

Stefan Mair

Blockierte Demokratien in Afrika

Der Fall Simbabwe

■ Einleitung

Der Beginn der Nationalkonferenz in Benin und das Ende des Einparteienstaates in Sambia im Jahr 1990 werden gemeinhin mit dem Beginn der Demokratisierungswelle in Afrika südlich der Sahara gleichgesetzt. Zwölf Jahre nach diesen Ereignissen ist die Zwischenbilanz gemischt. Wenige Staaten können Fortschritte hin zur Konsolidierung des demokratischen Systems verzeichnen. Einige andere erlitten eine Restauration autoritärer Verhältnisse oder glitten ab in Bürgerkriegschaos und Staatszerfall. Die Mehrheit der Staaten, die in den vergangenen Jahren demokratische Reformen durchgeführt haben, lassen sich jedoch als blockierte Demokratien bezeichnen – als politische Systeme, die formaldemokratische Strukturen aufweisen, die aber dem Gehalt nach kaum Demokratien sind: Systeme, in denen Regierungen erfolgreich durch Manipulation und Repression einen Machtwechsel verhindert haben; in denen unter der Hülle des Mehrparteiensystems klientelistische und neopatrimoniale Machtverhältnisse vorherrschen; in denen Partizipation, Wettbewerb, Menschenrechte und bürgerliche Freiheiten elementaren Einschränkungen in der Praxis unterliegen; in denen Rechtsstaatlichkeit kaum gewährleistet ist; in denen die Exekutive alle anderen staatlichen Gewalten dominiert und in denen antidemokratische Normen die politische Kultur beherrschen.

Einiges wurde mittlerweile über blockierte Demokratien geschrieben, nur selten wurde jedoch ver-

■ Zwölf Jahre Demokratisierung in Afrika

■ Komparativer Ansatz

sucht, in einem komparativen Ansatz Gemeinsamkeiten und Unterschiede blockierter Demokratien in Afrika zu analysieren. Die Fallstudie Simbabwe steht in einer Reihe mit Fallstudien über blockierte Demokratien in Kenia, in Nigeria, in Burkina Faso und in Mosambik. Die Analysen werden jeweils von einem zweiköpfigen Autorenteam erarbeitet – einem deutschen Wissenschaftler und einem Kollegen aus dem jeweiligen Untersuchungsland. Der Analyse wird dabei eine gemeinsame Überprüfungsliste zugrunde gelegt, die auf einen Vorschlag von Theodor Hanf zurückgeht (Theodor Hanf, Hg., *Watching Democracy at Work*, Freiburg 1999) und von Siegmarschmidt sowie Stefan Mair überarbeitet wurde. Dabei soll die Bewertung des Stands der Demokratie nicht nur eine statische Momentaufnahme sein, sondern die dynamische Entwicklung des Demokratisierungsprozesses seit 1990 reflektieren.

■ Empirische Grundlage

Empirische Grundlage der Studien sind zum einen die permanente Beschäftigung des afrikanischen Mitautors mit der politischen Entwicklung des Landes, zum anderen die Gespräche, die der deutsche Mitautor während eines zehntägigen Forschungsaufenthalts im Lande führte. Im Falle Simbawbes wurden hierbei 32 strukturierte Interviews mit Vertretern von Politik, Justiz, Wissenschaft, Medien, Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen (NRO) geführt. Dies geschah im Vorfeld der Präsidentschaftswahl vom März 2002, im Oktober/November 2001. Die Erkenntnisse dieser Gespräche wurden mit dem Vertreter der KAS in Simbabwe, Toni Bösl, sowie mit dem simbabwischen Mitautor, Masipula Sithole, erörtert. Sithole verfügt als Professor für politische Wissenschaft an der University of Zimbabwe und als Direktor des Mass Opinion Institute nicht nur über tiefe Einblicke in die Politik Simbawbes, sondern hat sich selbst auch aktiv im Demokratisierungsprozess engagiert. Dies und der staatliche Verfolgungsdruck, den das Regime verschärft seit Ende 2001 ausübte, machte es leider unmöglich, den ursprünglichen Zeitplan zur Erstellung der Studie einzuhalten. Ex post war ihre Fertigstellung nach der Präsidentschaftswahl eine glückliche Fügung, da sie einen etwas distanzierteren Blick und die Einordnung dieses Ereignisses in die Demokratiebilanz erlaubt.

■ Die Ausgangsbasis bis Anfang der neunziger Jahre

Im Vergleich zu anderen afrikanischen Staaten galt Simbabwe in den achtziger Jahren als eine Insel der Seligen. Politische Stabilität nach dem Ende des Bürgerkrieges 1979, die Aussöhnung zwischen Schwarz und Weiß, die massive Ausdehnung des Bildungs- und Gesundheitswesens zugunsten der lange benachteiligten afrikanischen Bevölkerung, Nahrungsmittelsicherheit, Erfolge bei der Entwicklung des Kleinbauernsektors, eine relativ diversifizierte und industrialisierte Wirtschaft sowie ein regional und international geachteter Präsident zeichneten das Land aus. Die Regierung erfreute sich einer ausreichend breiten Unterstützung, dass sie sich ihren Kritikern gegenüber relativ loyal und souverän zeigen konnte. Die große Ausnahme in dieser Erfolgsgeschichte war die brutale Niederschlagung einer Rebellion von Ndebele-Dissidenten, vor allem Ex-Kämpfer der PF-ZAPU, Mitte der achtziger Jahre. Die Angaben, wie viele Personen bei den Säuberungsaktionen der berüchtigten 5. Brigade der simbabwischen Armee ums Leben kamen, variieren zwischen 15 000 und 30 000. Die Massaker der Armee im Matabeleland haben zu einer tiefen Entfremdung der Mehrheit der Ndebele vom simbabwischen Staat geführt. Daran änderte auch die Vereinigung der Regierungspartei ZANU-PF, die in ihrer Führung und Mitgliedschaft von der Bevölkerungsmehrheit der Shona dominiert wurde, mit der Ndebele geführten Oppositionspartei PF-ZAPU im Jahre 1987 wenig.

Nach dem Zusammenschluss beider Parteien, dem sogenannten *unity accord*, war Simbabwe de facto ein Einparteienstaat. Zugleich verabschiedete sich Simbabwe auch vom parlamentarischen System. An die Stelle eines Präsidenten mit Repräsentativfunktionen und eines Premierministers als Regierungsführer trat ein Exekutivpräsident. Der ehemalige Premier Robert Mugabe wurde zum Staats- und Regierungsoberhaupt. 1989 wurde die zweite Kammer des Parlaments, der Senat, abgeschafft. Mugabes Versuch, Simbabwe 1990 zum Einparteienstaat zu erklären, scheiterte am Widerstand des Politbüros der Regierungspartei ZANU-PF.

■ Massaker auf der Insel der Seligen

■ Der *unity accord*

■ Das Aufziehen der Krise Ende der achtziger Jahre

Mugabe musste Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre weitere Niederlagen erleben. Die neu gegründete Oppositionspartei, ZUM, konnte 1990 auf Anhieb fast 20 Prozent der Stimmen bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen erzielen. Die Wahlbeteiligung hatte zugleich rapide abgenommen. Studenten und Gewerkschaften protestierten auf der Straße gegen die Regierung. Ein gewaltiger Korruptionsfall erschütterte die Regierung und wachsende Staatsverschuldung zwang sie zur Einleitung eines wirtschaftlichen Strukturanpassungsprogramms, das gleichbedeutend mit dem Abschied von den marxistisch-leninistischen Idealen der Befreiungsbewegung war. Zunehmende Spannungen zwischen Regierung und Justiz sowie die Degeneration des Parlaments zur Beurkundungsinstanz von Regierungsvorlagen waren weitere Anzeichen der Krise, in die das simbabwische formaldemokratische Mehrparteiensystem Ende der achtziger Jahre gerutscht war. Dennoch gilt festzuhalten, dass im Vergleich zur heutigen Situation und im Vergleich zur damaligen Lage in den meisten afrikanischen Ländern sich das Simbabwe des Jahres 1990 durch Gewährleistung der meisten Menschen- und Bürgerrechte sowie durch Rechtsstaatlichkeit auszeichnete. Erhebliche Defizite gab es bei der politischen Partizipation und beim politischen Wettbewerb sowie bei der Gewaltenteilung. Der heute die politische Agenda dominierende Konflikt um die Umverteilung des weißen Landbesitzes spielte vor zwölf Jahren noch eine sekundäre Rolle – vor allem, weil die Verfassung des Lancaster-House-Abkommens Enteignungen bis 1990 weitgehend verbot.

■ Analyse der Demokratiebilanz anhand der Untersuchungskategorien

■ Kriterien

Dies war die Ausgangssituation 1990. Auf den ersten Blick hat sich ihr gegenüber politisch in den vergangenen zwölf Jahren fast alles zum Schlechteren gewandt. Diese Wahrnehmung hält jedoch einer sorgfältigen Überprüfung anhand der Kriterien Menschen- und Bürgerrechte, Rechtsstaatlichkeit, Partizipation, politischer Wettbewerb, Gewaltenteilung und politische Kultur nicht stand.

■ Niedergang der Menschen- und Bürgerrechte

Konstitutionell hat sich in Bezug auf Menschen- und Bürgerrechte in Simbabwe seit 1990 wenig geändert. Die Verfassung garantiert nach wie vor interna-

tional übliche Normen, ohne dabei Minderheiten zu diskriminieren. Rechtlich hat sich die Situation jedoch verschlechtert. Der Anfang 2002 vom Parlament verabschiedete Access to Information and Protection of Privacy Act schränkt das Recht auf Meinungsäußerung schwerwiegend ein. Der zur gleichen Zeit erlassene Public Order and Security Act geht zwar in seinem repressiven Charakter nur wenig über den des durch ihn ersetzten Law and Order (Maintenance) Act hinaus. Aber seine Verabschiedung in einer Phase, in der die Bevölkerung nicht weniger Bürgerrechte, sondern mehr erwartet, steht im scharfen Kontrast zum historischen Kontext des letzteren. Der Law and Order (Maintenance) Act wurde von der Kolonialregierung zur Unterdrückung der schwarzen Bevölkerungsmehrheit erlassen. Die Verschlechterung der Menschen- und Bürgerrechtssituation in Simbabwe erstreckt sich jedoch nicht nur auf die rechtliche Ebene. In der Praxis fiel sie noch weitaus heftiger aus. Die Verstöße gegen diese Rechte durch die Staatsorgane, besonders durch die Polizei und den Geheimdienst, haben sich seit Mitte der neunziger Jahre, insbesondere seit dem Jahr 2000 vervielfacht. Noch bedeutsamer war jedoch die Errichtung eines informellen Kontroll- und Repressionsapparats durch Kriegsveteranen und Jugendmilizen der ZANU-PF parallel zu dem der Staatsorgane. Unterstützt und gesteuert von der Führung der Regierungspartei haben sie in weiten ländlichen Gebieten ein Terrorregime errichtet, das essenzielle Bürger- und Menschenrechte ignoriert. Es richtet sich nicht nur gegen die Anhänger und Aktivisten der politischen Opposition, sondern auch gegen die verbliebenen weißen Großfarmer.

Diese bedauernswerte Entwicklung wird in ihrer negativen Dimension nur noch übertroffen vom Verfall der Rechtsstaatlichkeit in Simbabwe. Im Jahr 1990 galt sie allgemein als gewährt. Nicht nur im innerafrikanischen Vergleich, sondern auch gegenüber anderen Ländern des Südens schnitt Simbabwe in Bezug auf die Unabhängigkeit der Gerichte und die Rechtsdurchsetzung außerordentlich gut ab – trotz des Missmuts, den einige Gerichtsentscheidungen in der Regierung erzeugten. Seit Mitte der neunziger Jahre änderte sich dies grundlegend. Die Regierung hat seither den obersten Richter des Landes zum vorzeitigen Rücktritt genötigt, ihn und andere ausgeschie-

**Der Zusammenbruch
des Rechtsstaats**

dene Richter der beiden oberen Gerichtshöfe (High Court und Supreme Court) durch loyale Gefolgsleute ersetzt, deren Urteile, wenn sie dennoch der Regierungspolitik widersprachen, ignoriert und Polizei sowie Lokaladministration dazu angehalten, die Umsetzung der Rechtsprechung zu verweigern. Die von der Regierung mittlerweile gezeigte Verachtung für das Rechtssystem ermunterte eine große Bandbreite von Akteuren dazu, ihm ebenfalls mit Geringschätzung zu begegnen – nicht nur Kriegsveteranen und Jugendmilizen, sondern auch herkömmliche Verbrecher, soziale Randgruppen und verarmte Kleinbauern. Dies führte wiederum zu einem signifikanten Anstieg der Kriminalität in Simbabwe.

Simbabwes Verfassung garantiert allgemeine, freie, gleiche und geheime Wahlen. Die Wahlen der Jahre 1990, 1995, 1996 und 2000 waren jedoch erheblich durch Manipulationen und Gewaltausübung der Regierungspartei beeinträchtigt. Die ZANU-PF hat darüber hinaus nie gezögert, Staatsmittel und die Regierungskontrolle über die öffentlichen Medien für ihre Wahlkampagnen zu missbrauchen. Von fairen Ausgangsbedingungen für alle konkurrierenden Kandidaten und Parteien konnte deshalb in Simbabwe nie die Rede sein. Dennoch stehen die Vorfälle vor und während der Präsidentschaftswahl vom März 2002 für eine neue Qualität der regierungsgesteuerten Wettbewerbsverzerrung. Die systematische Vorgehensweise, der Umfang und die Intensität der Manipulation und der Einschüchterung war in dem Land bisher ohne Beispiel. Der General Laws Amendment Act, wenige Wochen vor der Wahl verabschiedet, bedeutet darüber hinaus eine schwerwiegende Verschlechterung der rechtlichen Voraussetzungen für die Wahlteilnahme. Andererseits vergrößerte der Aufstieg einer glaubwürdigen und vitalen Oppositionspartei die Bereitschaft der Wähler, sich an der politischen Willensbildung zu beteiligen. Dies spiegelt sich gegenüber der Wahl des Jahres 1996 in deutlich gestiegenen Wahlbeteiligungen in den Jahren 2000 und 2002 wider. Erstmals seit dem Zusammenschluss von ZANU-PF und PF-ZAPU bot sich den Wählern eine reale politische Alternative. Eine weitere positive Veränderung der Partizipationsmöglichkeiten erfolgte in den vergangenen zwölf Jahren durch die Umsetzung der Reform der Lokalverwaltung von 1990. Sie stärkte

die repräsentativen Organe dieser Verwaltung und verbesserte sowohl Umfang als auch Qualität der lokalen Beteiligung an politischen Entscheidungen. Gerade dieses neue System der Dezentralisierung war jedoch in den vergangenen beiden Jahren Ziel der Attacken von Kriegsveteranen und Jugendmilizen.

Die Gründung und Etablierung der MDC markiert nicht nur eine entscheidende Veränderung in den Partizipationsmöglichkeiten hin zum Besseren, sondern auch eine Verschärfung des politischen Wettbewerbs. Bis Ende der neunziger Jahre sah sich die Regierungspartei einer fragmentierten, überalterten, wenig glaubwürdigen Opposition gegenüber. Die neue Herausforderung durch die MDC ließ sie allerdings nicht nur verstärkt zu illegalen und unfairen Formen des Wettbewerbs Zuflucht suchen. Sie führte auch zu intensivierten Bemühungen, die Partei zu einem geschlossenen Block zu formieren. Kritische Stimmen und abweichendes Verhalten wurden noch weniger toleriert als zuvor, interne Kritiker ruhig gestellt oder marginalisiert.

Diese Entwicklung kontrastiert mit dem Aufstieg der simbabwischen Zivilgesellschaft seit den frühen neunziger Jahren. Deren Organisationen waren lange unterentwickelt und politisch kaum aktiv – insbesondere, wenn man sie mit jenen anderer afrikanischer Staaten vergleicht und den relativ hohen sozioökonomischen Entwicklungsstand Simbabwe bedenkt. In den vergangenen zehn Jahren ist nicht nur eine Vielzahl von NROs entstanden, diese sind auch zum Konflikt mit der Regierung bereit. Die seit jeher einflussreichen Interessengruppen des Landes haben sich zunehmend mit der sich politisierenden Bürgerrechtsbewegung verbündet. Ein großer Erfolg der Zivilgesellschaft war die Gründung der National Constitutional Assembly, innerhalb derer sich eine Vielzahl heterogener Gruppen auf das gemeinsame Ziel einer Verfassungsänderung verständigen konnte. Mit dieser Entwicklung ging die Stärkung der unabhängigen Presse einher. Simbabwe verfügt erstmals seit der Unabhängigkeit über eine regierungskritische und wirtschaftlich rentable Tageszeitung sowie über weitere unabhängige Wochenzeitungen. Die Meinungsvielfalt der Presse wird jedoch durch den kürzlich verabschiedeten Access to Information and Private Protection Act, durch die Verhaftung und Bedrohung von

■ **Mehr Wettbewerb,
weniger Fairness**

■ **Aufstieg der Zivilge-
sellschaft**

■ **Wiederbelebtes Parlament, entmannte Justiz**

Journalisten, durch wirtschaftlichen und rechtlichen Druck auf die Herausgeber, durch die Zerstörung von Druckereien und Störung ihres Vertriebs vehement beeinträchtigt. Zudem behielt die Regierung entgegen der Rechtsprechung ihre Monopolkontrolle über die elektronischen Medien.

Simbabwes Verfassung verwischt die Klarheit der Gewaltenteilung, indem sie den Exekutivpräsidenten als Bestandteil der Legislative definiert und indem sie verfügt, dass nur Abgeordnete Regierungsgeschäften übernehmen dürfen. Letzteres führt dazu, dass etwa ein Drittel des Organs, das die Regierung kontrollieren soll, dieser angehört. Der Präsident erfreut sich einer enormen Machtfülle einschließlich des Privilegs, ein Fünftel der Parlamentsmitglieder direkt oder indirekt ernennen zu können. Der Präsident nutzte seine Macht zu einer Serie von Verfassungsänderungen, die seine Position gegenüber den anderen Gewalten weiterhin stärkten. Die Tatsache, dass das Parlament für 13 Jahre nahezu oppositionsfrei war, ließ es zu einer Beurkundungsbehörde der Gesetzesvorlagen der Regierung verkommen. Dennoch gilt es festzuhalten, dass die Parlamentsreform des Jahres 1997 zumindest die Kontrollmöglichkeiten der Legislative stärkte. Nach dem Wahlerfolg der MDC im Jahr 2000 verwandelte sich das Abgeordnetenhaus zumindest in ein lebendiges Forum für die nationale politische Debatte, wenn es auch nach wie vor der Exekutive hoffnungslos unterlegen ist. Die geringfügigen Verbesserungen in der Machtbalance zwischen Exekutive und Legislative werden jedoch überschattet von der fundamentalen Schwächung der Justiz gegenüber der Exekutive (siehe oben).

■ **Gestärkte, aber bedrohte Lokalverwaltung, wachsamere Gebergemeinschaft**

Die dadurch erfolgten Verschlechterungen in der horizontalen Gewaltenteilung können bei weitem nicht durch Geländegewinne in der vertikalen Gewaltenteilung ausgeglichen werden. Hier hat die Reform der Lokalverwaltung die Position der dezentralen gegenüber der zentralen Ebene signifikant gestärkt, wenn sich auch die weiterhin bestehende finanzielle Abhängigkeit und das Kompetenzgefälle zu Lasten der Lokalverwaltung auswirkt. Am stärksten wird die Reform allerdings durch die Aktivitäten der Kriegsveteranen und der Jugendmilizen in den ländlichen Gebieten in Frage gestellt. Die politischen Ereignisse der vergangenen beiden Jahre erhöhten die Wachsam-

keit der internationalen Gemeinschaft gegenüber den Vorgängen in Simbabwe beträchtlich. Die vertikalen Kontrollmechanismen, die von der Gebergemeinschaft ausgeübt wurden, haben bisher jedoch ihre Wirkung auf die antidemokratische Haltung der Regierung weitgehend verfehlt. Dies könnte sich erst dann ändern, wenn die Nachbarstaaten zu einer entschlosseneren Politik gegenüber Simbabwe finden.

Die Entwicklung einer demokratischen politischen Kultur einer Gesellschaft ist eine sehr langfristige Aufgabe, insbesondere dann, wenn sie durch traditionelle, koloniale und nachkoloniale Normen eine tiefe antidemokratische Prägung erfahren hat. Kommunismus und Konformismus der vorkolonialen Gesellschaft, erzwungene Autoritätsgläubigkeit und Gehorsam des Apartheidsystems sowie die Kommandostrukturen der Befreiungsbewegungen delegiti- mierten Individualismus und Opposition, die für die Ausübung von Bürgerrechten und politischen Wettbewerb unerlässlich sind. Diese Normen sind noch immer von der Bevölkerungsmehrheit Simbawes internalisiert und werden von der politischen Führung des Landes für den Machterhalt instrumentalisiert. Es gibt jedoch deutliche Signale des Wandels. Die Popularität der Oppositionspartei, das Engagement zahlreicher Bürger in zivilgesellschaftlichen Organisationen und die weitverbreitete Unterstützung für ein demokratisches politisches System weisen auf eine graduelle Herausbildung einer demokratischen politischen Kultur hin. Diese Entwicklung hat bereits den Wendepunkt überschritten. Es gibt jedoch nach wie vor zwei gewichtige Hindernisse für die Umsetzung dieser normativen Veränderungen in die politische Praxis: den Widerstand der Regierung dagegen sowie die politische Lethargie und Konfliktscheu der simbabwischen Bevölkerung, die soeben wieder nach der Präsidentschaftswahl durchschlug. Es scheint nach wie vor – im Rückgriff auf die Hirschman-Dichotomie – eine Präferenz zugunsten der Exit- gegenüber der Voice-Option zu geben.

Die Zwischenbilanz der Verfassung der simbabwischen Demokratie und der Veränderungen, die sie in den vergangenen zwölf Jahren erfuhr, weist zwei gegenläufige Tendenzen auf: Die gesellschaftlichen Kräfte Simbawes haben sich klar für mehr Demokratie entschieden und auch zunehmend Bereitschaft gezeigt,

■ **Langsame Herausbildung einer demokratischen politischen Kultur**

■ **Eskalierender Konflikt zwischen Demokratisierung und Autoritarismus**

sich hierfür politisch zu engagieren. Dies konfliktiert mit dem unbedingten Willen der simbabwischen Regierung zum Machterhalt und ihrer Weigerung, das politische System für mehr Partizipation und Wettbewerb zu öffnen. Diese einander widersprechenden Entwicklungen scheinen sich wechselseitig verstärkt zu haben. Je mehr die Zivilgesellschaft und politische Opposition auf Demokratisierung und Machtwechsel drängte, desto heftiger und repressiver reagierte die Regierung. Je mehr die Regierung ihren Zugriff auf die Macht verstärkte und Zuflucht zu blanker Gewalt suchte, desto entschlossener und weniger kompromissbereit wurde die Opposition. Die Frage, welche der Entwicklungen die andere anfänglich auslöste, gleicht auf den ersten Blick jener nach dem Vorrang von Huhn oder Ei. Ein Rückgriff auf dieses Bild wäre allerdings eine zu einfache und inakzeptable Ausflucht aus der Schwierigkeit, erklärende Variablen für die Veränderungen seit 1990 zu suchen. Sie dürften im Wandel von Persönlichkeiten, Funktionen und Strukturen zu finden sein.

■ Die Bedeutung Mugabes

In Simbabwe und auch außerhalb erfreut sich die Auffassung einer großen Beliebtheit, dass die Probleme, die das Land seit 1990 erlebt hat, weitgehend auf die Veränderungen in der Persönlichkeit Mugabes zurückzuführen sind. Zweifellos sind solche Veränderungen in einem System von Bedeutung, in dem sich eine Einzelperson für mehr als 20 Jahre enormer konstitutioneller und politischer Macht erfreuen konnte. Mugabes Wandel von einem international respektierten, regional einflussreichen und national geschätzten Führer, der er 1990 noch immer war, zu einem internationalen Pariah und regional gemiedenen Störenfried, der von der simbabwischen Bevölkerungsmehrheit gehasst oder gefürchtet wird, bietet nicht nur Psychologen als ein Fall persönlicher Deformation ein interessantes Studienobjekt, sondern ist auch politisch relevant.

■ Deformation und..

Realitätsverlust, unter lang herrschenden autoritären Führern weitverbreitet, ein wachsender Minderwertigkeitskomplex gegenüber dem internationalen Helden Nelson Mandela, uneingeschränkte Machtgier und Selbstbereicherungstendenzen, letztere wiederum verstärkt durch die Bedürfnisse einer jungen Ehefrau, erklären Mugabes Deformation zum Teil. Er identifiziert sich zu sehr mit Simbabwe, hat zu viele Untaten

begangen und sich zu viele Feinde gemacht, um einen Machtverlust riskieren zu können. Er braucht sein Amt für die Erhaltung eines angenehmen Lebensstandards. Jedes System, das einen Machtwechsel wahrscheinlich macht, steht im fundamentalen Widerspruch zu seinen persönlichen Interessen. All dies kann allerdings Mugabes Art der Machtausübung in den letzten zwölf Jahren nicht hinreichend erklären. Die rücksichtslose Durchsetzung persönlicher Interessen würde eine perfektionierte und zynisch machiavellistische Machterhaltungsstrategie nahelegen, wie sie beispielsweise der kenianische Präsident Daniel arap Moi verfolgt hat. Mehr Pragmatismus und Flexibilität hätte Mugabe in die Lage versetzt, die heterogene Opposition zu spalten, die weißen Farmer und die Großindustrie aus der Oppositionsallianz herauszulösen, die Gebergemeinschaft immer wieder zu besänftigen und trotzdem weiterhin an der Macht zu bleiben.

Eine solche Vorgehensweise verträgt sich jedoch kaum mit Mugabes ideologischer Fixierung auf den Sozialismus und seiner Überzeugung, eine historische Mission erfüllen zu müssen. Beides kulminiert in der Landfrage, in seiner politisch und wirtschaftlich katastrophalen Obsession, eine radikale Umverteilung des Landes zugunsten der afrikanischen Kleinbauern gegen alle Widerstände und Vernunft durchsetzen zu müssen. Ein weiteres Element, das das erhebliche Maß an Irrationalität in Mugabes Machterhaltungsstrategie erklären könnte, ist Furcht. Personen, die über direkten Zugang zu Mugabe verfügen, verweisen immer wieder darauf, welche einschneidende Erfahrung für ihn die unmittelbare physische Bedrohung seitens der Kriegsveteranen im Jahr 1997 war, als diese ultimativ Ausgleichszahlungen für das im Bürgerkrieg und als Folge daraus erlittene Leiden forderten.

Dies führt wiederum direkt zu funktionalen Erklärungen der Ereignisse der vergangenen zwölf Jahre. Ökonomen sehen in der Entscheidung der Regierung, den Forderungen der Kriegsveteranen nachzukommen, den Auslöser für den Kollaps der simbabwischen Wirtschaft. Da der hierfür eigens geschaffene Kompensationsfond zu diesem Zeitpunkt bereits von Politikern und hochrangigen Offizieren geplündert worden war, konnte die Regierung die zur Erfüllung der Forderung notwendigen 250 Millionen US-Dollar

■ ...Konstanz

■ Kompensation der Kriegsveteranen

■ Die Krise neopatrimonialer Herrschaft

nur durch zusätzliche Staatsverschuldung beibringen. In der Folge explodierte die Inflationsrate und kollabierte der Wechselkurs. Der der Schuldenerhöhung vorausgegangene Versuch, den Kompensationsfond durch die Erhebung einer Sonderabgabe aufzufüllen, scheiterte am massiven Widerstand, inklusive Generalstreik, der Gewerkschaften.

Die Vorfälle des Jahres 1997 sind nicht nur eine politische Anekdote. Sie stehen für die Krise der neopatrimonialen Herrschaft Mugabes, die wiederum auf Klientelismus basiert. Ihr Instrument war die staatliche Kontrolle über die Wirtschaft. Staatseigentum an Wirtschaftsunternehmen, Preiskontrollen und Subventionen, die Regulierung des Wechselkurses und der Importe bot der Regierung alle Mittel, um politische Loyalität belohnen und politischen Widerstand bestrafen zu können. Die Zuweisung attraktiver Posten bei Staatsunternehmen und in der Verwaltung, die verordnete Verbilligung von Nahrungsmitteln und Gütern des Grundbedarfs, die Zuteilung von Einfuhrlicenzen und Genehmigungen für den Devisentausch stabilisierten Mugabes Herrschaft in den achtziger Jahren. Dieses politisch effektive System des Klientelismus ist jedoch ökonomisch völlig ineffizient, da knappe Güter nicht dort akkumuliert werden, wo sie volkswirtschaftlich den höchsten Nutzen versprechen, sondern dort, wo es politisch notwendig ist. Als Folge hieraus wuchs die Staatsverschuldung, was wiederum die Auflage eines wirtschaftlichen Strukturanpassungsprogramms unerlässlich machte. Das Ende des Kalten Krieges und das nahende Ende des Apartheidsystems in Südafrika hatten Simbabwe internationale und regionale strategische Bedeutung drastisch reduziert, so dass die Bereitschaft der Gebergemeinschaft, die wirtschaftlichen Ineffizienzen der Machtausübung Mugabes auszugleichen, ebenso rigoros gesunken war.

■ Krisenmanagement der Regierung

Das Ergebnis der Auflagen des Strukturanpassungsprogramms war eine deutlich spürbare Verringerung der Fähigkeit des Regimes, politische Gefolgschaft materiell zu honorieren. Die Regierung reagierte darauf mit der Verkleinerung des Kreises der Begünstigten – funktional auf die politische, militärische und administrative Elite, regional auf das Kernland der Shona. Neben den politisch marginalisierten ethnischen Gruppen litten hierunter vor allem die städti-

sche Mittelklasse und die verarmte städtische Unterschicht. Die letzten beiden hatten darüber hinaus besonders unter den sozialen Kosten der Strukturanpassung zu leiden: unter dem Zusammenbruch von Großunternehmen, der Reduzierung des öffentlichen Dienstes, der Verteuerung von Nahrungsmitteln und Gütern des täglichen Bedarfs sowie der Einschränkung staatlicher Leistungen im Gesundheits- und Bildungswesen. Die Versuche der Regierung, den totalen Kollaps ihrer politischen Kontrolle über die Gesellschaft und ihres klientelistischen Netzwerkes zu vermeiden, resultierten in einer halbherzigen und somit unzureichenden Umsetzung des Strukturanpassungsprogramms. Dies wiederum trug dazu bei, dass der erhoffte wirtschaftliche Aufschwung ausblieb. Gegen Ende der neunziger Jahre fehlte es dem Regime Mugabe zunehmend an finanziellen Mitteln, um den Forderungen mächtiger und konfliktbereiter Gruppen nachzukommen. Land war die einzige verbliebene Ressource in ihren Händen. Der Rekurs auf das Problem der ungerechten Landverteilung und die Instrumentalisierung der Landfrage folgte somit funktional zwingend der Logik der neopatrimonialen Herrschaft Mugabes. Die andere Folge der verminderten Fähigkeit, politischen Widerstand durch ein unwiderstehliches materielles Angebot zu brechen, war der Rückgriff auf Repression.

Die Krise des Herrschaftssystems Mugabe war von bedeutenden strukturellen, insbesondere sozialen Veränderungen begleitet, die wiederum die Toleranzschwelle der simbabwischen Gesellschaft für Autoritarismus und Staatsversagen deutlich absenkte. Die Expansion des Erziehungswesens in den achtziger Jahren bot den Bürgern größeren Zugang zu Wissen und Bildung als je zuvor. Es ist weitaus schwieriger, eine des Lesens kundige und gut informierte Gesellschaft durch Propaganda zu lenken und zum Untertanengeist anzuhalten als eine Bevölkerung, der beide Eigenschaften fehlen. Darüber hinaus lässt Bildung die persönlichen Erwartungen steigen. Gut ausgebildete Jugendliche erhoffen in der Regel einen sicheren Arbeitsplatz in der Verwaltung oder Wirtschaft, der ihnen wiederum einen angenehmen Lebensstandard erlaubt. Der wirtschaftliche Niedergang Simbabwe in den neunziger Jahren steht hierzu in scharfem Widerspruch. Die Erwartungen der jugendlichen Ar-

■ **Alphabetisierung und Bildung**

beitsplatzsuchenden sind im Übrigen ein wesentlicher Grund dafür, warum die Umverteilung von Land in Simbabwe kaum geeignet ist, die bestehende soziale Frustration unter Jugendlichen auszuräumen. Diese Frustration schlug sich in der Politik auf zweierlei Art nieder: zum einen im Engagement zahlreicher Jugendlicher, meist der besser ausgebildeten und aufgeklärteren, in der Opposition; zum anderen in der Mitwirkung gewaltbereiter junger Männer an den Aktionen der Kriegsveteranen und der ZANU-PF-Jugendmilizen.

■ Veränderungen in der Mittelschicht

Ein zweiter politisch bedeutsamer Wandel in Simbabwes Sozialstruktur betrifft die Mittelschicht. Sie wurde bis in die späten achtziger Jahre zwar nicht zahlenmäßig, aber kulturell von der kleinen weißen Minderheit im Lande dominiert. Die zweifelhafte Vergangenheit der Ex-Rhodesier als wirtschaftliche Ausbeuter und politische Herren der afrikanischen Bevölkerungsmehrheit ließ es den meisten von ihnen nach der Unabhängigkeit Simbabwes angeraten erscheinen, Konfrontationen mit der Regierung zu vermeiden und generell ein niedriges politisches Profil zu kultivieren – in der Hoffnung, dies würde ihnen eine Wahrung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Privilegien ermöglichen. Aufgrund dieser Haltung blieb jene gesellschaftliche Gruppe, die in anderen afrikanischen Ländern in den frühen neunziger Jahren eine entscheidende Rolle beim Vorantreiben des Demokratisierungsprozesses spielte, die regierungsunabhängige urbane Mittelschicht, in Simbabwe lange politisch inaktiv. Der Eintritt einer wachsenden Zahl von schwarzen Simbabweern in jene Teile der Mittelschicht, deren Wohlfahrt nicht unmittelbar von staatlichen Arbeitsplätzen abhing, sowie ihre Abkehr von den Normen des afrikanischen Nationalismus und Sozialismus bedeutete einen wesentlichen Wandel für die politische Kultur des Landes. Zusätzlich wuchs unter den lange privilegierten Staatsangestellten in der Verwaltung und insbesondere unter den Lehrern die Entfremdung vom Regime, je mehr dieses den öffentlichen Dienst und seine Leistungen reduzierte. Breite Teile der städtischen Mittelschicht engagierten sich in Folge dieser Entwicklungen seit Mitte der neunziger Jahre in zivilgesellschaftlichen Organisationen und der politischen Opposition. Schließlich musste die weiße Minderheit im Verlauf der neunzi-

ger Jahre mehr und mehr realisieren, dass politische Apathie und Konfliktaversion nicht davor schützt, zum politischen Sündenbock und Bauernopfer degradiert zu werden. Entsprechend wuchs ihr politisches Engagement.

Ein letztes Faktorenbündel, das den Wandel in der simbabwischen Politik der neunziger Jahre erklärt, setzt sich aus den Veränderungen im regionalen und internationalen Umfeld zusammen. Wie bereits festgestellt, wertete das Ende des Kalten Krieges die strategische Bedeutung Simbabwes ab. Zudem ermöglichte es der Gebergemeinschaft eine politische Neuausrichtung ihrer Entwicklungszusammenarbeit: An die Stelle der Entlohnung von Blockloyalität trat das Drängen auf demokratische und rechtsstaatliche Reformen. Schließlich schlug das Ende des Apartheidsystems in Südafrika Mugabe das letzte As aus dem Ärmel, das er zur Einforderung unkonditionierter Entwicklungshilfe besaß: seine Rolle als Führer der regionalen Anti-Apartheid-Front. Die relative Stärke des simbabwischen Staates und seiner Volkswirtschaft minderte im Vergleich zu anderen afrikanischen Staaten die Wirksamkeit des Drucks der Gebergemeinschaft auf demokratische Reformen. Hierzu trugen auch divergierende politische Ziele und Ansätze der Gebergemeinschaft bei. Bedeutsamer war für die Demokratisierung die aktive materielle und personelle Unterstützung der simbabwische Demokratiebewegung durch externe Akteure wie die deutschen parteinahen politischen Stiftungen. Kontraproduktiv für den Fortgang der Demokratisierung war jedoch die Weigerung der Nachbarn Simbabwes, der Radikalisierung des Mugabe-Regimes mit politischem Gegendruck oder gar Sanktionen entgegenzutreten. Thabo Mbekis Politik der stillen Diplomatie trug wohl mehr als jede andere externe Intervention zur Stabilisierung und Stärkung der autoritären Herrschaft in Simbabwe bei.

■ Regionales und internationales Umfeld

■ Mögliche Ursachen für den blockierten Demokratisierungsprozess

■ Blockadetypen

Die Fortentwicklung der simbabwischen Demokratie wird von mehreren Faktoren behindert. Aus dem Vorausgegangenen ist bereits deutlich geworden, dass sie vor allem in der Persönlichkeitsstruktur Mugabes, im politischen System des Landes, in seiner politischen

■ Mugabes Persönlichkeit

Kultur, in den wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen sowie im regionalen und internationalen Umfeld zu suchen sind.

Auf die Blockaden, die aus Mugabes Persönlichkeit, präziser aus deren Deformation, in den vergangenen zwölf Jahren resultieren, wurde bereits hingewiesen. Die Hoffnung auf eine Deblockierung durch die Folgen seines Alters (Mugabe ist 78) mag unangemessen sein – in Anbetracht der Lebenserwartung anderer autoritärer Führer. Malawis Kamuzu Banda war ungefähr 95 Jahre alt, als er seine letzte Präsidentschaftswahl verlor. Darüber hinaus ist es nicht nur die Person Mugabe, die demokratische Reformen blockiert. Der größte Teil der ZANU-PF-Führung und der Spitzen der Sicherheitskräfte des Landes teilen seine Überzeugungen und Interessen: dass nur sie in der Lage und durch den Bürgerkrieg legitimiert sind, das Land zu führen; dass Demokratie letztendlich die Gefahr birgt, nach einem etwaigen Machtwechsel für vergangene Untaten zur Rechenschaft gezogen zu werden und/oder des eigenen wirtschaftlichen Wohlstands verlustig zu gehen. Korruption ist mittlerweile endemisch in der politisch-militärischen Elite des Landes. Sie muss als weitere wichtige Blockade für den Demokratisierungsprozess betrachtet werden.

■ Das politische System

Der bedeutendste Faktor, der innerhalb des politischen Systems Simbabwe die Demokratie blockiert, ist die Machtfülle der Exekutive, genauer des Präsidenten. Die Verfassungsänderung Nr. 7 aus dem Jahr 1987 stattete den Präsidenten faktisch mit diktatorischen Vollmachten aus, einschließlich des Rechts, 30 von 150 Parlamentsabgeordneten zu ernennen, das Parlament aufzulösen und den Ausnahmezustand zu verhängen. Das parlamentarische Ernennungsrecht bedeutet in der Praxis, dass der Präsident jegliche Gesetzesinitiative blockieren kann, die seinen Interessen widerspricht, bzw. seine eigenen Gesetzesvorlagen durch das Abgeordnetenhaus pauken kann – wie dies beim Public Order and Security Act und dem Access to Information and Protection of Privacy Act der Fall war. Beide Vorlagen waren tatsächlich von ernannten Abgeordneten eingebracht worden. Der Präsident ernannt darüber hinaus die Befehlshaber der simbabwischen Armee, der Polizei und des Geheimdienstes. Sie alle sind Mitglieder der ZANU-PF und Veteranen des Bürgerkriegs. Deswegen kann kaum überraschen,

dass das Joint Command aller drei Sicherheitskräfte kurz vor der Präsidentschaftswahl vom März 2002 in einer Deklaration klarstellte, dass es keinen Präsidenten akzeptieren würde, der sich nicht im Bürgerkrieg verdient gemacht habe bzw. nicht voll hinter den Bürgerkriegszielen stehe. Dies richtete sich eindeutig gegen den MDC-Kandidaten Morgan Tsvangirai und seine Haltung in der Landfrage.

Die Strukturen und Verfahren neopatrimonialer Herrschaft, die die informelle Seite des politischen Systems Simbabwe ausmachen, sind ein weiteres zentrales Hindernis für die Demokratisierung des Landes. Die simbabwische Regierung kontrolliert zwar deutlich weniger Ressourcen als in den achtziger Jahren. Diese reichen jedoch noch immer aus, um ausgewählte regionale und lokale Patrone an sich zu binden, um Wahlkommission und Wahlvorstände zur Manipulation der Ergebnisse zu veranlassen und um Nahrungsmittelhilfe und Zugang zu Land als Belohnung für „korrektes“ Wahlverhalten auszuloben. Solange dies der Fall ist, wird es jeglicher Oppositionspartei schwer fallen, den Machtwechsel mit legalen Mitteln herbeizuführen. Selbst wenn dies gelingen sollte, würden die internalisierten Verhaltensmuster des Klientelismus und die Strukturen des Neo-Patrimonialismus die Bemühungen einer neuen Regierung um demokratische Konsolidierung enorm belasten. Zahlreiche Aktivisten und Anhänger der Opposition würden nach einem Machtwechsel erwarten, dass ihr Beitrag zum Aufstieg der Partei ebenso entlohnt wird, wie dies im Fall der Parteigänger der ZANU-PF der Fall war: mit Privilegien, attraktiven Posten, bevorzugtem Zugang zu knappen Gütern und Entwicklungsprojekten. Wenn die Regierung diese Erwartungen nicht erfüllt, könnte sie unter Umständen nur für kurze Dauer in den Genuss der Macht kommen. Wenn sie sich anders entscheidet, wird das im Aufbau befindliche demokratische System Schaden nehmen. Als Hoffnungsschimmer für die Überwindung klientelistischer und neopatrimonialer Strukturen bleibt allein das relativ hohe Niveau sozioökonomischer Entwicklung im Land, das Simbabwe zumindest bessere Konsolidierungsaussichten als den meisten anderen afrikanischen Staaten bietet.

Dieser relative Vorteil mag aber nur von kurzer Dauer sein, wenn der wirtschaftliche Niedergang Sim-

■ **Neopatrimoniale Herrschaft**

■ **Wirtschaftlicher Verfall**

babwes anhält. Die Arbeitslosigkeit liegt gegenwärtig bei über 60 Prozent. Entsprechend hoch ist der Anteil der absolut Armen an der Gesamtbevölkerung. Die Inflationsrate übersteigt mittlerweile beträchtlich die 100-Prozent-Marke, der *Economist* bezeichnete Simbabwe vergangenes Jahr als die am schnellsten kollabierende Volkswirtschaft weltweit. Seit Ende 2001 wurde die Situation durch einen Mangel an Maismehl verschärft. Dies könnte zu Hungeraufständen führen, die wiederum massive soziale Unruhen auslösen könnten. Es ist vorstellbar, dass die Regierung versuchen wird, auch Wirtschaftskrise und Nahrungsmittelmangel für ihre Zwecke zu instrumentalisieren, die Verantwortung für beides und die daraus resultierenden sozialen Unruhen der Opposition und der Gebirgsgemeinschaft in die Schuhe zu schieben sowie als Vorwand für mehr Repression und autoritäre Vollmachten zu benutzen. Insgesamt scheint die gegenwärtige Regierung kaum über die politischen Konzepte und Mittel zu verfügen, um den wirtschaftlichen Niedergang aufzuhalten. Die daraus entstehende soziale Frustration könnte zu ihrem Sturz führen, ebenso wahrscheinlich auch zu verstärktem Autoritarismus.

Aber selbst wenn der Opposition ein Machtwechsel gelänge, würden allein dadurch die strukturellen Bedingungen für einen wirtschaftlichen Aufschwung nicht besser. Der zu erwartende massive Zufluss von Entwicklungshilfe nach einem Regierungswechsel würde zwar sicherlich zu einer kurzfristigen Wiederbelebung der Ökonomie und damit zu einer unmittelbaren Lockerung des sozialen Drucks führen. Die neue Regierung stünde aber mittelfristig vor unausweichlichen, harten wirtschaftlichen Entscheidungen. Eine langfristige Wiederbelebung der simbabwischen Volkswirtschaft hängt von einer entschlossenen und strikten Durchführung von Wirtschaftsreformen ab – mit all ihren schwerwiegenden sozialen Kosten. Die Hauptleidtragenden dieser Kosten sind eben jene, die in der unmittelbaren Vergangenheit die wichtigsten Unterstützer der Opposition waren: die Mittelschicht und die sozialen Randgruppen in den Städten. Die Notwendigkeit wirtschaftlicher Reformen könnte somit zu einem weiteren wichtigen Blockadefaktor für die eventuelle Konsolidierung der simbabwischen Demokratie werden, wenn als Folge daraus die An-

hänger der Demokratiebewegung der neuen Regierung die Unterstützung entziehen.

Ein weiterer Faktor, der bei der Behinderung der Demokratisierung in anderen afrikanischen Staaten stets eine wichtige Rolle gespielt hat, scheint in Simbabwe relativ wenig Störpotenzial zu besitzen die politisierte Ethnizität. Die Gegensätze zwischen Shona und Ndebele, die sich nicht nur in den letzten 20 Jahren entwickelt haben, scheinen politisch beherrschbar und bewältigbar. Glücklicherweise können beide großen Parteien Simbabwes, MDC und ZANU-PF, als nationale Parteien bezeichnet werden, deren Unterstützung ethnische Trennlinien überschreitet. Obwohl sie zweifellos jeweils über regional und ethnisch definierte Hochburgen verfügen, ist der Zuspruch, den sie außerhalb der Kerngebiete genießen, groß genug, um diesem Anspruch gerecht zu werden. Die Bemühungen seitens der ZANU-PF, die MDC rassistisch zu diskriminieren, waren bisher nicht überzeugend – angesichts der Tatsache, dass der Anteil der Weißen an der Wahlbevölkerung bei 0,5 Prozent liegt und nur eine Handvoll von Europäern zur Führungsgruppe der Partei zählt – drei von 38 Führungsmitgliedern insgesamt.

Das bereits zum demokratieblockierenden Potenzial der politischen Kultur Gesagte muss an dieser Stelle nicht wiederholt werden. Die Unvereinbarkeit zentraler traditioneller, kolonialer, bürgerkriegseigener und nachkolonialer Normen mit einer demokratischen politischen Kultur wurde bereits dargestellt. Wichtig ist allerdings zu betonen, dass Kultur kein statisches Konzept ist, sondern einem ständigen dynamischen Wandel unterliegt. Viele Anzeichen sprechen in Simbabwe dafür, dass sich dieser Wandel in Richtung demokratische Normen bewegt.

Schließlich können regionale und internationale Bedingungen zu wichtigen Blockaden der Demokratisierung Simbabwes werden – sei es, dass die Gebergemeinschaft die Demokratiebewegung im Land im Stich lässt und den Druck auf die simbabwische Regierung lockert; oder sei es, dass die Nachbarn an der Politik der Nichteinmischung, der stillen Diplomatie oder der bedingungslosen Solidarität mit dem Regime Mugabe festhalten. In jüngster Vergangenheit scheinen sich zumindest Südafrika und Nigeria von der Politik der Nichteinmischung verabschiedet zu ha-

■ Politisierte Ethnizität

■ Politische Kultur

■ Internationales und regionales Umfeld

ben. Allerdings ist die Zielrichtung ihrer politischen Intervention kaum weniger problematisch als ihre vorherige Zurückhaltung (siehe unten).

■ Vergleichende Bewertung und Ansatzpunkte für Veränderungen

Folgende Übersicht fasst den Stand und die Entwicklung der simbabwischen Demokratie anhand der Kriterien des Analyserasters zusammen:

■ Demokratiebilanz

■ Übersicht: Stand und Entwicklung der Demokratie in Simbabwe

Kriterien	Stand 2002	Tendenz seit 1990
<i>Menschen- und Bürgerrechte</i>		
Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit	✓	→
Meinungsfreiheit	×	→
Vereinigungsfreiheit	✓	→
Versammlungsfreiheit	×	↓
Bewegungsfreiheit	×	↓
Körperliche Unversehrtheit	×	↗
Spezielle Rechte für Minderheiten	×	→
Behandlung von Minderheiten	×	↓
<i>Rechtsstaatlichkeit</i>		
Unabhängigkeit der Gerichte	×	↗
Existenz eines Verfassungsgerichts	✓	→
Respektierung von Gerichtsentscheiden	×	↓
Unabhängige Auswahl der Richter	×	↓
Suspendierung von Bürgerrechten	✓	↗
Bürgerrechtsverletzungen durch Staatsorgane	✓	↑
<i>Partizipation und Wahlen</i>		
Wahlen prinzipiell universell, frei, gleich, geheim	□	↗
Chancengleichheit	✓	↓
Weitere Möglichkeiten der Partizipation	✓	↗
Abschneiden der Oppositionsparteien	✓	↑
Wahlteilnahme	□	→
<i>Wettbewerb durch politische Parteien</i>		
Entwicklung der Parteien	✓	↗
Parteiinterne Demokratie	□	→
Spezielle Parteiengesetze	□	→
Zugang zu den Medien	×	↗
Restriktionen für die Parteiregistrierung	×	→
Konstruktive Rolle der Parteien im Parlament	□	↗
<i>Entwicklung der Zivilgesellschaft</i>		
Positive Entwicklung generell	✓	↑
Unabhängige Medien	✓	↗
Spezieller Verfassungsstatus der Zivilgesellschaft	×	→
Recht zur Gründung von NROs	✓	↗
Unabhängigkeit der Zivilgesellschaft	✓	↗
Gesetzmäßige Restriktionen	✓	↗

Legende: ✓ = vorhanden/gegeben, × = nicht vorhanden/nicht gegeben, □ = mehr oder weniger vorhanden/gegeben; Pfeile markieren den Trend.

Achtung: Bei negativer Formulierung des Kriteriums kann ✓ eine negative Bewertung, × eine positive ausdrücken. Entsprechend kann ein nach oben gerichteter Pfeil eine Verschlechterung der Lage, ein nach unten gerichteter eine Verbesserung bedeuten.

Kriterien	Stand 2002	Tendenz seit 1990
<i>Gewaltenteilung</i>		
Konstitutionelle Garantien	x	➔
Kontrollrechte des Parlaments	✓	➔
Freie Ausübung des Parlamentsmandats	✓	➔
Fähigkeit der Opposition zur Ausübung ihrer Rechte	✓	➔
Recht auf Misstrauensantrag	✓	➔
<i>Dezentralisierung</i>		
Verfassungsgarantie des Subsidiaritätsprinzips	x	➔
Rechte von Provinzen	✓	➔
Rechte der lokalen Ebene	✓	➔
Kompetenzen auf lokaler Ebene	✓	➔
Ressourcen auf lokaler Ebene	✓	➔
Wahl der lokalen Entscheidungsträger	✓	➔
<i>Politische Kultur</i>		
Veränderung der politischen Kultur	✓	➔
Legitimität der Regierung	x	➔
Verbreitung demokratischer Normen	✓	➔
<i>Blockadefaktoren</i>		
Demokratiehemmende Rolle der Exekutive	✓	↑
Einmischung der Sicherheitskräfte	✓	➔
Demokratiehemmende sozioökonomische Faktoren	✓	➔
Landfrage als Demokratiehemmnis	✓	➔
Korruption als Demokratiehemmnis	✓	➔
Opposition als Demokratiehemmnis	x	➔
Ethnische Gegensätze als Demokratiehemmnis	x	➔
Neo-Patrimonialismus als Demokratiehemmnis	✓	➔

Nach dem Sieg der Regierungspartei bei der Präsidentschaftswahl vom März 2002 des Jahres sind drei Szenarien wahrscheinlich:

1. Mugabe gelingt es, entweder durch blanke Repression oder durch Kooptation die Opposition politisch irrelevant zu machen und seine innerparteilichen Gegner weiterhin zu marginalisieren. Für beides gibt es Anzeichen. Der Verfolgungsdruck auf die Aktivisten der Opposition und ihre Anhänger hat in den Wochen nach der Präsidentschaftswahl deutlich zugenommen. Öffentlicher Protest der Opposition wurde mit massivem Polizeieinsatz verhindert. Die simbabwische Bevölkerung scheint darauf mehrheitlich mit Flucht in das Private und politischer Apathie zu reagieren. Gleichzeitig gibt es auf Druck Nigerias und Südafrikas hin Ver-

■ Szenarien

■ Die mittelfristige Stabilisierung des Regimes Mugabe

handlungen zwischen Regierung und Opposition zur Bildung einer Regierung der nationalen Einheit. Gelingt es Mugabe dabei, sein Präsidentenamt mit exekutiven Vollmachten zu behalten, die Opposition mit einem Vizepräsidentenposten und einigen Ministerämtern abzuspeisen sowie eine konkrete Festlegung auf einen vorgezogenen Wahltermin zu vermeiden, dürfte der Spaltung und Entzauberung der Opposition nichts mehr im Wege stehen. Bisher gibt es kaum Anzeichen dafür, dass der innerparteiliche Druck auf Mugabe, seinen Abschied von der Macht vorzubereiten, zunehmen könnte. Das Szenario beinhaltet, dass die Gebergemeinschaft nach einer gewissen Schamfrist ihre Entwicklungszusammenarbeit mit Simbabwe partiell wieder aufnimmt und den Druck auf Mugabe mindert. Selbst dann dürfte es dem Regime allerdings nicht gelingen, die Wirtschaft des Landes wiederzubeleben und sich die Kontrolle auf knappe Ressourcen in einem Maße zu sichern, dass eine dauerhafte Restabilisierung der neopatrimonialen Herrschaft gelingt. Nach einmal erfolgter Landumverteilung ist die letzte, hierfür reichlich vorhandene Ressource vergeben. Langfristig hat das Regime Mugabe keine Zukunft. Die Jahre, die bis zu seinem Sturz dennoch vergehen könnten, würden aber ausreichen, um die wirtschaftliche und soziale Basis der Entwicklung Simbawbes enorm zu beschädigen.

■ Der friedliche Machtwechsel

2. Dieser Machtwechsel könnte auf zweierlei Art erfolgen: Zum einen könnte es der Opposition gelingen, die Regierung der nationalen Einheit so zu gestalten, dass sie einen Regierungswechsel begünstigt. Dies setzt eine Verfassungsänderung voraus. Das Präsidentenamt, das dann Mugabe weiterhin ausüben könnte, müsste auf rein zeremonielle und repräsentative Funktionen zurückgestutzt werden, die tatsächliche Regierungsführung bei einem vom Parlament gewählten und von der Opposition gestellten Premierminister liegen. Das Mandat der Regierung der nationalen Einheit wäre zeitlich durch vorgezogene Parlamentswahlen und funktional zu begrenzen. Ihre Aufgabe wäre die Erarbeitung eines Konzepts zur Lösung der Landfrage, die Entwaffnung, Auflösung und Vertreibung der Kriegsveteranen sowie der Jugendmilizen vom besetzten

Land, die Abschaffung repressiver Gesetze und die Schaffung fairer Bedingungen für die Parlamentswahlen. Die zweite Variante dieses Szenarios bestünde in der Ausweitung friedlicher Massenproteste bis hin zu einem Niveau, auf dem sich die Regierung Mugabe der Forderung nach einer Abgabe der Macht nicht mehr entziehen kann oder durch die Militärführung dazu gezwungen wird. Beide Varianten setzen einen anhaltenden Druck der Gebergemeinschaft voraus. Dabei ist insbesondere die Ausweitung der von den *smart sanctions* betroffenen Zielgruppe vordringlich. Dadurch könnte mittelbar das innerparteiliche Drängen auf Mugabe, sich von der Macht zu verabschieden, spürbar erhöht werden. Außerdem müssten die afrikanischen Nachbarn Mugabes und Nigeria den Druck auf das Regime verstärken, inklusive der glaubhaften Drohung, Wirtschaftssanktionen zu verhängen.

3. Anhaltende Repressionsversuche der Regierung und der wachsende Widerstand der Opposition dagegen könnten zu einer Eskalation der Konfrontation führen. Die Auflösung friedlicher Massenproteste durch rücksichtslosen Gewalteinsatz, der wiederum zahlreiche Tote und Verletzte zur Folge hätte, wäre wohl der Ausgangspunkt eines solchen Szenarios. Die Oppositionsanhänger würden daraufhin selbst zur Gewalt greifen, was wiederum eine verschärfte Reaktion der Sicherheitskräfte zur Folge hätte. Am Ende der Gewalteskalation käme wohl der Armee die entscheidende Rolle zu. Gegenwärtig ist es kaum vorstellbar, dass sie sich auf die Seite der protestierenden Opposition stellt. Allerdings sind die Stellungnahmen der Armeeführung zugunsten des Regimes Mugabe nicht repräsentativ für die Haltung der jüngeren Offiziere sowie der mittleren und unteren Dienstränge. Eine Zuspitzung der Konfrontation könnte durchaus zur Folge haben, dass sich diese gegen ihre Führung stellen. Tritt die Armee für die Regierung ein, führt dies zu Szenario 1 zurück, entscheidet sie sich für die Opposition, wäre Szenario 2 die Folge. Übernimmt die Armee selbst die Regierungsgewalt auf Dauer, dürfte dies ähnliche wirtschaftliche, soziale und politische Folgen wie Szenario 1 haben. Versteht sie ihre Machtausübung als temporäre Aufgabe zur

 **Eskalation der Konfrontation**

■ Wunsch und Wirklichkeit

Vorbereitung fairer Wahlen und der Wiederherstellung rechtsstaatlicher Verhältnisse, ähnelten die langfristigen Folgen jenen des Szenarios 2. Es ist wenig wahrscheinlich, dass der Gewaltkonflikt über ein massives Eingreifen der Armee hinaus zu einem Bürgerkrieg eskaliert.

Zweifellos ist Szenario 2 unter dem Aspekt der Entfernung von Demokratieblockaden das wünschenswerteste, wenn auch nicht das wahrscheinlichste. Es dürfte vor allem den Nachbarstaaten Simbabwe an Bereitschaft mangeln, den nötigen Druck auszuüben, um die Verhandlungen über die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit zu einem Erfolg in Übereinstimmung mit Szenario 2 zu führen. Auch eine Ausweitung der Massenproteste ist gegenwärtig kaum wahrscheinlich. Dies dürfte sich nur ändern, wenn sich die Versorgungslage aufgrund der Nahrungsmittelkrise drastisch zuspitzt und die Bevölkerung realisiert, dass bei einer Fortdauer des Regimes Mugabe und der wirtschaftlichen Misere die Exit-Option direkt in das eigene Verderben führt. Dann könnte auch Szenario 3 wahrscheinlich werden, das abhängig von seiner Entwicklung entweder das am wenigsten wünschenswerte oder die second-best-Lösung wäre. Am wahrscheinlichsten scheint gegenwärtig Szenario 1, das aufgrund seiner Folgen für die demokratische und wirtschaftliche Entwicklung Simbawwes wenig attraktive Perspektiven bietet.

■ Szenario 1 und Demokratieförderung

Externe Akteure, die sich wie die parteinahen politischen Stiftungen zur Förderung der Demokratie in Simbabwe verpflichtet sehen, müssen sich deshalb auf Szenario 1 einrichten und dennoch nach Möglichkeit versuchen, Szenario 2 Realität werden zu lassen. Ein Optieren für Szenario 3 wäre weder mit dem Mandat der Stiftungen vereinbar noch aufgrund der damit verbundenen Risiken ratsam. Szenario 1 bedeutet eine lange Durststrecke für die Opposition, an deren Ende die Auszehrung oder gar völlige Austrocknung stehen könnte. Die Stiftungen müssen dazu beitragen, dass die Oppositionspartei MDC und die Zivilgesellschaft diese Phase übersteht. Aufgrund des Parteiengesetzes gibt es allerdings kaum Möglichkeiten, dieses Geschäft direkt zu betreiben. Wie in der Vergangenheit bleibt deshalb kaum mehr als die indirekte Förderung der politischen Opposition über zivilgesellschaftliche Gruppen oder die unmittelbare Subventionierung zen-

traler Aktivisten der Opposition. Je stärker der Repressionsdruck des Regimes wird, desto wichtiger werden zivilgesellschaftliche Gruppen mit christlichem Hintergrund, da die Religiosität der Bevölkerung und ihre internationalen Verbindungen sie vor den Auswüchsen der Unterdrückung schützt. Ebenso könnten in diesem Kontext Interessengruppen des Privatsektors und von Freiberuflern, insbesondere von Rechtsanwälten, ein schwer angreifbares Zentrum des Widerstandes werden, da ihre politische Rolle durch eine breite Mitgliedschaft legitimiert ist. Bei einer Fortdauer der wirtschaftlichen Misere und der politischen Isolation des Landes könnte die Zahl und der Einfluss von Dissidenten in der Regimeallianz wachsen – in der Regierungspartei, in den Sicherheitskräften und unter den Kriegsveteranen. Sie gilt es zu identifizieren und zu stärken. Die Zusammenarbeit ist besonders bei den beiden letztgenannten Gruppen außerordentlich delikat und mit enormen politischen Risiken verbunden, jedoch unumgänglich. In keinem Fall sollte die Entfaltung von Szenario 1 zum Rückzug der politischen Stiftungen führen.

So wünschenswert Szenario 2 für die Deblockade der Demokratisierung in Simbabwe und für die Arbeit der politischen Stiftungen ist, so gering ist allerdings wohl auch der Beitrag, den letztere zu deren Realisierung leisten können. In den gegenwärtigen Verhandlungen zwischen Opposition und Regierung können die Stiftungen zwar die Opposition mit Expertise präparieren, deren Ausgang wird dadurch jedoch kaum bestimmt werden. Zur unmittelbaren Mobilisierung des Drucks von der Straße fehlen den politischen Stiftungen das Mandat und die Mittel. Sie würden darüber hinaus durch ein Engagement in diesem Feld ihre Ausweisung aus dem Land riskieren. Allerdings können die Stiftungen einen wichtigen Beitrag zum Erhalt und zur Verstärkung des Mobilisierungspotenzials zivilgesellschaftlicher Gruppen und der politischen Opposition leisten – indem sie deren Leistungsfähigkeit und Effizienz stärken und ihnen helfen, Themen mit Mobilisierungskraft zu identifizieren und an eine breite Bevölkerung zu vermitteln.

Szenario 2 und Demokratieförderung

Das Manuskript wurde im April 2002 abgeschlossen.