funktionierendes Steuersystem können Staatsausgaben durch die Ölrevenuen („Petrodollars“) finanziert

werden, was die Rechenschaft der Regierung und die Kontrolle seitens der Bevölkerung untergräbt. Da die Ölrevenüe zumeist kaum transparent sind, ergeben sich wachsende Möglichkeiten für Korruption und Klientelwirtschaft. Autoritären Regimes können die Einnahmen zudem bei der Stabilisierung ihrer Herrschaft zugute kommen. Alles in Allem können kaum kontrollierte Einnahmen ein Klima schlechter Regierungsführung (*bad governance*) herbeiführen.

LÄSST SICH IN UGANDA DER „ÖLFLUCH“ VERHINDERN?

Ähnlich wie das westafrikanische Ghana, das nach erheblichen Funden vor seiner Küste ebenfalls einen Ölboom erwartet, steht nun auch Uganda vor der Herausforderung, die Chancen der Ölförderung sinnvoll zu nutzen und die Folgen eines möglichen „Ölfluchs“ zu vermeiden. Angesichts der Erfahrungen in anderen Ländern scheint Vorsicht das Gebot der Stunde zu sein – möglicherweise auch seitens der ugandischen Regierung, die immer wieder ihre Absicht betont, die Einnahmen sinnvoll und zugunsten der Entwicklung des Landes nutzen zu wollen. Der Weg dorthin gestaltet sich jedoch äußerst schwierig, nicht nur aufgrund der erwähnten Verhandlungen mit den Ölfirmen, sondern insbesondere auch im Hinblick auf die enormen Anstrengungen, die erforderlich sind, um einen angemessenen rechtlichen und institutionellen Rahmen und ein effektives und sinnvolles Management der Ölförderung und -vermarktung zu gewährleisten. Hier ergibt sich vor allem folgender Handlungsbedarf:

- Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen (Regelungen für ausländische Investitionen, ausbalancierte *Production Sharing Agreements*, Gesetze zum Management und zur Verwendung/Verteilung der Ölrevenüe etc.)
- Anpassung der institutionellen Rahmenbedingungen (unter anderem Schaffung und Stärkung notwendiger Institutionen und Kontrollinstanzen, *Capacity building*, Reformen im Finanzwesen)
- Planung und Umsetzung einer weitsichtigen Wirtschaftspolitik (sinnvolle Investition der Ölrevenüe, Verknüpfung der Ölproduktion mit der heimischen Wirtschaft, Förderung ökonomischer Diversifizierung, Vermeidung hoher Verschuldung, Anpassung an Volatilität etc.)
- Entwicklungsorientierte Ausgabenpolitik (Investitionen zum Wohle der Gesamtbevölkerung, Priorität Armutsbekämpfung)

- Gewährleistung von Transparenz und demokratischen Prinzipien (transparentes Management der Ölökünfte und deren Nutzung, Stärkung demokratisch legitimierter Aufsichtsorgane, insbesondere des Parlaments, Einbindung der Zivilgesellschaft etc.).

DIE „NATIONAL OIL AND GAS POLICY“ DER UGANDISCHEN REGIERUNG

Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen stellt sich die Frage nach dem aktuellen Stand der Dinge in Uganda und den bisherigen Maßnahmen der ugandischen Regierung. Bereits im Februar 2008 verabschiedete diese die zentrale Strategie zum Management der Ölressourcen, die „*National Oil and Gas Policy*“ (NOGP), welche – zumindest auf dem Papier – einen Ansatz zur Bewältigung der zu erwartenden Herausforderungen unter Berücksichtigung internationaler „best practices“ darstellt.

Die NOGP hat die optimale Nutzung der Ölreserven zugunsten der gesamten ugandischen Gesellschaft (Schwerpunkt Entwicklungsförderung und Armutsbekämpfung) zum Ziel und beinhaltet unter anderem Ansätze zur Bildung und Stärkung der notwendigen Institutionen, zur Anwerbung von Investoren im Ölsektor, sowie zur Maximierung der Wertschöpfung im Prozess der Ölförderung und –verarbeitung. Sie betont insbesondere Transparenz und Rechenschaftspflicht (*Accountability*) als zentrale Prinzipien im gesamten Prozess der Ölproduktion und nennt in diesem Zusammenhang unter anderem folgende Anforderungen¹³:

- Allgemeiner Zugang zu Informationen als fundamentales Recht aller Bürger, um diesen eine Bewertung der Entwicklungen im Ölsektor und deren Einfluss auf persönliche Interessen zu ermöglichen
- Konsultation und aktive Partizipation aller relevanten Akteure in allen Aspekten des Managements der Ölreserven (Anerkennung der bedeutenden Rolle von zivilgesellschaftlichen Organisationen, kulturellen Institutionen und kommunalen Einrichtungen bei der Gewährleistung von Transparenz sowie beim Dialog mit der Bevölkerung, insbesondere in den Ölförderungsgebieten)
- Gewährleistung hoher Transparenz- und Rechenschaftsstandards in der Lizenzierung, Erschließung und Verarbeitung der Ölressourcen, sowie in der Verwaltung der Einkünfte aus dem Ölgeschäft (Bekanntgabe von Zahlungen und Einnahmen im Ölgeschäft gemäß „leicht verständlichen Prinzipien“ und nationalen und internationalen Standards der Finanzberichterstattung).

Dies erscheint wie eine angemessen Reaktion auf die Erfahrungen anderer Länder und die zu erwartenden Risiken. Jedoch mangelt es an klaren Aussagen zur konkreten Umsetzung der Prinzipien, beispielsweise zur Konkretisierung der Transparenz- und Rechenschaftsstandards durch nationale Gesetzgebung. Bisher lässt eine konkrete Implementierung der Vorhaben weiter auf sich warten. Stattdessen scheint die aktuelle Praxis weit von der NOGP abzuweichen, insbesondere was die Aspekte Transparenz und Partizipation der Zivilgesellschaft betrifft, welche momentan auch die öffentliche Debatte in Uganda dominieren.

DEBATTE UM TRANSPARENZ

Verfolgt man aktuelle Diskussionen in Uganda, so zeigt sich, dass fast alle Beobachter – von Zivilgesellschaftsvertretern und ausländischen Experten bis hin zu ugandischen Parlamentsabgeordneten – in ihrer Kritik an der mangelnden Transparenz der Regierung übereinstimmen. Dies betrifft den allgemein schlechten Zugang zu Informationen hinsichtlich des Planungsstands zur Ölförderung, die mangelnde Möglichkeit der Einflussnahme an der Politikgestaltung, sowie insbesondere die bisherige Weigerung der Regierung, die Vereinbarungen mit den Ölfirmen, die so genannten *Production Sharing Agreements* (PSA), öffentlich zu machen.

Die ugandische Regierung weigert sich, diese zum Teil schon im Jahr 2001 unterzeichneten Vereinbarungen zu veröffentlichen. Zur Rechtfertigung wird auf vertrauliche Klauseln mit Bezug auf die „nationale Sicherheit“ in den Vereinbarungen verwiesen, sowie auf den „Schutz der Interessen der Investoren“¹⁴. Selbst das Parlament hatte bisher keine Einsicht in die PSA, geschweige denn ein Mitspracherecht. Lediglich das zuständige *Natural Resources Committee* des Parlaments erhielt Einsicht in Teile der Dokumente, allerdings gebunden an ein Verbot der Weitergabe von Informationen. Abgeordnete aus der Opposition wie auch der Regierungspartei äußerten wiederholt ihre Verärgerung über diese Vorgehensweise. Die Geheimniskrämerei stößt bei Beteiligten und Beobachtern auch deshalb auf Unverständnis, weil nach glaubwürdiger Auskunft internationaler Experten, die Einblicke in die PSA erhielten, die Konditionen der Verträge durchaus vorteilhaft für Uganda ausfallen¹⁵. Nach Angaben des Energieministeriums sichern die Vereinbarungen dem ugandischen Staat langfristig ca. 70 Prozent der Einnahmen aus dem Ölgeschäft zu¹⁶. Solange die Regierung jedoch keine volle Transparenz zulässt, können derlei Angaben nicht objektiv verifiziert werden. Die Stimmungslage in

der Bevölkerung ist entsprechend geprägt von Misstrauen und Skepsis. Man befürchtet, dass einfache Bürger am Ende nicht vom Ölgeschäft profitieren werden und sich stattdessen die verantwortlichen Politiker persönlich bereichern. In Anbetracht der Tatsache, dass Uganda nach aktuellen Einschätzungen von Transparency International das drittkorrupteste Land der Welt ist und jährlich ca. 300 Millionen US Dollar durch Korruption verliert¹⁷, sind derartige Bedenken durchaus nachvollziehbar. Vertreter der Zivilgesellschaft, darunter die Nichtregierungsorganisationen HURINET (*Human Rights Network*) und NAPE (*National Association of Professional Environmentalists*) haben derweil Klage beim Obersten Gerichtshof Ugandas eingereicht, um unter Berufung auf das 2005 verabschiedete Informationszugangsgesetz (*Access to Information Act*) die öffentliche Bekanntmachung der Vertragsdetails zu erzwingen. Die Regierung lehnt diese Forderungen ab und verweist weiter auf vertrauliche Klauseln in den Originalverträgen mit den Unternehmen. Aus Regierungskreisen heißt es, man werde die PSAs nicht öffentlich zugänglich machen, bevor ein entsprechendes Gesetz zur Regelung der Ölgeschäfte verabschiedet sei¹⁸.

Eine umfangreiche gesetzliche Regelung hinsichtlich des Ressourcenmanagements und der Verwendung der Einnahmen ist in der Tat zentral für einen verantwortungsvollen Umgang mit dem zu erwartenden Ölboom und ist auch in der *National Oil and Gas Policy* vorgesehen. Eine entsprechende Gesetzesvorlage liegt nach Angabe des Energieministeriums dem Kabinett zur Diskussion vor, eine Verabschiedung wird jedoch nicht vor Ende des Jahres erwartet.

BEITRITT ZUR EITI?

Mit Verweis auf den laufenden Gesetzgebungsprozess wird auch die Verzögerung des Beitritts Ugandas zur *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) verwiesen, die insbesondere von internationalen Gebern immer wieder gefordert wird, darunter die Weltbank, sowie Norwegen, welches als einziger bilateraler Geber in Uganda einen EZ-Schwerpunkt im Bereich Ölmanagement hat¹⁹. EITI ist eine internationale Initiative zur Gewährleistung allgemeiner Standards zur Transparenz und Rechenschaftspflicht in der Förderung von Öl und anderen natürlichen Ressourcen²⁰. Die Koalition aus Regierungen, Unternehmen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Investoren und internationalen Organisationen verfügt über umfangreiche Mechanismen zum Monitoring des Zahlungsverkehrs zwischen Regierungen und den im betroffenen Sektor agie-

renden Unternehmen. Die EITI gilt als viel versprechendes Instrument zur Gewährleistung von Transparenz und damit als wichtiger Beitrag zur Verhinderung des „Ressourcenfluches“.

Solange die neuen Gesetze sowie der Beitritt zur EITI auf sich warten lassen, und die Regierung die geforderte Transparenz verweigert, muss an der ernsthaften Implementierung der selbst gesteckten Ziele der *National Oil and Gas Policy* gezweifelt werden.

NUTZUNG DER EINNAHMEN

Eine Ergänzung der Gesetze wird auch notwendig sein, um einen sinnvollen Umgang mit den zu erwartenden Einnahmen zu gewährleisten. Internationale Beobachter loben in diesem Zusammenhang das von der ugandischen Regierung formulierte Konzept, welches nun in der Gesetzesformulierung berücksichtigt werden soll. Das beschlossene Modell – entwickelt in enger Kooperation mit Norwegen – sieht die Einrichtung eines separaten Kontos bei der *Bank of Uganda* vor, auf das alle Abgaben seitens der Ölfirmen an die Regierung fließen. Alle Transaktionen sollen dabei vollständig transparent und für die Öffentlichkeit nachvollziehbar gemacht werden. Der Großteil der Einnahmen soll dann für zukunftsträchtige Investitionen und die Förderung anderer Wirtschaftszweige verwendet werden. Nur ein geringer Anteil der direkten Einnahmen sowie die Gewinne aus den getätigten Investitionen sollen direkt dem Haushalt und insbesondere anfallenden Entwicklungsausgaben zugute kommen²¹.

Zur Gewährleistung von finanzieller und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit soll zudem ein so genannter Ölfonds eingerichtet werden, unter Verwaltung der *Bank of Uganda*. Dieser soll einen Teil der Einnahmen auffangen und sie für die Zukunft aufsparen. Ein solcher Fonds ist ein anerkanntes und empfohlenes Instrument zur Bewältigung der mit dem Ölgeschäft verbundenen wirtschafts- und fiskalpolitischen Herausforderungen. Die Begründung hierfür ist die Notwendigkeit zur Stabilisierung der Finanzen angesichts der Volatilität und Unvorhersehbarkeit von Ressourceneinkünften. Dabei soll auch verhindert werden, dass die heimische Wirtschaft mit Devisen aus dem Erdölgeschäft überschwemmt und destabilisiert wird. Zudem wird ein Teil der Einnahmen für zukünftige Generationen gespart²².

BEDENKEN AUF LOKALER EBENE

Bisher weitgehend offen ist die Frage nach der regionalen Verteilung der Einkünfte aus dem Ölgeschäft und die Teilhabe der lokalen Gemeinden und Distrikten in den Ölförderungsgebieten. Dies ist momentan einer der umstrittensten – und potentiell konfliktträchtigen – Aspekte in der Planung des Ölgeschäfts. Während die Regierung Öl als nationale Ressource ansieht, fordern die lokalen Gemeinden ihren Anteil am erwarteten Wohlstand. Dabei gibt es bisher keinen Konsens über die Aufteilung der Einnahmen, da auch die *National Oil and Gas Policy (NAGP)* keine klaren Aussagen zur Rolle der Gemeinden (Zusammenarbeit mit den Ölfirmen, Anteile an den Ölannahmen, Nutzen aus Infrastrukturmaßnahmen etc.) enthält. Zudem führen widersprüchliche Auskünfte zur Position der Regierung zu anhaltenden Spekulationen in alle Richtungen. Momentan scheint es hier mehr Fragen als Antworten zu geben.

Die Stimmung auf lokaler Ebene in den betroffenen Regionen ist entsprechend gespalten. Zum einen erhofft man sich positive Effekte der Ölförderung, wie regionales Wachstum, Schaffung von Arbeitsplätzen und Durchführung von Entwicklungsprojekten. Zum anderen jedoch ist man misstrauisch gegenüber dem Vorgehen der Regierung und befürchtet auch negative Effekte, wie den Verlust von Landrechten, Zuzug von externen Arbeitskräften und negative Auswirkungen für die Umwelt²³.

Beispielhaft für die Konflikte um die Einnahmenverteilung ist der Fall Bunyoro. Das traditionelle Königreich Bunyoro umfasst vier Distrikte östlich des Lake Albert. In zwei dieser Distrikte, Hoima und Bulisa, wurden Öl vorkommen entdeckt. Der König Bunyoros beruft sich nun auf ein im Jahr 1955 mit den britischen Kolonialverwaltern getroffenes Abkommen, das dem Königreich einen „wesentlichen Teil“ der Einnahmen aus der Förderung natürlicher Ressourcen zusichert, und fordert eine entsprechende Teilhabe an den zu erwartenden Ölannahmen²⁴. Da es bisher kein Gesetz gibt, welches den Vertrag ersetzt oder ungültig macht und zudem die *National Oil and Gas Policy* nicht auf die Rolle traditioneller Institutionen in der Verteilung der Einnahmen eingeht, bleibt die Rechtslage umstritten. Die ugandische Regierung verweist auf Bestimmungen, die vorsehen, dass die Distrikte sowie die individuellen Landbesitzer einen Prozentanteil der Einnahmen erhalten, nicht jedoch traditionelle Königsreiche. Bunyoro könnte demnach nur indirekt als Landbesitzer profitieren, fordert jedoch eine höhere Beteiligung als Gesamtregion. Die traditio-

nellen Königreiche waren 1993 durch den *Cultural Restitution Act* wieder errichtet worden, jedoch mit Beschränkung der traditionellen Herrscher auf kulturelle Funktionen. Eine Rolle der Königreiche in der öffentlichen Verwaltung und dem Management der Ressourcen ist nicht vorgesehen, zumal diese nicht über entsprechende Institutionen hierzu verfügen²⁵. Die zur Lösung der Frage laufenden Gespräche zwischen Bunyoro und der ugandischen Regierung werden aktuell durch eine äußerst angespannte Stimmung in Bunyoro erschwert. Die Aussicht auf das lukrative Ölgeschäft haben alte ethnische Spannungen zwischen der indigenen Ban-yoro-Bevölkerung und der zugezogenen Bakiga-Minderheit wieder verstärkt hervorgebracht, in denen es vor allem um die Landrechtsfrage und die vermeintliche politische Dominanz der Bakiga geht. Aufgeheizt wurden die Spannungen zudem durch einen öffentlich gewordenen Brief von Präsident Museveni, in dem dieser die Einschränkung der politischen Rechte der „nicht-indigenen“ Bevölkerung in Bunyoro vorschlägt, was einen allgemeinen Sturm der Entrüstung ausgelöst und die Lage in Bunyoro dramatisch destabilisiert hat²⁶. In der komplexen Problematik spielen sicher auch generelle Fragen zum Status der ugandischen Königreiche eine wichtige Rolle, ebenso wie politische Interessen der Regierung in Hinblick auf die kommenden Wahlen in 2011. In jedem Fall scheint eine einvernehmliche Lösung aktuell weit entfernt und wird durch das Streben der Beteiligten nach Teilhabe am lukrativen Ölgeschäft deutlich erschwert.

KONFLIKTFAKTOR ÖL

Das mit der Ölförderung verbundene Konfliktpotential hat nicht nur eine interne, sondern auch eine grenzüberschreitende Dimension. Besonders das Verhältnis zum Nachbarland DR Kongo wird von Disputen und Irritationen im Zusammenhang mit der Ölförderung überschattet. Bereits im August 2007 war es zu einer Konfliktverschärfung zwischen den beiden Ländern gekommen, deren Beziehungen ohnehin spannungsgeladen waren – unter anderem aufgrund der vermuteten Unterstützung der *Lord's Resistance Army* (LRA) durch die DR Kongo und Ugandas Involvierung in den kongolesischen Bürgerkrieg. Damals waren bei einem Zusammenstoß zwischen einem von Uganda aus operierenden Explorationsstrupps und kongolesischen Regierungstruppen mehrere Menschen ums Leben gekommen, darunter ein britischer Ingenieur der Ölfirm Heritage. Die darauf folgenden Auseinandersetzungen brachten Uganda und die Demokratische Republik Kongo an den Rand eines Krieges. Die Ölreser-

ven am Albertsee liegen auf beiden Seiten der ugandisch-kongolesischen Grenze. Während in Uganda jedoch die Ölsuche weit fortgeschritten ist, bleiben die Entwicklungen auf kongolesischer Seite zurück. Es gibt bisher keine Einigung über Explorationsvorhaben zwischen Ölfirmen und kongolesischer Regierung. Zudem ist aufgrund des Mangels an Infrastruktur auf kongolesischer Seite der Großteil der Vorkommen leichter von Uganda aus zu erschließen. Problematisch ist vor allem die geographische Lage der Öl vorkommen unter dem Albertsee, einem Gebiet, in dem es zahlreiche Dispute um die genaue Grenzziehung gibt. In den vergangenen Monaten hatten sich beide Seiten erfolgreich angenähert, was sich unter anderem im gemeinsamen Vorgehen gegen die LRA im Rahmen der letzten Großoffensive sowie in dem im März vereinbarten Kooperationsabkommen zur Ölförderung²⁷ zeigt.

In jüngster Vergangenheit gab es allerdings erneute Berichte über Irritationen. Als im Juni die kongolesische Seite einen Grenzposten in einem der umstrittenen Gebiete nahe der ugandischen Stadt Goli errichtete, wurde dies von ugandischer Seite als Provokation empfunden und es kam zu diplomatischen Verstimmungen²⁸. Zudem sorgte die Verschleppung von acht ugandischen Fischern auf dem Albertsee durch bewaffnete Kongolese für Schlagzeilen. Die kongolesische Seite begründete die Festnahme der Fischer mit der Behauptung, diese seien in kongolesische Gewässer eingedrungen²⁹. Wie schon im Jahr 2007 ist der Ort der Geschehnisse die kleine Insel Rukwanzi, die in einen ugandischen und einen kongolesischen Bereich geteilt ist, und die auch Ölexplorationsteams als Basis dient. Zwar wird aktuell eine gemeinsame Studie zur endgültigen Grenzmarkierung erstellt, die friedliche Beilegung der Grenzstreitigkeiten bleibt jedoch eine Herausforderung, die durch den einsetzenden Ölboom sicher nicht erleichtert wird.

UMWELTFOLGEN

Ein weiterer kritischer Aspekt der Ölförderung sind die möglichen Folgen für die Umwelt. Nichtregierungsorganisationen im Umweltsektor warnen vor Umweltverschmutzung und der Zerstörung wichtiger natürlicher Lebensräume. Gleichzeitig befürchtet die lokale Bevölkerung in den betroffenen Gebieten Folgen für die Landwirtschaft und vor allem die Fischerei im Albertsee. Die Gesamtregion der Ölfunde ist von einzigartigen, fragilen Ökosystemen umgeben, darunter unter anderem auch die Touristenattraktionen Murchison Falls und Queen Elizabeth Nationalpark.

Insgesamt liegen zehn der 22 ugandischen Nationalparks und Wildtierreservaten im betroffenen Gebiet³⁰. Die Umweltrisiken der Ölförderung sind allgemein bekannt: Wasser- und Luftverschmutzung, Austritt von Öl vor allem im Falle mangelnder Instandhaltung von Pipelines, Zerstörung natürlicher Lebensräume durch Förderaktivitäten etc. Schlimmstenfalls können Einkommensmöglichkeiten aus der Landwirtschaft beeinflusst und sogar die Gesundheit der lokalen Bevölkerung gefährdet werden, wie Erfahrungen insbesondere aus dem Nigerdelta zeigen. Die zuständige ugandische Umweltbehörde, die *National Environment Management Authority* (NEMA), hatte zwar die ursprünglich geplanten frühen Förderstrategien genehmigt, warnte jedoch ihrerseits vor möglichen Umweltproblemen und bestätigte, dass die aktuell stattfindenden Aktivitäten zur Exploration bereits negative Einflüsse auf natürliche Lebensräume haben³¹.

FAZIT UND AUSBLICK

Betrachtet man den Stand der Diskussionen in Uganda, so ergibt sich ein zwiespältiges Bild. Hohe Erwartungen hinsichtlich der Einnahmen aus dem Ölgeschäft und dem resultierenden wirtschaftlichen Boom stehen Befürchtungen gegenüber, die sich vor allem aus den Erfahrungen anderer Länder nähren. Neben den enormen Chancen insbesondere zur Entwicklung des Landes und zur Armutsbekämpfung sind ebenso große Risiken für Wirtschaft, Demokratie und Umwelt in Uganda zu erkennen.

Diese Risiken sind der ugandischen Öffentlichkeit durchaus bewusst und werden auch in den Medien rege diskutiert. Dabei ist eine generelle Skepsis gegenüber dem Vorgehen der Regierung zu erkennen, die auch durch das allgemeine politische Klima erklärt werden kann, welches geprägt ist durch zunehmend autoritäre Tendenzen, abgeschottete Machtzirkel und wachsende Korruption. Die mangelnde Kommunikation und die Weigerung der Regierung, Transparenz in der bisherigen Abwicklung der Ölgeschäfte zuzulassen, fördern das Misstrauen in der Bevölkerung. Die Verhältnisse in Uganda bieten nicht den besten Rahmen für die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen zur Verhinderung eines „Ölfluchs“. Ein Land wie Ghana, das vor ähnlichen Herausforderungen steht, ist aufgrund der Festigung demokratischer Strukturen wohl besser aufgestellt, und könnte den Wettbewerb um ein sinnvolles Ölmanagement zwischen den beiden neuen afrikanischen Ölländern für sich entscheiden. Dennoch sollte man die ugandische Regierung nicht vorverur-

teilen. Die *National Oil and Gas Policy* berücksichtigt einen Großteil der zu erwartenden Herausforderungen und bestätigt den Willen der ugandischen Regierung, ein transparentes und sinnvolles Management der Ölreserven zugunsten der Entwicklung des Landes zu gewährleisten. Fraglich bleibt, inwieweit es bei Lippenbekenntnissen bleibt, oder ob in der Zukunft ernsthafte Anstrengungen folgen. Hierbei wird auch eine weiterhin kritische ugandische Öffentlichkeit eine Rolle spielen, die die Regierung zur Einhaltung ihrer Versprechen drängen kann.

Die Verzögerung des Produktionsstarts bietet dabei die Chance, die dadurch gewonnene Zeit sinnvoll zu nutzen, um unter anderem den notwendigen gesetzlichen Rahmen zu schaffen, den versprochenen Beitritt zur EITI zu vollziehen und die notwendigen Institutionen zu schaffen und zu stärken. Hierzu sind glaubwürdige Anstrengungen der Regierung ebenso gefragt wie ein starkes Auftreten der ugandischen Zivilgesellschaft, der eine zentrale Rolle bei der Gewährleistung von Transparenz zukommt, sowie ein sinnvolles Engagement internationaler Geber und Experten. Ob jedoch Länder wie Iran und China, deren Nähe die ugandische Regierung in jüngster Vergangenheit aktiv suchte, die richtigen Ratgeber sind, vor allem hinsichtlich demokratischer Standards und Transparenz, ist mehr als zweifelhaft.

- 1/ *Daily Monitor*, 08.12.2008
- 2/ allafrica.com/stories/200906020555.html
- 3/ http://www.gtai.de/DE/Content/_SharedDocs/Links-Einzeldokumente-Datenbanken/fachdokument.html?fileId=MKT200903178012
- 4/ *Dow Jones Newswires*, 29.05.2009
- 5/ *Daily Monitor*, 02.06.2009
- 6/ *The East African*, 13.07.2009
- 7/ *Daily Monitor*, 02.06.2009
- 8/ *Sunday Vision*, 05.07.2009
- 9/ *Daily Monitor*, 09.06.2009
- 10/ *Daily Monitor*, 02.06.2009
- 11/ *New Vision*, 17.05.2009
- 12/ *Daily Monitor*, 18.06.2009
- 13/ *Uganda National Oil and Gas Policy*, Februar 2008
- 14/ *The Independent*, 13.03.2009
- 15/ Siehe u. a. www.busiweek.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1235&Itemid=2
- 16/ *Sunday Monitor*, 14.09.2008
- 17/ *The Independent*, 24.07.2009
- 18/ *Dailyonitor*, 01.07.2009

- 19| s. o.
- 20| www.eiti.org
- 21| *The East African*, 01.07.2009
- 22| *New Vision*, 26.04.2009; BMZ (2009): *Entwickelt Öl? Möglichkeiten der entwicklungsorientierten Nutzung der Ölrevenuen in Subsahara Afrika*, www.bmz.de/de/service/infothek/fach/diskurs/diskurs008.pdf
- 23| *Daily Monitor*, 18.03.2009
- 24| *New Vision*, 18.04.2009
- 25| *Saturday Vision*, 02.05.2009
- 26| *The East African*, 24.08.2009
- 27| <http://www.upstreamonline.com/live/article173360.ece>
- 28| 03.07.2009
- 29| *New Vision*, 24.08.2009
- 30| *New Vision*, 20.06.2009
- 31| <http://www.reuters.com/article/environmentNEWS/idUSTRE55H3S220090618>

REGIERUNG UND KÖNIGREICHE IN UGANDA – EIN KONFLIKTTRÄCHTIGES ENSEMBLE

EINE HERAUSFORDERUNG FÜR MUSEVENI?

23.09.2009

Lena Barke / Peter Girke

Sub-Sahara Afrika ist von einer Vielzahl unterschiedlicher Ethnien, Königreiche und Clans gekennzeichnet. Die Vielfalt an Kulturen, Religionen und Sprachen birgt immer wieder Konfliktpotenzial – auch für relativ gefestigte Regierungen, wie sie beispielsweise in Uganda unter Präsidenten Yoweri Museveni anzutreffen sind. Mitte September führte ein Streit zwischen dem Präsidenten und dem König von Buganda (Kabaka) zu einer Eskalation, die in gewalttätigen Straßen-schlachten mündete.

Diese Ereignisse machen die Spannung deutlich, die zwischen Zentralregierung und verschiedenen Königreichen herrscht. Es kann davon ausgegangen werden, dass das Thema bis zu den Wahlen im Jahr 2011 und möglicherweise darüber hinaus auf der politischen Agenda bleiben wird. Die Ursachen des Konfliktes sind auch in der Geschichte des Landes zu suchen.

DER AUSLÖSER: EIN VOM KÖNIG GEPLANTER BESUCH DES BEZIRKS KAYUNGA

Auslöser der Ausschreitungen mit über zwanzig Toten, hunderten Verletzten, zerstörten Autos, geplünderten Geschäften sowie geschlossenen Radiostationen war eine geplante Reise des Königs von Buganda, des sogenannten Kabaka, zu einer Jugendveranstaltung in Kayunga, 45 Kilometer nordöstlich von Kampala gelegen. Die Regierung unter Museveni wollte diese aufgrund von Sicherheitsbedenken absagen lassen. Die Banyala, eine ethnische Minderheit im Bezirk Kayunga, wollten sich vom Königreich Buganda abtrennen und über ein autonomes Teilgebiet verfügen. Unter der Führung ihres selbst ernannten Ssabasaja („Führer der Banyala“) hatten sie dem Kabaka deshalb die Einreise in „ihr Gebiet“ verwehrt.

Daraufhin kam es Mitte September zu dreitägigen Demonstrationen und Ausschreitungen zwischen den Anhängern des Königs und Sicherheitskräften – welche, nach offiziellen Angaben, die Reise des Königs zu dessen eigenem Schutz zu verhindern hatten. Im Verlauf der Ausschreitungen wurden insgesamt vier Radiostationen durch die Regierung geschlossen und die Ausstrahlung einiger TV Talk-Shows verboten. Offiziell wollte die Regierung dadurch politische Hetzkampagnen gegen Museveni und Aufrufe zu Gewalt unterbinden. Der Kabaka sagte mit zunehmender Zuspitzung der Lage schließlich seine Reise nach Kayunga ab, was zur Beruhigung der Lage zunächst in Kampala und später auch in Kayunga führte. Er machte aber deutlich, dass die Reise nach Kayunga keineswegs abgesagt, sondern lediglich verschoben worden sei. Präsident Museveni hat in Presseerklärungen seine Absicht verkündet, sich mit Kabaka zu einem persönlichen Gespräch zu treffen, um die Themen zu besprechen. Ein Dialog auf unterer Ebene zwischen Mengo, dem Verwaltungsapparat des Königreiches, und der Regierung haben bisher zu keiner Lösung geführt. Weitere Gewaltausbrüche können nicht ausgeschlossen werden, da die Ursprünge der aktuellen Unruhen tief in der ugandischen Gesellschaft verwurzelt sind und sie ganz unmittelbar die Machtverhältnisse zentraler ugandischer Akteure berühren.

DIE ROLLE DER KÖNIGREICHE IN DER GESCHICHTE UGANDAS

Die Ereignisse im September machen deutlich, wie angespannt das Verhältnis zwischen der Zentralregierung unter Museveni und dem König von Buganda, dem größten Königreich Ugandas, auch heute noch ist. Die Existenz von Königreichen lässt sich in Uganda bis in das 13. Jahrhundert (andere Quellen verweisen auf das 14./15. Jahrhundert) zurückverfolgen. Die Einteilung in Königreiche war bis ins 20. Jahrhundert kennzeichnend für Uganda. Buganda, also das Königreich der Baganda, hatte vom 18. bis in das 20. Jahrhundert hinein eine Vormachtstellung in der Region inne. Ankole, Bunyoro und Toro sind andere einflussreiche Königreiche in Uganda. Sowohl die alte Hauptstadt Ugandas, Entebbe, als auch die heutige, Kampala, liegen im Gebiet des Königreichs Buganda.

Uganda wurde über Jahrhunderte von Königen regiert und kulturell geprägt. 1894 wurde Uganda britisches Protektorat – und mit ihm das mächtige Königreich Buganda. Dessen Vormachtstellung unter den verschiedenen Königreichen Ugandas wurde damit jedoch nicht geschmälert. Am 9. Oktober 1962 wurde Uganda unabhängig und ein Jahr später, am 9. Oktober 1963, wurde Kabaka Sir Edward Mutesa II, der Vater des heutigen Königs von Buganda, Ronald Muwenda Mutebi II, zum ersten Präsidenten des unabhängigen, föderalen Ugandas ernannt. Drei Jahre später, im Jahre 1966, wurde der 35. Kabaka der gesamten Königsgeschichte Ugandas von Milton Obote vertrieben. Dieser schaffte die Königreiche ab, woraufhin Buganda seine Sonderstellung in Uganda verlor. Viele Royalisten flohen ins Exil. Nach dem Regime von Idi Amin und einer zweiten Herrschaft Obotes gewann schließlich der noch heute amtierende Präsident Museveni Ende Januar 1986 seinen fünf Jahre dauernden Krieg gegen das Obote-Regime. Der Sohn des vertriebenen Kabakas, Ronald Muwenda Mutebi II, kehrte aus seinem Exil zurück und wurde zum 36. Kabaka Ugandas gekrönt. 1993 verkündete Museveni die Wiederherstellung der Königreiche.

DER PRÄSIDENT UND DIE KÖNIGE HEUTE

Die Königreiche hatten seit jeher einen besonderen Stellenwert in der Geschichte Ugandas. Nachdem sie zunächst durch Obote im Jahre 1966 abgeschafft wurden, haben sie mit der Wiederherstellung durch Museveni im Jahre 1993 wieder an Einfluss gewonnen. Noch heute lässt sich Uganda in verschiedene Einflusssphären von Königen und traditionellen Führern

einteilen. Die Baganda sind mit insgesamt ca. 17 Prozent der zahlenmäßig größte vertretene Stamm in Uganda (Gesamtbevölkerung 2009: ca. 32 Millionen) und somit politisch nicht unbedeutend.

Regelmäßig konnte sich Präsident Museveni bei den Präsidentschaftswahlen 1996, 2001 und 2006 auf die Gunst der Baganda verlassen. 2001 beispielsweise gaben insgesamt rund 62% der Baganda Museveni ihre Stimme. 2006 erhielt Museveni insgesamt rund 4,1 Millionen Stimmen – knapp 50 Prozent davon von bugandischen Wählern. Die gegenwärtigen Spannungen zwischen dem Königreich und dem Präsidenten könnten allerdings derart tiefgreifend sein, dass sich dieser Trend bis zu den nächsten Wahlen 2011 abschwächt oder sogar umkehrt.

Das Verhältnis zwischen Museveni und dem Kabaka hat sich in den letzten zwei Jahren zugespitzt, so sehr, dass sie für längere Zeit nicht mehr miteinander sprachen. Museveni sieht im Kabaka zunehmend einen politischen Gegner, der die Interessen Ugandas gefährde. Die Forderungen des Königs nach federo, der Schaffung eines föderalen Staatsaufbaus, in dem der Einfluss der Königreiche gestärkt wird, verbunden mit Rückgabeforderungen von Ländereien, stößt auf Ablehnung seitens der Zentralregierung. Zusätzlich wirkt sich belastend auf das Verhältnis aus, dass der Kabaka in Zeiten anhaltender Armut zunehmend an Popularität auf Seiten frustrierter Ugandern gewinnt.

Die Ausschreitungen Mitte September machen die Diskrepanz zwischen Zentralregierung und Königreich deutlich. Obwohl traditionelle und kulturelle Führer – gemeint sind vor allem die Könige – gemäß Art. 246 der Verfassung nur eine kulturelle Rolle einnehmen (Art. 246 (1)) und von aktiver Politikgestaltung ausgenommen sind (Art. 246 (3 e, f)), wird insbesondere der Kabaka von Regierung zunehmend als politische Gefahr wahrgenommen, der mit der Opposition kooperiert. Der vom Kabaka angekündigte Besuch Kayungas wurde von Regierungsseite beispielsweise als politische Provokation der Banyala bewertet, die ein Recht auf Minderheitenschutz hätten.

Der Kabaka und Mengo dagegen sehen ihre Freiheiten untergraben. Sich zu versammeln und zu demonstrieren sei ein von der Verfassung geschütztes Recht, genauso wie das Recht als freier Bürger Ugandas in jede Region reisen zu dürfen, um Veranstaltungen zu besuchen. Die geplante Jugendveranstaltung sei schließlich zugunsten der sozioökono-

mischen Entwicklung der Region organisiert worden, um agrarwirtschaftliche Programme zu fördern und nicht um politische Hetzkampagnen zu starten, kommentierte Mengo. Kritiker aus den Reihen des Kabakas unterstellen Museveni, das Königreich Buganda und die Rolle des Königs schwächen zu wollen. Musevenis befürwortende Haltung zur Gründung neuer Chiefdoms und die Herausbildung weiterer traditioneller Führer wird als politisches Kalkül und strategisch motiviert interpretiert – mit dem Ziel, entsprechend des Grundsatzes *divide et impera* die Einheit der traditionellen Institutionen zu stören und daraus politisches Kapital zu ziehen.

ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Die Gewaltausbrüche in Kampala, Kayunga und weiteren Bezirken haben das Konfliktpotential zwischen der Zentralregierung und den Königen deutlich gemacht. Einige Tage nach den Ausschreitungen hielt Präsident Museveni eine Rede vor dem Parlament, in der er in vier Punkten das zukünftige Verhältnis zwischen Zentralregierung und Königreichen aus Regierungssicht skizzierte.

Demnach sollten die kulturellen und traditionellen Institutionen noch stärker von der Politik getrennt werden, als es derzeit bereits in Art. 246 der Verfassung festgelegt ist. Zweitens soll verhindert werden, dass ausländische Akteure aus Regierungssicht unerwünschte Kooperationen mit ugandischen Königen eingehen. Des Weiteren wird vorgeschlagen, in naher Zukunft ein Treffen aller politischen, religiösen und traditionellen Führer Bugandas zu organisieren, um über zukünftige Entwicklungen zu diskutieren. Und schließlich bekräftigte er die Pläne der Regierung, im kommenden Jahr das schon länger geplante sogenannte *regional tier* umzusetzen, demzufolge in den Regionen ein direkt gewähltes Exekutivorgan (eine Art Ministerpräsident) eingeführt werden soll.

Eine spezifische Reaktion von Königsseite steht noch aus. Es ist aber davon auszugehen, dass die Pläne und Ankündigungen nicht auf umfassende Zustimmung stoßen werden. Einem Dialog wird sich der Kabaka aber wohl nicht entziehen (können). Gespräche zwischen den beiden Konfliktparteien müssen die schwierigen und tief verwurzelten Themen angehen. Dabei wird es auch darum gehen, wie sichergestellt werden kann, dass moderne und demokratische Strukturen auf lokaler Ebene besser verankert werden können. Die Herausforderung dabei wird sein,

in diesem Themenkomplex einen Konsens mit den betreffenden Königreichen zu erzielen, die ihre Macht auf Erbfolge und traditionellen Strukturen und nicht auf demokratischer Legitimierung aufbauen. Deshalb ist auch die Diskussion um den „regional tier“ so schwierig: Insbesondere das Königreich Buganda verweist darauf, dass eine allgemeine und direkte Wahl eines „Ministerpräsidenten“ den Traditionen und der Kultur des Königreiches widersprechen würde. Dahinter ist auch die Sorge zu vermuten, dass das Königshaus bei Wahlen an Macht und Einfluss verlieren könnte und dass ein möglicherweise gewählter Nicht-Buganda entgegen den Traditionen handeln würde.

Klar ist, dass die Königreiche einen wichtigen politischen Faktor in der heutigen ugandischen Gesellschaft darstellen, auch wenn dies von der Verfassung anders vorgesehen war. Und dass diese Einrichtungen das Potential haben, in kurzer Zeit viele Menschen politisch zu mobilisieren, die dann im Zweifelsfall bei Versammlungen schwer zu kontrollieren sind, hat sich mit aller Deutlichkeit im September gezeigt. Ebenfalls hat sich bestätigt, dass die Reaktionen der Sicherheitskräfte Anlass zur Sorge geben, was die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes beim Einsatz von staatlichen Gewaltmitteln betrifft.