

KAS AUSLANDSINFORMATIONEN

DEZENTRALISIERUNG UND REGIONALPOLITIK IN AFRIKA

■ Die Regierbarkeit des Vielvölkerstaates Nigeria – Dezentralisierung als Lösung oder Teil des Problems?
Mathias Kamp

■ Dezentralisierte Regionalpolitik in Tunesien: Ein Neuanfang nach dem „arabischen Frühling“?
Maximilian Benner

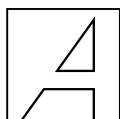
■ Das Europäische Parlament als „treibende Kraft“ der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik
Gerrit F. Schlomach

■ 20 Jahre Demokratie und fünfte Parlamentswahlen in Südafrika
Holger Dix

■ Innere Aufbruchstimmung und außenpolitische Neujustierung: Hintergründe und Perspektiven zur neuen indischen Regierung
Lars Peter Schmidt / Malte Gaier



KAS
AUSLANDSINFORMATIONEN
6 | 14



Konrad
Adenauer
Stiftung

ISSN 0177-7521

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

30. Jahrgang

Klingelhöferstraße 23

D-10785 Berlin

Telefon (030) 2 69 96-33 83

Telefax (030) 2 69 96-53 383

Internet: <http://www.kas.de>

<http://www.kas.de/auslandsinformationen>

E-Mail: nadine.mensel@kas.de

Bankverbindung:

Commerzbank Bonn

IBAN: DE43 3804 0007 0103 3331 00

BIC: COBADEFFXXX

Herausgeber:

Dr. Gerhard Wahlers

Redaktion:

Frank Priess

Dr. Wolfgang Maier

Thomas Birringer

Dr. Stefan Friedrich

Dr. Beatrice Gorawantschy

Olaf Jacob

Andrea Ellen Ostheimer

Jens Paulus

Verantwortliche Redakteurin:

Dr. Nadine Mensel

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder.

Bezugsbedingungen:

Die KAS-Auslandsinformationen erscheinen zwölfmal im Jahr. Der Bezugspreis für zwölf Hefte beträgt 50,- € zzgl. Porto. Einzelheft 5,- €. Schüler und Studenten erhalten einen Sonderrabatt.

Die Bezugsdauer verlängert sich jeweils um ein Jahr, sofern das Abonnement nicht bis zum 15. November eines Jahres schriftlich abbestellt wird.

Bestellungen: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. (obige Anschrift)

Das Copyright für die Beiträge liegt bei den KAS-Auslandsinformationen.

Übersetzung: RedKeyTranslations, Hannover

Satz: racken, Berlin



CO₂-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach DIN ISO 12647-2 gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Recyclingpapier, das mit dem europäischen Umweltzeichen (EU Ecolabel: FR/011/003) ausgezeichnet ist.

Inhalt

4 | EDITORIAL

Dezentralisierung und Regionalpolitik in Afrika

8 | DIE REGIERBARKEIT DES VIELVÖLKERSTAATES NIGERIA – DEZENTRALISIERUNG ALS LÖSUNG ODER TEIL DES PROBLEMS?

Mathias Kamp

33 | DEZENTRALISIERTE REGIONALPOLITIK IN TUNESIEN: EIN NEUANFANG NACH DEM „ARABISCHEN FRÜHLING“?

Maximilian Benner

Andere Themen

53 | DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT ALS „TREIBENDE KRAFT“ DER GEMEINSAMEN SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK

Gerrit F. Schlomach

76 | 20 JAHRE DEMOKRATIE UND FÜNFTE PARLAMENTSWAHLEN IN SÜDAFRIKA

Holger Dix

98 | INNERE AUFBRUCHSTIMMUNG UND AUSSEN- POLITISCHE NEUJUSTIERUNG: HINTERGRÜNDE UND PERSPEKTIVEN ZUR NEUEN INDISCHEN REGIERUNG

Lars Peter Schmidt / Malte Gaier



EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

am 25. Mai haben die Bürgerinnen und Bürger ein neues Europäisches Parlament gewählt. Mit ihrer Stimmabgabe haben die Menschen in den 28 EU-Mitgliedsländern entschieden, wer ihre Interessen in Straßburg und Brüssel wahrnimmt und wer auf europäischer Ebene auch die lokalen Belange vertritt. Zeitgleich fanden in zehn deutschen Bundesländern Kommunalwahlen statt. Am Wahltag wurden somit zwei Phänomene unseres politischen Alltags deutlich: die Europäisierung und die Dezentralisierung.

Der Bedeutungsgewinn der europäischen Ebene ist unbestritten. Daran hat das inzwischen zum achten Mal direkt gewählte Europäische Parlament einen großen Anteil. Dass die Europäisierung nicht nur Bereiche wie Mobilität, Bildung oder Verbraucherschutz positiv beeinflusst, zeigt Gerrit F. Schlomach in dieser Ausgabe anhand der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Den Abgeordneten bestätigt er eine „gestärkte Rolle im EU-Institutionengefüge“ und bei der Mitgestaltung der GSVP. Die größere Kompetenzfülle haben allerdings weiterhin die Nationalstaaten. Daran wird sichtbar, wie zentral das Subsidiaritätsprinzip als Bindeglied zwischen Europäisierung und Dezentralisierung ist.

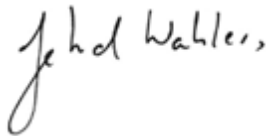
Genauso wie die europäischen Strukturen gehört die Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zum Selbstverständnis unserer Demokratie. Durch Dezentralisierung werden Ressourcen und Befugnisse zwischen der zentralen und den unteren Ebenen eines Staates effizient aufgeteilt. Ohne die Einbindung der Regionen, Städte und Gemeinden in den politischen Entscheidungsprozess würde ein wichtiges Instrument der Machtverteilung und der -kontrolle fehlen, bürgerschaftliches und zivilgesellschaftliches Engagement hätten einen schweren Stand.

Vor der Aufgabe, die Interessen jener staatlichen Ebenen auszubalancieren, stehen insbesondere Länder, die eine politische Umwälzung erfahren, oder jene, die von inneren Krisen erschüttert werden. Für einige Staaten im Nahen Osten und in Nordafrika trifft seit dem Umbruch in der arabischen Welt beides zu. Tunesien bietet dafür ein gutes Beispiel. Dezentralisierung eröffnet in dieser Hinsicht Chancen, regionales Wachstum zu fördern und gleichzeitig ein breit aufgestelltes Akteursfeld aus Verwaltung, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft in die Politikgestaltung einzubinden. Wie Maximilian Benner in seinem Beitrag herausstellt, wird die dezentrale Regionalpolitik Tunesiens letztlich daran gemessen, „inwieweit sie die ökonomischen Perspektiven der Bevölkerung auch in peripheren, strukturschwachen Regionen verbessert und Teilhabemöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt schafft. Gelingt dies, wäre das ein hoffnungsvolles Zeichen für strukturschwache Regionen im gesamten Raum des Nahen Osten und Nordafrikas.“

Auch im bevölkerungsreichsten Land Afrikas – Nigeria – sorgen die Entwicklungsunterschiede zwischen den verschiedenen Landesteilen für Spannungen, die sich bis hin zu Separationsbewegungen zugespitzt haben. Zudem fordern islamistische Gruppen die Zentralregierung heraus, die jüngsten Anschläge der Terrororganisation Boko Haram belegen dies nur zu deutlich. „In Anbetracht der anhaltenden Probleme von Armut, Unsicherheit, Gewalt und Korruption“, fragt Mathias Kamp in dieser Ausgabe: „Wie kann dieses hoch komplexe, zum Teil fragile und widersprüchliche Gebilde der Nation Nigeria auch in Zukunft zusammengehalten werden?“ Seiner Einschätzung nach liegt die Antwort in einer Reform des föderalen und dezentralen politischen Systems.

Ein nachhaltiger Entwicklungsprozess hängt von vielen Faktoren ab: ganz besonders aber von den Rahmenbedingungen, die wirtschaftliches Wachstum und unternehmerische Eigeninitiative fördern, sowie Freiräume zur Interessenartikulation und politischen Einflussnahme eröffnen. Für die Konrad-Adenauer-Stiftung ist Dezentralisierung dabei ein wichtiges demokratieförderndes Instrument, für das wir uns gemeinsam mit unseren Partnern in zahlreichen Ländern stark machen. Denn politische Mitsprache beginnt vor

Ort. Dafür sind institutionelle Voraussetzungen unabdingbar, sodass Regional- und Kommunalpolitik tatsächlich dort verantwortet wird, wo sie Wirkung zeigen soll.

A handwritten signature in black ink, reading "Gerhard Wahlers". The signature is written in a cursive style with a large, stylized initial 'G'.

Dr. Gerhard Wahlers
Stellvertretender Generalsekretär

gerhard.wahlers@kas.de



AUSLANDSINFORMATIONEN AKTUELL ÜBER DIE KAS-APP

Aktuelle und vergangene Ausgaben der Auslandsinformationen können Sie kostenfrei im Kiosk der KAS-App herunterladen.

Mit der App der Konrad-Adenauer-Stiftung für Smartphones und Tablets haben Sie stets aktuelle Vorträge, Konferenzen, Seminare oder Diskussionen in Ihrer Nähe sowie Neuigkeiten aus der KAS im Blick.



Für iPhone:



Für Android:



Konrad
Adenauer
Stiftung



Mathias Kamp ist Politikwissenschaftler und leitet die Dialog- und Verbindungsstelle von Misereor in Abuja, Nigeria. Zuvor war er Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Uganda.

DIE REGIERBARKEIT DES VIELVÖLKERSTAATES NIGERIA

DEZENTRALISIERUNG ALS LÖSUNG ODER TEIL DES PROBLEMS?

Mathias Kamp

Nigeria, der krisengebeutelte „afrikanische Riese“, gilt als schwer regierbar. Das mit schätzungsweise 175 Millionen Einwohnern bevölkerungsreichste Land Afrikas – wie die meisten afrikanischen Staaten ein Produkt kolonialer Grenzziehungen – bringt rund 400 ethnische Gruppierungen zusammen. Der Norden des Landes ist mehrheitlich muslimisch geprägt, das Zentrum und der Süden mehrheitlich christlich. Diese Vielfalt bereichert das Land, führt jedoch auch immer wieder zu Konflikten. Dabei stehen zumeist Fragen nach der Verteilung von Macht und staatlichen Ressourcen im Vordergrund.

Nigeria stand in der Vergangenheit schon oft vor der Zerreißprobe. Doch obwohl das Land seit Jahrzehnten schlecht regiert wird und von einer Krise in die nächste schlingert, blieb der oft prophezeite Zusammenbruch bisher aus. Trotz der vielen Schwächen und Herausforderungen hat sich der nigerianische Staat immer wieder als überlebensfähig erwiesen. Doch in Anbetracht der anhaltenden Probleme von Armut, Unsicherheit, Gewalt und Korruption bleibt die fundamentale Frage relevant: Wie kann dieses hoch komplexe, zum Teil fragile und widersprüchliche Gebilde der Nation Nigeria auch in Zukunft zusammengehalten werden?

Diese Frage wird in Nigeria in der Tat rege diskutiert – aktuell sogar ganz offiziell und im großen Rahmen: Präsident Goodluck Jonathan hat fast 500 Vertreter aus dem ganzen Land zu einer großen Nationalkonferenz für mehrere Monate nach Abuja eingeladen. Dort sollen sie diskutieren,

wie die zukünftige Einheit und positive nationale Entwicklung Nigerias gewährleistet werden kann.



In Abuja sind seit Mitte März fast 500 Vertreter aus ganz Nigeria zu einer Nationalkonferenz versammelt. Dort sollen sie diskutieren, wie die zukünftige Einheit und nationale Entwicklung gewährleistet werden kann. | Quelle: Juliana Rotich, flickr ©.

Insbesondere geht es dabei um mögliche Reformen im föderalen und dezentralen politischen System. Der nigerianische Föderalismus – eher eine Ausnahmeerscheinung auf dem afrikanischen Kontinent – wird als Antwort auf die Herausforderungen der Größe, Komplexität und Heterogenität des Landes gesehen. Ähnliches gilt für das System der Dezentralisierung jenseits der Bundesstaaten, das der Ebene der Lokalregierungen wichtige politische Befugnisse zugesteht. Aber gleichzeitig sehen viele Beobachter die Asymmetrien, Manipulationen und Effizienzprobleme in der föderalen und dezentralen Struktur des Landes als Ursachen für viele der Schwächen der nigerianischen Demokratie. Jedoch muss betont werden, dass nicht die Ansätze von Föderalismus und Dezentralisierung Kern des Problems sind, sondern Konstruktionsfehler und die Unterwanderung der verfassungsgemäßen Rollen der politischen Ebenen in der Praxis.

NIGERIAS „TANZ AM ABGRUND“

Das Potenzial Nigerias ist in vielerlei Hinsicht enorm. Mit seinem Ressourcenreichtum, der kulturellen Vielfalt und der großen Bevölkerung stellt das Land einen dominanten

Trotz des Wachstums kann von einer nachhaltigen Wirtschaft nicht die Rede sein. Zu stark ist Nigerias Abhängigkeit vom Öl- und Gasgeschäft.

Akteur auf dem afrikanischen Kontinent dar. Nigeria ist einer der weltweit größten Erdölexporteure. Seit Anfang April ist das Land – nach einer Bereinigung veralteter Statistiken – offiziell die größte Volkswirtschaft in Afrika und hat damit Südafrika abgelöst. Doch trotz des Wachstums kann von einer gesunden und nachhaltigen Wirtschaft nicht die Rede sein. Zu stark ist die Abhängigkeit vom Öl- und Gasgeschäft, zu gering die Wertschöpfung im eigenen Land. Und auch über die Lebensbedingungen der meisten Nigerianer sagen die Wachstumsstatistiken wenig aus. Denn der Reichtum des Landes ist extrem ungleich verteilt. Während weite Teile der Bevölkerung in bitterster Armut leben, bereichern sich die Eliten an den Einnahmen aus dem Ölgeschäft und anderen Ressourcen. Durch die Konzentration auf das Öl ist die Wirtschaft zu wenig diversifiziert, entsprechend mangelt es an Arbeitsplätzen, vor allem für die Masse der jungen Nigerianer. Die daraus resultierende Perspektivlosigkeit führt zu Frustration und wachsender Kriminalität und steigert die Gefahr sozialer Unruhen. Doch nicht nur das soziale Ungleichgewicht gibt Anlass zur Sorge.

Auch die aktuelle Eskalation regionaler Konflikte stellt Nigeria vor gewaltige Herausforderungen. Dabei bedingen sich diese beiden Dimensionen gegenseitig. Im Nordosten des Landes führen die Auseinandersetzungen mit der islamistischen Terrormiliz Boko Haram zum Ausnahmezustand und zu kriegsähnlichen Bedingungen mit mittlerweile Tausenden von Toten. Die seit Jahren andauernde Bedrohung, die offensichtlich anhaltende Stärke von Boko Haram und die Misserfolge im militärischen Vorgehen der Regierung widersprechen dem Mantra Präsident Jonathans, dass es sich bei Boko Haram um ein „vorübergehendes Phänomen“ handelt. Auch seine Versicherung, man habe das Problem eingedämmt und Boko Haram auf ein kleines Gebiet im Nordosten des Landes zurückgedrängt, wurde durch die jüngsten Bombenanschläge nahe der Hauptstadt Abuja auf schockierende Weise widerlegt.¹ Am 14. April 2013 tötete eine Autobombe auf einem belebten Busbahnhof in einem

1 | Vgl. Mathias Kamp im Interview mit *Radio Vatikan*, „Nigeria nach der Entführung der Mädchen: Eskalation und Mitleid“, 06.05.2014, http://de.radiovaticana.va/news/2014/05/06/nigeria_nach_der_entf%C3%BChrung_der_m%C3%A4dchen:_eskalation_und_mitleid/ted-796662 [19.05.2014].

Vorort Abujas mindestens 75 Menschen.² Trotz erhöhter Sicherheitsvorkehrungen kam es am 1. Mai an fast gleicher Stelle zu einem erneuten Anschlag, der weitere 19 Menschenleben kostete.³ Besondere Aufmerksamkeit erregt seit Mitte April zudem die Entführung von über 200 Mädchen durch Boko Haram aus einer Schule im Ort Chibok im Nordosten des Landes. Das Schicksal der Mädchen führte zu einer Welle des Mitgefühls im In- und Ausland und rückte nicht nur den weiter eskalierenden Terror von Boko Haram stärker in den Fokus der internationalen Medien, sondern auch das fragwürdige Krisenmanagement der nigerianischen Regierung sowie die offensichtliche Unfähigkeit, die Bevölkerung vor der Terrorgruppe zu schützen.⁴



Nach dem Terroranschlag der Boko Haram auf einen Busbahnhof in Abuja am 14. April besichtigen Vertreter der Internationalen Transportarbeiter-Föderation den Ort des Geschehens. | Quelle: ITF, flickr ©🇳🇮🇸🇳🇮🇸

Weiterhin mehren sich die Nachrichten über Gewaltausbrüche zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen im Zentrum des Landes, in den Staaten des so genannten Middle Belt. Hier kommt es vor allem zu blutigen Zusammenstößen

- 2 | Vgl. u.a. Eline Gordts, „The Deadly Rise of Nigeria's Boko Haram“, *The Huffington Post*, 30.04.2014, http://huffingtonpost.com/2014/04/30/_5232957.html [19.05.2015].
- 3 | Vgl. u.a. Will Ross, „Abuja blast: Car bomb attack rocks Nigerian Capital“, *BBC News Africa*, 02.05.2014, <http://bbc.com/news/world-africa-27249097> [19.05.2014].
- 4 | Vgl. u.a. Farouk Chothia, „Will Nigeria's abducted schoolgirls ever be found?“, *BBC News Africa*, 12.05.2014, <http://bbc.com/news/world-africa-27293418> [19.05.2014]; Alexander Göbel, „Machtlos gegen Boko Haram“, 07.05.2014, <http://tagesschau.de/ausland/boko-haram106.html> [19.05.2014].

zwischen sesshaften Ackerbauern und (halb-)nomadisch lebenden Viehzüchtern. Dabei überschneiden sich diverse Konfliktfaktoren wie Ethnizität, Religion, Lebensstil sowie Landnutzungsrechte und bilden, vermischt mit politischen Faktoren, eine komplexe Gemengelage.

Auch der Blick auf verschiedene Entwicklungsindikatoren ist ernüchternd. Die Landwirtschaft wurde über lange Zeit sträflich vernachlässigt. Bildungs- und Gesundheitssystem sind marode. Die öffentliche Infrastruktur, allen voran die Stromversorgung, ist unzureichend. In Anbetracht dieser anhaltend schwierigen Umstände macht sich Desillusionierung in der Bevölkerung breit. Die Menschen fühlen sich von den politisch Verantwortlichen im Stich gelassen. Es herrscht großes Misstrauen gegenüber der politischen Elite, das nicht nur von der Unfähigkeit genährt wird, die massiven Probleme in den Griff zu bekommen, sondern vor allem auch durch die vielen Korruptionsskandale, die das Land regelmäßig erschüttern.

Der Staat erscheint nicht in der Lage, grundlegende Dienstleistungen flächendeckend sicherzustellen. Korruption und organisierte Kriminalität unterwandern Staat und Gesellschaft.

Pessimistische Beobachter warnen regelmäßig vor einem Versagen und Zerfall des nigerianischen Staates. In der Tat lassen sich viele Indikatoren für schwache bzw. fragile Staatlichkeit in Nigeria ausmachen. In großen Teilen des Landes ist die öffentliche Sicherheit prekär. Der Staat erscheint nicht in der Lage, grundlegende Dienstleistungen flächendeckend sicherzustellen. Korruption und organisierte Kriminalität unterwandern Staat und Gesellschaft. Und auch der Konsens zur Einheit des Staates und zum politischen System wird von vielen Seiten herausgefordert. Im aktuellen Ranking des *Failed States Index* liegt Nigeria entsprechend auf Platz 16 von 178 Ländern und auf der zweithöchsten Warnstufe.⁵ Dennoch wäre es falsch, Nigeria als „gescheiterten Staat“ abzuschreiben. Mag sein, dass Nigeria ohne die Öleinnahmen längst auseinandergebrochen wäre. Aber allen Unkenrufen zum Trotz hält das Gefüge bislang, und die öffentliche Ordnung hat – wenn auch mit Einschränkungen – Bestand. In einigen Landesteilen, vor allem im Südwesten, sind auch durchaus Erfolge zu verzeichnen, die über die Augenwischerei der Wachstumsstatistik hinausgehen.

5 | Vgl. The Fund for Peace (FFP), *The Failed States Index 2013*, <http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable> [19.05.2014].

Dass der nigerianische Staat in seiner Einheit bisher überlebt hat, verwundert viele Beobachter. Doch Nigeria meistert seit Langem den „Tanz am Abgrund“, wie der frühere amerikanische Botschafter in Abuja, John Campbell, meint.⁶ Vor allem der paradox anmutende Zusammenhalt der politischen Eliten, trotz erbitterter interner Konkurrenz um die Macht, scheint das „System Nigeria“ am Leben zu halten. Dieser fragile Elitenkonsens mag das Land scheinbar festigen, zugleich behindert er dringend notwendige Reformen. Letztlich profitieren eben diese Eliten vom bestehenden System und haben daher kaum Interesse an einer Änderung des Status quo. Die Netzwerke der Patronage, die Macht, Selbstbereicherung und Einfluss garantieren, scheinen schwer zu durchbrechen. Doch vielleicht bietet ja die vom Präsidenten einberufene Nationalkonferenz Anlass zur Hoffnung.

NATIONALKONFERENZ: AUSGANGSPUNKT FÜR DRINGENDE REFORMEN?

Die knapp 500 Teilnehmer der Nationalkonferenz, die Mitte März 2014 begann und voraussichtlich drei Monate dauern soll, sind zusammengekommen, um Antworten auf die großen Fragen zu finden, die Nigeria beschäftigen: ein nachhaltiges Management dieses vielfältigen und komplexen Landes, die Qualität und Stabilität des demokratischen Systems – und letztlich das Überleben des Staates in seiner territorialen Integrität. Allen Delegierten und Beobachtern ist klar: Es muss Anpassungen im „System Nigeria“ geben, um in Anbetracht der Herausforderungen die Stabilität und den Zusammenhalt im Land zu gewährleisten, um die so oft proklamierte „Einheit in Vielfalt“ zu ermöglichen.

Den Beobachtern der Nationalkonferenz ist klar: Es muss Anpassungen im „System Nigeria“ geben, um die so oft proklamierte „Einheit in Vielfalt“ zu ermöglichen.

Der Initiative der Regierung zur Einberufung der Nationalkonferenz ging eine lange, oft kontroverse öffentliche Diskussion voraus. Bis heute besteht kaum Einigkeit, wie die fundamentalen Zukunftsfragen am besten angegangen werden sollten, und ob zum Beispiel die jetzige Zusammenkunft dafür das geeignete Forum bildet. Die Erfahrungen mit ähnlichen Konferenzen in der Vergangenheit waren

6 | Vgl. John Campbell, *Nigeria: Dancing on the Brink*, Council on Foreign Relations (CFR), Rowman & Littlefield, 2010.

in der Regel ernüchternd. Entweder verliefen die Diskussionen im Sand oder die vorgebrachten Empfehlungen wurden nicht in die Praxis umgesetzt.⁷



Präsident Goodluck Jonathan auf dem Weltwirtschaftsforum 2014 in Davos: Mit seinem Ressourcenreichtum, der kulturellen Vielfalt und der großen Bevölkerung ist Nigeria seit Anfang April offiziell die größte Volkswirtschaft Afrikas. | Quelle: Jolanda Flubacher, Swiss-Image, WEF, flickr ©©©©.

Weiterhin aktuell ist die damit eng verknüpfte Debatte um eine Verfassungsreform, die zentralistische Tendenzen im politischen System einschränken und die (regionale) Macht- und Ressourcenverteilung neu ausbalancieren soll. Seit Jahren herrscht Einigkeit zur Reformnotwendigkeit der Verfassung, die bisherigen Versuche blieben allerdings bislang erfolglos. Der letzte Anlauf einer solchen Reform (unter dem damaligen Präsidenten Obasanjo) scheiterte 2006 an der Ablehnung durch beide Häuser des Parlaments. Ausschlaggebend für deren Votum war womöglich der Versuch, im gleichen Zuge die Möglichkeit einer dritten Amtszeit für den Staatspräsidenten einzuführen. Die traurige Bilanz der gescheiterten Reformversuche „belastet“ auch die Aktentaschen der Konferenzdelegierten: gleich 13 umfangreiche Berichte früherer Konferenzen und Reformvorhaben wurden ihnen zur Lektüre übergeben. Man möchte also an frühere Diskussionen anknüpfen und nicht wieder bei null anfangen.

7 | Vgl. Zainab Usman, „Does Nigeria really need a Sovereign Conference?“, *African Arguments*, 29.01.2014, <http://africanarguments.org/2014/01/29/does-nigeria-really-need-a-sovereign-national-conference-by-zainab-usman> [19.05.2014].

Zuletzt hatte 2011 das durch Präsident Jonathan eingerichtete Presidential Committee on the Review of Outstanding Constitutional Issues einen Bericht vorgelegt, der die Debatte zur Verfassungsreform bündeln sollte. Ein weiteres Komitee, das Presidential Advisory Committee on National Dialogue, wurde im Oktober 2013 ins Leben gerufen. Es hatte den Auftrag, basierend auf einer landesweiten Bevölkerungsbefragung ein Konzept für die Nationalkonferenz zu entwerfen und die diskussionswürdigen Themenbereiche abzustecken. Eine klare Grenze ist dabei explizit definiert: die nationale Einheit und Integrität des Landes stünde nicht zur Debatte, verlautbarten Regierungskreise.⁸

Die Betonung dieses Tabus ist nicht überraschend. Denn in der Tat gab und gibt es in Nigeria nicht zu unterschätzende Zentrifugalkräfte und regionale Emanzipationsbestrebungen. Der Terror von Boko Haram und die Instabilität im Norden des Landes liefern Befürwortern einer Nord-Süd-Spaltung in einen christlichen und einen muslimischen Teil immer wieder Argumente. Historische Erfahrungen mit den Sezessionsbestrebungen der Igbo-Volksgruppe, die zwischen 1967 und 1970 im Biafra-Krieg eskalierten, sind nur unzureichend aufgearbeitet. Auch der Konflikt in den Ölfördergebieten des Südens und der Kampf der Bewegung für die Emanzipation des Nigerdeltas (Movement for the Emancipation of the Niger Delta, MEND) sind zwar eingedämmt, aber in ihrer Grundproblematik ungelöst.

Der Terror von Boko Haram und die Instabilität im Norden des Landes liefern Befürwortern einer Nord-Süd-Spaltung in einen christlichen und einen muslimischen Teil immer wieder Argumente.

EINE UMFASSENDE KONFERENZAGENDA

Die Delegiertengruppen aus den diversen Landesteilen trugen ihrerseits Anliegen für die Agenda der Konferenz vor. Sie spiegeln die vielfältigen Interessen der verschiedenen Regionen und Volksgruppen wider und unterscheiden sich

8 | Vgl. Soni Daniel, „National Confab: NG insists on no-go areas“, *Vanguard*, 17.03.2014, <http://vanguardngr.com/2014/03/national-confab-fg-insists-go-areas> [19.05.2014].

zum Teil in den detaillierten Vorschlägen. Davon abgesehen sind Hauptthemen für die Debatten erkennbar:⁹

- **Restrukturierung des föderalen Bündnisses:** Das aktuelle föderale System gilt als unausgewogen und durch starke zentralistische Tendenzen geschwächt. In der Diskussion geht es um die Neuordnung (Umstrukturierung oder gar Neuschaffung) von Bundesstaaten sowie deren Grad an Unabhängigkeit. Zudem steht die Frage nach der Rolle der sechs übergeordneten geopolitischen Zonen (Nord-Ost, Nord-West, Nord-Zentral, Süd-West, Süd-Ost, Süd-Süd) im Raum, denen die Verfassung bisher keine eindeutige Funktion zuschreibt, die aber de facto eine wichtige Rolle für den regionalen Proporz spielen.
- **Partizipation der Volksgruppen:** Eng verknüpft mit der Frage des Föderalismus ist die Beteiligung der vielen verschiedenen Volksgruppen an der politischen Macht, die immer wieder zu Konflikten führt. Dabei geht es nicht nur um den Umgang mit der groben Dreiteilung des Landes und den jeweiligen regional dominanten ethnischen Gruppen (Hausa-Fulani im Norden, Yoruba im Südwesten, Igbo im Südosten), sondern auch um die Berücksichtigung zahlreicher weiterer Volksgruppen und ethnischer Minderheiten. Wie können die Architektur des Systems und die Gestaltung der Politik diese Heterogenität ausbalancieren und Tendenzen der Exklusion und Marginalisierung eindämmen?
- **Reform des demokratischen Systems:** Zahlreiche Teilnehmer und Beobachter befürworten eine grundlegende Reform des politischen Systems, bis hin zur Abschaffung des präsidentiellen Systems und (Wieder-)Einführung des

9 | Vgl. u.a. Fidelis Mac-Leva et al., „Controversial Demands Before National CONFAB“, *Sunday Trust*, 27.10.2013, <http://sundaytrust.com.ng/index.php/top-stories/14822> [19.05.2014]; Olisa Agbakoba, „Core Issues at National Conference is a Remodeled Federation“, 11.04.2014, <http://olisaagbakoba.wordpress.com/2014/04/11/core-issues> [19.05.2014]; Ben Ikari, „Nigeria Conference: Core Issues to Resolve or it Fails“, *The Nigerian Voice*, 07.04.2014, <http://thenigerianvoice.com/nvnews/142641/1/nigeria-conference-core-issues-to-resolve-or-it-fa.html> [19.05.2014]; Zayyad I. Muhammad, „Agenda for Delegates to National Conference“, *Nigeria Village Square*, 08.03.2014, <http://nigeriavillagesquare.com/articles/agenda-for-delegates-to-national-conference.html> [19.05.2014].

Parlamentarismus. Der Staatsapparat soll effizienter gestaltet werden, starke demokratische Institutionen sollen Rechtsstaatlichkeit gewährleisten und der endemischen Korruption entgegenwirken. Ferner gibt es Forderungen nach einer Wahlrechtsreform und nach Abschaffung der Immunitätsklausel für gewählte Volksvertreter in ihrer bisherigen Form.

- **Kompetenzverteilung im föderalen und dezentralen System:** Die Machtverschiebung zugunsten der Bundesregierung nach zahlreichen Militärdiktaturen und halbherzigen demokratischen Reformen soll korrigiert werden. Die Bundesstaaten sollen gegenüber der nationalen Ebene gestärkt und eigenständiger werden. Gleiches gilt für die Lokalregierungen, deren Vertreter stärkere Autonomie einfordern. Im Mittelpunkt steht hier – neben den Finanzen – vor allem die Überarbeitung der exklusiven nationalen, bundesstaatlichen und lokalen sowie konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen.

Die Bundesstaaten sollen gegenüber der nationalen Ebene gestärkt und eigenständiger werden. Gleiches gilt für die Lokalregierungen, deren Vertreter stärkere Autonomie einfordern.
- **Ressourcenverteilung:** Der Umgang mit den staatlichen Einnahmen – insbesondere aus dem Ölgeschäft – gehört sicher zu den schwierigsten Fragen. Anliegen ist eine gerechtere Verteilung zwischen Bund und Ländern. Allerdings prallen hier die Interessen der erdölproduzierenden und ressourcenreichen Bundesstaaten mit denen der „Empfängerstaaten“ aufeinander. Die Formel zur Aufteilung der Einnahmen – im Moment erhält der Bund den Löwenanteil – soll zugunsten der Bundesstaaten verändert werden. Inwieweit die ölproduzierenden Staaten mehr Eigenständigkeit in der Verwaltung der Öleinnahmen erhalten könnten, ist umstritten.
- **Staatsbürgerschaft und Herkunft:** Die in Nigeria gängige Unterscheidung zwischen „Einheimischen“ und „Siedlern“ ist problematisch und rief mitunter gewaltsame Konflikte hervor. Die Betonung des Prinzips der „Herkunft“ – das auch in die Verfassung von 1999 Eingang gefunden hat – steht konträr zum Gleichheitsprinzip der „Staatsbürgerschaft“ und führt zum Teil zu Diskriminierung und Exklusion auf lokaler und bundesstaatlicher Ebene. Nun soll diskutiert werden, wie diese Kategorisierung überwunden

werden kann, sodass alle Nigerianer unabhängig von Wohnort und Herkunft die gleichen Rechte genießen.

- **Entwicklungsherausforderungen und staatliche Dienstleistungen:** Politikfelder wie wirtschaftliche Entwicklung, Armutsbekämpfung und Verbesserung der staatlichen Leistungen beschäftigen die Nationalkonferenz ebenfalls. Auf der Agenda stehen die Diversifizierung der Wirtschaft, die Stärkung des Landwirtschaftssektors, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Verbesserung der Stromversorgung und allgemeinen Infrastruktur sowie Investitionen in den Problemfeldern Bildung und Gesundheit.
- **Sicherheit:** Aufgrund der unterschiedlichen Konfliktherde im Land, insbesondere die Bedrohung durch Boko Haram, ist die Sicherheitspolitik ein wichtiger Aspekt der Nationalkonferenz. Eine umfassende Sicherheitsstrategie – jenseits eines rein polizeilichen und militärischen Ansatzes – erfordert letztlich eine Verknüpfung mit all den genannten Themen. Nur über sinnvolle politische Reformen, eine gerechtere Verteilung des Wohlstandes und verstärkte Entwicklungsbemühungen, die Perspektiven für die arme Bevölkerung schaffen, ließe sich das Land langfristig stabilisieren.

Über sinnvolle politische Reformen, eine gerechtere Verteilung des Wohlstandes und verstärkte Entwicklungsbemühungen ließe sich das Land langfristig stabilisieren.

WEGWEISER FÜR DIE ZUKUNFT ODER KAMPAGNE FÜR DIE REGIERUNG?

Die öffentliche Wahrnehmung der Nationalkonferenz schwankt zwischen Skepsis und Zuversicht. Allein die Tatsache, dass die Probleme offen mit Vertretern aus dem ganzen Land diskutiert werden sollen, sehen Beobachter als Hoffnungszeichen. Die meisten Experten – und auch Vertreter der Zivilgesellschaft, die sich seit Langem für Reformen einsetzen – befürchten jedoch, dass die Konferenz ihren Zweck kaum erfüllen wird. Viele Punkte der weit gefassten Tagesordnung seien nicht neu, und vergangene Konferenzen und Kommissionen hätten bereits zahlreiche Vorschläge für Reformen gemacht, die jedoch nie umgesetzt wurden.

Zweifel bestehen vor allem an der Ernsthaftigkeit der Regierung, die Reformmaßnahmen zu unterstützen. Der Vorwurf lautet, die Regierung sei an einer echten Lösung der Probleme kaum interessiert und zu sehr mit sich selbst und ihrem Machterhalt beschäftigt. Deshalb diene die Konferenz eher zur Stärkung der Einheit im Regierungslager und als Kampagneninstrument mit Blick auf die Präsidentschaftswahlen Anfang 2015.

Kritiker meinen, die Regierung sei an einer echten Lösung der Probleme kaum interessiert und zu sehr mit sich selbst und ihrem Machterhalt beschäftigt.

Kritik entzündet sich auch an den Konferenzmodalitäten. Während einige Kommentatoren den auf drei Monate angelegten Sitzungsmarathon als Zeit- und Geldverschwendung ansehen, forderten andere einen längeren – möglicherweise offenen – Zeitraum, um wirklich zu handhabbaren Lösungen vorzudringen. Dass die Delegierten bei Ausbleiben des gewünschten Konsenses per Dreiviertelmehrheit Entscheidungen treffen können, stößt ebenso auf Kritik wie die Tatsache, dass die Konferenzergebnisse nicht zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung führen sollen. Stattdessen sollen sie in die aktuelle Verfassung eingearbeitet werden – müssten dazu aber zunächst die Hürde einer Zustimmung durch die Nationalversammlung nehmen. Dies nährt Befürchtungen, die Ergebnisse könnten in der Umsetzung stark verwässert werden, da viele Abgeordnete ein Interesse an der Bewahrung des Status quo hätten. Die Delegierten repräsentieren diverse Gruppierungen. Unter ihnen sind Vertreter von Regierung und Opposition, der wichtigsten staatlichen Einrichtungen, Zivilgesellschaft, Medien, Gewerkschaften und Religionsgemeinden, außerdem Gesandte der Bundesstaaten und Lokalregierungen sowie Repräsentanten der zahlreichen ethnischen Gruppen in den verschiedenen Landesteilen. Dennoch sehen Kritiker hauptsächlich die seit Jahrzehnten bekannten politischen und wirtschaftlichen Eliten Nigerias vertreten.

Die Bedeutung der Nationalkonferenz sollte nicht überbetont werden. Die Gefahr besteht, dass sie am Ende zu einer ähnlichen Enttäuschung führt wie vorherige Reformvorhaben. Unrealistisch ist die Erwartung, dass sie zum großen Wurf wird und konkrete Antworten auf alle großen Fragen hervorbringt. Aber es ist in jedem Fall wichtig, dass eben diese Fragen offen diskutiert werden. Der öffentliche Diskurs, den diese Zusammenkunft stimuliert, bedeutet einen

Mehrwert – insbesondere wenn Zivilgesellschaft und Medien als kritische Beobachter fungieren. Für eine sinnvolle Umgestaltung der dezentralen Regierungs- und Verwaltungsstrukturen bietet die Nationalkonferenz durchaus Chancen. Damit die Lokalregierungen ihre Aufgaben und Funktionen effektiv erfüllen können, wäre dies auch dringend notwendig.

HINTERGRUND: FÖDERALISMUS UND DEZENTRALISIERUNG IN NIGERIA

Nigeria ist gemäß seiner Verfassung ein föderaler Staat. Dabei hat sich das System des Föderalismus in Nigeria historisch entwickelt. Bereits Anfang des 20. Jahrhunderts teilte die britische Kolonialmacht das Gebiet des heutigen Nigerias zunächst in zwei, später drei Regionen (Norden, Osten und Westen) ein, die ihrerseits aus mehreren Provinzen bestanden. Schrittweise wurde dieses Gefüge zu einem föderalen System ausgebaut, in dem die Regionen ein hohes Maß an interner Autonomie erhielten.

Mit der Unabhängigkeit von Großbritannien im Jahr 1960 übernahm Nigeria weitgehend das koloniale Erbe des föderalen Systems.

Mit der Unabhängigkeit von Großbritannien im Jahr 1960 übernahm Nigeria weitgehend das koloniale Erbe des föderalen Systems. Seitdem erfuhr diese Struktur durch diverse Machtwechsel, politische Reformen und wiederholte Phasen der Militärherrschaft zahlreiche Veränderungen. Aktuell gibt es 36 Bundesstaaten, 774 Bezirke mit Lokalregierungen sowie das separate Bundesterritorium der Hauptstadt Abuja im Zentrum des Landes. Erkennbar in der Herausbildung des föderalen Systems sind vor allem zwei Trends: erstens die Schaffung von immer mehr Bundesstaaten und zweitens ein zunehmender Zentralismus, also eine Machtverlagerung zugunsten der nationalen Ebene. Letzteres wurde auch durch die aktuelle Verfassung nicht umgekehrt. Speziell die Abhängigkeit von den Staatseinnahmen aus dem Ölgeschäft, die auf Bundesebene verwaltet werden, trägt zur Herausbildung eines „zentralisierten Föderalismus“ bei.

Die Wahl einer föderalen Struktur für Nigeria liegt in der Größe und Heterogenität des Landes begründet. Dahinter steckt die Einsicht, dass sich die Einheit und Stabilität des Landes nur gewährleisten lassen, wenn die Verwaltung dezentralisiert ist und den Regionen (und damit

Volkgruppen) ein hoher Grad an Eigenständigkeit und Selbstbestimmung zugestanden wird, um ihre jeweiligen Interessen zu wahren. Gleichzeitig wird die konkrete Ausgestaltung dieses Systems, vor allem in Anbetracht der erwähnten Trends, massiv kritisiert. Heinrich Bergstresser spricht in diesem Zusammenhang von „Kleinstaaterei entlang ethnischer Linien“.¹⁰ Rotimi Suberu kommt in seiner Analyse zu dem Schluss, dass es sich in Nigeria um ein „dysfunktionales System eines zentralisierten ‚ethno-distributiven‘ Föderalismus“¹¹ handelt. An Stelle von Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Bundesstaaten ist in Folge des zentralistischen Erbes der Militärregierungen und der Abhängigkeit von den Öleinnahmen der Umgang mit Ressourcen in den Vordergrund gerückt, die die nationale Ebene verteilt. Der Zugang zu diesen Ressourcen dominiert jegliches politisches Bestreben und untergräbt die Autonomie auf bundesstaatlicher und lokaler Ebene.

Jenseits der Bundesstaaten wurde 1976 durch eine Reform der lokalen politischen Strukturen eine dritte Ebene definiert, die *Local Government Areas*, also Distrikte mit

Seit 1996 gibt es insgesamt 774 Distrikte mit Lokalregierungen. Damit begann über den Föderalismus hinaus ein Prozess der weiterführenden Dezentralisierung.

Lokalregierungen. Seit 1996 gibt es insgesamt 774 solcher Distrikte. Damit begann über den Föderalismus hinaus ein Prozess der weiterführenden Dezentralisierung. Status und Aufgaben der Lokalregierungen wurden in den folgenden Verfassungen fest verankert. Mandat und Legitimation aller drei Ebenen im Staatsaufbau speisen sich daher aus dem gleichen Dokument – der nationalen Verfassung. Diese regelt die Befugnisse, Aufgaben und auch Finanzierung der jeweiligen Ebenen und deren Interaktion.

Die Verfassung unterscheidet zwischen exklusiven Befugnissen des Bundes (unter anderem Außen- und Sicherheitspolitik, Währungspolitik, Zollwesen, Immigration, Polizei, Bergbau etc.) und parallelen bzw. konkurrierenden Befugnissen von Bund und Ländern (unter anderem Gesundheit, Bildung, Straßenbau, Kommunikationswesen etc.). Weitere, in diesen beiden Kategorien nicht erfasste

10 | Heinrich Bergstresser, *Nigeria: Macht und Ohnmacht am Golf von Guinea*, Brandes & Apsel, 2010, 183.

11 | Rotimi Suberu, *Federalism and Ethnic Conflict in Nigeria*, Washington D.C., United States Institute of Peace Press, 2010, xxvi und 247 ff.

Kompetenzen entfallen auf die Länder und/oder die Lokalregierungen, vor allem mit Blick auf lokale Verwaltungsaufgaben und Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen auf lokaler Ebene.



Schattenseiten des Ölreichtums: Neben Umweltkatastrophen wie hier in Goi Creek 2010 gibt es auch Streit über die Verteilung der Rohstoffeinnahmen. | Quelle: Friends of the Earth Netherlands, flickr ©1130.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang der finanzielle Aspekt. Die Verteilung der Staatseinnahmen zwischen den drei Ebenen im Rahmen des Fiskalföderalismus ist seit Langem höchst umstritten und gehört zu den prominenten Themen der Nationalkonferenz. Im Idealfall hätten im föderalen System die Bundesstaaten weitgehende Kontrolle über ihre eigenen Ressourcen. Dies ist aber in Nigeria nicht der Fall, denn die Bundesregierung kontrolliert die Rohstoffeinnahmen, die zu rund 80 Prozent aus dem Ölgeschäft stammen. Sie fließen zunächst direkt an die nationale Ebene, in den so genannten Federation Account. Von dort aus werden sie über einen Verteilungsschlüssel weitergeleitet. Dabei stehen über die Hälfte der Einnahmen der nationalen Ebene zu, auf die Bundesstaaten entfallen rund 27 Prozent, die verbleibenden 20 Prozent gehen an die Lokalregierungen. Zudem fließen gemäß des „Ursprungsprinzips“ aktuell 13 Prozent der Einkünfte aus natürlichen Ressourcen noch vor der eigentlichen Umverteilung zurück an die Bundesstaaten, in denen sie gewonnen wurden.¹²

12 | Vgl. Ito Diejomaoh und Eric Oboh, „Local Governments in Nigeria: Relevance and Effectiveness in Poverty Reduction and Economic Development“, *Journal of Economics and Sustainable Development*, Bd. 1, Nr. 1, 2010.

Von vielen Seiten wird gefordert, diese Praxis grundlegend zugunsten der Bundesstaaten und Lokalregierungen zu reformieren. Dies soll eine gerechtere Verteilung der Einnahmen gewährleisten, so dass die jeweiligen Ebenen mit der für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigten Finanzkraft ausgestattet sind. Zudem soll sich im Sinne des Prinzips der Eigenkontrolle der Anteil für die Herkunftsstaaten erhöhen. Um die Abhängigkeit der Staaten und Lokalregierungen von den bundesstaatlichen Zuweisungen zu reduzieren, müssten zudem deren selbst verwaltete Einnahmen (Steuern, Gebühren, Gewerbeeinnahmen etc.) erheblich ausgeweitet werden. Dafür schafft das bestehende System kaum Anreize, zumal der Bund die wichtigsten Zölle und Steuern (z.B. Mehrwertsteuer und Petroleumsteuer) erhebt. Insgesamt werden über 90 Prozent aller Staatseinnahmen auf Bundesebene erzielt.

POLITISCHE STRUKTUREN AUF LOKALER EBENE

Die Verfassung von 1999 sieht demokratisch gewählte Vertretungen auf lokaler Ebene in Form von Gemeinderäten (*Local Government Councils*) vor. Es obliegt den jeweiligen Bundesstaaten, über ihre eigene Gesetzgebung die Struktur, Zusammensetzung, Funktionen und Finanzierung jener *Councils* zu klären. Entsprechende Gesetze gibt es in allen 36 Bundesstaaten. Während die Verfassung die Kernfunktionen der Lokalregierungen festlegt, können die Bundesstaaten über ihre individuelle Gesetzgebung weitere Aufgaben und Befugnisse festschreiben.

Während die Verfassung die Kernfunktionen der Lokalregierungen festlegt, können die Bundesstaaten über ihre individuelle Gesetzgebung weitere Aufgaben und Befugnisse festschreiben.

Die Gemeinderäte bestehen in der Regel aus zehn bis 15 Mitgliedern. Die Distrikte mit Lokalregierungen sind in Unterbezirke aufgeteilt, aus denen jeweils ein direkt gewählter Vertreter in den Gemeinderat einzieht. Für die verschiedenen administrativen und legislativen Aufgaben werden Komitees gebildet. Die Leitung des Rates und des Exekutivkomitees ist Aufgabe eines direkt gewählten Ratsvorsitzenden (*Local Government Chairman*).

Die verfassungsgemäßen Funktionen der Lokalregierungen betreffen in erster Linie öffentliche Dienstleistungen wie eine Basisgesundheitsversorgung, Vor- und Grundschulbildung sowie Erwachsenenbildung, Transportwesen,

Abfallentsorgung sowie Instandhaltung von Straßen und öffentlichen Flächen. Weitere Aufgaben umfassen die Bereiche Meldewesen, Stadtplanung, Umweltschutz, Sport und Freizeit, religiöse Einrichtungen, Bibliotheken sowie Regulierung lokaler Märkte und anderer kommerzieller Einrichtungen.

LOKALREGIERUNGEN: SCHLECHTER RUF, SCHWIERIGER STAND

Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung können gerade in einem großen Vielvölkerstaat wie Nigeria erheblich zur Verbesserung der Qualität demokratischer Regierungsführung beitragen. Die dezentralen Strukturen sollen der Effektivität und Effizienz der Verwaltung dienen und die bürgernahe Gewährleistung staatlicher Dienstleistungen erleichtern. Sie stärken direkte und indirekte Partizipationsmöglichkeiten, erleichtern die Kontrollmöglichkeiten durch die Wähler und verbessern somit die Transparenz und Rechenschaft der Politiker gegenüber dem Volk. Die lokal verankerte Regierungsführung hat den Anspruch, sich an den Interessen und Bedürfnissen der Bürger zu orientieren und dadurch gezieltere Entwicklungsbeiträge zu leisten, die von zentralstaatlicher Seite kaum möglich sind. Selbstbestimmung, Bürgernähe und demokratische Partizipation auf Gemeindeebene sollen die Identifikation mit dem politischen System erhöhen, eine demokratische Kultur fördern, die nationale Integrität stärken und zentrifugale Kräfte eindämmen.

Selbstbestimmung, Bürgernähe und Partizipation auf Gemeindeebene sollen die Identifikation mit dem politischen System erhöhen und die nationale Integrität stärken.

Soweit die Theorie. In Anbetracht der Erfahrungen in Nigeria werden diese Argumente jedoch angezweifelt. Die Kritik an den Lokalregierungen ist groß und führt mitunter sogar dazu, ihre Existenzberechtigung gänzlich in Frage zu stellen. Offensichtlich erfüllen sie kaum die Erwartungen mit Blick auf Demokratie und Entwicklung. Stattdessen haben sie sich laut Kritikern zu einem Symbol der Korruption, Verantwortungslosigkeit und Unfähigkeit des Staates entwickelt.¹³ In den Augen vieler Nigerianer stehen sie für

13 | Vgl. Hassan Achimugu, Stephen Makoji Roberts und Uyo Joy Agboni, „Local Government Service Delivery in Nigeria: An Empirical Comparison of Government Efforts and the People's Expectations“, *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Bd. 4, Nr. 6, 2013, 335.

langsame und ineffiziente Bürokratie, für Inkompetenz und Ignoranz gegenüber den drängenden Problemen der Bevölkerung.

Bei der Suche nach den Ursachen für die Schwäche und den schlechten Ruf der Lokalregierungen gehen die Meinungen auseinander. Während einige die schlechten Führungsqualitäten der lokalpolitisch Verantwortlichen und das Problem der Korruption auf lokaler Ebene betonen, sehen andere die Hauptursachen in der Verzerrung der föderalen und dezentralen Strukturen und der problematischen Einflussnahme der übergeordneten Ebenen. Sicherlich liegt einer der Gründe für die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Lokalregierungen in der generellen Aushöhlung der Demokratie in Nigeria. Die demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien sind oft nur eine Fassade, hinter der sich autoritäre, korrupte und klientelistische Praktiken verbergen. Ursachen lassen sich auch in der Ausgestaltung des dezentralen politischen Systems finden, in der die gängige Praxis in vielerlei Hinsicht die verfassungsgemäße Rolle der dezentralen Strukturen schwächt und unterminiert.

KONKURRIERENDE AUTONOMIE ALS HERAUSFORDERUNGEN FÜR EFFEKTIVE LOKALREGIERUNGEN

Eine der großen Herausforderungen, damit die Lokalregierungen ihre Aufgaben effektiv erfüllen, ist die kontroverse Angelegenheit der lokalen Autonomie. Befürworter der De-

Befürworter der Dezentralisierung sehen in der geschwächten Autonomie der Lokalregierungen einen Hauptgrund für deren schlechte Leistungsbilanz.

zentralisierung sehen in der geschwächten Autonomie der Lokalregierungen einen Hauptgrund für deren schlechte Leistungsbilanz. Obwohl diese Regierungen laut Verfassung eine eigenständige dritte Ebene im Staatsaufbau bilden, sind sie in der Realität oft nicht mehr als bloße „Anhänge“ der Landesregierungen und Instrumente der Machtausübung der dort amtierenden Gouverneure.¹⁴

Zwar schreibt die Verfassung die zentralen Aufgaben und Funktionen der Lokalregierungen fest, doch sind sie nicht trennscharf zu den Verantwortlichkeiten der Landes-

14 | Vgl. Diejomaoh/Oboh 2010; Allwell Okpi, „Local governments' battle for autonomy“, *The Punch*, 10.06.2012, <http://punchng.com/politics/local-governments-battle-for-autonomy> [19.05.2014].

regierungen. Da die Rollen und Interaktionen zwischen Bund, Ländern und Lokalregierungen nicht eindeutig definiert sind, haben die übergeordneten Ebenen Spielraum, sich in die Angelegenheiten der Lokalregierungen einzumischen und massiven Einfluss zu nehmen.¹⁵ Die Verfassung ermächtigt die Landesregierungen, durch eigene Gesetzgebung die Einrichtung, Zusammensetzung, Struktur, Finanzen und Funktionen der Lokalregierungen zu regulieren. Dies gibt der bundesstaatlichen Ebene, und damit vor allem den Gouverneuren, erhebliche Macht und Kontrolle über die lokale Ebene. Daraus erklären sich die gravierenden Unterschiede mit Blick auf den Grad der Autonomie der Lokalregierungen in den Bundesstaaten.

Die Frage nach der Autonomie beschäftigt auch die Nationalkonferenz. Besonders lautstark hat die Gewerkschaft der Beschäftigten der Lokalregierungen (Nigeria Union of National Government Employees, NULGE) die Forderung nach mehr Selbstbestimmung vorgetragen.¹⁶ Sie kritisiert die Aushöhlung der lokalen Demokratie durch Verzögerung von Wahlen und Einsetzung nicht-gewählter Gremien an Stelle der Gemeinderäte.¹⁷

„CARETAKER COMMITTEES“ UND ZWEIFELHAFTE WAHLEN

Es kam seit den ersten Wahlen 1999 immer wieder zu Verzögerungen bei den Gemeinderatswahlen. In vielen Staaten wurden seit langer Zeit gar keine Wahlen mehr durchgeführt.

Die Wahlen für die Gemeinderäte sollen theoretisch alle drei Jahre stattfinden. De facto kam es seit den ersten Wahlen 1999 aber immer wieder zu Verzögerungen und in vielen Staaten wurden seit langer Zeit gar keine

Wahlen mehr durchgeführt. Dort wurden erstens die gewählten Gremien von den Parlamenten der Bundesstaaten bzw. von den dortigen Gouverneuren suspendiert und durch Übergangskommissionen ersetzt, so genannte Care-

15 | Vgl. ebd.: Ejikeme Nonso Alo, „Fiscal Federalism and Local Government Finance in Nigeria“, *World Journal of Education*, Bd. 2, Nr. 5, 2012.

16 | Vgl. „NULGE Canvasses Local Government Autonomy in National Conference“, *Nigeria News Digest*, 08.04.2014, <http://nigerianewsdigest.com/%EF%BB%BFnulge-canvasses> [19.05.2014].

17 | Vgl. „National Conference: Delegates canvass for council's autonomy“, *Vanguard*, 07.04.2014, <http://vanguardngr.com/2014/04/national-conference-delegate-canvass-councils-autonomy> [19.05.2014].

taker Committees, und zweitens Vorsitzende ernannt, die letztlich als eine Art „Statthalter“ der Gouverneure fungieren. Obwohl diese Praxis demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien widerspricht und scharfer öffentlicher Kritik ausgesetzt ist, besteht sie in vielen Bundesstaaten fort.¹⁸ Laut einer im Mai 2013 veröffentlichten Studie hatten zu dem Zeitpunkt die Gouverneure in 25 der 36 Bundesstaaten Übergangskommissionen eingesetzt. Von den insgesamt 774 Lokalregierungen verfügten nur 157 über gewählte Gemeinderäte.¹⁹

Doch auch in Staaten, in denen Wahlen durchgeführt werden, finden diese zumeist in unregelmäßigen Abständen statt, und oft bestehen Zweifel an deren Glaubwürdigkeit. Die Durchführung der Wahlen obliegt den jeweiligen Wahlkommissionen auf bundesstaatlicher Ebene. Deren Mitglieder und Vorsitzende werden durch die Gouverneure benannt und gelten daher als wenig unabhängig. Die meisten Lokalwahlen werden überschattet von Manipulationsvorwürfen. In der Tat zeigen die Wahlstatistiken, dass sich in der überwältigenden Mehrheit der Fälle die Kandidaten der amtierenden Regierungspartei des jeweiligen Bundesstaates durchsetzen. Aufgrund der beobachteten Probleme gibt es Forderungen, die Durchführung der Lokalwahlen der unabhängigen Nationalen Wahlkommission zu übertragen.²⁰

FINANZIELLE ABHÄNGIGKEITEN

Ein entscheidender Faktor für die Autonomie und Handlungsfähigkeit der Lokalregierungen ist deren finanzielle Ausstattung. Das Hauptproblem ist die mangelnde Eigenständigkeit. Die Lokalregierungen sind zu einem großen

18 | Vgl. u.a. Okechukwu I. Eme und Edwin Izueke, „Local Government and Fiscal Autonomy for Local Government In Nigeria“, <http://omicsonline.com/open-access/2315-7844/2315-7844-1-125.pdf> [19.05.2014]; K. Asaju, „Local Government Autonomy in Nigeria: Politics and Challenges of the 1999 Constitution“, *International Journal of Advanced Legal Studies and Governance*, Bd. 1, Nr. 1, 2010.

19 | Vgl. Jude C. Okafor und Ikechuckwu H. Orjinta, „Constitutional Democracy and Caretaker Committee in Nigeria Local Government System: An Assessment“, *Commonwealth Journal of Local Governance*, Nr. 12, 2013.

20 | Vgl. Amina Mohammed, „New study offers ways to improve local government elections in Nigeria“, *Premium Times*, 20.11.2013, <http://premiumtimesng.com/news/150042-new-study> [19.05.2014].

Anteil (in der Regel zwischen 60 und 80 Prozent des Budgets) von den Zuweisungen der nationalen Ebene aus dem „Federation Account“ abhängig, der wiederum hauptsächlich aus den Öleinnahmen gespeist wird. Der Verteilungsschlüssel sieht allerdings nur 20 Prozent der Mittel für die lokale Ebene vor, der Rest geht an Bund und Länder. Die den Lokalregierungen zur Verfügung stehenden Mittel reichen kaum aus, um die zugewiesenen Funktionen effektiv zu erfüllen. Die auf lokaler Ebene erzielten Einnahmen sind zu gering, um die entstehenden Engpässe zu kompensieren. Dies hängt auch damit zusammen, dass die lukrativeren Steuern und Abgaben auf nationaler Ebene erhoben werden und kaum nennenswerte Einnahmequellen für die Lokalregierungen bleiben. Zudem kommen viele der eigentlich vorgesehenen Mittel aus den Bundeszuweisungen gar nicht erst bei den Lokalregierungen an.

Diese erhalten die Mittel aus dem „Federation Account“ nicht direkt. Stattdessen sieht die Verfassung vor, dass die Zuweisungen über die Landesregierungen weitergegeben werden. Dazu gibt es in allen Bundesstaaten den „State Joint Local Government Account“, also einen gemeinsamen Topf auf Landesebene für die den Lokalregierungen

zustehenden nationalen Zuweisungen. Dieser Mechanismus ist höchst umstritten, denn er gibt den Landesregierungen die Kontrolle über die Finanzströme und schafft eine zusätzliche Ebene der Abhängigkeit für die Lo-

Obwohl die Bundesstaaten „Verwalter“ der Zuweisungen sein sollen, bedienen sie sich laut Kritikern selbst reichlich, so dass auf lokaler Ebene oft nur ein geringer Anteil ankommt.

kalregierungen. Obwohl die Bundesstaaten lediglich „Verwalter“ der Zuweisungen sein sollen, bedienen sie sich laut Kritikern selbst reichlich aus diesem Topf, so dass auf lokaler Ebene oft nur ein geringer Anteil der eigentlichen Summe ankommt.²¹ Zudem besteht die Gefahr, dass dieser Mechanismus und die damit verbundene Abhängigkeit für politische Zwecke missbraucht werden. So kommt es, dass die Mittelzuweisungen an die jeweiligen Lokalregierungen oft nicht bedarfsorientiert erfolgen, sondern von den Gouverneuren als Belohnung politischer Loyalität der lokalpolitischen Verantwortlichen eingesetzt werden.²²

21 | Vgl. Jude Okafor, „Local government financial autonomy in Nigeria: The State Joint Local Government Account“, *Commonwealth Journal of Local Governance*, Nr. 6, 2010.

22 | Vgl. Felix Akpan und Okonette Ekanem, „The Politics of Local Government Autonomy in Nigeria Reloaded“, *European Scientific Journal*, 12/2013, Bd. 9, Nr. 35, <http://ejournal.org/index.php/esj/article/view/2193/2078> [19.05.2014].

GRASSIERENDE KORRUPTION UND MANGELHAFTE BÜRGERBETEILIGUNG

Die Abhängigkeiten und intransparenten Verfahren begünstigen die Korruption, die alle Ebenen des politischen Systems in Nigeria fest im Griff hat und auch auf lokaler Ebene dazu führt, dass Eigeninteressen und persönliche Bereicherung die treibenden Kräfte darstellen, und nicht der Entwicklungsfortschritt im Sinne der Bedürfnisse der Bevölkerung.

Nicht nur auf Ebene der Gouverneure und Landesregierungen werden Gelder abgezweigt. Obwohl die Mittel der Lokalregierungen zum Teil nicht ausreichen, um alle Verwaltungs- und Personalkosten zu decken, finden Ratsmitglieder und -vorsitzende Möglichkeiten der Bereicherung. Farida Waziri, frühere Vorsitzende der Economic and Financial Crimes Commission (EFCC), der obersten Antikorruptionsbehörde des Landes, beklagte in diesem Zusammenhang, dass die Exekutivmitglieder der Lokalregierungen sich nicht mehr um die Belange der Bevölkerung kümmern und größtenteils durch Abwesenheit glänzten: „Sie pendeln in ihren Jeeps aus den Landeshauptstädten oder der Bundeshauptstadt zu ihrem Amtssitz, zahlen Gehälter und teilen den Rest des Geldes auf und verschwinden dann wieder – bis zur nächsten Auszahlung.“²³

Unter diesen Umständen leidet die Regierungsführung der Lokalregierungen und damit letztlich die Bevölkerung. Die vom Staat zu erbringenden Leistungen bleiben aus oder sind unzureichend. In der Tat sehen viele Kritiker in der Korruption das Hauptübel und den Grund für den „komatösen Zustand“ und schlechten Ruf der Lokalregierungen.²⁴ Für einige Beobachter ist daher das Argument, die Lokalregierungen seien aufgrund der schlechten Finanzausstattung nicht in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen, kaum

23 | Jacob Olufemi Fatile und Raheem Akanni Okewale, „Corruption and Democracy in Nigerian Local Government“, 149, <http://omicsonline.com/open-access/2315-7844/2315-7844-1-128.pdf> [19.05.2014].

24 | O. O. Adeyemi et al., „Institutionalizing the culture of accountability in local government administration in Nigeria“, *African Journal of Political Science and International Relations*, Bd. 6, 2012.

zulässig. Stattdessen würde die Erhöhung der Zuweisung von Bundesmitteln lediglich die Bestechlichkeit weiter antreiben.²⁵

Korruption auf lokaler Ebene und Abhängigkeit der Lokalregierungen von den Gouverneuren sind symptomatisch für die vorherrschende politische Kultur und politische Logik in Nigeria, wo Patronage-Netzwerke das Geschehen dominieren und staatliche Ressourcen zur persönlichen Bereicherung sowie zur Sicherstellung politischer Loyalität erhalten. Genau diese Logik stellt ein Haupthindernis bei der Reformierung des politischen Systems dar. Denn die Nutznießer dürften an der Bewahrung dieses Systems interessiert sein – und sind gleichzeitig diejenigen, die als politisch Verantwortliche die Reformen mittragen müssten. Daher ist zweifelhaft, ob die momentan tagende Nationalkonferenz dieses Dilemma überwinden kann.

Es fehlt an einer starken Zivilgesellschaft. Schlechte Bildungsstandards und der tägliche Überlebenskampf behindern oft ein stärkeres politisches Interesse.

Dem politischen Establishment mangelt es gerade auf lokaler Ebene an einem Gegengewicht. Es fehlt an einer starken und engagierten Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement. Dies betrifft insbesondere die armen ländlichen Gegenden. Schlechte Bildungsstandards und der tägliche Überlebenskampf behindern oft ein stärkeres politisches Interesse in der Bevölkerung. Ebenso mangelt es an Bewusstsein für politische Rechte und Beteiligungsmöglichkeiten. Das Vertrauen ins politische System und in die formalen Beteiligungsmöglichkeiten ist gering; die Manipulation der Wahlprozesse begünstigen Resignation und ein Gefühl der Ohnmacht. Die gewählten politischen Vertreter werden kaum zur Rechenschaft gezogen, auch weil Instrumente zur Kontrolle der öffentlichen Mittel und Leistungen fehlen.

Diese Missstände erhalten die beschriebene politische Praxis aufrecht und hemmen gleichzeitig Entwicklung und effektive Armutsbekämpfung, wodurch das Gefälle zwischen Arm und Reich weiter wachsen wird. Um diesen Trend aufzuhalten, reichen oberflächliche Reformen im politischen System nicht aus. Stattdessen muss eine stärkere Partizipation der Bevölkerung am politischen Prozess im Interesse einer stärkeren Entwicklungsorientierung der Politik

Diese Missstände erhalten die beschriebene politische Praxis aufrecht und hemmen gleichzeitig Entwicklung und effektive Armutsbekämpfung, wodurch das Gefälle zwischen Arm und Reich weiter wachsen wird. Um diesen Trend aufzuhalten, reichen oberflächliche Reformen im politischen System nicht aus. Stattdessen muss eine stärkere Partizipation der Bevölkerung am politischen Prozess im Interesse einer stärkeren Entwicklungsorientierung der Politik

25 | Vgl. ebd.

und deren öffentlicher Rechenschaft und Kontrolle mit allen Mitteln forciert werden. Dem Engagement der organisierten Zivilgesellschaft kommt hier eine zentrale Rolle zu.

FAZIT

Die Dezentralisierung in der gegenwärtigen Praxis kann als Teil der Krise des politischen Systems in Nigeria angesehen werden. Gleichzeitig hat das Konzept das Potenzial, zur Lösung vieler Probleme beizutragen. Zu den dafür notwendigen Reformmaßnahmen zählt die Stärkung der lokalen Autonomie bei gleichzeitiger Förderung von Transparenz und Schaffung besserer Möglichkeiten zum Monitoring staatlicher Leistungen und Ausgaben.

Über eine Reform der Verfassung ließen sich einige Konstruktionsfehler im föderalen und dezentralen politischen System korrigieren.

Über eine Reform der Verfassung ließen sich einige Konstruktionsfehler im föderalen und dezentralen politischen System korrigieren.

Letztendlich bedarf es vor allem einer entsprechenden Umsetzung in die Praxis und eines strikten Vorgehens gegen Tendenzen, die demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien widersprechen. Wichtig sind hier vor allem die Gewährleistung demokratischer Wahlen auf lokaler Ebene und die endgültige Abschaffung der *Caretaker Committees*.

Die Rollen der drei Ebenen – Bund, Länder und Lokalregierungen – und deren Interaktion müssen klarer definiert werden und auch das System der finanziellen Zuweisungen sollte angepasst werden. Dabei muss es aber jenseits einer reinen Stärkung der Finanzkraft der Lokalregierungen darum gehen, unnötige Abhängigkeiten zu reduzieren – z.B. durch Abschaffung des State Joint Local Government Account – und finanzielle Eigenständigkeit durch eigene lokale Einnahmequellen zu fördern. Unabdingbar ist in diesem Zusammenhang ein konsequenteres Vorgehen gegen Korruption, um den Missbrauch öffentlicher Gelder zu verhindern.

Viele solcher Empfehlungen stehen seit Langem im Raum und finden sich auch auf der Agenda der Nationalkonferenz. Ob sie indes aufgenommen und umgesetzt werden, ist mehr als fraglich. Vor allem das Desinteresse weiter Teile der politischen Elite an Reformen sowie die Dominanz der Bundesregierung und der Gouverneure der Bundesstaaten

könnten dabei im Wege stehen. Inwieweit die Nationalkonferenz also einen positiven Impuls in die richtige Richtung setzen kann, bleibt abzuwarten. Leider geben die Erfahrungen der Vergangenheit und die jüngsten Signale eher Anlass zur Skepsis. Umso wichtiger ist ein kritisches und kontinuierliches Engagement der nigerianischen Zivilgesellschaft. Unabhängig davon, ob die Ergebnisse der Nationalkonferenz einige der gewünschten Reformen voranbringen, ist es wichtig, dass sie ihre Partizipationsmöglichkeiten nutzt und über Aufklärung und politische Bildung die Bürgerbeteiligung fördert. Vielleicht kann sich daraus ein kleiner, aber nicht unbedeutender Hoffnungsschimmer ergeben.

Die geäußerten Ansichten sind allein die des Verfassers.

DEZENTRALISIERTE REGIONALPOLITIK IN TUNESIEN

EIN NEUANFANG NACH DEM „ARABISCHEN FRÜHLING“?

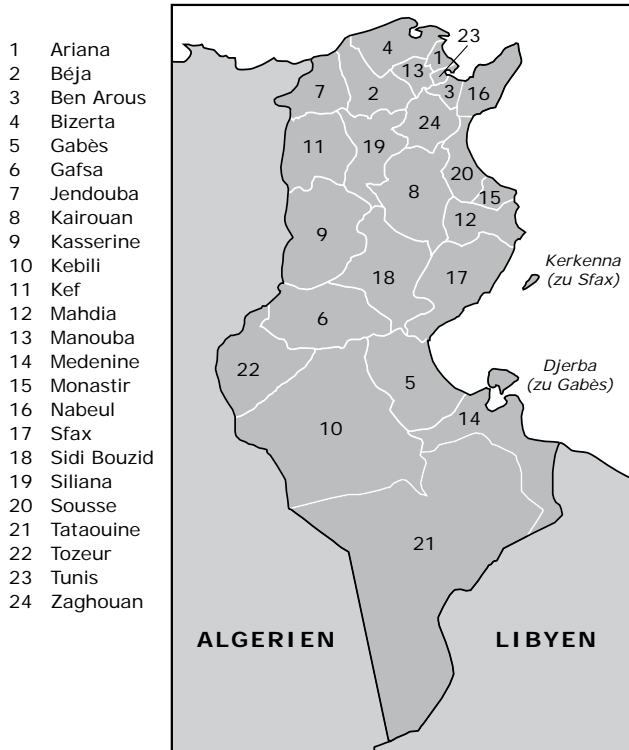
Maximilian Benner

Starke wirtschaftliche Unterschiede zwischen Regionen sind in den nordafrikanischen Ländern eher die Regel als die Ausnahme und waren zum Teil ein Impuls für die Proteste, die zum „arabischen Frühling“ geführt haben. Es war wohl nicht allein die wirtschaftliche Perspektivlosigkeit, die zum Ausbruch der tunesischen Revolution in der strukturschwachen Stadt Sidi Bouzid führte, sondern auch die Ungleichheit von Chancen zwischen verschiedenen Landes-teilen. Eine Regionalpolitik, die dem Abbau solcher inter-regionaler Disparitäten dient, zählt damit zu den wesentlichen Aufgaben für aktuelle und zukünftige Regierungen in nordafrikanischen Ländern. Gleichzeitig besteht dort seit Längerem eine starke Tendenz, Wirtschafts- und auch Regionalpolitik *top-down*, also von der Zentralregierung von oben herab geplant und gesteuert, zu formulieren und umzusetzen. Eine Regionalpolitik, die – zumindest teilweise – von lokaler Eigeninitiative getragen und von unten durch lokale Akteure gestaltet wird (*bottom-up*), dürfte allerdings ein besserer Erfolgsfaktor sein. Das Beispiel Tunesien zeigt, welche Rolle Kommunen und andere Gebietskörperschaften unterhalb der nationalen Ebene in der Gestaltung und Umsetzung von Regionalpolitik spielen können. Mit Blick auf die neue tunesische Verfassung interessiert zudem die Frage, wie sich das Verhältnis zwischen den Gebietskörperschaften und der Zentralregierung darstellt und welche politischen Gestaltungsmöglichkeiten für eine dezentralisierte Regionalpolitik die Kommunen haben.



Dr. Maximilian Benner ist Wirtschaftsgeograf und lehrt u.a. an der Universität Heidelberg. Er forscht zu Ansätzen der Wirtschaftsförderung im Nahen Osten und Nordafrika. Außerdem hat er als Altstipendiat der Konrad-Adenauer-Stiftung das Netzwerk Nahost mit initiiert.

Abb. 1

Gouvernements der Tunesischen Republik

Die 24 tunesischen Gouvernements sind in 264 Delegationen und zahlreiche Gemeinden untergliedert. | Quelle: Überarbeitete Darstellung nach Wikimedia Commons ©©©.

INTERREGIONALE DISPARITÄTEN UND IHRE POLITISCHE BEDEUTUNG

Erhebliche wirtschaftliche Disparitäten zwischen strukturell starken und schwachen Regionen sind für die meisten Flächenstaaten eine Herausforderung, die eine politische Antwort verlangt. Das Thema ist auch in Deutschland relevant, wo das Grundgesetz in Artikel 72 dem Gesetzgeber „die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ aufträgt. Zentral sind dahingehend zwei Ziele: Das Ausgleichsziel ist darauf gerichtet, den Abstand im Entwicklungsstand (z.B. gemessen am Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt) zwischen wirtschaftlich starken und schwachen Regionen zu vermindern und dafür insbesondere strukturschwache Regionen prioritär zu fördern. Das

Wachstumsziel – das in den vergangenen Jahrzehnten in der Regionalpolitik sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungs- und Schwellenländern an Bedeutung gewonnen hat – stellt hingegen die wirtschaftlichen Wachstumspotenziale einer Region in den Vordergrund, selbst wenn dadurch interregionale Entwicklungsunterschiede bestehen bleiben oder sich sogar vergrößern.

In Entwicklungs- und Schwellenländern ist eine Politik, die weiten Teilen der Bevölkerung wirtschaftliche Perspektiven eröffnen soll, ohne eine Thematisierung wirtschaftlicher Unterschiede zwischen Regionen undenkbar.

Diese sind schließlich in solchen Ländern oft deutlich stärker ausgeprägt als in Industrieländern. Zudem verfügen strukturschwache Regionen dort nicht über die infrastrukturelle Mindestausstattung, die in Industrieländern auch in strukturschwachen Regionen in der Regel staatlich gewährleistet wird. Damit beschränken Unterschiede im Entwicklungsstand von Regionen in Entwicklungs- und Schwellenländern die wirtschaftlichen und politischen Teilhabemöglichkeiten der Bevölkerung erheblich und gefährden die gesellschaftliche Stabilität.

Unterschiede im Entwicklungsstand von Regionen beschränken die wirtschaftlichen und politischen Teilhabemöglichkeiten der Bevölkerung und gefährden die gesellschaftliche Stabilität.

Dieses Phänomen lässt sich insbesondere in Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas (Middle East and North Africa, MENA) beobachten. Die politischen Umwälzungen in einigen dieser Staaten, die gemeinhin als „arabischer Frühling“ bezeichnet werden, haben zum Teil eine spezifisch räumliche Komponente als Ursache. Es ist vielleicht kein Zufall, dass die Revolution in Tunesien ihren Anfang in Sidi Bouzid nahm – einer Stadt in einer der strukturschwächsten Regionen im westlichen Landesinneren, wo die Arbeitslosigkeit im Vergleich zu den prosperierenden Küstenregionen deutlich höher ist.¹ Im Nahen Osten und in Nordafrika stellen junge Menschen die Bevölkerungsmehrheit. In der arabischen Welt sind fast zwei Drittel der

1 | In Sidi Bouzid hatte sich im Dezember 2010 der junge Straßenverkäufer Mohamed Bouazizi aus Protest gegen staatliche Repression selbst in Brand gesetzt und erlag seinen Verbrennungen. Dies löste eine Welle der Solidarität und Massendemonstrationen im ganzen Land aus, die am 14.01.2011 den Sturz des Präsidenten Ben Ali herbeiführten.

Bevölkerung unter 30 Jahre alt.² Diese Generation sieht sich mit einer immensen Jugendarbeitslosigkeit und damit einhergehenden fehlenden Perspektiven in ihrer Lebensgestaltung (z.B. die eigene Haushaltsgründung, Heirat oder Familienplanung) konfrontiert. Ihre prekäre Situation wird durch die Strukturschwächen der betroffenen Regionen verschärft.³

Es liegt auf der Hand, dass der Erfolg des politischen Transformationsprozesses in Richtung Demokratie, in dem sich Tunesien seit 2011 befindet und dessen Verlauf für Teile der MENA-Region lehrreich sein kann, auch davon abhängt, ob demokratisch legitimierte Regierungen und Parlamente eine effektive Regionalpolitik entwickeln. Die im Januar 2014 verabschiedete neue tunesische Verfassung und die

anstehende Neuwahl des Parlaments bieten hierfür eine Gelegenheit. Gleichzeitig können künftige Regierungen an vorherige regionalpolitische Initiativen anknüpfen, die mit internationaler Unterstützung bereits seit längerem umgesetzt werden. Tunesien kann

Angesichts der ähnlichen entwicklungs- politischen Handlungsbedarfe in der MENA-Region ist es nötig, dass neue Wege in der Regionalpolitik konzipiert und tatsächlich umgesetzt werden.

somit ein Labor für Regionalpolitik im Nahen Osten und in Nordafrika sein. Angesichts der ähnlichen entwicklungs- politischen Handlungsbedarfe in der MENA-Region ist es auch nötig, dass neue Wege in der Regionalpolitik konzipiert und umgesetzt werden. Erst der Praxistest erlaubt Lerneffekte, die für die Gestaltung vergleichbarer Politiken in anderen Ländern des arabischen Raums wichtig sind.

INTERREGIONALE DISPARITÄTEN IM NAHEN OSTEN UND NORDAFRIKA

Das Ausmaß und die politische Relevanz interregionaler Disparitäten in den MENA-Ländern zeichnet die Studie „Poor Places, Thriving People“ der Weltbank nach. Demnach

2 | Vgl. Magdi Amin et al., *After the Spring: Economic Transitions in the Arab World*, New York, Oxford University Press, 2012, 6.

3 | Zum Beispiel im Hinblick auf Tunesien: Weltbank, *MENA Quarterly Economic Brief: Growth slowdown heightens the need for reforms*, Washington D.C., The International Bank for Reconstruction and Development, Nr. 2, 01/2014, 6, <http://worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/MNA/QEBissue2January2014FINAL.pdf> [20.05.2014].

ergeben sich für diesen Raum einige allgemeine Muster. Dazu zählen folgende Tendenzen:⁴

- Städtische Regionen und Gebiete in der Nähe städtischer Regionen sind prosperierender als ländliche.
- Auch innerhalb von Regionen bestehen Disparitäten zwischen Zentren wirtschaftlicher Aktivität und peripheren Gegenden.
- Räumliche Disparitäten zwischen starken und schwachen Regionen spiegeln sich nicht nur in ökonomischen Indikatoren (z.B. dem Pro-Kopf-Konsum oder der Armutsquote) wider, sondern auch in anderen Entwicklungsindikatoren (z.B. in Bildungsindikatoren oder der Kindersterblichkeitsrate).

Beispielsweise lag in Tunesien im Jahr 2000 die Armutsquote (nach nationaler Definition) in urbanen Regionen bei 1,6 Prozent, in ländlichen Regionen hingegen bei 8,3 Prozent. Der Pro-Kopf-Konsum ist in städtischen Regionen um 86 Prozent höher als in ländlichen. Ebenso drastisch fallen die Diskrepanzen mit Blick auf die Kindersterblichkeit aus, die Rate variiert zwischen beiden Regionstypen zwischen 16 bzw. 30 je 1.000 Lebendgeburten.⁵

Die Weltbankstudie definiert drei Politikpakete im Umgang mit strukturschwachen Regionen:⁶

- Erstens sollen die Rahmenbedingungen für Entwicklung gestärkt werden, z.B. durch eine Verbesserung des Geschäftsklimas, durch die Förderung von Wachstum in den Städten oder durch besseren Zugang der Menschen in strukturschwachen Regionen zu Bildung, Gesundheitsdienstleistungen und sozialen Sicherungsnetzen.
- Zweitens soll die Anbindung zwischen peripheren und dynamischen Regionen unterstützt werden, z.B. durch Transportinfrastruktur, Handelsförderung sowie Informations- und Kommunikationstechnologien.

4 | Vgl. Weltbank, *Poor Places, Thriving People: How the Middle East and North Africa Can Rise Above Spatial Disparities*, Washington, D.C., The International Bank for Reconstruction and Development, 2011, 36, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2255/589970PUB01D181UBLIC109780821383216.pdf> [20.05.2014].

5 | Vgl. ebd., 37 und 327.

6 | Vgl. ebd., 11-28.

- Drittens soll der Privatsektor in benachteiligten Landes- teilen Unterstützung erhalten. Damit agiert der Staat weniger als Steuerer wirtschaftlicher Entwicklung denn vielmehr als Förderer, der dem Privatsektor unternehmerische Initiative und Dynamik ermöglicht und erleichtert.

Alle drei Empfehlungen der Weltbank laufen auf Dezentralisierung und Partizipation hinaus: „Wenn regionale Entwicklung auf lokalen Potenzialen gründen soll, bedarf es in der Politikgestaltung und -umsetzung dezentraler *bottom-up-Ansätze*“.⁷ Dadurch können Wissen und Fähigkeiten lokaler Akteure genutzt sowie ihre Identifikation mit regionalpolitischen Strategien gefördert werden.

Dennoch ist räumliche Polarisierung ein Prozess, der sich im Nahen Osten und Nordafrika seit Langem vollzieht und anhalten dürfte. Dort – wie auch in vielen anderen Entwicklungsländern – zeigt sich ein deutlicher Urbanisierungsprozess. Damit ergeben sich Chancen für die weitere Entwicklung der betreffenden Volkswirtschaften: „Ohne Urbanisierung hat kein Land je den Status eines Industrielandes erreicht.“⁸ Die Regionalökonomik thematisiert seit Langem die Vorteile konzentrierter wirtschaftlicher Aktivität, die beispielsweise von einer tieferen Arbeitsteilung und Spezialisierung mit entsprechenden Lerneffekten bis hin zur freien Zirkulation von Innovationen und zur Entfaltung von Kreativität reichen.

Exkurs 1: *hidden champions*

In Industrieländern gibt es (trotz aller bestehenden regionalpolitischen Herausforderungen) Beispiele für die Bedeutung und Nutzung endogener Wachstumspotenziale. So finden sich die viel gerühmten *hidden champions* des deutschen Mittelstandes, die nicht selten Weltmarktführer in ihrer jeweiligen Marktnische sind, eben nicht nur in den bekannten Industriezentren und Ballungsräumen, sondern auch in kleineren Städten im ländlichen Raum. Solche Unternehmen als Motoren wirtschaftlichen Wachstums sind häufig zufällig an einem bestimmten Ort entstanden, z.B. aufgrund familiärer Bindungen des Gründers oder – wie beispielsweise in den USA der Weltkonzern Hewlett-Packard – in einer Garage am Studienort der Gründer.

7 | Ebd., 28.

8 | Ebd., 39.

Die politische Herausforderung liegt darin zu verhindern, dass sich periphere Regionen vollständig von der wirtschaftlichen Dynamik der starken Regionen abkoppeln und damit ihren Bewohnern keine ausreichende wirtschaftliche Teilhabe mehr bieten können. Der Wohlstand, der in urbanen Regionen generiert wird, kann dazu genutzt werden, den Bevölkerungen ländlicher Regionen eine angemessene Grundausstattung an öffentlicher Infrastruktur zu garantieren.



Die Hauptstadt Tunis: Der Wohlstand, der in urbanen Regionen generiert wird, kann für den Ausbau von Infrastruktur in den ländlichen Regionen genutzt werden. | Quelle: © Maximilian Benner.

Doch eine umverteilende, ausgleichsorientierte Regionalpolitik kann das Problem starker räumlicher Disparitäten nur teilweise lösen. Gleichzeitig muss eine solche Politik die Wachstumspotenziale ländlicher Regionen aufgreifen. Somit ist es nicht nur unter dem Aspekt des sozialen Ausgleichs, sondern schon im Sinne der wirtschaftlichen Effizienz wichtig, Wachstumspotenziale überall dort zu fördern, wo sie sich ergeben. Dieser sowohl effizienz- als auch gerechtkeitsorientierte Gedanke beruht im Kern auf der Sozialen Marktwirtschaft. Er stellt eine Rechtfertigung für eine Regionalpolitik dar, die eine Abkopplung ländlicher Regionen von der wirtschaftlichen Entwicklung der gesamten Volkswirtschaft verhindert.

REGIONALPOLITIK IN TUNESIEN: VORBILDER, ANSÄTZE, ERGEBNISSE

Tunesien verfügt seit 1985 über ein ausgefeiltes System der Raumplanung, das aus horizontalen bzw. regionalen Plänen und vertikalen bzw. sektoralen Plänen besteht.

Um Wachstumspotenziale einer Region zu nutzen, werden in den MENA-Ländern – international unterstützt und inspiriert von internationalen Vorbildern – regionalpolitische

Initiativen verfolgt. Tunesien verfügt seit 1985 über ein ausgefeiltes System der Raumplanung, das aus horizontalen bzw. regionalen Plänen und vertikalen bzw. sektoralen Plänen besteht. Die regionalen Pläne werden in einem komplexen interministeriellen Koordinationsverfahren auf nationaler Ebene anhand von Daten aus den Gouvernoraten aufgestellt. Die sektoralen Pläne stammen aus den Fachministerien. Die Regionalentwicklungsdirektorate als örtliche Dienststellen des Entwicklungsministeriums in den Gouvernoraten koordinieren die Zusammenführung von regionaler und sektoraler Planung auf Gouvernoratsebene.⁹ Darüber hinaus kommen in Tunesien gezielte Förderinstrumente zum Einsatz, um die wirtschaftliche Entwicklung in strukturschwachen Landesteilen zu unterstützen. So bietet der tunesische Staat Unternehmen in 140 Regionalentwicklungszonen (*zones de développement régional*) in westlichen Regionen und entlang einer Nord-Süd-Entwicklungssachse Steuervergünstigungen an.¹⁰

Bemerkenswert ist, dass für den Zeitraum zwischen 1980 und 2000 ein Rückgang interregionaler wirtschaftlicher Disparitäten in Tunesien messbar ist. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass dieser Konvergenzprozess zwischen (einstmals) strukturschwachen Regionen untereinander unterschiedlich verlaufen ist. Dominierte bis 1980 die Hauptstadtregion, ist bis 2000 die Küstenregion Zentral-Ost mit den Gouvernoraten Mahdia und Monastir wirtschaftlich aufgestiegen. Die Region Nord-West konnte ebenfalls einen bemerkenswerten Aufholprozess verbuchen. Hingegen blieben in den übrigen peripheren Regionen vergleichbare Entwicklungen aus. Die schwächste Region, Zentral-West (mit dem Gouvernorat Sidi Bouzid), holte zwar bis 1990 wirtschaftlich auf, ist seitdem aber zurückgefallen.¹¹

9 | Vgl. ebd., 280 f.

10 | Vgl. ebd., 253 und 257 f.

11 | Vgl. ebd., 101 f.

Exkurs 2: Trends in der Regionalpolitik

In der Regionalpolitik lässt sich in vielen Ländern eine stärkere Betonung des Wachstumszieles feststellen. Dieses Ziel betont die Entfaltung wirtschaftlichen Wachstums und akzeptiert damit unter Umständen stärkere räumliche Disparitäten. Dieser Trend ist seit ca. drei Jahrzehnten in Industrieländern und ungefähr seit Mitte der 1990er Jahre auch in Entwicklungs- und Schwellenländern erkennbar. Zur etwa gleichen Zeit haben die Länder (zeitlich versetzt) den Ansatz der Clusterpolitik entdeckt: Cluster, also räumliche Ballungen von Unternehmen und unterstützenden Institutionen (z.B. Hochschulen, Forschungs- und Ausbildungseinrichtungen) in bestimmten Branchen oder Technologien, werden gezielt gefördert und ausgebaut. Damit werden branchen- oder technologiespezifische Konzentrationen genutzt und Regionen in ihren jeweiligen Stärken unterstützt.

Vorbild für diesen Ansatz sind Erfolgsgeschichten wie die des kalifornischen Hochtechnologiestandorts Silicon Valley. Mit Blick auf die dortigen einzigartigen Rahmenbedingungen eignet sich dieses Beispiel zwar nur begrenzt als Orientierung für die Regionalpolitik an anderen Standorten. Dennoch sind Cluster ein Phänomen, das sich auch in technologisch weniger anspruchsvollen Wirtschaftszweigen beobachten lässt.¹² Deshalb bieten sie einen Ansatzpunkt für gezielte regionalpolitische Wachstumsförderung. Dennoch hat dieser Ansatz wirtschaftlich starke Regionen im Blick. Vielmehr können auch in strukturschwachen Regionen branchenspezifische Potenziale bestehen, die sich gezielt fördern lassen. Allerdings besteht die Gefahr, regionale Monostrukturen auf- oder auszubauen. Zudem ist die politische Gestaltbarkeit von Clustern ambivalent, sie sind kein regionalpolitisches Allheilmittel. Aber sie können zusammen mit anderen regionalpolitischen Ansätzen, die stärker auf interregionalen Ausgleich zielen, Ansatzpunkt für eine innovative Wirtschaftspolitik sein.¹³

Angesichts des relativen Aufstiegs der Küstenregionen liegt die Vermutung nahe, dass für deren Entwicklungsbilanz seit 1980 der Tourismus ein signifikanter Faktor gewesen ist. Darin zeigt sich sowohl die regionalpolitische Bedeutung dieses Sektors, als auch die Schwierigkeit, ihn in peripheren Regionen im Landesinneren in Wert zu setzen, obwohl dort mit dem Salzsee Chott el-Djerid und den Drehorten der *Star Wars*-Filme attraktive und touristisch

12 | So könnte man zum Beispiel auf lokaler Ebene die in Großstädten des Nahen Ostens und Nordafrikas (so auch in Tunis) häufig anzutreffenden Straßen, an denen sich eine Autowerkstatt an die nächste reiht, und die damit gewissermaßen die Struktur des Souk in den Altstädten imitieren, als kleinteilige Cluster betrachten. In diesem Sinne sind auch die Straßen und Viertel des Souk, die nach Branchen sortiert sind, Cluster.

13 | Vgl. Maximilian Benner, Clusterpolitik: Wege zur Verknüpfung von Theorie und politischer Umsetzung, Münster, LIT, 2012.

vermarktbar Destinationen liegen. Hinzu kommt, dass die bereits angesprochenen regionalpolitisch motivierten Investitionsförderungen in den *zones de développement régional* dazu beigetragen haben, Regionen an der Ostküste zu fördern. Dort haben sich Unternehmen bevorzugt niedergelassen.¹⁴

Insgesamt ist die Erfolgsbilanz der ausgleichsorientierten Regionalpolitik in Tunesien gemischt. Als Antwort darauf orientiert sich der tunesische Staat seit einigen Jahren an internationalen Initiativen, die endogene Wachstumspotenziale erschließen sollen. Ein Beispiel ist die tunesische Clusterpolitik. Sie betont die Branchen Mechatronik, Textil, Lederverarbeitung und Schuhe, Landwirtschaft sowie Informations- und Kommunikationstechnologie. Das Programm folgt in seiner Gestaltung tendenziell dem französischen Vorbild (*pôles de compétitivité*) und beinhaltet Partnerschaften mit den entsprechenden Clustern in Frankreich. Wie auch in Frankreich geht die Planung der Clusterpolitik in Tunesien von der nationalen Ebene aus.

Das tunesische Cluster-Programm folgt in seiner Gestaltung dem französischen Vorbild *pôles de compétitivité* und beinhaltet Partnerschaften mit den entsprechenden Clustern in Frankreich.

Eine Initiative ist der *pôle de compétitivité* Monastir-El Fejja la Manouba. Dieser Cluster besteht aus einem Technologiepark für die Textilindustrie, zwei Industriegebieten sowie einem Netzwerk, das Unternehmen und Institutionen verbindet und den Wissensaustausch und die Kooperation zwischen ihnen verbessern soll. Die Initiative bietet Unternehmen Dienstleistungen der Gründungsförderung an (z.B. Unterstützung bei der Erarbeitung eines Businessplans). Der Technologiepark in Monastir stellt unter anderem Labors, Konferenz- und Ausstellungsräume zur Verfügung. Insgesamt fällt an der tunesischen Clusterpolitik auf, dass die beiden geförderten Standorte fast ausschließlich in Küstenregionen, speziell an der Ostküste befinden. Peripherie, strukturschwache Regionen profitieren jedoch bisher kaum.¹⁵

14 | Vgl. ebd., 251 und 257.

15 | Vgl. Maximilian Benner, „Cluster Policy as a Development Strategy: Case Studies from the Middle East and North Africa“, *University of Lüneburg Working Paper Series in Economics*, Nr. 255, Lüneburg, Leuphana Universität Lüneburg, 14 f., http://leuphana.de/fileadmin/user_upload/Forschungseinrichtungen/ifvwl/WorkingPapers/wp_255_Upload.pdf ▶

Diese Beispiele aus der Praxis haben eine *top-down*-Planung gemeinsam. Die nationale Ebene nimmt eine dominante Stellung bei der Gestaltung der Regionalpolitik ein. Hingegen ist die kommunale und regionale Ebene deutlich untergeordnet und nimmt allenfalls eine ausführende Rolle ein. Damit sind Probleme verbunden, die näher beleuchtet werden sollen.

VORTEILE DEZENTRALISierter REGIONALPOLITIK

Um die Potenziale strukturschwacher Regionen zu nutzen, muss Regionalpolitik über lokales Engagement und lokales Wissen verfügen. Dafür muss sie lokale Akteure in die Planung und Umsetzung regionalpolitischer Projekte einbeziehen. Folglich werden die strukturellen Beziehungen zwischen nationaler Regierung und politischen Einheiten in den Regionen und Gemeinden zu einer wichtigen Rahmenbedingung für die wirkungsvolle Gestaltung und Umsetzung von Regionalpolitik.

Gerade bei der Clusterpolitik lässt sich die Tendenz beobachten, dass von unten angestoßene Vorhaben auf Dauer erfolgreicher sind als von oben initiierte oder gar politisch verordnete. Bei organisch gewachsenen, *bottom-up* gestalteten Initiativen ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass die Förderstrategie auf die Stärken und das Wissen lokaler Akteure abgestimmt ist. Zudem ist davon auszugehen, dass die Identifikation lokaler Institutionen (wie Unternehmen, Verbände, Kammern, Hochschulen oder der kommunalen Wirtschaftsförderung) mit der Förderstrategie stärker ausgeprägt ist, als es von der nationalen Regierung gestaltete Programme erwarten lassen. Die Bereitschaft lokaler Akteure, eigene Beiträge zu leisten (durch die Beteiligung an der Finanzierung der Clusterinitiative oder ehrenamtliche Mitarbeit), ist gleichfalls oft höher. Dies ist gerade bei der Clusterförderung bedeutsam, die – so auch

[20.05.2014]; Mfcpole, *Pole de Compétitivité Monastir-El Fejja la Manouba*, http://www.mfcpole.com.tn/Fr/accueil_46_7 [20.05.2014]; Neila Gongi, *Territoires Métropolitains Innovants: Technopoles et Pôles de compétitivité*, http://www.euromedina.org/bibliotheque_fichiers/tunis_Atelier5Gongi.pdf [20.05.2014]; Ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des PME, Agence de Promotion de l'Industrie, *Stratégie industrielle nationale à l'horizon 2016: Synthèse*, <http://www.tunisieindustrie.nat.tn/fr/download/CEPI/Synthese.pdf> [20.05.2014].

im tunesischen Kontext – netzwerkartig organisiert ist und eine Partnerschaft zwischen öffentlichen und privaten Akteuren erfordert.¹⁶



Eine „Tankstelle“ nahe Sousse: Insbesondere im Hinblick auf Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur wird die nationale Ebene gefragt sein. | Quelle: Rusty Clark, flickr ©.

Der Tourismussektor weist Besonderheiten gegenüber anderen Branchen auf, die eine stärkere und direktere Rolle öffentlicher Akteure erfordern. Denn das touristische Produkt – der Urlaubsort – ist ein öffentliches Gut, bei dessen Bereitstellung gerade die Kommunalpolitik und -verwaltung wichtige Aufgaben wahrnehmen kann und muss. Wenn ein Ausbau dieses Sektors aussichtsreich sein soll, ist die Einbeziehung subnationaler Gebietskörperschaften in die Planung und Umsetzung tourismuspolitischer Strategien zentral. Insbesondere im Hinblick auf Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur wird die nationale Ebene gefragt sein. Hingegen sind beim Ausbau touristischer Ziele die Kommunen die tragenden Akteure, die sie gemeinsam mit dem Privatsektor ausfüllen sollten, etwa bei der Ausrichtung von Festivals in peripheren Regionen.¹⁷

16 | Vgl. Benner, Fn. 13.

17 | Vgl. Sarah Mersch, „Tunesiens neuer Tourismus“, *Deutsche Welle*, 04.03.2014, <http://dw.de/p/1BII3> [20.05.2014]; Maximilian Benner, *Towards a policy to promote tourism clusters*, München, Munich Personal RePEc Archive (MPRA), 21.01.2013, http://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/43924/1/MPRA_paper_43924.pdf [20.05.2014].



Souvenirläden in der Hafenstadt Port el-Kantaoui: Eine dezentralisierte Regionalpolitik würde auch der weiteren Entwicklung des Tourismus dienen. | Quelle: Goran Necin, flickr ©📷📷.

In anderen für die Regionalentwicklung wichtigen Politikfeldern muss die nationale Ebene auch nach der Dezentralisierung Gebietskörperschaften beim Ausbau ihrer politischen und administrativen Fähigkeiten Hilfestellung leisten und ihnen bei der Planung und Umsetzung künftiger Initiativen zur Seite stehen. Letzteres ist auch deshalb notwendig, weil Regionalpolitik und sektorale Politiken, die maßgeblich oder teilweise national gestaltet und durchgeführt werden, ineinandergreifen. Berührungspunkte gibt es beispielsweise in der Export- und Investitionsförderung, im Standortmarketing, in der Wissenschaftspolitik (z.B. bei der Förderung der Zusammenarbeit von Hochschulen und Unternehmen), bei der Gestaltung des Finanzsystems (z.B. bei der Gründungs- und Unternehmensfinanzierung) oder in der Bildungspolitik.

Im Rahmen einer Kombination von *top-down*- und *bottom-up*-Verfahren kann die nationale Ebene die Gebietskörperschaften bei der Mobilisierung ihrer endogenen Potenziale und der *bottom-up*-Entwicklung regionaler Strategien unterstützen. Sie kann dies tun, indem sie Fördermittel im Wettbewerbsverfahren vergibt und dafür von den lokalen Antragstellern die Erarbeitung eigener, auf die regionale Wirtschaftsstruktur angepasster Strategien verlangt. Dieser Ansatz bedingt den Aufbau administrativer Kompetenzen auf lokaler und regionaler Ebene. Eine dezentralisierte Regionalpolitik wird nicht schon durch eine Übertragung

politischer Kompetenzen vollzogen, sondern schließt die aktive Unterstützung der Kommunalpolitik und -verwaltung bei der Nutzung ihrer neuen Spielräume ein.

In partizipativen Ansätzen wie Clusterpolitik, lokaler Tourismusförderung oder der Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte setzen wirtschaftsnahe Akteure wichtige Impulse.

Dabei sollte nicht nur an Akteure aus Politik und Verwaltung gedacht werden. Die Privatwirtschaft oder wirtschaftsnahe Institutionen wie Kammern, Unternehmerverbände und Gewerkschaften können regionalpolitisch be-

deutende Partner sein. Insbesondere in partizipativen Ansätzen wie Clusterpolitik, lokaler Tourismusförderung oder der Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte setzen solche Akteure Impulse, steuern Wissen bei und übernehmen Aufgaben bei der Umsetzung. Kammern, Verbände und Gewerkschaften sind etwa bei der Organisation der Ausbildung und Weiterqualifizierung von Arbeitnehmern oftmals geeignetere Ansprechpartner als kommunale Gebietskörperschaften. Vor allem in arbeitsintensiven Branchen wie dem Tourismus ist eine Einbindung jener Akteure unerlässlich. Dies gilt umso mehr, wenn Ausbildungsmodelle nach dem Vorbild des deutschen dualen Ausbildungssystems beabsichtigt sind, was angesichts der hohen Jugendarbeitslosigkeit in Tunesien zweckmäßig sein kann und dort auch versucht wird.

Ebenso sind lokale und regionale Akteure bei der Förderung von Unternehmensgründungen relevant, denn diese vollziehen sich in einem lokalen sozialen Kontext. Existenzgründer verfügen über persönliche und geschäftliche Netzwerke, haben möglicherweise Bezug zu lokalen Ausbildungseinrichtungen und können das örtliche Geschäftsklima gut einschätzen. Kommunale Wirtschaftsförderung, Hochschulen und Ausbildungseinrichtungen, Kammern und lokale Banken können zusammen ein unterstützendes Netzwerk aufbauen, das von „weicher“ Infrastruktur wie Seminaren zur Entwicklung von Geschäftsplänen bis hin zu „harter“ Infrastruktur wie Gründerzentren reicht.

Die Aufgabe kommunaler und regionaler Gebietskörperschaften besteht vor allem in der Koordination partizipativer Regionalentwicklungsprozesse. So wirbt die Weltbank für eine „coordination of multiple actors to facilitate private sector interest in an area's latent potential“.¹⁸ Kommunal-

18 | Fn. 4, 32.


politik (und nationale Politik) einerseits und private Akteure einschließlich Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft und Verbände andererseits müssen sich auf Augenhöhe begegnen und eine gemeinsame Vision der Regionalentwicklung verfolgen.

TUNESIENS TRANSFORMATIONSPROZESS ALS FENSTER FÜR DEZENTRALISIERUNG

Für Tunesien liegt die regionalpolitische Priorität klar auf einem Abbau interregionaler Entwicklungsunterschiede und der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Das Land hat das Potenzial für eine dezentralisierte Regionalpolitik, die lokale und regionale Akteure in Politik, Verwaltung und Privatsektor einbezieht, und es verfügt im Vergleich zu anderen Staaten im Nahen Osten und in Nordafrika über einen hohen wirtschaftlichen Entwicklungsstand und eine relativ wettbewerbsfähige Wirtschaft. Deshalb ist zu erwarten, dass regionalpolitische Instrumente, die Energie, Wissen und Engagement auf lokaler Ebene nutzen und Regionen national fördern, der tunesischen Wirtschaft und dem Arbeitsmarkt eine höhere Dynamik verleihen. Voraussetzung ist, dass *bottom-up*- und *top-down*-Ansätze sich sinnvoll ergänzen.

Tunesien verfügt im Vergleich zu anderen Staaten im Nahen Osten und in Nordafrika über einen hohen wirtschaftlichen Entwicklungsstand und eine relativ wettbewerbsfähige Wirtschaft.



Eine Teppichfabrik in der Nähe von Kairouan: Die Förderung der Mittelschicht wird eine der zentrale Aufgaben der Kommunen sein, um Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen auszugleichen. | Quelle: Dennis G. Jarvis, flickr ©.

Die neue Verfassung schafft Raum für Dezentralisierung und für stärkere Mitwirkung und Verantwortung von Gebietskörperschaften unterhalb der nationalen Ebene. Bisher ernannte das Innenministerium die Gouverneure der 24 tunesischen Gouvernorate, während die Kommunen über gewählte Räte verfügten, die ihrerseits die Bürgermeister wählten.¹⁹ Die neue Verfassung sieht eine dreigliedrige dezentrale Ordnung vor, die aus Kommunen, Regionen und *départements* bestehen soll und mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind. Artikel 133 der Verfassung schreibt vor, dass die Regional- und Kommunalräte die Ratsmitglieder der *départements* wählen. Bemerkenswert ist, dass in den Räten der Gebietskörperschaften die Repräsentation der Jugend vorgesehen ist. Demnach dürfte das Problem der Jugendarbeitslosigkeit auf Gebietsebene Gehör finden. Schließlich ist das Subsidiaritätsprinzip in Artikel 134 der Verfassung verankert.²⁰ Es wird interessant zu beobachten sein, welche Konsequenzen die neue Staatsstruktur für die künftige Regionalplanung hat.

Die Ausgestaltung des neu geschaffenen verfassungsrechtlichen Rahmens wird in den nächsten Jahren eine Aufgabe von Gesetzgeber und Regierung sein. Daher drängt sich die Frage auf, wie die politischen Parteien das Thema Regionalpolitik behandeln. Dass die neue Verfassung mit der Dezentralisierung in der Verfassungsgebenden Nationalversammlung mit einer überwältigenden Mehrheit mit 200 von 216 Stimmen angenommen wurde, zeugt von einem breiten Konsens, der auch die stärkste Partei, die islamistische Ennahda, einbezieht. Einen expliziten regionalpolitischen Diskurs führt beispielsweise die säkular ausgerichtete Partei Nidaa Tounes unter Führung des früheren Premierministers Béji Caïd Essebsi. Der Partei wird bei den anstehenden Neuwahlen eine mit Ennahda vergleichbare Stärke zugetraut.²¹ Nidaa Tounes betrachtet Regionalentwicklung als einen von vier Faktoren, die der Revolution von

19 | Vgl. ebd., 279.

20 | Vgl. „Constitution de La République Tunisienne“, http://marsad.tn/uploads/documents/Constitution_Tunisienne_en_date_du_26-01-2014_Version_Francaise_traduction_non_officielle_Al_Bawsala.pdf [20.05.2014].

21 | Vgl. Hardy Ostry, „Eine Verfassung für alle Tunesier: Neue Verfassung setzt Hoffnungsschimmer – Herausforderungen bleiben“, *KAS-Auslandsinformationen*, Nr. 5/2014, 50, <http://kas.de/wf/de/33.37762> [20.05.2014].

2011 zugrunde lagen (neben Beschäftigung, Jugend und sozialer Gerechtigkeit). Die Partei bekennt sich ausdrücklich zur Dezentralisierung, da sie in der politischen Entscheidungsfindung auf regionaler Ebene ein Mittel für die lokale Bevölkerung sieht, ihre ökonomischen und politischen Perspektiven selbst zu gestalten. Einen weiteren Beitrag zur Entwicklung strukturschwacher Regionen leistet nach Ansicht der Partei der Infrastrukturausbau.²²

Nidaa Tounes bekennt sich zur Dezentralisierung, da sie in der politischen Entscheidungsfindung auf regionaler Ebene ein Mittel für die lokale Bevölkerung sieht, ihre Perspektiven selbst zu gestalten.

AUF DEM WEG ZU EINER DEZENTRALISIERTEN REGIONALPOLITIK

Der neu geschaffene verfassungsrechtliche Rahmen – und die noch ausstehende gesetzliche Unterfütterung – erlaubt eine stärkere Mitsprache von Regionen und Kommunen in der Regionalpolitik. Dies ist unter den Gesichtspunkten von bürgernaher Demokratie und Subsidiarität nicht nur sinnvoll, sondern auch zweckmäßig, weil mit einer dezentralen Ordnung auch Effektivitätsaspekte angesprochen werden. So könnte beispielsweise angesichts der Gründe, die für eine stärkere *bottom-up*-Orientierung der Regionalpolitik sprechen, die Umsetzung der Clusterpolitik von einer stärkeren Einbindung regionaler und lokaler Akteure profitieren. Dadurch lässt sich die von oben gestaltete Politik mit Elementen einer *bottom-up*-Steuerung ergänzen. Falls die Dezentralisierung für subnationale Gebietskörperschaften erweiterte Handlungsmöglichkeiten in der Wirtschaftsförderung begünstigt, könnten sogar Clusterinitiativen in *bottom-up*-Richtung mit einer koordinierenden und impulsgebenden Rolle der kommunalen Wirtschaftsförderung entstehen. Dies ist für periphere, strukturschwache Regionen im Landesinneren eine Chance, in Nischen Fuß zu fassen, in denen ihre Wirtschaftsstruktur relative Stärken aufweist.

22 | Vgl. Hafawa Rebhi, „Programme socio-économique de Nidaa Tounes: ‚Pour que la Tunisie devienne un pays émergent... et démocratique‘“, *L'Économiste Maghrébin*, 17.11.2013, http://leconomistemaghrebin.com/2013/11/17/?page_id=47598 [20.05.2014].

Eine dezentralisierte Regionalpolitik würde auch der Entwicklung des Tourismus dienen – und dies sowohl in vergleichsweise prosperierenden Küstenregionen als auch in peripheren Regionen im Landesinneren.

Mit internationalen Gebern lassen sich dabei Synergien erzeugen. Schritte in diese Richtung sind bereits erkennbar. So stellte die Weltbank Tunesien jüngst eine Unterstützung im Umfang von 300 Millionen US-Dollar für den Aufbau lokaler Kapazitäten im Hinblick auf den Dezentralisierungsprozess in Aussicht.²³ Auch ein Erfahrungsaustausch in Sachen kommunale Wirtschaftsförderung – beispielsweise mit deutschen Gemeinden, die über Erfahrung bei der partizipativen Wirtschaftsförderung verfügen, – wäre hilfreich, um die Dezentralisierung für die tunesische Regionalpolitik nutzbar zu machen.²⁴ Weiterhin sollten partizipative Politikprozesse nichtstaatliche Akteure für regionalpolitische Initiativen gewinnen, zum Beispiel Organisationen wie den Unternehmensverband UTICA und den Gewerkschaftsbund UGTT und deren regionale oder lokale Gliederungen.

Angesichts des starken Entwicklungsgefälles zwischen den tunesischen Regionen bietet es sich an, eine Mischung an regionalpolitischen Instrumenten einzusetzen, die auf ein weites Spektrum von Branchen vom arbeitsintensiven Tourismus bis hin zu innovativen Technologiebranchen abzielt.

Vor allem der Förderung von Existenzgründungen kommt eine hohe Bedeutung zu. Die *pôles de compétitivité* erbringen bereits ein breites branchen- bzw. technologie-spezifisches Angebot an Dienstleistungen für Existenzgründer. Ein vergleichbares Angebot können lokale oder regionale Existenzgründungsnetzwerke branchen- oder technologieunspezifisch anbieten. In solchen Netzwerken sind wiederum die angesprochenen sowie weitere nicht-staatliche Akteure entscheidend. Dazu zählen nicht zuletzt Banken und Mikrofinanzorganisationen.

23 | Vgl. Weltbank, *World Bank Group Announces up to US\$1.2 Billion in Support for Tunisia in 2014*, Pressemitteilung, 28.02.2014, <http://worldbank.org/en/news/press-release/2014/02/28/world-bank-group-support-tunisia-2014> [20.05.2014].

24 | Vgl. Maximilian Benner, *Clusterwettbewerbe: Eine Option für Entwicklungsländer?*, München, MPRA, 19.08.2012, http://mpra.ub.uni-muenchen.de/40743/1/MPRA_paper_40743.pdf [20.05.2014].

Exkurs 3: Unternehmensgründungen im Nahen Osten und Nordafrika

Die meisten Länder in der MENA-Region sehen sich mit der Herausforderung konfrontiert, jungen Hochschulabsolventen Einstiegschancen auf dem Arbeitsmarkt zu eröffnen. Dies ist deshalb schwierig, weil aus demografischen Gründen mehr Absolventen auf den Arbeitsmarkt strömen, als dieser mit dem bisherigen Niveau des Wirtschaftswachstums aufnehmen kann.²⁵ Interregionale Disparitäten verschärfen dieses Dilemma. Es liegt auf der Hand, dass eine Lösung dieses Problems neben einer makroökonomischen Politik, die Wachstum insgesamt fördert, auch eine gezielte Förderung von Unternehmensgründungen beinhalten muss. Es ist kaum vorstellbar, dass die Volkswirtschaften in der arabischen Welt ohne Existenzgründungen ausreichendes Wachstum und Beschäftigung schaffen können.

TUNESIENS REGIONALPOLITIK VOR WICHTIGEN WEICHENSTELLUNGEN

Um Wissen und Fähigkeiten lokaler Akteure aus Politik, Verwaltung und Privatsektor zu nutzen, ist eine Dezentralisierung regionalpolitischer Planungs- und Umsetzungs-kompetenzen gemeinsam mit der Unterstützung lokaler Akteure bei der Wahrnehmung dieser Kompetenzen ein wichtiger Baustein für eine wachstums- und beschäftigungsfördernde Regionalpolitik. Auch wenn in der Politik ein Bewusstsein für das Problem interregionaler Disparitäten besteht, scheint die Bedeutung von Dezentralisierung noch nicht im Vordergrund des politischen Diskurses in Tunesien angekommen zu sein.

Dabei ist die Bereitschaft der Politik, Kompetenzen auf die regionale und lokale Ebene zu verlagern und die Rolle nichtstaatlicher Akteure in der Regionalentwicklung anzuerkennen, ausschlaggebend für den Erfolg einer dezentralisierten Regionalpolitik. Es ist noch nicht absehbar, ob und wie stark die tunesische Politik die Möglichkeiten der neuen Verfassung dazu nutzen wird. Letztlich wird die Regionalpolitik in Tunesien daran gemessen, inwieweit sie die ökonomischen Perspektiven der Bevölkerung auch in

25 | So schätzt die Weltbank, dass Tunesien ein Wachstum seines Bruttoinlandsprodukts von mindestens 4,5 Prozent benötigt, um bis 2020 die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Gleichzeitig prognostiziert sie für 2014 eine Wachstumsrate von lediglich drei Prozent. Vgl. Fn. 3, 5 und 7.

peripheren, strukturschwachen Regionen verbessert und Teilhabemöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt schafft. Diese Erwartung der Revolution ist bislang unerfüllt geblieben und lässt sich nur langfristig und in kleinen Schritten erfüllen. Sich ihrer anzunehmen, zählt zu den vordringlichen Aufgaben der tunesischen Politik. Gelingt dies, wäre das ein hoffnungsvolles Zeichen für strukturschwache Regionen im gesamten Raum des Nahen Osten und Nordafrikas.

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT ALS „TREIBENDE KRAFT“ DER GEMEINSAMEN SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK

Gerrit F. Schlomach

Die Europawahlen vom 22. bis 25. Mai haben auch darüber mitentschieden, welchen weiteren Weg das Europäische Parlament (EP) innerhalb der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) einschlagen wird. In der zurückliegenden 7. Legislaturperiode von 2009 bis 2014 hat das EP seine Rolle als „treibende Kraft“¹ innerhalb der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gefestigt und die Unterordnung der GSVP unter die Diskussions-, Kontroll- und Gesetzgebungsmechanismen des Parlaments erfolgreich vorangetrieben. Wichtige Beiträge leistete es in Bereichen des Agendasettings, der Rechtssetzung, des Haushaltsrechts sowie der parlamentarischen Kontrolle und der politischen Aufsicht. Bei diesen Themen spielte die christdemokratische Fraktion im Parlament eine zentrale Rolle, um den Weg für eine „große Koalition“ bei den Themen Sicherheit und Verteidigung freizumachen.



Gerrit F. Schlomach
ist parlamentarischer
Assistent von Michael
Gahler MdEP.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS INNERHALB DER GSVP

In der 7. Legislaturperiode 2009 bis 2014 festigte das EP auf Basis des Vertrages von Lissabon seine Rolle als kontrollierende und mahnende Kraft innerhalb der GSVP, die integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist. Im Bereich der GSVP verfügt das Europäische Parlament über fünf Funktionen: die

1 | Hans-Gert Pöttering, „European Union Common Foreign, Security and Defence Policies: Contribution of the European Parliament“, in: Karl von Wogau und Guy Verhofstadt (Hrsg.), *The path to European defence*, Antwerpen, Maklu, 2004, 73-80, hier: 75.

Informations-, politische Kontroll-, Haushaltskontroll- und Gesetzgebungsfunktion sowie Kompetenzen beim Agenda-setting. Bevor Kontrolle überhaupt ausgeübt werden kann, müssen den Europaabgeordneten Informationen vorliegen, damit diese ihrer kontrollierenden und mahnenden Aufgabe gerecht werden können.

Ihrer Informationsfunktion kamen die Europaabgeordneten bereits bei der Anhörung der Kommissionsvizepräsidentin und Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, Baroness Catherine Ashton, im Herbst 2009 nach. Als Kommissarskandidatin stellte sie sich Fragen zur Zukunft der damaligen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und zur bestehenden Forderung des Europäischen Parlaments nach einem Europäischen Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung. In diesem Kontext wurde erkennbar, dass ihre Schwerpunktsetzung nicht im Bereich der ESVP liegen würde. Im Verlauf der Legislaturperiode nutzten die Parlamentarier ihr Recht, Ashton im Plenum zu befragen. Sie verpflichtete sich, mindestens zwei Mal jährlich vor den Abgeordneten zur GASP und zur GSVP Rechenschaft abzulegen.



Catherine Ashton amtiert seit 2009 als Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik: Ashton, hier bei einem Besuch im polnischen Außenministerium 2012, hat sich regelmäßig im Rechenschaftsbericht den Fragen der Parlamentarier gestellt. | Quelle: Mariusz Kosiński, Außenministerium Polens, flickr ©①②.

Tabelle 1

**Fraktionen im 7. Europäischen Parlament
(2009 bis 2014)**

Fraktion	Abkürzung	Zahl der Sitze (prozentualer Anteil)
Europäische Volkspartei (Christdemokraten)	EVP	274 (35,8)
Progressive Allianz der Sozialisten & Demokraten im Europäischen Parlament (Sozialdemokraten)	S&D	196 (25,6)
Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (Liberalen / Zentristen)	ALDE	83 (10,8)
Fraktion der Grünen / Freie Europäische Allianz (Grüne, Regionalparteien)	Grüne/EFA	57 (7,4)
Europäische Konservative und Reformisten (Konservative, EU-Skeptiker)	ECR	57 (7,4)
Konföderale Fraktion der Vereinten Europäischen Linken/ Nordische Grüne Linke (Sozialisten, Kommunisten)	GUE/NGL	35 (4,6)
Europa der Freiheit und der Demokratie (EU-Skeptiker, Rechtspopulisten)	EFD	31 (4,1)
Fraktionslos		33 (4,3)

Dem Europäischen Parlament gehörten in der 7. Legislaturperiode 766 Abgeordnete an.

Quelle: Europäisches Parlament, <http://ergebnisse-wahlen2014.eu/de/election-results-2009.html> [16.06.2014].

Die unterschiedlichen politischen Standorte der Fraktionen im EP (siehe Tabelle 1) bringen es mit sich, dass die Haltungen zur GSVP voneinander abweichen. Bei den regelmäßig stattfindenden Treffen zum Meinungsaustausch wurde offensichtlich, dass die Europaabgeordneten der GUE-Fraktion, der ECR-Fraktion und der EFD-Fraktion grundsätzlich gegen die bestehende GSVP-Strukturen und -Verfahren sind. Die GUE-Fraktion unterstellt, dass innerhalb der GSVP eine nicht verantwortbare Militarisierung der EU stattfinden würde. Die Abgeordneten der ECR-Fraktion bezweifelten, dass die EU überhaupt militärische Aufgaben übernehmen sollte. Es handelt sich hierbei nicht um Pazifismus, wie bei den Linken, sondern um den Grundsatzverdacht, die GSVP würde die NATO duplizieren. Auch die EFD-Fraktion stellt militärische Aufgaben der EU prinzipiell

in Frage und fordert eine Rückverlagerung dieser Themen auf die nationalstaatliche Ebene.

Diesen Positionen steht eine „große Koalition“ um die EVP-Fraktion entgegen, da sie in zentralen Fragen der GSVP den Kompromiss mit der S&D-Fraktion und der ALDE-Fraktion vorbereitet hat. Inhaltlich befürwortet diese „große Koalition“² die gegenwärtige Form der GSVP

EVP-, S&D- und ALDE-Fraktion sind sich einig, den zivil-militärischen Ansatz auszubauen und auf sicherheitspolitische Herausforderungen gemeinschaftlich zu antworten.

mit dem zentralen Ansatz der vernetzten Sicherheit. Einverständnis besteht zwischen diesen drei Fraktionen darin, den zivil-militärischen Ansatz durch eine Stärkung der Fähigkeiten auszubauen, ein Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung zu verabschieden und auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen stärker gemeinschaftlich zu antworten. Die Notwendigkeit einer starken GSVP betont auch die Grünen-Fraktion, die sich allerdings nicht einheitlich bei Militär-, Forschungs- und Industriefragen im GSVP-Kontext äußert.

SICHERHEITSPOLITISCHER ARM DES EP: UNTERAUSSCHUSS SICHERHEIT UND VERTEIDIGUNG

Seit 1984 beschäftigen sich Unterausschüsse des Parlaments mit sicherheits-, abrüstungs- und verteidigungspolitischen Themen. Lediglich in der Legislaturperiode 1999 bis 2004 wurde darauf verzichtet.³ Die inhaltliche Arbeit leistete in der zurückliegenden Legislaturperiode der Unterausschuss Sicherheit und Verteidigung (Security and Defence, SEDE), der dem Hauptausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, Gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik (kurz AFET nach dem französischen Begriff *Affaires étrangères*) untergeordnet ist. Der SEDE ging aus dem Unterausschuss Sicherheit und Abrüstung hervor.⁴ Dessen Arbeit wertete der damalige Vorsitzende rückblickend als „treibende Kraft hinter der außen-sicherheits- und verteidigungspolitischen Debatte“, der

2 | Diese Koalition bildete sich bislang bei insgesamt 766 Abgeordneten, um die EVP-Fraktion mit 274, die S&D-Fraktion mit 195 und die ALDE-Fraktion mit 83 Europaabgeordneten.

3 | Vgl. Richard Corbett, Francis Jacobs und Michael Shackleton, *The European Parliament*, London, Harper, 2007, 147.

4 | 2004 wurde der SEDE unter dem Vorsitz des damaligen Europaabgeordneten Karl von Wogau (EVP/CDU) etabliert und von 2009 bis 2014 vom französischen Europaabgeordneten Arnaud Danjean (EVP/UMP) geleitet.

„durchweg kreative Beiträge leistete“.⁵ Darüber hinaus ebneten die Abgeordneten den Weg, dass die Mitgliedstaaten die Idee akzeptierten, der „Europäischen Gemeinschaft/ Union“ eine Rolle in den Bereichen der Sicherheit und Verteidigung zuzuschreiben. Kontinuierlich beschäftigte sich das EP auf europäischer Ebene auch mit Verteidigungspolitik, wofür seit 2004 der veränderte Titel des Unterausschusses steht.

In der abgelaufenen Legislaturperiode war im SEDE nur in Einzelfällen zu beobachten, dass Abgeordnete aufgrund nationaler Positionen aus der gemeinsamen Fraktionslinie zu bestimmten Sachfragen ausscherten. Vielmehr stand die Konfrontation der Fraktionen entlang des politischen Spektrums von rechts bis links im Vordergrund. Als Beispiel des Wettbewerbs der Fraktionen untereinander lässt sich die kontroverse Abstimmung zur Rüstungsexportkontrolle nennen.⁶ In diesem Fall wurde die bestehende „große Koalition“ in Grundsatzfragen von den Sozialdemokraten aufgekündigt. Bereits bei der Vorbereitung der Abstimmung zeichnete sich ab, dass die Fraktionen S&D, GUE und Grüne gemeinsam mehrheitsfähige Positionen vertraten, weil Teile der Liberalen sie unterstützten. Zwischen den rechten und linken Fraktionen war strittig, inwiefern die Mitgliedstaaten dann von der EU-Ebene zur Rechenschaft gezogen werden sollen, wenn sie den Gemeinsamen Standpunkt zur Rüstungsexportkontrolle nicht beachten würden, und inwieweit das Kontrollregime weiter ausgebaut werden soll.

Der Wettbewerb der Fraktionen zeigt sich an der kontroversen Abstimmung zur Rüstungsexportkontrolle. Die „große Koalition“ wurde in Grundsatzfragen von den Sozialdemokraten aufgekündigt.

Die EVP-Fraktion vertrat gemeinsam mit der ECR-Fraktion eine Position, den nationalen Parlamenten die Umsetzung der Rüstungsexportkontrolle zu überlassen. Hingegen wollten die anderen Fraktionen eine Rechenschaftspflicht gegenüber dem EP und zivilgesellschaftlichen Organisationen erzwingen. Im Ergebnis gelang es der EVP-Fraktion trotz einer drohenden Abstimmungsniederlage, den Textentwurf

5 | Pöttering, Fn. 1, 75.

6 | Bereits der Berichtsentwurf wurde kontrovers im SEDE diskutiert. Vgl. Europäisches Parlament (EP), „Entwurf eines Berichts über das Thema Waffenausfuhr: Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts des Rates 2008/944/GASP (2012/2303(INI))“, http://europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/pr/927/927057/927057de.pdf [22.05.2014].

auf Ausschussebene zu stoppen. Durch eine eigene Mehrheit wurde der Entwurf bei der Schlussabstimmung im AFET abgelehnt, sodass er nicht mehr dem Plenum zur Abstimmung vorgelegt werden konnte. Die EVP-Fraktion war zur Abstimmung mit sämtlichen Stimmberechtigten präsent. Hingegen waren zu wenige stimmberechtigte S&D-Abgeordnete anwesend, was die Abstimmungsniederlage der „linken“ Fraktionen begründete. Außerdem votierten Teile der Liberalen mit der EVP.



Die Europäische Volkspartei, von 2009 bis 2014 von Fraktionschef Joseph Daul geführt, vertritt die Position, den nationalen Parlamenten die Umsetzung der Rüstungsexportkontrolle zu überlassen. | Quelle: Martin Lahousse, EPP, flickr ©©©.

PARLAMENTARISCHE INFORMATIONS- UND KONTROLLFUNKTION DES SEDE

Auf Ebene des SEDE sammeln die Europaabgeordneten sicherheits- und verteidigungspolitische Informationen durch Anhörungen, Befragungen von Vertretern der europäischen Exekutive sowie durch den Besuch von GSVP-Operationen.⁷ Während dieser Sitzungen üben die Abgeordneten ihre Funktion der politischen Kontrolle aus, indem sie laufende Verfahren untersuchen und im exekutiv dominierten Bereich der GSVP Öffentlichkeit herstellen. In der Legislaturperiode 2009 bis 2014 erfolgte der Austausch zwischen

7 | Secretariat of the Subcommittee on Security and Defence, *European Parliament Subcommittee on Security and Defence 7th Legislative Period (2009-2014)*, Brüssel, 2011, 10.

dem SEDE und nationalen Verteidigungsministern, hochrangigen Vertretern Ashtons oder Repräsentanten der Kommission, der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA), des Europäischen Satellitenzentrums (EUSZ) oder des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) hauptsächlich in öffentlichen Sitzungen.

Um das Wissen parlamentsweit zu vergrößern, veranstaltet der SEDE regelmäßig Ausschusssitzungen mit anderen Parlamentseinrichtungen, beispielsweise mit den Ausschüssen des Auswärtigen, für Entwicklung oder dem Haushaltsausschuss. Ferner kam es zu gemeinsamen Sit-

zungen von Delegationen des Ausschusses mit Delegationen anderer Regionalorganisationen oder Drittstaaten. Auf Delegationsreisen zu GSVP-Operationen verschaffen sich die Europaabgeordneten ein genaues Bild

Auf Delegationsreisen zu GSVP-Operationen verschaffen sich die Europaabgeordneten ein genaues Bild von den Einsätzen und beurteilen die Einsatzdurchführung.

von den jeweiligen Einsätzen und beurteilen die Einsatzdurchführung. Die Besuche in den Einsatzgebieten ergänzen die SEDE-Anhörungen der EU-Sonderbeauftragten, der Leiter des EU-Militärstabes (EUMS), der zivil-militärischen Planungseinheit (Crisis Management and Planning Directorate, CMPD), der zivilen Planungs- und Führungseinrichtung (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC) sowie der zivilen und militärischen Kommandeure der GSVP-Missionen.

Einen weiteren Beitrag zur Stärkung der Wissensbasis innerhalb des Parlaments und zur Information der Öffentlichkeit liefern die wissenschaftlichen Dienste. Sie erstellen die im SEDE beauftragten Studien oder vergeben sie an dritte Forschungseinrichtungen. In der jüngeren Vergangenheit fanden zwei Studien weite Beachtung: Zum einen diente die Studie „Der Einfluss der Finanzkrise auf europäische Verteidigung“⁸ der deutschen Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) als Grundlage des so genannten Lisek-Berichts. Nachweislich beeinflussten die Studienergebnisse die das in den Hauptstädten vorherrschende Bild der GSVP und führten zu vertiefenden Folgestudien des Parlaments sowie der Verteidigungsagentur. Zum anderen erlangte die Studie „Kosten des Nicht-Europas: Europäische

8 | Christian Mölling und Sophie-Charlotte Brune, „The impact of the financial crisis on European defence, study for the European Parliament“, Brüssel, 2011.

Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“⁹ öffentliche Beachtung und führte europaweit zu Diskussionen über die Aktivitäten und Unterlassungen der Mitgliedstaaten im Umgang mit der GSVP.

LEGISLATIVE UND NICHT-LEGISLATIVE ARBEITEN INNERHALB DER GSVP

In der 7. Legislaturperiode war der SEDE beratend an der EU-Gesetzgebung zur Zukunft des Satellitennavigationsprogramms Galileo oder des Erdbeobachtungsprogramms Kopernikus beteiligt. Ausschussarbeit und Delegationsreisen nutzt der Unterausschuss Sicherheit und Verteidigung, um sich über parlamentarische Stellungnahmen und Berichte an den legislativen und nicht-legislativen Arbeiten des Parlaments mit sicherheits- und verteidigungspolitischer Relevanz zu beteiligen. In der 7. Legislaturperiode war der SEDE unter anderem beratend an der EU-Gesetzgebung zur Zukunft des Satellitennavigationsprogramms Galileo oder des Erdbeobachtungsprogramms Kopernikus beteiligt. Darüber hinaus gelang es dem Unterausschuss, die Gesetzgebung zum nächsten EU-Forschungsrahmenprogramm, Horizont 2020, mitzugestalten. In allen drei Fällen stellte das EP sicher, dass zivil-militärische Aspekte Eingang in die europäische legislative Arbeit fanden. Dies ist deshalb erwähnenswert, weil SEDE-Stellungnahmen, die parlamentarische Erkenntnisse im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik beinhalten, im jeweils federführenden Ausschuss nicht automatisch in die Gesetzgebung einfließen müssen.

Beispiele für derartige, die Gesetzgebungsverfahren nicht berücksichtigende Stellungnahmen sind die legislative Arbeit zur Gestaltung des einheitlichen europäischen Luft-raums (Single European Sky, SES) und die misslungene EU-Teilfinanzierung der Integration der militärischen Luftfahrt. 2011 wurden die voraussichtlichen Kosten auf sieben Milliarden Euro zur technischen Integration in den zukünftigen SES geschätzt.¹⁰ Als ein Problem erwies sich, dass kein EU-Mitgliedstaat im Verteidigungshaushalt hierzu die Mittel vorgesehen hatte oder hat. Wenn die Mitgliedstaat-

Beispiele für derartige, die Gesetzgebungsverfahren nicht berücksichtigende Stellungnahmen sind die legislative Arbeit zur Gestaltung des einheitlichen europäischen Luft-raums (Single European Sky, SES) und die misslungene EU-Teilfinanzierung der Integration der militärischen Luftfahrt. 2011 wurden die voraussichtlichen Kosten auf sieben Milliarden Euro zur technischen Integration in den zukünftigen SES geschätzt.¹⁰ Als ein Problem erwies sich, dass kein EU-Mitgliedstaat im Verteidigungshaushalt hierzu die Mittel vorgesehen hatte oder hat. Wenn die Mitgliedstaat-

9 | Blanca Ballester, „Cost of Non-Europe Report European Common Security and Defence Policy“, *CoNE* 4/2013, Europäisches Parlament, Brüssel, 2013.

10 | Vgl. Blanca Ballester, „Cost of Non-Europe Report European Common Security and Defence Policy“, *CoNE* 4/2013, Europäisches Parlament, Brüssel, 2013, 58.

ten nicht bald die militärtechnischen Voraussetzungen zur Teilnahme am reformierten Luftraum schaffen, drohen in Zukunft Einschränkungen beim militärischen Regel- und Versorgungsbetrieb.



Start der beiden ersten Galileo-Navigationssatelliten 2011: Der Unterausschuss Sicherheit und Verteidigung (SEDE) des Europäischen Parlaments ist beratend an der Gesetzgebung zur Zukunft des Satellitennavigationsprogramm beteiligt. | Quelle: Thilo Kranz, DLR, flickr ©.

In dieser Frage hat sich ein Konflikt zwischen Rat und Parlament aufgetan: Der Rat hat der zivil-militärischen Gestaltung des SES zwar zugestimmt, doch die Mitgliedstaaten weigern sich, die Konsequenzen anzuerkennen, zu der es durch die Kommission bei der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben im Einklang mit dem Parlament kommen kann. Da der einheitliche Luftraum auf die Stärkung der zivilen Luftfahrt mit Kosten- und Energieeinsparungen abzielt, wären in Zukunft militärisch begründete abgesperrte Lufträume sehr schwer durchsetzbar. Vor der europäischen Gesetzgebung nehmen die jeweils nationalen Luftteilstreitkräfte bei der Teilnahme am allgemeinen Luftverkehr keine Sonderrolle ein. Diesen Umstand müssen die Mitgliedstaaten bei zukünftigen Planungen der Verteidigungshaushalte unbedingt berücksichtigen.

Im federführenden Transportausschuss blieb die vom SEDE initiierte Kofinanzierung zur Ertüchtigung der nationalen Luftteilstreitkräfte bei der Bewältigung der Integration unbeachtet. Zwar verabschiedete der SEDE den Entwurf

der Stellungnahme mit einer breiten Mehrheit. Allerdings spielte dies in der Beschlussfassung im Transportausschuss keine Rolle mehr. Dieses Beispiel ist kein Einzelfall. Häufig bringt der SEDE notwendige Beschlüsse zur Stärkung der GSVP auf den Weg. Da die Federführung bei anderen Ausschüssen liegt, müssen solche Initiativen nicht beachtet werden. Die Differenzen und Behinderungen auf Ebene der EP-Ausschüsse bedeuten neben der Trennung zwischen Fraktionen und Nationalitäten eine dritte Konfliktlinie.

Zusätzlich zur Mitarbeit an legislativen Berichten verfassen die Abgeordneten im SEDE nicht-legislative Berichte,

um auf Maßnahmen und/oder Berichte der anderen EU-Institutionen zu reagieren oder eigene politische Initiativen zu starten. Die EVP-Fraktion im EP setzte über diese Wege politische Akzente: Die zivil-militärische Kooperation auf EU-Ebene wurde durch den

Die zivil-militärische Kooperation auf EU-Ebene wurde durch den Bericht „Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Akteuren und die Entwicklung zivil-militärischer Fähigkeiten“ gestärkt.

Bericht „Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Akteuren und die Entwicklung zivil-militärischer Fähigkeiten“¹¹ gestärkt. Die seit 2011 laufende EU-Initiative zur militärischen Rollen- und Aufgabenteilung (Pooling und Sharing) wurde durch den Bericht „Auswirkungen der Finanzkrise auf den Verteidigungssektor in den EU-Mitgliedstaaten“¹² kritisiert und mit Verbesserungsvorschlägen versehen. Mit dem nicht-legislativen Bericht zur „Industriellen und technologischen Basis der europäischen Verteidigung“¹³ reagierte das Europäische Parlament auf die Kommissionsvorschläge zur Zukunft der Verteidigung

11 | EP, „Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. November 2010 zur Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Akteuren und zur Entwicklung zivil-militärischer Fähigkeiten (2010/2071(INI))“, <http://europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0419&language=DE&ring=A7-2010-0308> [22.05.2014].

12 | EP, „Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Dezember 2011 zu den Auswirkungen der Finanzkrise auf den Verteidigungssektor in den EU-Mitgliedstaaten (2011/2177(INI))“, <http://europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0574&language=DE&ring=A7-2011-0428> [22.05.2014].

13 | EP, „Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21. November 2013 zur verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis Europas (2013/2125(INI))“, <http://europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0514&language=DE&ring=A7-2013-0358> [22.05.2014].

und lieferte einen substanziellen Beitrag zum Europäischen Verteidigungsrat (EVR) vom Dezember 2013.¹⁴

Während der zweimal jährlich stattfindenden Rechenschaftsablegungen der Vizepräsidentin und EU-Außenbeauftragten Ashton werden im Plenum die parlamentarischen GASP- und GSVP-Jahresberichte debattiert und die Durchführung der außen- und sicherheitspolitischen Maßnahmen hinterfragt. Der Hauptausschuss für Auswärtiges erstellt den GASP-Jahresbericht, der, falls erforderlich, Passagen zur weiteren Ausgestaltung der GSVP enthält. Im SEDE verfassen die Ausschussmitglieder den GSVP-Jahresbericht, der sich auf politisch-strategische Fragen, die Durchführung der GSVP-Missionen, die institutionellen Abläufe sowie die Debatte zur Stärkung europäischer ziviler und militärischer Fähigkeiten konzentriert.

Grundsätzlich werden die Jahresberichte von großen Mehrheiten durch die EVP-, S&D- und ALDE-Fraktionen getragen. Grund ist zum einen, dass die zwei großen Fraktionen in den prinzipiellen Argumenten zur GSVP übereinstimmen. Zum anderen existiert ein rotierendes System im SEDE bei der Vergabe der Jahresberichte. Die Berichterstattung wechselt zwischen der Fraktion, die den Unterausschussvorsitzenden stellt, und der nächstgrößeren Fraktion.¹⁵ Im GSVP-Jahresbericht 2013 äußerte sich das EP zu politischen und strategischen Fragestellungen während der damaligen Vorbereitungen des Verteidigungsgipfels. Die Europaabgeordneten forderten darin ein europäisches Weißbuch für Sicherheit und Verteidigung und die Einberufung eines formellen Verteidigungsministerrates.

Diese Anstrengungen waren bislang vergeblich, da die Staats- und Regierungschefs auf dem Verteidigungsgipfel 2013 dies nicht berücksichtigten. Ein Konflikt zwischen Parlament und Rat besteht in diesem Zusammenhang darin, dass die Mitgliedstaaten vollmundige diplomatische Erklärungen verabschieden, die jedoch nur sehr langsam

14 | Vgl. Michael Gahler, „Nach dem Gipfel ist vor dem Gipfel“, *Europäische Sicherheit und Technik*, 2014, 2, 10-12.

15 | In der 7. Legislaturperiode stellte die EVP-Fraktion mit dem französischen Abgeordneten Danjean den Ausschussvorsitzenden, der alle zwei Jahre den Entwurf vorlegte. In den dazwischen liegenden Jahren wurde der Bericht von der sozialdemokratischen Fraktion entworfen.

oder gar nicht umgesetzt werden. Bislang haben die Mitgliedstaaten es abgelehnt, gegenüber sich selbst und dem EP klar darzulegen, wer welche militärischen Fähigkeiten hat und wo Duplizierungen vorliegen. Ein europäisches Weißbuch würde auf den Erkenntnissen einer gemeinsamen europäischen Bestandsaufnahme erstellt, um so die Fähigkeitenentwicklung an die strategische Entwicklung zu binden. Daran zeigen die Mitgliedstaaten bislang wenig Interesse, würde es doch bedeuten, militärische nationale Souveränität auf europäischer Ebene zu bündeln.



Außenpolitische Verantwortung des Parlaments: Zweimal jährlich debattieren die Abgeordneten im Plenum, hier in Straßburg, die parlamentarischen GASP- und GSVP-Jahresberichte und setzen sich mit der Durchführung der außen- und sicherheitspolitischen Maßnahmen auseinander. | Quelle: © Kovács Gábor, EU (2014), EP.

HAUSHALTSÜBERWACHUNG UND MEHREBENEN-KONTROLLE DER GASP UND GSVP

Im Rahmen der Haushaltsüberwachung der GSVP nimmt das Parlament regelmäßig an gemeinsamen Konsultationssitzungen mit dem Rat, dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und der Europäischen Kommission teil. Fünf Mal im Jahr kommt zu diesen Sitzungen – unter Ausschluss der Öffentlichkeit – eine kleine EP-Delegation hinzu, bestehend aus den Vorsitzenden des AFET, des SEDE und des Haushaltsausschusses. Hier werden Informationen über die GSVP-Operationen ausgetauscht und die Durchführung

des GASP-Haushaltsplanes geprüft.¹⁶ Allerdings wurde in der Vergangenheit die Chance kaum genutzt, die Umsetzung der zivilen GSVP-Anteile am GASP-Haushalt und am institutionellen Verfahren kritischer zu hinterfragen.

Infolge der Auflösung der parlamentarischen WEU-Versammlung (Europäische Versammlung für Sicherheit und Verteidigung/Versammlung der Westeuropäischen Union) entstand 2012 eine neue interparlamentarische Konferenz zur Mehrebenen-Kontrolle der GASP und der GSVP. In den bisherigen Sitzungen in Warschau, Dublin und Wilna traten nationale Parlamentarier und Europaabgeordnete zusammen, um die Kontrolle der GSVP-Missionen gemeinsam wahrzunehmen und über die Zukunft der GSVP zu beraten. Bei der Einrichtung der Konferenz bestand ein Streitpunkt zwischen der nationalen und der europäischen Ebene darin, in welcher Personalstärke das Europäische Parlament seine Interessen vertreten könnte. In diesem Punkt setzte sich das EP durch, zahlenmäßig nicht wie eine zusätzliche nationale Parlamentsdelegation behandelt zu werden. Im Ergebnis ist es mit 16 Vertretern repräsentiert, die nationalen Delegationen mit jeweils sechs Abgeordneten.

Die Einrichtung des interparlamentarischen Kontrollorgans ist positiv zu bewerten. Der Mehrwert zeigt sich darin, dass das Parlament die Missionskontrollen, die Kontrolle der Kommission oder der EVA kontinuierlich durchführt. Zudem formulierte diese Delegation auf der interparlamentarischen Konferenz in Wilna im September 2013 gegen den Widerstand einiger nationaler Abgeordneter im Abschlussdokument gemeinsame parlamentarische Forderungen gegenüber dem EVR.¹⁷ Inhaltlich setzten sich mehrheitlich die Sichtweisen und Beurteilungen des EP auf die GSVP durch.

Interessanterweise zeichnete sich bei dieser Auseinandersetzung eine weitere Konfliktlinie ab: zwischen der europäischen und der nationalstaatlichen Ebene. Das Parlament

16 | Vgl. Fn. 7, 11.

17 | Vgl. Lietuvos Respublikos Seimas, „Conclusions. Inter-parliamentary conference for the common foreign and security policy and the common security and defence policy, 4-6 September 2013“, <http://europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/ICMs/2013/AFET-SEDE%205%20November/CFSP-CSDP%20IPC%20Conclusions,%20Sep%202013,%20Vilnius.pdf> [22.05.2014].

war bei der inhaltlichen Gestaltung erfolgreich, da seine Positionen gegenüber den nationalen Parlamenten von der breiten Mehrheit der EP-Delegation getragen wurden. Sicherlich werden die nächsten Sitzungen einen Beitrag dazu leisten, das Vertrauen der Parlamentarier zwischen den beiden Ebenen weiter zu vertiefen. Dies würde den europäischen Parlamentarismus zur Kontrolle der GSVP langfristig stärken.

PARLAMENTARISCHE MITGESETZGEBUNG INNERHALB DER GSVP

In der 7. Legislaturperiode kontrollierten die Europaabgeordneten Umsetzung und Beachtung des Verteidigungspakets, das Rat und Parlament im Sommer 2009 gemeinschaftlich verabschiedeten.

Vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Herbst 2009 erstreckte sich die gesetzgeberische Kompetenz des Parlaments in Straßburg und Brüssel im Bereich der GSVP auf den EU-Binnenmarkt. In der 7. Legislaturperiode kontrollierten die Europaabgeordneten so die Umsetzung und Beachtung des Verteidigungspakets, das Rat und Parlament im Sommer 2009 gemeinschaftlich verabschiedeten. Dieses Paket besteht aus zwei Elementen: der Richtlinie zur Verbringung von Rüstungsgütern innerhalb der EU¹⁸ und der Richtlinie zur Beschaffung von Rüstungsgütern.¹⁹

In beiden Bereichen musste die Europäische Kommission im Jahr 2007 ihr Initiativrecht wahrnehmen, da intergouvernementale Regelungen nicht zu den gewünschten Erfolgen führten oder keine Regelungen vorlagen. Zwar etablierten die Mitgliedstaaten ein intergouvernementales Regime zur Verteidigungsbeschaffung und entwickelten im Jahr 2006 innerhalb der EVA einen Verhaltenskodex. Jedoch änderten die Mitgliedstaaten aufgrund der Rechtsunverbindlichkeit

18 | Vgl. EP und Rat der Europäischen Union (EU-Rat), „Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community“, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:146:0001:0036:EN:PDF> [22.05.2014].

19 | Vgl. EP und EU-Rat, „Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC“, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:216:0076:01:EN:HTML> [17.03.2014].

kaum ihre nationalen Bewertungs- und (Re)Aktionsmuster bei Beschaffungsvorhaben. Da einige Mitgliedstaaten starke Vorbehalte gegen eine Übertragung der Binnenmarktregeln auf den Rüstungsmarkt hatten, verzichteten sie darauf, selbst rechtsunverbindliche intergouvernementale Regelungen durch die EVA zu etablieren. Auf beide Fehlentwicklungen reagierte die Kommission mit der Initiative des Verteidigungspakets, um die Binnenmarktprinzipien auf den Rüstungsmarkt zu übertragen.

Bei diesen Forderungen stehen sich Rat und EP konträr gegenüber, da die Mitgliedstaaten auf ihre historisch gewachsenen nationalen Vergabepraktiken pochen. Darüber hinaus forderte die Kommission, unter den Mitgliedstaaten gleiche Rahmenbedingungen für Rüstungsgeschäfte zu schaffen und die europäische technologische und industrielle Rüstungsbasis substanziell zu stärken. Dem hat sich das Parlament angeschlossen. Allerdings schreiten die Mitgliedstaaten aufgrund nationaler Vorbehalte bei der Etablierung einer europäischen Rüstungsbasis kaum voran. Zur Umsetzung der Richtlinien befragten die Europaabgeordneten die Kommissare für Unternehmen und Industrie, Michel Barnier bzw. Antonio Tajani. Die Erkenntnisse flossen in die politischen Forderungen ein, die das Parlament im Dezember 2013 an den EVR richtete.

Die Mitgliedstaaten schreiten aufgrund nationaler Vorbehalte bei der Etablierung einer europäischen Rüstungsbasis kaum voran.

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT BRINGT EIGENE IDEEN AUF DIE AGENDA

Das Parlament war in der laufenden Legislaturperiode daran beteiligt, innovative Ideen auf die sicherheits- und verteidigungspolitische Agenda zu setzen. Anlässlich der Veröffentlichung des Parlamentsberichts zur europäischen industriellen und technologischen Rüstungsbasis (EDTIB) vom November 2013 äußerte es sich und kritisierte den Umgang mit der EDTIB. Gleichzeitig stellte es zwei Ideen zur supranationalen Standardisierung und Zertifizierung vor. Aber auch mit Blick auf die zivil-militärische Forschung im EU-Forschungsrahmenprogramm Horizont 2020 setzt das Europäische Parlament Akzente.

Der Europaabgeordnete Gahler konzentrierte seinen Bericht auf die Stärkung der EDTIB. Ausgangspunkt war die Überlegung, dass die gemeinschaftlich beschlossenen GSVF-Missionen einer unabhängigen Industriebasis bedürfen, um eine erfolgreiche Operations- oder Missionsdurchführung nachhaltig zu unterstützen. Im Bericht zeigen sich die Europaabgeordneten unzufrieden mit der Umsetzung der intergouvernementalen Initiativen in diesem Feld und mit den starken Beharrungskräften der Verteidigungsministerien bei der engen Regelbeachtung des Verteidigungspakets. Hingegen machen sie deutlich, dass die vergangenen multilateralen Initiativen zur Stärkung des Rüstungsmarktes bislang an den Egoisten der Mitgliedstaaten gescheitert seien. Diese Position wird mehrheitlich von den drei großen Fraktionen der EVP, der S&D und der Liberalen getragen. Im Rat haben sich die Mitgliedstaaten in der Vergangenheit zwar zu diesem Ziel bekannt, jedoch haben sie kaum praktische Fortschritte bei der Umsetzung gemacht.

Alle Mitgliedstaaten wissen um die sinkenden Verteidigungsausgaben, die Fragmentierung des europäischen Rüstungsmarktes und die Erosion der Rüstungsbasis. Zwar wurden in der Vergangenheit gemeinsame Erkenntnisse der Mitgliedstaaten und der Kommission im Umgang mit diesen Herausforderungen in verschiedenen Strategien niedergeschrieben. Aufgrund nationaler Vorbehalte wurden jedoch nur zwischenstaatliche Vereinbarungen getroffen, die aufgrund ihrer Rechtsunverbindlichkeit kaum Wirksamkeit entfalteten. Obwohl Parlament und Rat 2009 das Verteidigungspaket schnürten und damit den supranationalen Akteur, die Kommission, in den Vordergrund rückten, entfalten auch diese Maßnahmen nur sehr langsam Wirkung.

Artikel 346 eröffnet den Mitgliedstaaten in sensitiven Bereichen der nationalen Sicherheit die Chance, sich dem Binnenmarktprinzip für Rüstungsausschreibungen zu entziehen.

Laut Vertrag von Lissabon fällt der Kommission die Aufgabe zu, die Mitgliedstaaten dahingehend zu kontrollieren, ob sie Rüstungsaufträge europaweit ausschreiben.

Der einschlägige Artikel 346 eröffnet jedoch den Mitgliedstaaten in sensitiven Bereichen der nationalen Sicherheit die Chance, sich dem Binnenmarktprinzip für Rüstungsausschreibungen zu entziehen. Im Vergleich zum Vorläufer des Artikels müssen die nationalen Verteidigungsministerien jetzt gegenüber der Kommission

begründen, warum eine spezifische Ausschreibung die nationale Sicherheit eines Landes berühren würde. Bislang ist unklar, in welcher Art und in welchem Umfang die Kommission diesen Artikel auslegen wird.

Am 4. März 2014 sicherte Kommissar Michel Barnier in Brüssel zu, dass sich die Kommission einem pragmatischen Vorgehen nicht verweigern würde. Hat sie in diesem Punkt dem Rat und so dem Drängen der Mitgliedstaaten nachgegeben, eine weite Auslegung vorzunehmen? Seine Aussage widerspricht jedenfalls der Vorgabe des Parlaments, eine enge Auslegung des einschlägigen Artikels zu fordern. Hierbei handelt es sich um einen wesentlichen Zielkonflikt zwischen EP und Rat, da die Auslegung des Artikels über den Erfolg der gemeinsamen Rüstungsbasis entscheiden wird.

Die Abgeordneten beziehen mit der Forderung, Standardisierung und Zertifizierung auf supranationaler Ebene im rüstungspolitischen Bereich zu organisieren, eine eindeutige Position. Die Vorteile von europäischen Standards liegen auf der Hand: Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit, denn wer den Standard hat, der hat den Markt! Diese Sichtweise befürwortet die „große Koalition“ der EVP-, S&D- und ALDE-Fraktionen. Die ECR-Fraktion widersetzt sich dem mit Hinweis darauf, dass innerhalb der NATO analoge Standardisierungsverfahren bestehen. Dem lässt sich entgegenhalten, wo denn die europäischen Standards waren, als in der französischen Luftoperation über Mali Anfang 2012 deutsche Luftbetankungsflugzeuge nicht eingesetzt werden konnten?

Wenn die EU einen Standard erfolgreich etabliert, können sich andere regionale Zusammenschlüsse und Drittstaaten dieser Vorlage von 28 Staaten schwer entziehen.

Die Betankungsstutzen waren trotz der deutsch-französischen Kooperation innerhalb und außerhalb der NATO nicht kompatibel. Wenn die EU einen Standard erfolgreich etabliert, ist davon auszugehen, dass andere regionale Zusammenschlüsse und Drittstaaten sich dem vorgelegten Standard von 28 Staaten nicht entziehen können. Als positives Beispiel sei die Standardsetzung der Kommission für softwaregesteuerte Funkanlagen zu nennen, wodurch die globale Verbreitung gelingen konnte.

Mit Blick auf Zertifizierungen setzt sich das Parlament dafür ein, bislang rein national verlaufene militärische Zertifizierungsprozesse kurzfristig unter den Mitgliedstaaten wechselseitig anzuerkennen und langfristig zu europäisieren. Im Grundsatz teilen die Mitgliedstaaten diese Sichtweise, jedoch haben sie auch die Vereinheitlichung der militärischen Zertifizierung bislang verhindert. Bei 28 militärischen Zertifizierungsprozessen handelt es sich um unnötige, zeit- wie kostenintensive Duplizierungen. Schätzungen gehen davon aus, dass sich ein Produkt aufgrund mehrfacher Zertifizierungen für den Endabnehmer um 20 Prozent verteuert.²⁰ Bei bestehenden militärischen Fähigkeiten bietet es sich in der Tat an, zunächst mit der wechselseitigen

Bei neuartigen Technologien wie Drohnen ist darauf zu achten, dass bereits in der Planungsphase an europäische Zertifizierungsprozesse gedacht wird.

Anerkennung zu beginnen. Beispielsweise hätte so verhindert werden können, dass der Hubschrauber NH-90 noch von Deutschland zertifiziert wurde, während Frankreich den gleichen Typ bereits zur Unterstützung der kämpfenden Truppen in Afghanistan einsetzte. Bei neuartigen Technologien wie Drohnen ist darauf zu achten, dass bereits in der Planungsphase an europäische Zertifizierungsprozesse gedacht wird. Genauso wie zivile Drohnen zukünftig von der Europäischen Agentur für Flugsicherheit zertifiziert werden müssen, brauchen wir eine europäische Luftfahrtzulassungsstelle für militärische Drohnen. Mit seinen Forderungen war das EP insofern erfolgreich, als die Schlussfolgerungen des Verteidigungsrates 2013 beide Themen – Zertifizierung und Standardisierung – aufgriffen.

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT ETABLIERT ZIVIL-MILITÄRISCHE FORSCHUNG

Obwohl bei der Durchführung der GSVP ein exekutiver Vorbehalt vorliegt und den Mitgliedstaaten die zentrale Rolle bei der Operationsdurchführung zugeschrieben ist, wurden „mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon die Industrie-, die Raumfahrt- und die Forschungspolitik der EU um eine verteidigungspolitische Dimension erweitert“.²¹ Zwar haben die Mitgliedstaaten diese rechtliche Grundlage vertraglich festgelegt, jedoch zogen sie während der

20 | Vgl. Kangaroo Group, „Kangaroo Group Discussion Paper for the December Defence Summit“, http://www.kangaroorgroup.eu/DB_beelden/DP_Dec_Sum.pdf [22.05.2014].

21 | Fn. 13.

Gestaltung des mehrjährigen Finanzrahmens 2014 bis 2020 daraus keine Konsequenzen. Auf dieser Rechtsgrundlage entwickelte sich im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens die Mitwirkung des Parlaments an sicherheits- und verteidigungspolitischen Inhalten, was in der kommenden Legislatur weiter vorangetrieben werden sollte.

Noch vor dem Europäischen Verteidigungsrat 2013 befürworteten die Parlamentarier die GSVP-Operationen in zweierlei Hinsicht: erstens mit der Mitgesetzgebung zur zivil-militärischen Forschung und zweitens mit der Entwicklung sowie Lancierung der Idee der europäischen Verteidigungsforschung. Mehrheitlich gelangten

die Abgeordneten zuvor zur Erkenntnis, dass die selbst gesteckten Ziele der Regierungen ohne weitere gemeinsame europäische Anstrengungen nicht erreichbar seien. Bereits 2007 sagten sich die EU-Verteidigungsminister untereinander zu, die Ausgaben in Verteidigungsforschung und -technologie auf zwei Prozent der gesamten Verteidigungsausgaben zu heben und die europäischen Zusammenarbeit in diesem Bereich auf 20 Prozent zu steigern.²² Indessen sprechen die aktuell verfügbaren Zahlen für 2012 eine andere Sprache und verweisen vielmehr auf ein reines Lippenbekenntnis: nachdem 2011 die Ausgaben für diesen Bereich leicht angestiegen waren, reduzierten sie sich im Jahr darauf auf 1,93 Milliarden Euro (1,02 Prozent der Gesamtausgaben). Sowohl in relativen als auch in absoluten Zahlen sind das die niedrigsten Werte seit 2006. Zudem sanken zwischen 2011 und 2012 die Ausgaben für Kooperationsprojekte und -programme im Bereich von Verteidigungsforschung und -technologie um fast 15 Prozent.²³ Allerdings liefern die aktuellen EVA-Zahlen keinen direkten Hinweis, ob die 20-Prozent-Hürde für Kooperationsforschungsvorhaben erreicht wurde, und man verweist vielmehr auf einen mangelhaften Datenbestand, weshalb die Darlegung des Indikators mit den vorliegenden Zahlen von 2012 schwierig sei. Wiederum besteht bei diesem Thema ein Zielkonflikt zwischen Rat und Parlament. Die

Bereits 2007 sagten die EU-Verteidigungsminister zu, die Ausgaben in Verteidigungsforschung und -technologie auf zwei Prozent der gesamten Verteidigungsausgaben zu heben.

22 | Vgl. Europäische Verteidigungsagentur (EVA), „Research and Technology Strategy“, <http://eda.europa.eu/Aboutus/Whatwedo/eda-strategies/ResearchandTechnology> [22.05.2014].

23 | Vgl. EVA, *Defence data 2012*, Brüssel, 2013, <http://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/defence-data-booklet-2012-web> [22.05.2014].

Abgeordneten teilen diese budgetären Vorhaben. Doch steht auf einem anderen Blatt, wie Mitgliedstaaten und Rat dazu angehalten werden, selbst gesteckte Vereinbarungen einzuhalten.

Im SEDE bereitete der „Ehler-Bericht“ den Weg zur Etablierung von zivil-militärischer Forschung und Entwicklung im Dienst der GSVP-Operationen. Das institutionelle Gerüst hierfür bildet das EU-Forschungsrahmenprogramm Horizont 2020, das in den mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2014 bis 2020 eingebunden ist. Diese Art der vernetzten Sicherheits- und Verteidigungsforschung vertieft die Sicherheitsforschung, die zwischen 2007 bis 2013 im Rahmenprogramm VII mit einem Umfang von 1,4 Milliarden Euro bereits bestand. Neu ist jedoch, dass explizit zivil-militärische Forschungsergebnisse mit Bezügen zur internationalen Sicherheit angestrebt werden. Diesen Kompromiss trug eine Mehrheit der drei größten Fraktionen EVP, S&D und Liberale mit. Die Fraktion der Grünen widersetzte sich dieser politischen Idee am stärksten, da sie kein Interesse hatte, mit EU-Finanzmitteln Aufgaben zu finanzieren, die in den Aufgabenbereich der Mitgliedstaaten fallen würden. Ferner kritisierten sie, dass dadurch die EU die finanzstarken „großen“ europäischen Rüstungsunternehmer weiter stärken würde.

Zuvor war es die Maxime der zuständigen Forschungskommissarin Máire Geoghegan-Quinn, jede Art der EU-Finanzierung von Forschung und Entwicklung mit militärischen Bezügen aufgrund mangelnder ethischer Rechtfertigung zu verweigern. Unter den Mitgliedstaaten tritt Frankreich als stärkster Anhänger europäischer Verteidigungsforschung auf. Im Parlament gilt dies auch für die französischen EVP-Abgeordneten. Hin- gegen lehnen tendenziell Parlamentarier aus Ländern wie Finnland, Österreich oder Schweden eine militärbezogene Forschung und Entwicklung aus ethischen Gründen ab. Allerdings ist dies eine Minderheitsmeinung im EP. Dort überwiegt die Sichtweise, dass die GSVP Teil der vertraglich geregelten EU-Politiken sei und jede EU-Politik auf einer soliden ethischen Basis stehen sollte.²⁴ Darüber hinaus stellt sich die Frage nach einer möglichen Fahrlässigkeit,

Unter den Mitgliedstaaten tritt Frankreich als stärkster Anhänger europäischer Verteidigungsforschung auf. Im Parlament gilt dies auch für die französischen EVP-Abgeordneten.

wenn die Mitgliedstaaten die Entsendung von Soldaten in gefährliche GSVP-Missionen beschließen würden. Die beiden EU-Gesetzgeber – Parlament und Rat – würden fahrlässig handeln, falls die GSVP auf ethisch tönernen Füßen stünde. Mit einer solchen Argumentation würde unter Umständen dem zivil-militärischen Einsatzpersonal die beste und modernste Materialausstattung mit EU-Finanzierung vorenthalten.

In der 7. Legislaturperiode waren mehrere nicht-legislative Berichte im SEDE nötig, um EU-finanzierte Forschung und Entwicklung zur Unterstützung der GSVP-Operationen zuzustimmen. In den parlamentarischen GSVP-Jahresberichten 2010 und 2011 einigte sich das Parlament lediglich darauf, zivil-militärische EU-Forschung zuzulassen. Den Durchbruch zur EU-Verteidigungsforschung brachte ein nicht-legislativer Parlamentsbericht, den der polnische Abgeordnete Lisek vorbereitete. Demnach sei dieses Ziel im nächsten EU-Forschungsrahmenprogramm anzustreben, „um die europäische Forschungszusammenarbeit zu fördern und dazu beizutragen, verstreute nationale Mittel zu bündeln“.²⁵ Diesem Kompromiss widersetzte sich vor allem die Fraktion der Grünen. Ihre Abgeordneten argumentierten, dass EU-finanzierte Verteidigungsforschung illegal sei, da sie nicht durch die EU-Verträge gedeckt wäre. Diese Interpretation lässt sich so nicht aufrechterhalten, da der Lissabon-Vertrag EU-Forschung zur Unterstützung aller vertraglich definierten Politiken regelt.

Auf dieser Basis schlug die Kommission in ihrer Mitteilung vom Juli 2013 dem EVR vor, neben dem Programm Horizont 2020 eine vorbereitende Maßnahme zur Verteidigungsforschung zu etablieren. Dieses Instrument der Kommission dient dazu, außerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens eine Maßnahme zu etablieren, um diese im nächsten Finanzrahmen mit mehr Mitteln weiter durchzuführen. Auf Vorschlag der Kommission und mit Zustimmung des Parlaments begrüßte der EVR im Dezember eine vorbereitende Maßnahme zur Verteidigungsforschung.

AUSBLICK AUF DAS NEU GEWÄHLTE PARLAMENT

In der vergangenen Legislaturperiode waren die Europaabgeordneten erfolgreich darin, ihre Rolle im EU-Institutionengefüge zu stärken. Sie taten dies bei der Mitgestaltung der GSVP, der öffentlichen Kontrolle der GSVP-Missionen und der Haushaltskontrolle über die zivilen GSVP-Missionen. Ebenso mahnten die Europaabgeordneten an, neue Bestimmungen des Lissabonner Vertrages und bestehende Beschlusslagen der Regierungen umzusetzen. Durch die intensive Mitarbeit an der GSVP brachten die Abgeordneten in Straßburg und Brüssel die Erforschung und Entwicklung zivil-militärischer Fähigkeiten mit EU-Finanzmitteln, aber auch die geplante EU-Verteidigungsforschung ein gutes Stück voran.

Durch die intensive Mitarbeit an der GSVP brachten die Abgeordneten in Straßburg und Brüssel die geplante EU-Verteidigungsforschung ein gutes Stück voran.

Es ist davon auszugehen, dass die im Mai neu oder wieder gewählten Abgeordneten die konstruktive Arbeit im SEDE fortsetzen werden, um die GSVP schrittweise weiter europäisch zu parlamentarisieren. Das parlamentarische Engagement dürfte sich darauf konzentrieren, bei den Regierungen die Umsetzung aller sicherheits- und verteidigungspolitischen Optionen des Lissabonner Vertrages einzufordern.²⁶ An erster Stelle rangiert dabei die Forderung, die vertraglich festgelegte, schrittweise Etablierung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der EU (Artikel 42(2) EUV) selbstbewusst voranzutreiben. Mit Blick auf seine Mitgestaltungsrolle am Gesetzgebungsverfahren wird das Europäische Parlament daran arbeiten, die angestrebte europäische Politik im Bereich der Fähigkeiten und der Rüstung (Artikel 42(3) EUV) rasch zu etablieren. In der 8. Legislaturperiode wird dem SEDE die Aufgabe zufallen, Kohärenz zwischen der externen GSVP und den internen Politiken zu gewährleisten. Dies umfasst innerhalb der EU eine Koordination mit der Fähigkeiten- und Rüstungspolitik sowie der Industrie-, der Raumfahrt- oder der Forschungspolitik.

26 | Vgl. Arnauld Danjean, Michael Gahler und Krzysztof Lisek, „Towards a stronger Union defence policy“, 03.09.2013, http://michael-gahler.de/fileadmin/media/presse/pdf/130903_position_paper.pdf [22.05.2014].

In den nächsten fünf Jahren wird erwartet, dass die „große Koalition“ der grundsätzlichen Übereinstimmung in Sicherheits- und Verteidigungsfragen bestehen bleibt. Jedoch wird diese vermutlich auf eine „gestärkte Front“ der nationalen Ablehnung der GSVP treffen. Innerhalb der „großen Koalition“ im Parlament sollten die nationalen Sichtweisen wie gehabt von geringer Relevanz sein. Im Zusammenspiel mit den verschiedenen Ausschüssen werden sich die Abgeordneten des SEDE weiter aktiv darum bemühen müssen, für die sicherheitspolitisch relevanten Positionen Mehrheiten zu erlangen. Nur so kann sichergestellt werden, dass das Europäische Parlament seine Rolle als „treibende Kraft“ der GSVP ausbauen kann. Die im Herbst 2014 anstehenden Anhörungen der Kommissarskandidaten bieten die nächste Chance, den Bewerber für die Aufgabe des Hohen Vertreters zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik (und zugleich Vizepräsidenten) zu befragen. In diesem Zusammenhang kann es den Parlamentariern gelingen, der Kommission politische Zugeständnisse und verstärkte Übernahme von Verantwortung zur Gestaltung der GSVP abzurufen.

Das Manuskript wurde am 28. April 2014 abgeschlossen.



Dr. Holger Dix leitet das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Johannesburg.

20 JAHRE DEMOKRATIE UND FÜNFTE PARLAMENTSWAHLEN IN SÜDAFRIKA

Holger Dix

Bei den Parlamentswahlen vom 7. Mai 2014 hat der regierende African National Congress (ANC) seine dominante Stellung verteidigen können. Allerdings musste er Stimmenverluste hinnehmen und verpasste das vom Parteivorsitzenden und Staatspräsidenten Jacob Zuma ausgefuhene Ziel einer Zwei-Drittel-Mehrheit. Die Südafrikaner haben durch eine hohe Wahlbeteiligung erneut gezeigt, wie wichtig ihnen die 20 Jahre junge Demokratie ist. Jedoch nehmen die Sorgen um die Zukunft des Landes zu. Die neue Regierung wird in der kommenden Legislaturperiode große Anstrengungen unternehmen müssen, damit ihr die wirtschaftliche und soziale Situation des Landes nicht entgleitet und die Akzeptanz der Demokratie gefestigt werden kann.

20 JAHRE DEMOKRATIE – STOLZ UND WERMUTSTROPFEN

Der Tod Nelson Mandelas im Dezember 2013 erinnerte die gesamte Gesellschaft an den politischen Umbruch des Jahres 1994 und die herausragenden Leistungen der politischen Führungskräfte dieser Zeit. Im April 2014 feierte Südafrika den 20. Geburtstag seiner Demokratie. Die Feierlichkeiten wurden genutzt, um eine Bilanz des bisher Erreichten zu ziehen. Wie gefestigt die Demokratie ist und wie gut das Land für die Zukunft aufgestellt ist, sollten dann die Parlamentswahlen zeigen. Die Bewertung der beiden ersten Jahrzehnte der repräsentativen Demokratie fiel auch wegen des gleichzeitig laufenden Wahlkampfes sehr unterschiedlich aus. Große Einigkeit gab es darüber, dass seit 1994 vieles erreicht wurde und Südafrika in vielerlei

Hinsicht eine Erfolgsgeschichte zu erzählen hat. Die politische Stabilität des Landes konnte gewährleistet werden, was angesichts der tiefen gesellschaftlichen Gräben keine Selbstverständlichkeit war. Die damals geschaffenen demokratischen Institutionen und die Verfassung haben sich bewährt, Millionen früher benachteiligter Menschen haben Zugang zu Gesundheitsversorgung, Strom, Wasser und Schulausbildung erhalten. Das Wirtschaftswachstum war seither durchgehend positiv und eine neue schwarze Mittelschicht ist entstanden.

Strittig war zuletzt allerdings, ob sich das Land auch weiterhin auf einem guten Weg befindet. Es gibt die berechtigte Sorge innerhalb großer Teile der Bevölkerung, dass diese Erfolgsgeschichte so nicht weitergeschrieben werden könne. Südafrikas Wirtschaftswachstum nahm in den vergangenen drei Jahren kontinuierlich ab, von 3,6 Prozent 2011, über 2,5 Prozent 2012 bis zu nur noch 1,9 Prozent 2013. Der Nationale Entwicklungsplan der Regierung aus dem Jahr 2012 geht von einem notwendigen jährlichen Wachstum von wenigsten fünf Prozent aus, um die im Plan vorgegebenen Ziele der Reduzierung der Armut und Schaffung von Arbeitsplätzen zu erreichen.¹ 16 Millionen Südafrikaner erhalten heute soziale Leistungen, was die Regierung als Erfolg wertet, weil damit sehr viele Menschen aus der absoluten Armut befreit werden konnten. Allerdings ist die Zahl der Sozialleistungsempfänger mehr als doppelt so hoch wie die Zahl der Steuerzahler, weshalb sich zunehmend die Frage stellt, wie nachhaltig die jetzige Regierungspolitik ist. Südafrika bleibt überdies auch 20 Jahre nach dem Ende der Apartheid ein Land mit

großen Unterschieden bei den Lebenschancen. Gemessen am GINI-Index zählt Südafrika zu den Ländern mit den höchsten Ungleichheiten beim Einkommen. Auf einem potenziellen Arbeitsmarkt von 31 Millionen Südafrikanern sind nur 13 Millionen angestellt. Viele Arbeitslose sind ohne Aussicht auf eine Anstellung und haben die Suche bereits aufgegeben. Die Jugendarbeitslosigkeit zählt zu den höchsten weltweit, weil die jungen Menschen von der Schule nur sehr schlecht auf den Arbeitsmarkt

Auf einem potenziellen Arbeitsmarkt von 31 Millionen Südafrikanern sind nur 13 Millionen angestellt. Viele Arbeitslose haben die Suche nach einer Anstellung bereits aufgegeben.

1 | Vgl. Ntsakisi Maswanganyi, „Sluggish SA economy ‚demands bold reform‘“, *Business Day*, 26.02.2014, <http://bdlive.co.za/economy/2014/02/26/sluggish-sa-economy-demands-bold-reform> [22.05.2014].

vorbereitet werden. Ein Grund dafür ist das Bildungssystem, das zwar eine Einschulungsquote von beinahe 100 Prozent vorweisen kann, das aber eine sehr hohe Zahl von Schulabbrechern produziert und dessen Qualität im Vergleich zu zahlreichen anderen afrikanischen Ländern nicht überzeugt.

Immer mehr Menschen tragen ihre Unzufriedenheit auf die Straße. Die Zahl von öffentlichen, häufig gewalttätigen Protesten gegen die mangelnde Erbringung staatlicher Dienstleistungen hat zuletzt dramatisch zugenommen. Täglich finden sich in den Medien Berichte über Korruptionsvorwürfe gegen führende Regierungsvertreter, es entsteht der Eindruck einer zunehmenden Selbstbereicherung der politischen Elite, den Berichte von Transparency International bestätigen. Selbst die mühsam erkämpfte Demokratie ist nicht mehr unumstritten. Umfragen haben ergeben, dass Südafrikaner die Demokratie als System zwar unterstützen, doch immer größere Teile der Bevölkerung mit der südafrikanischen Demokratie unzufrieden sind. Das Vertrauen in politische Parteien und in das Parlament

Es mangelt an politischem Wettbewerb, worunter nicht nur die Regierungsführung leidet, sondern der ANC selbst zu Sorglosigkeit bei der Rekrutierung der politischen Elite verführt wird.

ist gering und nimmt weiter ab. Der ANC hat bislang alle seit 1994 durchgeführten demokratischen Wahlen mit weit über 60 Prozent der Wählerstimmen gewonnen und damit eine Einparteiendominanz etabliert. Zweifellos hat er damit zur Stabilität des Landes

beigetragen. Doch birgt diese Entwicklung auch Risiken. Es mangelt an politischem Wettbewerb, worunter nicht nur die Anreize zu einer guten Regierungsführung leiden, sondern die Regierungspartei selbst zu Sorglosigkeit bei der Rekrutierung der politischen Elite verführt wird. Der ANC muss sich vorwerfen lassen, dass er das in der Partei vorhandene Potenzial leistungsbereiter und leistungsfähiger Politiker nicht mehr voll ausschöpft. Zu den Risiken zählen darüber hinaus das Verschwimmen der Grenzen zwischen der Partei und dem Staat, eine nur eingeschränkte Kontrollfunktion des Parlaments wegen der sehr hohen Mehrheiten für das Regierungslager sowie der Hang zur Ämterpatronage.

UNMUT UND SKANDALE IM REGIERUNGSLAGER DES ANC

Viele dieser Entwicklungen hätten aus der Sicht des europäischen Beobachters dazu führen müssen, dass die Regierung unter Druck gerät. Tatsächlich gab es gegen Ende des Jahres 2013 Umfrageergebnisse, wonach der ANC mit sehr deutlichen Einbußen bei den Wählern zu rechnen hätte. Neben diesen Warnzeichen mangelte es im Vorfeld der Wahlen nicht an handfesten Skandalen. Dazu gehörte die Erschießung von 34 protestierenden Minenarbeitern durch Polizeikräfte im August 2012.² Dieser Vorfall erschütterte das Vertrauen der Südafrikaner in die staatlichen Institutionen bis ins Mark. Die schleppende Aufklärung der Vorgänge und die von den Opferfamilien als unzureichend erachtete Entschädigung machte das Massaker von Marikana zu einem Wahlkampfthema. Hohe Wellen schlug im Wahlkampf außerdem eine Affäre um die aus Steuermitteln bezahlte Modernisierung des Wohnsitzes von Staatspräsident Jacob Zuma in Nkandla (Provinz KwaZulu Natal). Dadurch drohte die Unterstützung für den ANC einzubrechen. Auf dem privaten Anwesen Zumas waren mit staatlichen Geldern in Höhe von 246 Millionen Rand als sicherheitsrelevant deklarierte bauliche Maßnahmen durchgeführt worden, zu denen auch der Bau eines Schwimmbekens und eines Amphitheaters zählen. Die südafrikanische Ombudsfrau veröffentlichte wenige Tage vor der Wahl einen Untersuchungsbericht unter dem Titel „Secure in Comfort“, in dem sie den Staatspräsidenten zur teilweisen Rückzahlung der staatlichen Förderung aufforderte.

Hohe Wellen schlug im Wahlkampf eine Affäre um die aus Steuermitteln bezahlte Modernisierung des Wohnsitzes von Staatspräsident Jacob Zuma.

„Nkandla Gate“ führte dazu, dass selbst in der eigenen Partei wenige Monate vor den Wahlen darüber diskutiert wurde, ob Präsident Zuma der geeignete Spitzenkandidat wäre. Umfragen zufolge waren zeitweise mehr als die Hälfte der ANC-Mitglieder der Auffassung, Zuma müsse noch vor den Wahlen zurücktreten.³ Einst führende ANC-

2 | Vgl. Kristina Lunz, „Gewalttätige Streiks und Repressionen“, Länderbericht, KAS Südafrika, <http://kas.de/suedafrika/de/publications/32413> [22.05.2014].

3 | Allister Sparks, „At home and abroad: ANC has to live with tainted Zuma“, *Business Day*, 15.01.2014, <http://bdlive.co.za/opinion/columnists/2014/01/15/at-home-and-abroad-anc-has-to-live-with-tainted-zuma> [22.05.2014].

Mitglieder riefen öffentlich dazu auf, bei den Wahlen die Stimmen ungültig zu machen, um damit dem ANC den Unmut zu bezeugen. Wenige Tage vor den Wahlen formulierte der Gründungsgeneralsekretär des Gewerkschaftsverbandes COSATU und ehemalige Minister im Kabinett Nelson Mandelas, Jay Naidoo, diese parteiinterne Kritik drastisch: „Südafrika brennt, während unsere Politiker in der Benommenheit selbstgefälliger Verweigerung abschalten.“⁴ Die Regierungskoalition aus Kommunisten, Gewerkschaftlern und ANC kämpfte mitten im Wahlkampf um ihren Zusammenhalt. Der größte Mitgliedsverband des Gewerkschaftsdachverbandes COSATU, der Nationale Verband der Metallarbeiter Südafrikas NUMSA, entzog COSATU und damit der Regierung wenige Monate vor der Wahl die Unterstützung. Dieser Bruch konnte nur notdürftig gekittet werden und wirkte ebenfalls in die Wahlen hinein. Die Jugendorganisation des ANC stand wegen hoher Schulden kurz vor dem finanziellen Bankrott und konnte wie der Gewerkschaftsverband nur bedingt zur Unterstützung des Wahlkampfs beitragen.

Eine Wechselstimmung kam aber trotz früher Umfrageergebnisse, die den ANC teilweise deutlich unter 60 Prozent der Stimmen sahen, und trotz vielseitiger, auch parteiinterner Kritik nicht auf. Warum dies nicht der Fall war, erklärt ein ANC-Anhänger in einem Zeitungskommentar beispielhaft so: Die Annahme, der ANC würde bei den Wahlen an Zustimmung verlieren, gehe von einem falschen, westlich geprägten Verständnis von Wählerentscheidungen aus. So hätte beispielsweise die hohe Jugendarbeitslosigkeit keine wesentliche Auswirkung auf das Wahlergebnis. Wichtiger für den Wähler sei die endgültige Abschaffung der Apartheid, die es in Südafrika noch immer gebe. Die Mehrheit der Menschen hätte eine emotionale Beziehung zum ANC und würde diesen wegen seiner Verdienste um die Befreiung des Landes lieben. Demgegenüber sei die größte Oppositionspartei, die Demokratische Allianz (DA) eine Partei der Weißen, die sich allenfalls mit wenigen Alibi-Schwarzen verstärkt hätte. Die Wähler seien zudem nicht blind und würden die von westlicher Seite gesteuerten Bemühungen erkennen, die

Einem ANC-Anhänger zufolge hätte die hohe Jugendarbeitslosigkeit keine wesentliche Auswirkung auf das Wahlergebnis. Wichtiger sei die endgültige Abschaffung der Apartheid.

4 | Jay Naidoo, „South Africa Burns While Our Politicians Tune Out in a Daze“, *Sunday Times*, 20.04.2014, 21.

südafrikanische Demokratie zu unterminieren, um in Südafrika westliche Interessen zu verfolgen. Nur eine Partei, die am Befreiungskampf mitgewirkt habe, könne ein sich befreiendes und transformierendes Südafrika regieren.⁵

Wenn nach diesem Verständnis der ANC von Beginn an nicht um die Machterhaltung bangen musste, so galt das nicht für den Staatspräsidenten. Jacob Zuma verkörpert im Gegensatz zu seinen Vorgängern viele Eigenschaften des tradierten afrikanischen Führers und polarisiert damit die südafrikanische Gesellschaft und seine eigene Partei. Er präsentiert sich mal als Staatsmann, mal als traditioneller Führer und steht im Verdacht, einen deutlich über seinem Gehalt liegenden materiellen Nutzen aus seinem Amt zu ziehen. Immer wieder stand Zuma im Mittelpunkt von Skandalen und Anschuldigungen – zeitweise lagen mehr als 700 Anklagen gegen ihn wegen Betrugs, Korruption, Geldwäsche und anderer Vergehen vor. Der ANC musste daher im Wahlkampf verhindern, dass die sehr harte öffentliche Kritik am Präsidenten auf die Wahlchancen der Partei durchschlug. Als Folge häuften sich vor den Wahlen Aussagen von Parteimitgliedern, wonach Zuma nicht der ANC sei.

Jacob Zuma verkörpert viele Eigenschaften des tradierten afrikanischen Führers und polarisiert damit die südafrikanische Gesellschaft und seine eigene Partei.

PARTEIPOLITISCHES SPEKTRUM

Zu den Parlamentswahlen im Mai 2014 traten insgesamt 29 politische Parteien an, 14 davon erstmals.⁶ Der African National Congress, auf dessen Listen auch Mitglieder der Südafrikanischen Kommunistischen Partei SACP und des Gewerkschaftsdachverbandes COSATU kandidierten, ging als klarer Favorit in die Wahlen. Staatspräsident Zuma hatte im Wahlkampf das Ziel einer Zweidrittel-Mehrheit ausgerufen, mit der er dann die Verfassung ändern wollte.

5 | Vgl. Thami Mazwai, „Struggle will not be forgotten come the election“, *Business Day*, 22.01.2014, <http://bdlive.co.za/opinion/columnists/2014/01/22/struggle-will-not-be-forgotten-come-the-election> [22.05.2014].

6 | Zu den Auswirkungen des vom ANC dominierten Parteiensystems auf die politische, soziale und wirtschaftliche Entwicklung Südafrikas siehe auch Nicola de Jager, „South Africa: A Democracy in the Balance“, in: ders., Pierre du Toit (Hrsg.), *Friend or Foe? Dominant Party Systems in Southern Africa: Insights from the Developing World*, New York und Tokio, 2012, 149-170.

Neben dem ANC gehörten die liberale Demokratische Allianz, der im Jahr 2009 aus Dissidenten des ANC entstandene Congress of the People (COPE) und die konservative Inkatha Freedom Party (IFP) zu den bewährten politischen Kräften mit guten Chancen auf einen Einzug ins Parlament. Wie bereits 2009 geschehen, kam es auch im Vorfeld der diesjährigen Wahlen zur Gründung neuer Parteien. Zu den bedeutendsten Neugründungen zählten die von der Bürgerrechtlerin Mamphela Ramphele ins Leben gerufene Agang SA sowie die Economic Freedom Fighters (EFF) unter Leitung des ehemaligen Führers der ANC-Jugendliga Julius Malema. Ebenfalls erstmals traten die von Veteranen des einstigen militärischen Flügels des ANC Umkhonto we Sizwe geschaffene South Africa First (SAF), die Arbeiterpartei Workers and Socialist Party (WASP) und die im Januar 2011 als Abspaltung von der IFP entstandene National Freedom Party (NFP) für die Wahl zur Nationalversammlung an.



Das Erbe einer Ikone: Der Tod Nelson Mandelas im Dezember 2013 wurde, wie hier von Präsident Jacob Zuma, genutzt, um den Wählern die Verdienste des ANC ins Gedächtnis zu rufen. | Quelle: Siyabulela Duda, GCIS, flickr @@@.

Tabelle 1

**Parteien der 25. südafrikanischen
Nationalversammlung und Neugründungen**

Partei	Parteivorsitzende/r	Gründung	Ausrichtung ⁷
African National Congress (ANC)	Jacob Zuma	1912 (African Native National Congress)	Mitte-links bis links
Democratic Alliance (DA)	Helen Zille	2000 (Zusammenschluss der Democratic Party, New National Party sowie Federal Alliance)	Liberal, teilweise sozialdemokratisch
Congress of the People (COPE)	Mosiua Lekota	2008 von ehemaligen ANC-Mitgliedern gegründet	Sozialdemokratisch bis linksliberal
Inkatha Freedom Party (IFP)	Mangosuthu Buthelezi	1975 (Inkatha National Cultural Liberation Movement (INCLM))	Liberal-konservativ, traditionalistisch
Independent Democrats (ID) ⁸	Patricia de Lille	2003 (von ehem. PAC-Mitglied Patricia de Lille)	Linksliberal
United Democratic Movement (UDM)	Bantu Holomisa	1997 (Roelf Meyer (NP), B. Holomisa (ANC) u. Tom Taylor (ANC))	Mitte-links, sozialdemokratisch
Freedom Front Plus (FF+)	Pieter Mulder	1994 FF; 2004 Zusammenschluss mit Conservative Party und Afrikaner Eenheids Beweging	Konservativ, afrikaans-nationalistisch
African Christian Democratic Party (ACDP)	Kenneth Meshoe	1993	Konservativ, christdemokratisch
United Christian Democratic Party (UCDP)	Isaac Sipho Mfundisi	1997	Christdemokratisch
Pan Africanist Congress of Azania (PAC)	Letlapa Mphahlele	1959 (Abspaltung vom ANC)	Panafrikanisch, afrikanistisch, sozialistisch
Azanian People's Organisation (AZAPO)	Jacob Dikobo	1978 (hervorgegangen aus dem Black Consciousness Movement (BCM))	Black Consciousness Movement (BCM); sozialistisch

7 | Die Ausrichtung der Parteien kann lediglich tendenziell eingeschätzt werden.

8 | 2010 kündigten die ID einen Zusammenschluss mit der DA an. Zu den allgemeinen Wahlen 2014 gab es eine gemeinsame Liste (DA).

Partei	Parteivorsitzende/r	Gründung	Ausrichtung
Minority Front (MF)	Shameen Thakur Rajbansi	1993	Interessen der ethnischen Minderheiten (v.a. indischstämmige Volksgruppe)
African People's Convention	Themba Godi	2007 (Abspaltung vom PAC)	Afrikanistisch, panafrikanistisch, sozialistisch

Bedeutende Parteineugründungen

AgangSA	Mamphela Ramphele	2013	Links-liberal, ANC-kritisch, Korruptionsbekämpfung
Economic Freedom Fighters	Julius Malema	2013 (Malema war bis zu seinem Ausschluss aus dem ANC im Jahr 2012 Präsident der ANC Youth League)	Linksradikal, antikapitalistisch, nationalistisch

Quelle: Tabelle „Politische Parteien der Nationalversammlung“, KAS Länderprofil Südafrika, 02/2014, 7-8, http://kas.de/wf/doc/kas_35105-1522-1-30.pdf [22.05.2014].

Unterstützerprofil ANC: mehr als 40 Prozent der Unterstützer sind Arbeitslose

Der Wahlkampf zeigte die deutlich besseren finanziellen Möglichkeiten und organisatorische Stärke des ANC. Ihm standen allein durch die öffentliche Parteienfinanzierung für das Haushaltsjahr 2012/2013 mit knapp 68 Millionen Rand über das Vierfache der Mittel zur Verfügung, die die zweitstärkste Partei, die DA, einsetzen konnte (ca. 18 Millionen Rand). Da die private Parteienfinanzierung in Südafrika nicht transparent erfolgt, kann man nur vermuten, dass der ANC auch hier einen deutlichen Vorsprung hatte und diesen für seinen Wahlkampf nutzte. Ein Ausdruck dieser Dominanz war die Abschlussveranstaltung des ANC-Wahlkampfes am 4. Mai im FNB-Fußballstadion in Soweto, zu der mehr als 90.000 Anhänger kamen.

Die Regierungskoalition zog im Wahlkampf alle Register politischer Strategie und Taktik. Mitentscheidend für den Wahlerfolg war die Ausrichtung des Wahlkampfes auf die historischen Verdienste der Partei und das 20-jährige

Jubiläum der Überwindung der Apartheid, durch die erfolgreich von aktuellen sozialen und wirtschaftlichen Problemen abgelenkt wurde. Der Tod Nelson Mandelas im Dezember 2013 und die Feierlichkeiten zum 20. Jubiläum des neuen Südafrika im April wurden ausführlich genutzt, um den Wählern die historischen Verdienste der Regierungspartei ins Gedächtnis zu rufen. Es gelang dem ANC, Stimmen zu übertönen, welche die historischen Leistungen der Bewegung bei der Befreiung Südafrikas von der Apartheid zu relativieren suchten. Noch am Sonntag vor der Wahl wurde in einer Zeremonie in KwaZulu-Natal eine Umbettung von ANC-Helden in Szene gesetzt, die 1993 und 1994 Opfer politischer Morde geworden sind.

Die Opposition bot sich im Wahlkampf nicht immer als glaubwürdige Alternative für die Regierung an. Die führende Oppositionspartei DA scheiterte beim Versuch, ihr Image als Partei der Weißen durch ein Abkommen mit der afrikanischstämmigen Vorsitzenden der Partei Agang SA, Mamphele Ramphela, abzulegen, wonach diese Präsidentschaftskandidatin der DA werden sollte. Das Bündnis hielt nur eine Woche und zerbrach mit einem großen öffentlichen Knall, was dann von der Regierungspartei als Steilvorlage für den eigenen Wahlkampf genutzt wurde. Die Bemühungen der DA-Vorsitzenden Helen Zille, insbesondere Unterstützung bei den Mitgliedern der wachsenden afrikanischstämmigen Mittelklasse zu gewinnen, führte überdies zu Unmut in den Kreisen der traditionellen Anhängerschaft, die der liberalen DA eine Sozialdemokratisierung vorwarfen. Die Partei COPE, die 2009 mit viel Schwung gestartet war, fiel seither überwiegend durch einen parteiinternen Streit um den Parteivorsitz auf, der juristisch entschieden werden musste. Parteiprecher Johann Abrie wandte sich im Januar 2014 mit folgenden Worten an die Wähler: „Wir gehen vor der südafrikanischen Öffentlichkeit auf die Knie und bitten darum, uns zu verzeihen. Wir bitten 1,3 Millionen Menschen um Vergebung, die 2009 für uns stimmten.“⁹

Die Partei COPE, die 2009 mit viel Schwung gestartet war, fiel vor allem durch einen parteiinternen Streit um den Parteivorsitz auf, der juristisch entschieden werden musste.

9 | Olebogeng Molatlhwa und Phetane Rapetswane, „Chaotic COPE Says it Will Mend its Way“, *Times Live*, 09.01.2014, <http://timeslive.co.za/thetimes/2014/01/09/chaotic-cope-says-it-will-mend-its-ways> [22.05.2014].

Auch die Inkatha Freedom Party, weiterhin geführt vom inzwischen 85-jährigen Mangosuthu Buthelezi, musste mit erheblichen Verlusten rechnen. Die IFP hatte seit den Wahlen im Jahr 1994 sukzessiv an Stimmen verloren – ein Niedergang, den die Spaltung der Partei und Neugründung der NFP durch ehemalige IFP-Mitglieder noch verstärkten. Die Economic Freedom Fighters, deren Vorsitzender den Titel eines *Commander in Chief* führt und auch wegen des roten Baretts Anlehnung an Hugo Chávez nimmt, kamen mit ihren Kernbotschaften wie der Erhöhung von Steuern auf private Unternehmen, die drastische Erhöhung der Mindestlöhne für Minenarbeiter und Hausangestellte, die Verstaatlichung von Minen und Banken sowie die Enteignung von Landbesitz ohne Kompensation nicht nur bei den weniger gebildeten Bevölkerungsteilen, sondern auch bei vielen Studenten gut an.

REGIERUNGS- UND WAHLSYSTEM

Das südafrikanische Wahlsystem kennt eine reine Verhältniswahl mit geschlossenen Parteilisten und keine Wahlhürden. Die Sitzverteilung erfolgt über nationale und regionale Parteilisten, durch die eine regionale Gewichtung der Stimmen gewährleistet werden soll. Die Kandidaten werden ins Unterhaus des aus zwei Kammern bestehenden Parlaments gewählt, die 400 Abgeordnete zählende National Assembly mit Sitz in Kapstadt. Die Nationalversammlung wählt den Präsidenten, der Staats- und Regierungschef in einer Person ist. Wahlberechtigt sind südafrikanische Staatsbürger ab 18 Jahre, die sich zur Teilnahme an den Wahlen haben registrieren lassen. Durch den 2013 beschlossenen Election Amendment Act durften sich 2014 erstmals auch im Ausland wohnhafte Südafrikaner an der Stimmabgabe für das Nationalparlament beteiligen.

Durch den 2013 beschlossenen Election Amendment Act durften sich 2014 erstmals auch im Ausland wohnhafte Südafrikaner an der Stimmabgabe für das Nationalparlament beteiligen.

Das Wahlsystem soll die besonderen Bedingungen an Wahlen in gespaltenen Gesellschaften erfüllen und den Prinzipien der Einfachheit, der Inklusion und der Fairness dienen.¹⁰ Der Verzicht auf eine Prozenzhürde soll zu einer

10 | Vgl. Judith February, „The Electoral System and Electoral Administration“, in: Roger Southall und John Daniel (Hrsg.), *Zunam: The 2009 South African Elections*, Johannesburg, 2009, 48.

möglichst breiten Interessenvertretung unterschiedlicher sozialer Gruppen im Land führen. Im Parlament der auslaufenden Legislaturperiode waren insgesamt 13 Parteien vertreten, darunter vier Parteien mit nur einem Sitz, wie zum Beispiel die African People's Convention, die mit nur 35.867 Stimmen und damit 0,2 Prozent der gültigen Stimmen ein Mandat erhielt.¹¹ Dieses Verhältniswahlrecht ist nicht unumstritten und sollte bereits mehrfach reformiert werden. Bemängelt wird insbesondere der fehlende Zugriff des Wählers auf die Personalauswahl der Parteien, da sie nur Listen wählen können, auf deren Erstellung sie keinen Einfluss haben. Diese geschlossenen Listen führen zu einer hohen Abhängigkeit der Abgeordneten von ihrer Partei und einer geringen Bindung und Verantwortung gegenüber den Wählern. Gestärkt wird dieser Zugriff der Partei auf die Abgeordneten durch den Umstand, dass ein Parteiausschluss automatisch den Verlust des Mandats bedeutet. Die parlamentarische Praxis und die politische Kultur des Landes lassen es zu, dass dieser Einfluss der Partei auf die Abgeordneten tatsächlich ausgeübt wird.



Aufruf zur Registrierung: Wahlberechtigt sind nur südafrikanische Staatsbürger ab 18 Jahre, die sich zur Teilnahme an den Wahlen registrieren ließen. | Quelle: Niko Knigge, flickr ©©.

11 | Ergebnisse der Allgemeinen Parlamentswahlen 2009: Electoral Commission of South Africa (IEC), „2009 Election Report“, 104, <http://www.elections.org.za/content/WorkArea/linkit.aspx?LinkIdentifier=id&ItemID=1287> [22.05.2014].

WAHLERGEBNIS VOM 7. MAI

Von den 29 angetretenen Parteien errangen wie schon 2009 13 mindestens einen Parlamentssitz.¹² Die Regierungskoalition holte mit 62 Prozent der Stimmen fast vier Prozent weniger als bei den Wahlen des Jahres 2009 und wird mit 249 Abgeordneten (2009: 264) in die Nationalversammlung einziehen. Damit scheiterte der ANC an seinem Ziel einer Zwei-Drittel-Mehrheit, bleibt aber auf nationaler Ebene weiterhin die mit großem Abstand führende Partei. Bei den zeitgleichen Wahlen zu den Parlamenten in den neun Provinzen konnte der ANC bis auf die Provinz Westkap überall die Mehrheit erringen. In der wirtschaftsstärksten Provinz Gauteng, in der sich auch die Hauptstadt Pretoria und mit Johannesburg die größte Stadt des Landes befinden, verlor der ANC im Vergleich zu den Provinzwahlen 2009 mehr als zehn Prozent und kam auf nur noch 53,6 Prozent der Stimmen. In den anderen Provinzen erzielte der ANC erneut sehr hohe Wahlsiege.



Die Regierungskoalition holte mit 62 Prozent der Stimmen 249 der insgesamt 400 Parlamentssitze. Trotz verpasster Zwei-Drittel-Mehrheit bleibt der ANC stärkste Kraft. | Quelle: Siyabulela Duda, GCIS, flickr @@@.

Als Gewinner der Wahl kann auch die stärkste Oppositionspartei, die Demokratische Allianz mit Helen Zille an der Spitze, gewertet werden. Die DA verbesserte ihr Ergebnis

12 | Ergebnisse der Allgemeinen Parlamentswahlen 2014: IEC, „2014 National and Provincial Elections. Results“, <http://www.elections.org.za/resultsNPE2014> [22.05.2014].

von 16,7 auf 22,2 Prozent und wird mit 89 Abgeordneten ins neue Parlament einziehen (2009: 67). Darüber hinaus konnte die Partei in der Provinz Westkap die vor fünf Jahren erlangte knappe Mehrheit nicht nur verteidigen, sondern deutlich ausbauen. Erfolgreich war ebenso die erst im vergangenen Jahr gegründete Partei Economic Freedom Fighters (EFF) unter der Führung des früheren Vorsitzenden der ANC-Jugendorganisation Julius Malema. Mit 6,35 Prozent der Stimmen und 25 Sitzen im Parlament wurde die Partei aus dem Stand drittstärkste Kraft. In den Provinzen Limpopo und Nordwest wurde EFF auf Anhieb die stärkste Oppositionspartei.

Tabelle 2

Ergebnisse der Allgemeinen Parlamentswahlen 2009 und 2014

Partei	Wahlen 2009		Wahlen 2014		Veränderung zu 2009 in Prozentpunkten
	Stimmenanteil in Prozent	Sitze	Stimmenanteil in Prozent	Sitze	
African National Congress (ANC)	65,90	264	62,15	49	-3,53
Democratic Alliance (DA)	16,66	67	22,23	89	5,37
Economic Freedom Fighters (EFF)	—	—	6,35	25	6,23
Congress of the People (COPE)	7,42	30	0,67	3	-6,74
Inkatha Freedom Party (IFP)	4,55	18	2,40	10	-2,13
Independent Democrats (ID)	0,92	4	0	0	-0,92
United Democratic Movement (UDM)	0,85	4	1,00	4	0,18
Freedom Front Plus (FF+)	0,85	4	0,90	4	0,07
United Christian Democratic Party (UCDP)	0,37	2	0,12	0	-0,25
Pan African Congress (PAC)	0,27	1	0,21	1	-0,27
Minority Front (MF)	0,25	1	0,12	0	-0,13

Azanian People's Organisation (AZAPO)	0,22	1	0,11	0	-0,11
African People's Convention (APC)	0,20	1	0,17	1	-0,03
National Freedom Party (NFP)	—	—	1,57	6	1,59
African Christian Democratic Party (ACDP)	0,81	3	0,57	3	0,24
African Independent Congress (AIC)	—	0	0,53	3	0,53
Agang SA	—	0	0,28	2	0,28

Quellen: 2009: Fn. 11; 2014: Fn. 12.

Bei den diesjährigen Wahlen genügten aufgrund des oben beschriebenen Wahlrechts 0,21 Prozent der Stimmen (knapp 38.000 Stimmen) für einen Sitz im Parlament. Von den 13 nun im Parlament vertretenen Parteien haben sechs nur drei oder weniger Mandate gewonnen. Die Partei Congress of the People (COPE) stürzte aus großer Höhe regelrecht ab, erhielt weniger als ein Prozent der Stimmen und nur noch drei Sitze im Nationalparlament (2009: 30). Auch die Inkatha Freedom Party verlor weiter an Unterstützung und erreichte nur noch 2,4 Prozent der Stimmen (2009: 4,6 Prozent). Selbst in der früheren Wahlhochburg der Partei in der Provinz KwaZulu-Natal konnte die IFP nur noch in zwei Gemeinden eine Mehrheit erzielen und landete mit 11,5 Prozent der Stimmen hinter dem ANC und der DA auf dem dritten Rang.

Bemerkenswert war das Wahlergebnis der erst in diesem Jahr mit viel medialem Aufsehen gegründeten Partei Agang SA. Die Vorsitzende Mamphela Ramphele konnte ihre Popularität als ehemalige Mitstreiterin der Black Consciousness-Bewegung – und Partnerin von Steve Biko –, als ehemalige Weltbankdirektorin und Rektorin der Universität Kapstadt, sowie die finanzielle Unterstützung durch südafrikanische Unternehmer nicht für das angepeilte Wahlergebnis von zwischen fünf und zehn Prozent nutzen. Mit nur 0,28 Prozent der Stimmen und zwei Sitzen im Parlament platzte die Hoffnung Rampheles auf einen Blitzstart.

Die südafrikanischen Wähler haben in beeindruckender Zahl an den Wahlen teilgenommen und damit ihre Unterstützung für die Demokratie des Landes gezeigt. Selbst mehrere Stunden Wartezeit vor der Stimmabgabe hielt die Menschen nicht von der Wahl ab. Die Atmosphäre in den Wahlbüros zeigte sehr deutlich, dass die Wähler damit nicht nur einer Bürgerpflicht folgen, sondern die Teilnahme an den Wahlen als ein Recht begreifen, für das man in Südafrika lange kämpfen musste. Der Anteil registrierter Wähler (80 Prozent, 25,4 Millionen Wähler) lag unter dem Niveau von 2009 (84 Prozent). Von den registrierten Wählern gaben 18,7 Millionen tatsächlich ihre Stimme ab (73 Prozent). Die Wahlbeteiligung gemessen an der Bevölkerung im Wahlalter betrug damit knapp 60 Prozent. Enttäuschend war die Wahlbeteiligung junger Menschen, insbesondere der zum ersten Mal wahlberechtigten Südafrikaner, die nach Ende der Apartheid geboren und politisch sozialisiert wurden. Von diesen hatte sich nur etwa ein Drittel als Wähler registrieren lassen. Oppositionsparteien hatten sich von dieser als „born free“ bezeichneten Generation unter der Annahme Unterstützung erhofft, dass für sie die Bedeutung des regierenden ANC als Befreier des Landes von der Apartheid weniger entscheidend für die Stimmabgabe sei.

Tabelle 3

Stärkste Parteien in den Provinzwahlen 2009 und 2014

Provinz	Wahlen 2009 in Prozent		Wahlen 2014 in Prozent	
Eastern Cape	ANC	68,20	ANC	70,09
	COPE	13,67	DA	16,20
	DA	9,99	UDM	6,16
Free State	ANC	71,10	ANC	69,85
	COPE	11,61	DA	16,23
	DA	11,6	EFF	8,15
Gauteng	ANC	64,04	ANC	53,59
	DA	21,66	DA	30,78
	COPE	7,78	EFF	10,30

Provinz	Wahlen 2009 in Prozent		Wahlen 2014 in Prozent	
KwaZulu-Natal	ANC	62,95	ANC	64,52
	IFP	22,40	DA	12,76
	DA	9,15	IFP	10,86
Limpopo	ANC	84,88	ANC	78,60
	COPE	7,53	EFF	10,74
	DA	3,48	DA	6,48
Mpumalanga	ANC	85,55	ANC	78,23
	DA	7,49	DA	10,40
	COPE	2,91	EFF	6,26
North West	ANC	72,89	ANC	67,39
	COPE	8,33	EFF	13,21
	DA	8,15	DA	12,73
Northern Cape	ANC	60,75	ANC	64,40
	COPE	16,67	DA	23,89
	DA	12,57	EFF	4,96
Western Cape	DA	51,46	DA	59,38
	ANC	31,55	ANC	32,89
	COPE	7,74	EFF	2,11

Quellen: 2009: Fn. 11; 2014: Fn. 12.

Der Aufruf von einer Gruppe früher führender ANC-Mitglieder, aus Protest gegen die jetzige Regierung die Stimmen ungültig zu machen, verhallte ungehört. Die Zahl der ungültigen Stimmen blieb auf dem Niveau der Wahlen im Jahr 2009. Bemerkenswert ist allerdings, dass acht der 13 ins nationale Parlament gewählten Parteien weniger Stimmen als die Zahl der ungültigen Stimmen bekamen (252.000 Stimmen, 1,3 Prozent).



Schlange vor dem Wahllokal im Township Alexandra: Selbst mehrere Stunden Wartezeit hielt die Menschen nicht von der Wahl ab. |
Quelle: © KAS Südafrika.

TEILWEISE DEFIZITÄRES DEMOKRATIEVERSTÄNDNIS

Die Parlamentswahlen waren insgesamt frei und fair. Zugleich erlauben sie aber Einblicke in den Stand der Demokratieentwicklung des Landes, die auf weiterhin bestehende Defizite hindeuten. Dazu zählen Bemühungen regierungsnaher Kräfte, in unzulässiger Weise Einfluss auf die Wahlberichterstattung der öffentlichen Medien zu erhalten. Die Mehrzahl der privaten Printmedien schlugen einen explizit regierungskritischen Kurs ein, der bei der Wochenzeitung *Mail and Guardian* wenige Tage vor den Wahlen sogar zur Empfehlung der Redaktion führte, nicht den ANC zu wählen, um dessen Macht zu schwächen.¹³ Im Wahlkampf warnten Regierungsvertreter öffentlich davor, die Opposition zu wählen, weil man sonst seine Sozialhilfe verwirken würde oder – wie der amtierende Staatspräsident sagte – sich die Ahnen gegen solche Wähler richten würden.

Undemokratische Wahlbeeinflussung wie Gewaltandrohung und Gewaltanwendung gegen politische Gegner, blockierte Veranstaltungsräumen für Parteiveranstaltungen, Wahlgeschenke in Form von Nahrungsmitteln und Decken sowie der Ausschluss von Oppositionsanhängern von der Vergabe

13 | Vgl. „Vote tactically to dilute ANC power“, *Mail and Guardian*, 02.05.2014, 26, <http://mg.co.za/article/2014-05-01-editorial-vote-tactically-to-dilute-anc-power> [22.05.2014].

von Jobs, Verträgen oder Dienstleistungen gehören auch weiterhin zur politischen Kultur des Landes. Riskant in einem Land wie Südafrika waren Versuche, eine ethnisch ausgerichtete Stimmung zu erzeugen, um Wähler zu mobilisieren. So empfahl der stellvertretende Vorsitzende des ANC, Cyril Ramaphosa, unbedingt zur Wahl zu gehen, weil sonst die Buren zurückkämen. Am Tag der Wahl selbst kam es zu einigen Problemen, wie der späten Öffnung von Wahlbüros, dem Fehlen von Wahlzetteln und unerlaubten Wahlkampfaktivitäten (*canvassing*) von politischen Parteien in unmittelbarer Nähe der Wahlbüros. Nach den Wahlen wurden Tüten voller Stimmzettel gefunden, die auf dem Weg vom Wahllokal zur Wahlkommission verloren gegangen sein mussten. Vertreter der Afrikanischen Union, der Wirtschaftsgemeinschaft des Südlichen Afrika SADC und des Commonwealth kamen als internationale Wahlbeobachter zum Einsatz. Ebenso wurden lokale Wahlbeobachter zugelassen, wobei ein flächendeckender Einsatz von Beobachtern nicht möglich und wohl auch nicht intendiert war, denn zahlreiche Anträge von lokalen Organisationen und vor allem auch von Botschaften auf eine Zulassung wurden abgelehnt.



Wahlbeobachter im Einsatz: Zahlreiche Anträge von lokalen Organisationen und von Botschaften auf eine Zulassung zur Wahlbeobachtung wurden abgelehnt. | Quelle: © KAS Südafrika.

TRENDS UND OFFENE FRAGEN

Mit dem Wahlergebnis von deutlich über 60 Prozent der abgegebenen Stimmen für den ANC und den (bis auf Westkap und Gauteng) überwältigenden Resultaten in den Provinzen hat sich Staatspräsident Zuma im Rennen um die Parteiführung Luft verschafft. Er wurde im Nationalparlament in sein zweites und nach der Verfassung letztes Mandat als Staatspräsident gewählt. Das Wahlergebnis wird er nutzen wollen, um viele parteiinterne Kritiker im Zaum zu halten. Die südafrikanischen Wähler haben die vielen Anschuldigungen gegen Zuma, insbesondere die Affäre um sein aus Steuermitteln modernisiertes Anwesen in Nkandla, politisch nicht sanktioniert. Nach den Wahlen wird sich Zuma diesen Anschuldigungen auch rechtlich stellen müssen. Man kann davon ausgehen, dass der südafrikanische Rechtsstaat weniger verständnisvoll damit umgehen wird als die Wähler. Ob er der erste Präsident Südafrikas nach 1994 sein wird, der zwei volle Amtszeiten erfüllt, ist auch deshalb ungewiss. Die vor der Wahl erkennbare ANC-Parteiraison mit dem Ziel, den Präsidenten vor Kritik zu schützen, um der Partei nicht zu schaden, dürfte jetzt wegfallen. Gleich nach der Wahl wurden parteiinterne Stimmen laut, wonach der ANC die Wahlen nicht wegen Zuma, sondern trotz Zuma gewonnen habe.

Das Wahlergebnis von über 60 Prozent für den ANC wird Präsident Zuma nutzen wollen, um parteiinterne Kritiker im Zaum zu halten.

Das Parteiensystem des Landes hat sich mit diesem Urnengang weiter verändert. Der Trend weg von einer Einparteiendominanz hin zu einem System mit zwei starken Parteien hat sich durch die Zugewinne der DA bestätigt. Die kleineren Parteien mussten ums Überleben kämpfen. Die öffentliche Parteienfinanzierung, wonach 90 Prozent der Förderung proportional zur Zahl der Sitze in der Nationalversammlung und in den Provinzparlamenten sowie zehn Prozent gleichmäßig an alle in Parlamenten vertretene Parteien gehen, wird diese Entwicklung hin zu zwei dominierenden Parteien noch verstärken. Im neuen Parlament verfügen sechs Parteien über nur drei oder weniger Sitze. Demokratiepoltisch wird nun eine Diskussion folgen müssen, die Vorteile einer möglichst inklusiven Repräsentation im Parlament mit den Folgen einer zersplitterten Parteienlandschaft im Parlament und einer damit einhergehenden begrenzten Funktionalität von Teilen der

Legislative abwägt. Geprüft werden sollte die Einführung einer niedrigen Wahlhürde, die zu einer Bündelung der Kräfte kleinerer Parteien schon vor den Wahlen führen würde. Die südafrikanische Demokratie ist inzwischen so gefestigt, dass von einer solchen Hürde keine Bedrohung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt ausgehen würde.

Das jetzige System der geschlossenen Parteilisten führt zu einem imperativen Mandat und angesichts der Mehrheitsverhältnisse zu einer Schwächung der Kontrollfunktion des Parlaments.

Eine Reform des Wahlsystems könnte außerdem genutzt werden, um eine engere Bindung zwischen Wählern und Gewählten und eine stärkere Rechenschaftspflicht der Abgeordneten gegenüber den Wählern zu erreichen.

Das jetzige System der geschlossenen Parteilisten dient der Loyalität des Abgeordneten gegenüber der Partei – das war im Hinblick auf die politische Stabilität des Landes durchaus intendiert – führt aber zu einem imperativen Mandat und angesichts der Mehrheitsverhältnisse zu einer Schwächung der Kontrollfunktion des Parlaments. Dringlich erscheint auch die Reglementierung der privaten Parteienfinanzierung. Die von einigen Parteien vorgebrachten Bedenken, dass eine transparente Erfassung der Spenden die Bereitschaft von privaten Förderern verringern würde, ist teilweise nachvollziehbar. Diese Sorgen müssen aber mit den Gefahren für die Demokratie und die Entwicklung des Landes abgewogen werden, die sich durch eine heimliche Parteienfinanzierung und spätere Begünstigung von Spendern bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen ergeben.

Die Regierungskoalition aus ANC, SACP und COSATU geht zwar als Sieger, im Zusammenhalt aber geschwächt aus den Wahlen hervor. Die Zerwürfnisse im Gewerkschaftsverband wurden aus wahltaktischen Gründen nur teilweise und nur sehr dürftig übertüncht und sind nach den Wahlen erneut aufgebrochen. Schon jetzt rechnet man in Südafrika mit dem Entstehen einer neuen politischen Kraft links vom ANC und der jetzigen Regierung, die sich der versprengten Truppen des Gewerkschaftsverbandes annehmen oder aus ihnen hervorgehen wird. 20 Jahre nach dem politischen Wechsel des Landes wird immer deutlicher, dass diese Regierungskoalition zu viele unterschiedliche politische Interessen und Orientierungen hat, um die im Nationalen Entwicklungsplan selbst gesetzten Ziele zu erreichen. Die Regierungskoalition hat besorgt festgestellt, dass ihr bei

den Parlamentswahlen am 7. Mai die Unterstützung in den Großstädten wegzubrechen droht: In der Hauptstadt Pretoria erreichte die Koalition keine Mehrheit mehr, in Johannesburg und Port Elisabeth war die Mehrheit sehr knapp und Kapstadt blieb in den Händen der DA. Und so könnten schon die Kommunalwahlen im Jahr 2016 zeigen, dass die Unzufriedenheit mit der Regierung weiter zunimmt.



Dr. Lars Peter Schmidt leitet das Länderprojekt der Konrad-Adenauer-Stiftung in Indien.



Dr. Malte Gaier ist Trainee im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Neu-Delhi.

INNERE AUFBRUCHSTIMMUNG UND AUSSENPOLITISCHE NEUJUSTIERUNG

HINTERGRÜNDE UND PERSPEKTIVEN ZUR NEUEN INDISCHEN REGIERUNG

Lars Peter Schmidt / Malte Gaier

Am 16. Mai wurden die Ergebnisse der nationalen Parlamentswahlen, die vom 7. April bis zum 12. Mai dauerten, verkündet. Die bisherige Oppositionspartei Bharatiya Janata Party (BJP) gewann deutlich. Sie erzielte mit 282 Sitzen das stärkste Ergebnis seit ihrer Gründung 1980 und den höchsten Stimmenanteil einer Partei seit 1984.¹ Der Chief Minister des Bundesstaates Gujarat und Spitzenkandidat der BJP und ihrer Koalition National Democratic Alliance (NDA), Narendra Modi, ist damit neuer Premierminister und Regierungschef Indiens.² Im Gegenzug erlitt die bislang amtierende Regierungspartei, der Indian National Congress (INC), ihre größte Niederlage seit der Staatsgründung 1947 und erhielt lediglich 44 Parlamentssitze.³

In insgesamt neun Wahlphasen waren laut Wahlkommission rund 815 Millionen Inderinnen und Inder zur Wahl von 9.667 Kandidaten⁴ für die 543 Sitze des Parlaments (Lok Sabha) aufgerufen, unter ihnen rund 114 Millionen

- 1 | Election Commission of India (ECI), „General Election to Lok Sabha Trends & Result 2014“, <http://eciresults.nic.in> [26.05.2014].
- 2 | Als neue Chief Ministerin von Gujarat folgt ihm Anandiben Patel, die als Modi-Vertraute zum engeren Gujarat-Kreis der BJP gehört.
- 3 | Fn. 1.
- 4 | „Lok Sabha Polls: Stage Set für Last Phase Voting for 41 Seats on Monday“, *Z-News*, 12.05.2014, http://zeenews.india.com/news/general-elections-2014/lok-sabha-polls-stage-set-for-last-phase-voting-for-41-seats-on-monday_931463.html [26.05.2014].

Erstwähler.⁵ Landesweit lag die Wahlbeteiligung bei 66,4 Prozent und stellt damit die höchste Wahlbeteiligung in der Geschichte des Landes dar.⁶ Um einen reibungslosen Wahlablauf zu gewährleisten, waren insgesamt acht Millionen Wahlhelfer sowie drei Millionen Sicherheitskräfte im Einsatz. Bereits nach Bekanntgabe der vorläufigen Endumfragen (wenige Tage vor dem offiziellen Wahlergebnis) reagierte der Aktienmarkt mit einem deutlichen Wertanstieg der indischen Rupie, die vorübergehend ihren höchsten Stand seit Mitte 2013 erreichte, sowie mit einem Anstieg des BSE Sensex, des wichtigsten Aktienindex an der Börse in Mumbai.⁷ Ein weiteres beachtliches Resultat der Wahlen ist der hohe Anteil an Parlamentsneulingen. 58 Prozent der Abgeordneten in der 16. Lok Sabha haben erstmals ein Mandat errungen, so viele wie seit über drei Jahrzehnten nicht mehr. Gleichzeitig ist das Durchschnittsalter der Abgeordneten leicht gesunken. Davon abgesehen ist ein wesentlicher Kritikpunkt an der politischen Kultur noch nicht überwunden. Nach wie vor gehören viele Abgeordnete einer politischen Familie an, weshalb man auch weiterhin von einem dynastischen Prinzip in der indischen Politik sprechen kann.⁸

Ein beachtliches Resultat der Wahlen ist der hohe Anteil an Parlamentsneulingen. 58 Prozent der Abgeordneten haben erstmals ein Mandat errungen.

REAKTIONEN ZUR WAHL UND VERSÖHNUNGS- BOTSCHAFTEN NACH AUSSEN

Auf Seiten der Kongresspartei wurde der Wahlausgang erst sehr spät von der Parteivorsitzenden Sonia Gandhi kommentiert: Die Wahlniederlage historischen Ausmaßes sei nicht alleinige Schuld des Spitzenkandidaten – ihres

- 5 | B. Sivakumar, „12 crore first-time voters hold key to 2014 Lok Sabha polls“, *The Times of India*, 04.10.2013, <http://timesofindia.indiatimes.com/india/articleshow/23479553.cms> [26.05.2014].
- 6 | Saugar Sengupta, „Polls End: TMS Goons Run Riot in Bengal“, *The Daily Pioneer*, 13.05.2014, <http://dailypioneer.com/todays-newspaper/polls-end-tmc-goons-run-riot-in-bengal.html> [26.05.2014].
- 7 | Rajkumar K. Shaw und Santanu Charkoborty, „India's Nifty Stock-Index Futures Drop before Election Results“, *Bloomberg*, 16.05.2014, <http://bloomberg.com/news/2014-05-16/india-s-nifty-stock-index-futures-drop-before-election-results.html> [26.05.2014].
- 8 | Führend ist dabei die AIADMK aus Tamil Nadu mit 92 Prozent neuen Abgeordneten. Vgl. „Wathershed: More New than Old in Lok Sabha after 3 Decades“, *Hindustan Times*, 23.05.2014.

Sohnes – Rahul Gandhi, vielmehr erfordere das „kollektive Versagen“ eine innere Reform der Partei in den kommenden Jahren und eine Rückbesinnung auf die alte Parteiprogrammatik. Die USA hielten bis zur Bekanntgabe des Wahlergebnisses an ihrer Haltung fest, das seit 2005 de facto bestehende Einreiseverbot für Narendra Modi bis zu seiner Wahl als Regierungschef außer Kraft zu setzen.⁹ Bereits zu Beginn der Wahl hatte Pakistans Premierminister Nawaz Sharif bekräftigt, dass sein Land eine demokratisch legitimierte Regierung Modi vorurteilslos anerkennen und gemeinsam mit dieser eine Wiederbelebung der zuletzt stockenden bilateralen Annäherungsbemühungen voranbringen wolle. Für seine Vereidigung am 26. Mai lud Modi alle Staatsoberhäupter bzw. Regierungschefs der

Für seine Vereidigung lud Modi alle Staatsoberhäupter bzw. Regierungschefs der SAARC-Nachbarstaaten ein. Dieser Schritt ist einmalig in der Geschichte Indiens.

SAARC-Nachbarstaaten (South Asian Association for Regional Cooperation) ein. Dieser Schritt ist einmalig in der Geschichte Indiens, zumal von einem designierten, aber noch nicht ins Amt eingeführten Premierministerkandidaten. Symbolisch setzte dieser so noch vor Beginn seiner Amtszeit ein regional und international vielbeachtetes Zeichen der Aussöhnung, indem er neben dem pakistanischen Premierminister auch den afghanischen Staatspräsidenten Hamid Karzai, den erst im Februar gewählten nepalesischen Premierminister Sushil Koirala und Bangladeschs Premierministerin Sheikh Hasina nach Neu-Delhi einlud; kurzum Regierungschefs der SAARC-Nachbarstaaten, deren außenpolitische Beziehungen zu Indien in den vergangenen Jahren regelmäßig von intervallartigen Spannungen geprägt waren.

9 | US-Präsident Barack Obama übermittelte Modi kurz nach dem Wahlsieg telefonisch seine Glückwünsche und lud ihn zu Gesprächen nach Washington ein. Laut Medienberichten soll das Treffen im September erfolgen. Modi würde als Regierungschef nunmehr bei einer Einreise in die USA ein A-1 Visum erhalten.



Glückwünsche zum Wahlsieg an die neue Regierung: Premierminister Narendra Modi und Innenminister Rajnath Singh. |
Quelle: © KAS Indien.

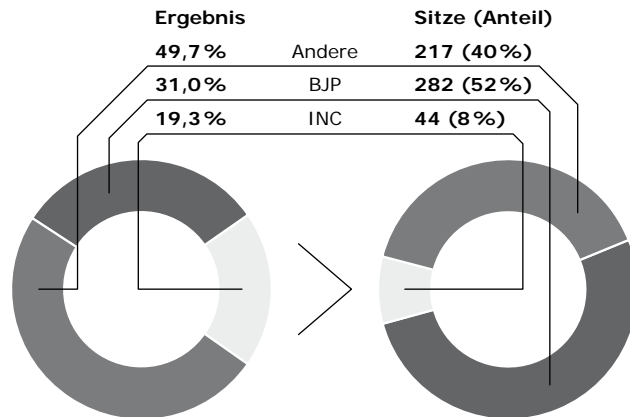
Mit dieser vor allem an Pakistan gerichteten Annäherungs-offerte, die den bereits im Wahlkampf angekündigten Ausgleichskurs Modis untermauert, dabei aber den auf den indisch-pakistanischen Beziehungen lastendenden Entscheidungsdruck auf die Sharif-Administration verlagerte, hat die neue Regierung geschickt ein politisches Zeichen gesetzt: Die von vielen Intellektuellen und Kommentatoren geäußerte Furcht vor einer Spaltung der indischen Gesellschaft unter einer radikalisierten, hindu-nationalistischen BJP-Regierung, die sich anfällig für die Ideologie extremer Gruppen wie des Rashtriya Swayamsevak Sangh (Nationale Freiwilligenorganisation, RSS) oder Vishva Hindu Parishad (Welt-Hindu-Rat, VHP)¹⁰ zeigt, wird durch Versöhnungsbotschaften der neuen Regierung an die Minderheiten im Land und insbesondere an die Muslime Indiens vorerst entkräftet. Kritisiert wurden hingegen die Teilnahme des sri-lankischen Staatspräsidenten Mahinda Rajapaksa von den tamilischen Regionalparteien AIADMK und DMK an der Vereidigungszeremonie. Sie hatten bereits unter der indischen

10 | Neben dem RSS ist der VHP die wichtigste Organisation unter den Hindutva-Gruppen. Beide sind in den 1920er Jahren als Reaktion auf die als dominant empfundene politische Mobilisierung pro-britischer Kräfte sowie die Unabhängigkeitsforderungen des INC entstanden. Für den RSS als wichtige Parteibasis der BJP ist zweierlei festzuhalten: Einerseits hat das Wahlergebnis Modi als Führungsfigur bestätigt. Andererseits deutet sich mit der Kabinettsbildung an, dass der neue Premierminister eine Marginalisierung des RSS anstrebt.

Vorgängerregierung der United Progressive Alliance (UPA) versucht, eine Außenpolitik der Isolation Indiens gegenüber der Regierung Sri Lankas durchzusetzen, die sie diverser Kriegsverbrechen und Massaker an Tamilen im Zuge des sri-lankischen Bürgerkriegs beschuldigen.¹¹ Kommentatoren wiederholten in den Tagen der Regierungsbildung, dass die lange geforderte regionale Neuausrichtung der indischen Außenpolitik unter Modi – dem ersten im unabhängigen Indien geborenen Premierminister – nun konkretere Formen annehmen sollte als in den letzten Jahren.¹²

Abb. 1

Stimmenverhältnis laut Mehrheitswahlrecht prozentual und in Parlamentssitzen



Quelle: ECI, Fn. 1.

ANALYSE DER WAHLERGEBNISSE

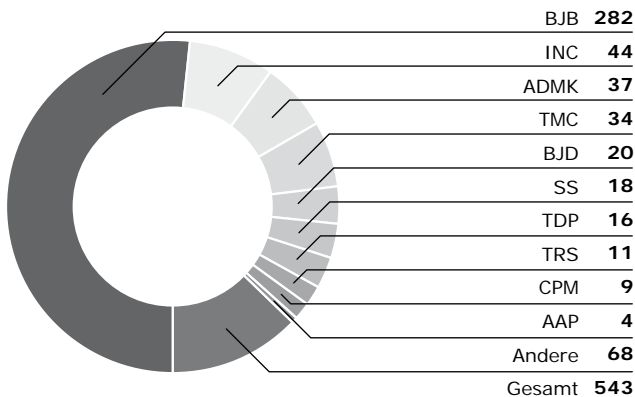
Indiens Abgeordnete werden nach dem Mehrheitswahlrecht gewählt, was zu „(gewollten) Verzerrungen“ führt, „da die Parteien der siegreichen Abgeordneten, gemessen an ihrer Stimmenzahl, im Parlament unterrepräsentiert sind. Die

11 | „Narendra Modi’s invite to Lankan President Mahinda Rajapaksa not acceptable: DMK“, *The Times of India*, 23.05.2014, <http://timesofindia.indiatimes.com/india/articleshow/35508763.cms> [26.05.2014]. Daneben verzichtete die Chief Ministerin Westbengalens Mamata Banerjee auf ihre Teilnahme mit Verweis auf andere Verpflichtungen, um gegen die Einladung der Staatschefin Bangladeschs zu protestieren.

12 | „Indian media: Modi’s foreign policy ‚masterstroke‘“, *BBC*, 22.05.2014, <http://bbc.com/news/world-asia-india-27514160> [26.05.2014].

Parteien der unterlegenen Kandidaten sind entsprechend unterrepräsentiert, da ihre Stimmenzahl nicht weiter berücksichtigt wird.“¹³ In den Wahlen zur 16. Lok Sabha konnte die BJP insgesamt 31 Prozent der Stimmen auf sich vereinigen, wohingegen der INC einen Stimmenanteil von lediglich 19 Prozent erzielte. Mit rund 60 Prozent der Stimmen in Gujarat, dem Heimatstaat Modis, als stärkstem Bundesstaat und Tamil Nadu als Bundesstaat mit dem niedrigsten Stimmenanteil (ca. fünf Prozent) profitierte die BJP vom Mehrheitswahlrecht.¹⁴

Abb. 2

Sitzverteilung nach Parteien in der Lok Sabha

- Indian National Congress (INC)
- All India Anna Dravida Munnetra Kazhagam (ADMK)
- All India Trinamool Congress (TMC)
- Biju Janata Dal (BJD)
- Shiv Sena (SS)
- Telugu Desam Party (TDP)
- Telangana Rashtra Samithi (TRS)
- Communist Party of India (CPM)
- Aam Aadmi Party (AAP)
- Bharatiya Janata Party (BJP)

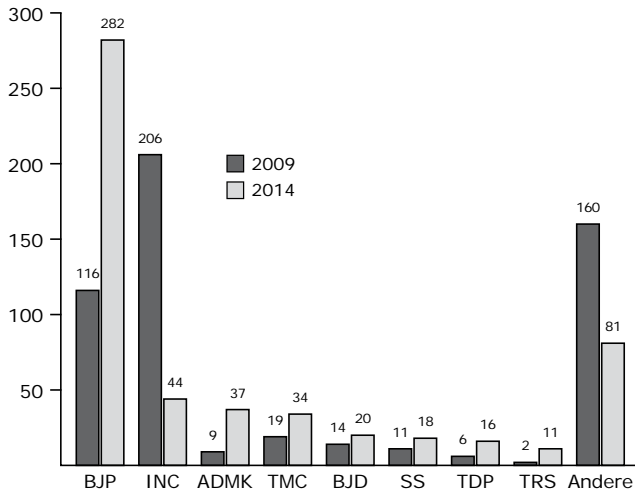
Quelle: ECI, Fn. 1.

13 | Christian Wagner, *Das politische System Indiens: Eine Einführung*, Wiesbaden, 2006, 148.

14 | Adam Ziegfeld, „India's election isn't as historic as people think“, *The Washington Post*, 16.05.2014, <http://wapo.st/1pfdJ1R> [26.05.2014].

Abb. 3

Sitzverteilung nach den Parlamentswahlen 2009 und 2014



Quelle: ECI, Fn. 1.

Der Wahlerfolg der BJP kam nicht überraschend. Zurückzuführen ist er auf eine in den letzten Monaten intensivierte Abwahlstimmung gegenüber der Kongresspartei, eine konzentrierte Personalisierung des BJP-Wahlkampfes sowie eine auf Modi zugeschnittene Kampagne, weshalb der Ausgang der Wahlen als sein Sieg wahrgenommen wird. Bereits im letzten Jahr hatte sich der Wahlkampf der Partei exklusiv auf den Spitzenkandidaten konzentriert. Zentrale Themen wie inklusives Wirtschaftswachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen, eine Verbesserung der Infrastruktur sowie Korruptionsbekämpfung wurden dem Wähler ausschließlich in Verbindung mit Modis Leistungen präsentiert. Die indischen Medien – und insbesondere das Fernsehen als Leitmedium – hatten ihren Teil zur Popularität Modis im Vorwahlkampf beigetragen und verhalfen ihm, gemessen an Beiträgen und Sendedauer, zu einer medialen Rekordpräsenz in Indien.¹⁵

15 | „Modi got most prime-time coverage: study“, *The Hindu*, 08.05.2014, <http://thehindu.com/elections/loksabha2014/article5986740.ece> [26.05.2014].

Außerdem gelang es dem 64-Jährigen Modi, sich glaubwürdig als Mann des Volkes, als ehemaliger Teeverkäufer aus einfachsten Verhältnissen und Angehöriger der niederen Ghandi-Kaste¹⁶ zu präsentieren. Im Gegensatz zur als elitär wahrgenommenen Nehru-Gandhi-Familie weist er keine Verwurzelung in einer politischen Dynastie auf. Selbst Modis ungeklärte Rolle als Chief Minister von Gujarat bei den anti-muslimischen Ausschreitungen 2002, bei denen rund 1000 Muslime durch Mobbewalt getötet wurden, konnte seiner Popularität keinen Abbruch tun. Ihm und seiner Regierung war seinerzeit vorgeworfen worden, bewusst ein Einschreiten der Sicherheitskräfte verzögert zu haben. Daraufhin hatten einheimische und internationale Proteste die indische Regierung zur Einrichtung einer Kommission zur Untersuchung der Vorfälle gezwungen. Modi war als Reaktion vom Amt des Chief Ministers zurückgetreten, war jedoch nach dem folgenden Wahlsieg der BJP und angesichts seiner ungebrochenen Popularität erneut Regierungschef geworden. Lange hatten die EU mit einem unausgesprochenen Boykott und die USA mit ihrem formellen Einreiseverbot bewusst Abstand zu Modi gehalten, obwohl die untersuchende Kommission ihn abschließend nicht hatte belasten können.¹⁷ Im Wahlkampf thematisierte der INC die Unruhen von Gujarat kaum. Für viele Analysten steht fest, dass die Kongressführung dies bewusst vermieden hat, um keinen Gegenangriff der BJP zu provozieren. Ein solches Manöver hätte sich auf die gegen die Sikhs von Delhi gerichteten Pogrome von 1984 konzentriert, die eine Reaktion auf die Ermordung von Premierministerin Indira Gandhi waren. Den INC hätte der damit verbundene Vorwurf in Erklärungsnot gebracht, damals unter Premierminister Rajiv Gandhi beim Krisenmanagement versagt zu haben.¹⁸

Lange hielten die EU mit einem unausgesprochenen Boykott und die USA mit ihrem formellen Einreiseverbot bewusst Abstand zu Modi.

16 | 1994 von Regierungsseite den Other Backward Castes (OBC) zugeordnet.

17 | Subhajit Roy, „EU ends ‚boycott‘ of Modi, envoys had lunch with him last month“, *Indian Express*, 08.02.2013, <http://indianexpress.com/news/eu/1071142> [26.05.2014].

18 | Ramachandra Guha, „Renown and Rubble – Where, then, does the Congress go from here?“, *The Telegraph India*, 17.05.2014, http://telegraphindia.com/1140517/jsp/opinion/story_18348408.jsp [26.05.2014].

Deutlich überwog die Hoffnung der Menschen, dass eine stabile Regierung nunmehr positive Auswirkungen auf die stagnierende Wirtschaft, die Beschäftigungssituation und auf den seit Langem eingeforderten politischen Reformwillen im Land haben werde. Es zahlte sich zudem für die Wahlsieger aus, dass Modi im Wahlkampf konsequent eine anti-muslimische Rhetorik vermied. Stattdessen betonte er einen religionsübergreifenden und integrativen Ansatz im Interesse der nationalen Einheit. Das Wahlergebnis und der Blick auf die mehrheitlich muslimisch geprägten Wahlkreise, in denen zum Teil mit über 70 Prozent für die BJP gewählt wurde, zeigen zudem, dass scheinbar ein Großteil muslimischer Wähler die interreligiöse Versöhnungsbotschaft der BJP als glaubhaft wahrgenommen hat. Ähnlich könnte es sich im Falle anderer religiöser Minderheiten verhalten: Im südlichsten Wahlkreis Kanyakumari (Tamil Nadu) setzte sich dieses Mal der BJP-Kandidat und Parteivorsitzende Pon Radhakrishnan durch. In allen bisherigen Lok Sabha-Wahlen waren die Wähler in diesem Bezirk mit einem der höchsten christlichen Bevölkerungsanteile (44 Prozent) dem Aufruf der lokalen katholischen Kirchenoberhäupter gefolgt, für die in Chennai regierende lokale Regierungspartei zu stimmen.



St.-Thomas-Kirche im Bundesstaat Tamil Nadu: Im Bezirk Kanyakumari mit einem christlichen Bevölkerungsanteil von 44 Prozent stimmten deren Wähler mehrheitlich für den lokalen BJP-Kandidaten Radhakrishnan. | Quelle: Koshy Koshy, flickr ©.

Der BJP-Vorsitzende in Tamil Nadu war Jugendminister in der Vajpayee-Regierung und gilt als enger Vertrauter Modis. Radhakrishnan war seit den 1990er Jahren eine der

Führungsfiguren des Hindu Munnani. Diese in den tamilischen Gebieten Südindiens einflussreiche Organisation hat sich der Erhaltung und Verteidigung des Hinduismus, etwa mittels einer Durchsetzung des Konversionsverbots für Christen, verschrieben. Trotz seiner Biografie und trotz des Aufrufs der Kirche, die Partei mit den glaubhaftesten Zugeständnisse an Christen in der Region zu wählen, sprach sich eine Mehrheit der christlichen Wähler für den BJP-Kandidaten aus, nicht zuletzt weil dieser das Thema Religion vermieden und vielmehr die Themen Infrastruktur und die Unterstützung des tamilischen Fischereisektors hervorgehoben hatte.¹⁹ Insgesamt hatte die BJP ihre Kampagne auf den erfolgreichen Wirtschaftskurs des Modi-Bundesstaates Gujarat ausgerichtet. Somit hatte das Thema Wirtschaftsreformen, das die Wähler als Kernkompetenz einer zukünftigen BJP-Regierung zuschrieben, einen großen Einfluss auf das Stimmverhalten.

In der BJP hatte Modi anfangs noch unter dem ehemaligen Parteivorsitzenden Nitin Gadkari²⁰ mit vehementem Widerstand gegen seinen Aufstieg und seine offizielle Ernennung zum Premierminister-Kandidaten zu kämpfen. Inzwischen genießt er jedoch die volle Loyalität des nachfolgenden Präsidenten der Partei und neuen Innenministers, Rajnat Singh, der gleichzeitig als Nummer Zwei das Machtgefüge der neu vereidigten Regierung prägt. Ein wichtiges Etappenziel auf dem Weg zum Wahlsieg und gleichzeitig Voraussetzung für seine Nominierung als Spitzenkandidat der BJP waren für Modi die Wahlen in seinem Heimatstaat Gujarat im Dezember 2012. Obwohl er die erwartete Zweidrittelmehrheit knapp verpasste, aber zum dritten Mal als Chief Minister bestätigt wurde, war dieser Wahlsieg ausschlaggebend für seinen Sprung auf die nationale Politikbühne.

Voraussetzung für Modis Nominierung als Spitzenkandidat der BJP waren die Wahlen in seinem Heimatstaat Gujarat 2012.

Ebenso dienten die Gujarat-Wahlen 2012 Modi als Versuchsfeld, in Indiens politischer Kultur Veränderungen durch neue Wahlkampfmethoden wie den massiven Einsatz

19 | T.E. Narasimhan, „Division in Christian votes: Modi wave could help BJP in Kanyakumari“, *Business Standard*, 24.04.2014, http://business-standard.com/article/elections-2014/114042400187_1.html [26.05.2014].

20 | Nitin Gadkari ist als Kabinettsmitglied mit dem Ministerposten für Transport und Infrastruktur betraut.

neuer Medien und politische Public Relations voranzubringen: Die „Marke Modi“ wurde gestützt von der US-Lobbygruppe Apco Worldwide²¹, in Gujarat platziert und über den inzwischen unter seinem Vorsitz privatisierten Fernsehsender *NaMo*, das Internet und mittels Mobilfunktechnologie verbreitet. 2012 zeitigte sie einen ersten durchschlagenden Erfolg mit spektakulären Auftritten des Kandidaten, flankiert von monumentalen Bühnenshoweinlagen und 3D-Hologrammprojektionen des Politikers.²² Bei der Kampagnengestaltung und der Kommunikation ihrer programmatischen Inhalte blieb die Partei technologisch führend: Den Vorwahlkampf 2014 begleiteten hunderte Medienexperten, Social Media-Betreuer und Freiwillige der BJP-nahen Studentenverbände²³ und verbreiteten die Auftritte Modis und der Parteiführung in Echtzeit digital. Der BJP-Spitzenkandidat absolvierte in der Endphase des Vorwahlkampfes landesweit insgesamt 440 Veranstaltungen und war damit in der Fläche deutlich präsenter als die Spitzenkandidaten des INC oder AAP-Chef Arvind Kejriwal.

Den Vorwahlkampf 2014 begleiteten hunderte Medienexperten, Social Media-Betreuer und Freiwillige der BJP-nahen Studentenverbände.

Ebenso räumten die größeren Parteien dem Häuserwahlkampf, den die AAP für die Wahlen in Delhi Ende 2013 mit rund 7.000 Freiwilligen hatte durchführen lassen, wieder mehr Platz zur Wählermobilisierung ein. Im Gegensatz dazu beauftragte der INC Medienberichten zufolge vergleichsweise spät, nämlich Ende 2013 – nach deutlichen Stimmverlusten in vier von fünf Bundesstaaten bei den letzten Regionalwahlen – unter anderem die japanische Werbeagentur Dentsu mit einer Kandidaten-Imagekampagne für Rahul Gandhi in Höhe von umgerechnet rund 50

21 | Apco, das in der Vergangenheit bereits Imagekampagnen für die Regierungen Nigerias und Kasachstans entworfen hatte, wurde 2009 von der Regierung Gujarats für die Investitionskampagne „Vibrant Gujarat“ herangezogen und hat seitdem, über die wirtschaftliche Standort-Werbung für Gujarat hinaus, auch die Wahlkampagnen von Modi betreut.

22 | Die BJP hatte bereits 1998 als erste politische Gruppierung damit begonnen, ihre Wählerklientel über E-Mail-Nachrichten und eine laufend aktualisierte Internetseite anzusprechen. Adrienne Lee Atterberry, „Nationalism on the Net: Exploring the ideology of India's Bharatiya Janata Party“, *Media Studies – Theses*, Nr. 11, 12/2012, http://surface.syr.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1010&context=ms_thesis [26.05.2014].

23 | So der 1948 gegründete Studentenbund Akhil Bharatiya Vidyarthi Parishad (ABVP), über den namhafte Politiker wie Modi selbst, Sushma Swaraj oder Arun Jaitley, ihren Weg in die BJP oder in den RSS fanden.

Millionen Euro.²⁴ Zudem versuchte die INC-Führung mithilfe internationaler Berater wie Stephanie Cutter, einer der engsten Vertrauten des US-Präsidenten und Wahlkampfkoordinatorin der Obama-Administration,²⁵ sowie mit der internationalen PR-Agentur Burson-Marsteller, für den Vorwahlkampf die parteiinterne Medienabteilung auf den Stand der deutlich überlegenen BJP-Konkurrenz zu bringen.²⁶ Mit geschätzten fünf Milliarden US-Dollar für die Kampagnen aller Parteien verschlangen die 16. Lok Sabha-Wahlen das Dreifache der Kosten der Wahlen von 2009. Damit sind sie nach den US-Präsidentschaftswahlen von 2012 (sieben Milliarden US-Dollar) die teuersten Wahlen weltweit.

Mit rund fünf Milliarden US-Dollar für die Kampagnen aller Parteien waren die Wahlen in Indien nach den US-Präsidentschaftswahlen von 2012 die teuersten weltweit.

ABWAHL DER KONGRESS-REGIERUNG

Die wenig positive Bilanz der letzten Kongressregierung unter Premierminister Manmohan Singh, dessen Leistungen zum Ende hin noch ein positives Echo fanden,²⁷ sowie das schlechte Image des INC haben erheblich zur Wechselstimmung in Indien beigetragen. So war es der Regierung in der letzten Legislaturperiode, sicherlich auch aufgrund der Blockadehaltung der Opposition und kleinerer Koalitionspartner ihrer United Progressive Alliance (UPA), im Parlament nicht gelungen, für einen nachhaltigen, wirtschaftlichen Aufschwung zu sorgen und die galoppierende Inflation zu bekämpfen. Das Wirtschaftswachstum hat sich seit 2010 von 10,3 Prozent auf geschätzte 4,9 Prozent für

24 | „Congress ropes in Japanese firm for RS 500 cr makeover for Rahul Gandhi“, *Daily Bhaskar*, 07.01.2014, <http://indiatoday.intoday.in/story/gandhi/1/334891.html> [26.05.2014].

25 | Rasheed Kidwai, *24 Akbar Road: A Short History of the People behind the Fall and Rise of the Congress*, 2. Aufl., 2013.

26 | Akash Deep Ashok, „With Modi, AAP taking early lead, can global PR firms better Rahul Gandhi’s poll prospects in 2014?“, *India Today*, 07.01.2014, <http://indiatoday.intoday.in/story/gandhi/1/334891.html> [26.05.2014]. In den letzten Wochen des Vorwahlkampfes wurde zudem die TV-Kampagne „Bharat Nirman“, eine Präsentation der Leistungen der UPA-Regierung in der ländlichen Entwicklung, landesweit ausgestrahlt. Die Gesamtkosten von rund zwölf Millionen Euro wurden vom Ministerium für Information getragen.

27 | Swaminathan S Anklesaria Aiyar, „History will be kind to Prime Minister Manmohan Singh“, *The Times of India*, 15.05.2014, <http://timesofindia.indiatimes.com/home/news/articleshow/35136406.cms> [26.05.2014].

das Jahr 2014 mehr als halbiert.²⁸ Gleichzeitig hat Indien mit hohen Inflationsraten um die neun Prozent zu kämpfen.²⁹ Insbesondere die Preise für Lebensmittel und Benzin sind massiv angestiegen und führten zur Unzufriedenheit mit der Regierung. Zudem waren führende Politiker der Kongresspartei immer wieder in Korruptionsfälle verwickelt. Auch gelang es der vom INC geführten Regierungskoalition nicht, notwendige Wirtschaftsreformen durchzuführen und das Land für Investoren attraktiver zu machen.



Wahlkampf der Kongresspartei in Kerala: Die wenig positive Bilanz der letzten Kongressregierung unter Premierminister Singh sowie das schlechte Image der Partei haben zur Wechselstimmung in Indien beigetragen. | Quelle: Gordon Tour, flickr ©🌐🌐🌐

Der 43-jährige Rahul Gandhi, derzeit stellvertretender INC-Vorsitzender, den die Partei unter Führung seiner Mutter Sonia Gandhi erst spät – in den Augen vieler Beobachter zu spät – zum Spitzenkandidaten erklärt, ihn aber nie offiziell nominiert hatte, konnte trotz vereinzelter Vorstöße am Ende des Vorwahlkampfes kaum Akzente setzen. In Amethi, im traditionellen Wahlkreis der Nehru-Gandhi-Familie im bevölkerungsreichsten Bundesstaat Uttar Pradesh, ließ die BJP die frühere Schauspielerin Smriti Irani als Herausforderin Rahul Gandhis kandidieren. Hatte dieser bei den Wahlen

28 | Allerdings scheint die Talsohle durchschritten und ein Anziehen der Konjunktur zeichnet sich ab. Vgl. Weltbank, „GDP growth (annual %)“, 2014, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG> [26.05.2014].

29 | Global Rates, „Inflation 2013 – Übersicht internationale Inflationsraten“, 2014, <http://de.global-rates.com/wirtschaftsstatistiken/inflation/2013.aspx> [26.05.2014].

2009 noch mit 72 Prozent der Stimmen einen deutlichen Sieg davongetragen, so konnte er dieses Mal seinen Wahlkreis nur mit knappem Vorsprung verteidigen.³⁰ Insgesamt sorgte die als wahlentscheidend geltende Auszählung der 80 Sitze in Uttar Pradesh für eine weitere Überraschung, als die BJP die kühnsten Prognosen deutlich übertraf und mehr als 73 Sitze gewinnen konnte. Rahul Gandhi gilt politisch, gerade im Vergleich zu Modi, als unerfahren und war nie formelles Mitglied der Regierung. Die in ihn gesetzten Hoffnungen, die Partei zu modernisieren und insbesondere junge Wählerschichten anzusprechen, konnte er nicht erfüllen. Auch seine Mutter Sonia, die als Vorsitzende der Kongresspartei erheblichen Einfluss auf die Regierung Singh hatte ausüben können, setzte ebenfalls kaum Akzente im Wahlkampf. Erst in der Schlussphase konnte Rahuls Schwester Priyanka den Wahlkampf vorübergehend beleben. Inwiefern sich die INC-Führung in den kommenden Jahren der Opposition verändern wird, wird im Wesentlichen von der zukünftigen Rolle Sonia Gandhis abhängen, deren Parteivorsitz 2015 enden soll.³¹ Nur wenige Tage nach der Niederlage boten Mutter und Sohn den Mitgliedern des zentralen Kongress-Führungskomitees den Rücktritt von sämtlichen Parteiämtern an, was das Komitee jedoch ablehnte.³² Die Abwahl der Regierung und des INC wurde noch einmal Anfang Juni in ihrer ganzen Tragweite deutlich, als Rahul Gandhi den ihm angetragenen Vorsitz des INC in der Opposition zugunsten von Mallikarjun Kharge ablehnte, der in den letzten Jahren kaum innerhalb der Parteihierarchie in Erscheinung getreten war und nicht dem engeren Führungszirkel um Sonia Gandhi angehört.

Die in Rahul Gandhi gesetzten Hoffnungen, die Partei zu modernisieren und insbesondere junge Wählerschichten anzusprechen, konnte er nicht erfüllen.

Das Abschneiden der nach den Regionalwahlen im Dezember 2013 vorübergehend an die Regierung in Delhi gelangten Aam Aadmi Partei (AAP) ist eine weitere Überraschung:

30 | Rohini Sing, „Lok Sabha polls 2014: Narendra Modi's Amethi rally under Election Commisison scanner“, *The Economic Times*, 12.05.2014, <http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-05-12/news/49795198> [26.05.2014].

31 | Anlässlich der Ernennung ihres Sohns Rahul zum stellvertretenden Vorsitzenden des INC im Januar 2013 hatte die inzwischen 68-jährige Sonia Gandhi zudem verkündet, mit ihrem 70. Lebensjahr die Politik zu verlassen.

32 | „CWC rejects Sonia Gandhi, Rahul's offer to resign“, *The Times of India*, 20.05.2014, <http://timesofindia.indiatimes.com/Home/Lok-Sabha-Elections-2014/News/articleshow/35353957.cms> [26.05.2014].

Mit keinem einzigen Sitz aus Delhi musste die neugegründete Protestpartei unter ihrem Vorsitzenden Arvind Kejriwal mit der Kongresspartei gleichziehen und das Feld für die BJP räumen, die alle sieben Sitze gewinnen konnte. Landesweit kam die AAP lediglich auf vier Sitze. Kejriwal unterlag, wie der INC-Kandidat Ajay Rai im Wahlkreis Varanasi, Uttar Pradesh, deutlich Narendra Modi, der neben der als stimmensicher geltenden konservativen Hindu-Hochburg auch im Wahlkreis Vadodara, Gujarat, als mit Abstand stärkster Kandidat und Sieger hervorging.³³ Mit deutlichen Gewinnen gingen zwei weitere Regionalparteien, die zuletzt keinem der beiden Koalitionsbündnisse UPA bzw. NDA angehört hatten, aus den Wahlen hervor: Die AIADMK aus dem südindischen Tamil Nadu unter der dortigen Chief Ministerin Jayalalitha Jayaram gewann 37 von 39 Sitzen, während ihre Amtskollegin, die Regierungschefin des Bundesstaates Westbengalen, Mamata Banerjee, mit ihrer Trinamool Congress Partei (TMC) 33 der 40 Sitze sichern konnte.

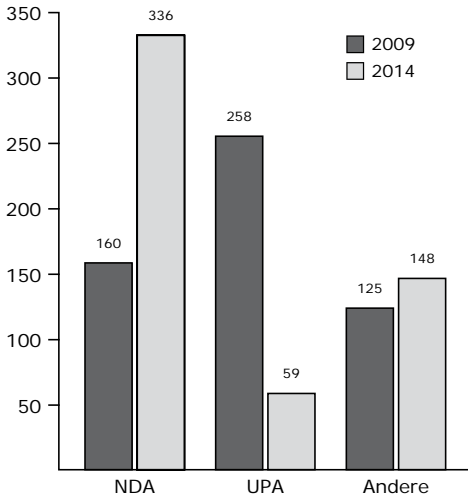
ERFOLGSDRUCK DER NEUEN REGIERUNG

Die BJP und Wahlsieger Modi stehen nunmehr vor folgenden Herausforderungen: Gemäß indischer Verfassung wurde die BJP als stärkste Partei von Präsident Mukherjee mit der Regierungsbildung beauftragt. Sie wird trotz ihrer absoluten Mehrheit versuchen, in einer Koalition zu regieren und dabei ihr bestehendes NDA-Bündnis (nach Stimmauszählung 332 Abgeordnete) zu erweitern. Dabei kann sie sich auf die Unterstützung ihrer Koalitionspartner wie der hindu-nationalistischen Shiv Sena-Partei im Bundesstaat Maharashtra (18 Abgeordnete) und der beiden regionalen Parteien aus Andhra Pradesh, Telugu Desam Partei (16 Abgeordnete) und Telangana Rashtra Samithi (13 Abgeordnete), verlassen, die mit der kürzlich vollzogenen Teilung des Bundesstaates Andhra Pradesh³⁴ einen spürbaren Aufwind erhalten haben.

33 | Unerwartet war ebenfalls der Verlust aller Sitze der Bahujan Samaj Partei (BSP) unter der viermaligen Chief Ministerin von Uttar Pradesh, Mayawati, deren Hauptwählerschaft die Schicht der Kastenlosen ist.

34 | Seit 2. Juni 2014 per Parlamentsbeschluss und Zustimmung des indischen Präsidenten in die beiden Bundesstaaten Telangana und Andhra Pradesh geteilt.

Abb. 4

Stimmenanteil der Koalitionen 2009 und 2014

Quelle: ECI, Fn. 1.

Die BJP wird versuchen, ihre NDA-Allianz zu erweitern. Wenn sie nicht nur in der Lok Sabha, sondern auch in der zweiten Parlamentskammer, dem Oberhaus (Rajya Sabha, 245 Sitze), die Mehrheit stellen würden, könnten sie im parlamentarischen Betrieb die Interventionskraft der Opposition minimieren. Diese hält aktuell noch unter dem Banner der UPA-Koalition 80 Sitze, die sich aber aufgrund der Wahlniederlage des INC neu bilden wird. Mit derzeit 67 Mandatsträgern im Oberhaus ist die BJP im Zusammenspiel mit ihren alten und neuen NDA-Partnern auch auf die außerkoalitionäre Unterstützung durch Parteien wie der BJD, der TRS oder dem YSR Congress angewiesen.³⁵ Diese strukturelle Minderheit im Oberhaus wird die BJP aller Voraussicht nach erst 2016 umkehren können, wenn etwa ein Drittel seiner Abgeordneten³⁶ durch ein Auslaufen ihrer Mandate neugewählt wird.

35 | „BJP’s minority problem to continue in Rajya Sabha“, *The Economic Times*, 20.05.2014, <http://economictimes.india-times.com/articleshow/35355222.cms> [26.05.2014].

36 | 233 Abgeordnete der Rajya Sabha vertreten die Bundesstaaten und werden von diesen proportional nach ihrer Bevölkerungsgröße gewählt, zwölf Abgeordnete werden vom Staatspräsidenten ernannt.

Im Vorfeld der Wahlen und trotz der am Ende fast vollständigen Durchdringung und Einschwörung der Partei („Die Partei ist Modi“) auf den Spitzenkandidaten blieb bis zuletzt offen, ob die innerparteilichen Kreise um die Parteigranden Lal Krishna Advani und Murli Manohar Joshi und Teile des der BJP nahestehenden hindu-nationalistischen Verbandes Rashtriya Swayamsevak Sangh (RSS) nach den Wahlen innerparteilich gegen Modi opponieren könnten. Doch dessen überdeutlicher Sieg und die schnelle Regierungsbildung lassen dies derzeit unwahrscheinlich erscheinen. Zudem hat es Modi geschickt verstanden – zumindest dem Anschein nach –, zeitweilig eine Eingliederung Advanis und Joshis in die neue Regierung voranzutreiben. Spekulationen, wonach Advani zum neuen Parlamentssprecher ernannt werden sollte und Joshi als Kandidat für das Verteidigungsressort kursierte, stellten sich als falsch heraus. Keiner von beiden wurde mit einem Posten im Kabinett betraut. Eine Positionierung Advanis als Vorsitzender des NDA-Bündnisses gilt als unwahrscheinlich, da Modi selbst diese einflussreiche Stellung anstrebt, wie auch grundsätzlich die machtpolitischen Rahmenbedingungen durch seine Vormachtstellung in allen Schlüsselpositionen der neuen Regierung geprägt sein werden.

Statt wie zuletzt 81 Mitglieder wird das Kabinett neben Modi zunächst 44 und in den kommenden drei Monaten voraussichtlich bis zu 60 Posten umfassen.

Die Aufstellung des neuen Regierungskabinetts erfolgte mit der Vereidigung Modis als neuer Premierminister Indiens.³⁷ Wie bereits im Wahlkampf von der BJP unter der Formel „Minimum government, maximum governance“ angekündigt, wird die neue Regierung schlanker sein: Statt wie zuletzt 81 Mitglieder wird das Kabinett nach Zusammenlegungen und Umstrukturierungen neben Modi als Premierminister zunächst 44 und in den kommenden drei Monaten voraussichtlich bis zu 60 Posten umfassen. Dem stehen führende BJP-Politiker zur Verfügung: Arun Jaitley, seit 2009 BJP-Fraktionschef in der Rajya Sabha, wird das zentrale Finanzressort sowie in einer vorläufigen Doppelzuständigkeit auch das Verteidigungsministerium übernehmen. Die bisherige BJP-Fraktionsvorsitzende in der Lok Sabha,

37 | Modi hatte auf den 21. Mai als Termin für die Kabinettsbildung gedrängt, was jedoch von Kongressseite mit Verweis auf den gleichzeitig stattfindenden 23. Jahrestag der Ermordung von Ex-Premierminister Rajiv Gandhi scharf zurückgewiesen worden war.

Sushma Swaraj, die ebenfalls bereits Ministerialerfahrung in der BJP-geführten Vajpayee-Administration (1998 bis 2004) sammeln konnte, wird Außenministerin und fügt sich damit hinter Rajnat Singh an dritter

Stelle in der Hierarchie der Regierung ein.

Darüber hinaus kann die BJP eine Reihe regierungserfahrener Senioritäten vorweisen.

So gehört der ehemalige BJP-Präsident Venkaiah Naidu als Minister für Parlamentarische

Angelegenheiten zum inneren Führungszirkel. Gujarats Energieminister Saurabh Patel und Yashwant Sinha, ehemaliger Außenminister, gehören unter anderem zum Kreis möglicher zukünftiger Mandatsträger.

Die BJP hat regierungserfahrene Senioritäten. So gehört der ehemalige BJP-Präsident Venkaiah Naidu als Minister für Parlamentarische Angelegenheiten zum inneren Führungszirkel.

Jüngstes Kabinettsmitglied ist die 38-jährige ehemalige Schauspielerin und stellvertretende BJP-Vorsitzende Smriti Irani als Ministerin für Arbeitsplanung und -entwicklung. Obwohl sie die Kandidatenwahl im Stammwahlkreis der Gandhis knapp gegen Rahul Gandhi verloren hatte und wie Arun Jaitley keinen Sitz in der Lok Sabha beanspruchen kann, galten beide bereits vor der Wahl als Mitglieder der Rajya Sabha als Topkandidaten für Kabinettsposten. Mit der Ernennung von General Vijay Kumar Singh zum Staatsminister für die Nordost-Gebiete und mit Staatssekretärfunktion³⁸ unter der künftigen Außenministerin Swaraj betritt ein ehemaliger und vielleicht Indiens populärster Armeechef (2010 bis 2012) die politische Bühne: Kumar war nach seinem Militärdienst nach anfänglichen Sympathiebekundungen für die Protestbewegung um Anna Hazare erst im März diesen Jahres der BJP beigetreten. Sein Mandat hatte er mit großem Vorsprung mit dem landesweit höchsten Stimmanteil nach Narendra Modis zweifachem Wahlkreissieg erlangt.³⁹ Die 74-jährige Dr. Najma Heptullah, die als Großnichte des Unabhängigkeitskämpfers Maulana Abul Kalam Azad der indischen Staatsgründerelite angehört, ist das einzige muslimische Kabinettsmitglied in der

38 | Ein Minister of State (MoS Independent Charge) wirkt als Kabinettsmitglied eigenständig in zugeteilten Ressorts und untersteht direkt dem Premierminister. Hingegen ist ein Minister of State direkt einem Kabinettsminister auf Staats- oder Unionsebene beigeordnet.

39 | „Gen VK Singh: MoS for Development of North Eastern Region, External Affairs and Overseas Indian Affairs“, *India Today*, 26.05.2014, <http://indiatoday.intoday.in/story/modi/1/363625.html> [26.05.2014].

neuen Regierung und verantwortet künftig das Ressort für Minderheitenangelegenheiten.⁴⁰



Vereidigung des neuen Premierministers am 27. Mai: Das deutliche Votum für Modi und die BJP drückt den Wunsch nach einer stabilen Regierung aus. | Quelle: Photo Division (Indisches Ministerium für Information und Rundfunk) via Narendra Modi ©©©.

ZWISCHEN AUFBRUCHSTIMMUNG UND ERWARTUNGSDRUCK

Insgesamt setzen die Parlamentswahlen 2014 ein wichtiges Zeichen für Indien und seine zukünftige Entwicklung – als das nach China bevölkerungsreichste Land der Welt, als aufstrebende Wirtschaftsmacht und selbstbewusste geopolitische Regionalmacht: Das deutliche Votum für Modi und die BJP drückt vor allem den Wunsch einer Mehrheit im Land nach einer stabilen Regierung aus, die zuletzt von politischem Stillstand geprägt war. Entsprechend setzen die Wahlen und der Regierungswechsel eine lange nicht mehr in dieser Deutlichkeit spürbar gewesene Aufbruchstimmung frei. Gleichzeitig werden Modi und seine Regierung ihre Amtsgeschäfte unter einem erheblichen Erwartungsdruck beginnen, ihre Wahlversprechen rasch einzulösen. Allem voran gilt es, eine Reform der Bürokratie und die Bekämpfung von Korruption sowie den zügigen Ausbau der Infrastruktur und der Energieversorgung des Landes entschieden voranzutreiben. Indiens neue Regierung muss

40 | Nachdem sie seit 1986 bei bislang jeder Wahl in die Rajya Sabha gewählt wurde, dann jedoch 2007 vergeblich bei den Präsidentschaftswahlen als NDA-Kandidatin für das Amt des Vizepräsidenten von Indien antrat, nimmt sie nunmehr wieder, nicht zuletzt aufgrund ihrer Seniorität und ihrer prominenten muslimischen Abstammung, eine zentrale Rolle im neuen Kabinett ein.

ebenso bald Erfolge im Bereich wirtschaftlicher Reformen vorweisen: Nur durch einen entschiedenen Abbau von Handels- und Investitionshemmnissen kann der Regierungschef besonders gegenüber ausländischen Anlegern und potenziellen Handelspartnern die Investitionsattraktivität Indiens steigern. Der soziale Leitgedanke für eine inklusive Entwicklung Indiens, den die BJP in ihrem Wahlmanifest auf die Formel „Partizipation für alle, Entwicklung für alle!“⁴¹ brachte, wird sich nur als Resultat eines stabilen Wirtschaftswachstums und einer Modernisierung des Landes voll entfalten können.

Außenpolitisch wird Modi an seinem Versprechen gemessen werden, im Umgang mit Pakistan und China den von Premierminister Atal Bihari Vajpayee seinerzeit vorgegebenen, auf Ausgleich angelegten Kurs fortzuführen. Ein positives Signal in diese Richtung war die Einladung an Pakistans Premier Nawaz Sharif zur Einführung der neuen Regierung, noch bevor Modi sein Amt übernommen hatte. Dieser diplomatische Coup in den zuletzt brach liegen-

den bilateralen Annäherungsbemühungen weckt jedoch auch hohe Erwartungen, die am 26. Mai im Garten des Präsidentenpalastes vor den Augen der Weltöffentlichkeit vollzogene Geste der Aussöhnung zwischen

Auch wenn das Zusammentreffen der Regierungschefs Indiens und Pakistans symbolischen Wert aufweist, hat Modis Bruch mit dem Protokoll in Indien große Sympathien hervorgerufen.

Indien und Pakistan mit Nachdruck zu vertiefen. Auch wenn das Zusammentreffen der Regierungschefs Indiens und Pakistans überwiegend symbolischen Wert aufweist, hat Modis Bruch mit dem Protokoll, das nach Amtseinführung erst eine Unterrichtung des neuen Premierministers durch den Nationalen Sicherheitsrat,⁴² die Befehlshaber der Teilstreitkräfte und die Mitglieder des Joint Intelligence Committee aller Geheimdienste zum Stand der bilateralen Beziehungen vorsieht, in Indien große Sympathien hervorgerufen. Und mit Blick auf Deutschland sei abschließend erwähnt, dass die traditionell guten Beziehungen zu Indien, die ein großes beiderseitiges Interesse an intensivierten Handels- und Wirtschaftsbeziehungen kennzeichnet, von

41 | BJP, „Election Manifesto 2014. Eek Bharat, Shreshtha Bharat“ (Ein Indien, edles Indien), 07.04.2014, <http://bjpelectionmanifesto.com/pdf/manifesto2014.pdf> [26.05.2014].

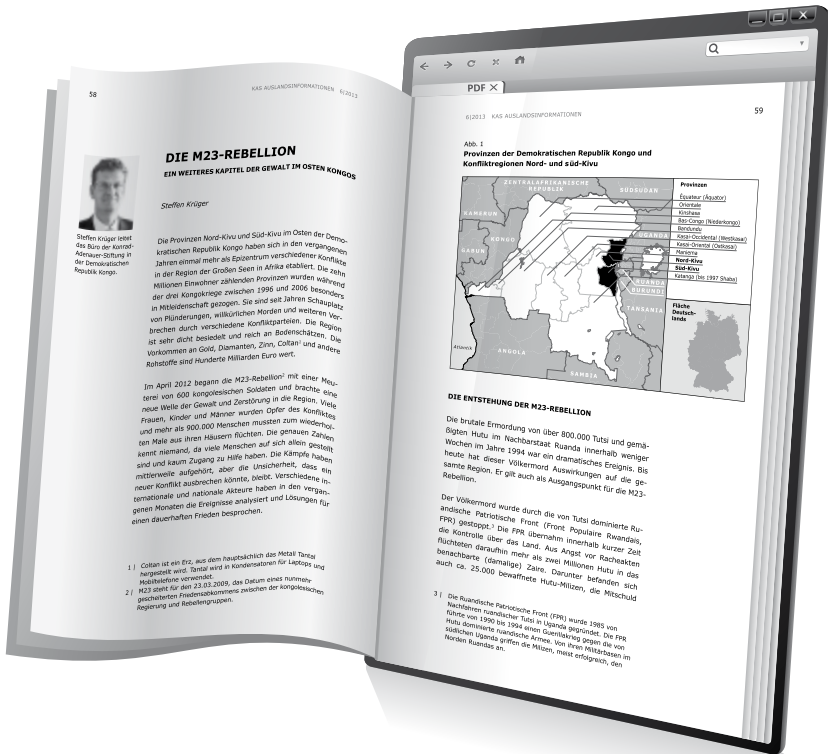
42 | Der Nationale Sicherheitsrat (NSC) war bezeichnenderweise von Atal Bihari Vajpayee selbst im November 1998 gegründet und zum zentralen Entscheidungsgremium für sicherheitspolitische Fragen ausgebaut worden.

ernsthaften Bemühungen der Regierung in Delhi weiter profitieren können. So könnte durch Bürokratieabbau, geringere Besteuerungen sowie mehr Rechtssicherheit ein investitionsfreundlicheres Klima geschaffen werden. Wie sich das Verhältnis beider Länder konkret gestalten wird, lässt sich allerdings erst beurteilen, wenn sich Modi und sein Kabinett in ihre Amtsgeschäfte eingelebt haben.

Auslandsinformationen online

Die aktuellen Auslandsinformationen schon vor der gedruckten Ausgabe und sämtliche Beiträge seit 1995:

www.kas.de/auslandsinformationen



deutschsprachige Ausgabe
kas.de/auslandsinformationen

Gedruckte Ausgabe abbestellen: redaktion-auslandsinformationen@kas.de



Konrad
Adenauer
Stiftung

6|14



Konrad
Adenauer
Stiftung