Zu Homepage der Dissertation

Demokratisierung in Afrika:

Muster der Entwicklung in den SADC-Staaten

Von der

Carl von Ossietzky Universität Oldenburg – Fakultät IV –

zur Erlangung des Grades eines

Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer.pol.)

genehmigte Dissertation

von Herrn Wolfgang Guthmann

geboren am 27.09.1935 in Kiel

Referent: Prof. Dr. Karl-Heinz Naßmacher

Koreferent: Prof. Dr. Wolfgang Rudzio

Tag der Disputation: 21.05.2007

Vorwort

Zum Zustandekommen dieser Dissertation bedurfte es des Beistands und vielfältiger Hilfestellungen. Den vielen Personen, die mir diese Unterstützung gewährt haben, gilt mein ausdrücklicher und aufrichtiger Dank.
An erster Stelle ist dabei der Betreuer und Erstreferent meiner Arbeit, vulgo „Doktorvater", Prof. Dr. K.-H. Naßmacher zu nennen, der mir insbesondere in der Anfangsphase und bei „Hängern" mit unverzichtbarem Rat zur Seite gestanden hat. Bei meinen Feldstudien im südlichen Afrika habe ich wertvolle Unterstützung durch Mitarbeiter der dort tätigen deutschen politischen Stiftungen und anderer deutscher Organisationen erhalten, die mir zur Einschätzung der örtlichen Verhältnisse sehr nützlich waren und für die ich sehr dankbar bin. Zu danken habe ich auch den vielen afrikanischen Gesprächspartnern aus Parlamenten, Ministerien, wissenschaftlichen Instituten und Nicht-Regierungs-Organisationen, die mich mit einer Fülle von Informationen versorgten, ohne die diese Arbeit nicht zu fertigen gewesen wäre. Unterstützung benötigte ich auch beim Schreibvorgang selbst, die ich in reichlichem Maß von meinen beiden Töchtern Birgit und Kim sowie meinem Schwiegersohn André in Anspruch nehmen konnte. Meiner Frau Gisela danke ich vor allem, dass sie über eine so lange Zeit die kreative Unordnung in meinem Arbeitszimmer ertragen hat. Nicole Grzybowski und Dr. Rolf Winkelmann gaben mir dankenswerter Weise wertvolle Anregungen beim Gegenlesen meiner Arbeit. Auch Prof. Dr. W. Rudzio gebührt mein Dank, der es auf sich genommen hatte, als Koreferent meine Dissertation zu begutachten. Schließlich soll nicht unerwähnt bleiben, dass es Ms. Sally Loving †, „Civics"-Lehrerin an der George-Washington-High-School in Arlington, Va war, mit der vor langer Zeit alles anfing und die mein Interesse an Demokratie und Politik weckte und nachhaltig förderte.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 8

Kapitel 1: Thematik und Fragestellung

1. Einleitung: Afrika, Kontinent der extremen Gegensätze 11
   1.1. Afrikanisches Selbstverständnis und Fremdeinordnung 12
   1.2. Afrikas Wege zur Demokratie und eine Anfangsprämisse 12
   1.3. Operationalisierung des Untersuchungsgegenstandes und Demokratiemessung 19
      1.3.1. Begriffliche Vielfalt von Demokratie 19
      1.3.2. Demokratisierung, Transition und Demokratische Konsolidierung 20
      1.3.3. Entwicklung der Fragestellung 23
      1.3.4. Ansätze vergleichender Politikforschung zu subsaharischen Staaten 25
      1.3.5. Zwei afrikanische Spezifika 27
   1.4. Die Region der *Southern African Development Community* als *pars pro toto* des subsaharischen Afrikas? 28

Kapitel 2: Der Staat und seine Institutionen

2. Staat und Staatlichkeit in Afrika 33
   2.1. Der liberale Verfassungsstaat und seine Institutionen 33
   2.2. Staat, Staatlichkeit und „*State- u. Nationbuilding*“ im afrikanischen Kontext 35
      2.2.1. Genese und Gestalt des afrikanischen Staates und seiner Institutionen 37
      2.2.2. Der Staat in der SADC - Fall 1: Botsuana 40
      2.2.3. Der Staat in der SADC – Fall 2: Swasiland 42
      2.2.4. Staatsgrenzen in der Subsahara 43
   2.3. Verfassungen in Afrika 44
      2.3.1. Dezentralisierung staatlicher Funktionen 46
      2.3.2. Kommunale und regionale Verwaltung der Gegenwart 47
      2.3.3. Föderalismus in der SADC-Region 49
      2.3.4. „*Traditional Authorities*“ – Garanten für Demokratie auf *grass-root*-Ebene? 52
   2.4. Parlamente in Afrika – eine Schwachstelle der Demokratie? 53
      2.4.1. Eingeengte Zweite Kammern 56
      2.4.2. Wahlsysteme 58
      2.4.3. Wahlbeteiligung und Wählerapathie 61
   2.5. Die außerparlamentarischen Spieler – die Zivilgesellschaft 62
   2.6. Die Regierung 65
      2.6.1. Der öffentliche Dienst 67
      2.6.2. *Good Governance* 68
      2.6.3. Streitkräfte und Demokratisierung 69

2.6.4. Korruption und Lobbyismus 71
2.7. Die Judikative 73
2.8. Zwischenbilanz 76
2.9. Die Indikatoren 77
2.9.1. Die Partizipation der Bevölkerung 78
2.9.2. Die Regierungstätigkeit in den Staaten der SADC 79
2.9.3. Rechtstaatlichkeit in den Staaten der SADC 80
2.9.4. Das Staatsranking in der Gesamtschau 82

Kapitel 3: Afrikas Parteien und Parteiensysteme

3. Parteien als Streiter für konkurrierende Politikentwürfe 84
3.1. Parteien/ Parteien-Systeme im Konsolidierungs-Prozess 85
3.2. Genese afrikanischer Parteien 86
3.3. Auf dem Weg zu Mehrparteiensystemen und -parlamenten 88
3.4. Typisierung afrikanischer Parteien und gesellschaftliche Konfliktlinien 90
3.5. Das Phänomen der dominanten Parteien 97
3.6. Schwachstelle afrikanischer Parteiensysteme: Die Oppositionsparteien 101
3.7. Unbewältigte Herausforderungen 105
3.7.1. Innerparteiliche Demokratie 105
3.7.2. „Floorcrossing“ und Abspaltungen 106
3.7.3. Achillesferse afrikanischer Parteien: die Partei-Finanzen 107
3.8. Zwischenbilanz 115
3.9. Indikatoren 115
3.9.1. Politischer Wettbewerb und verfasste Partizipation 116
3.9.2. Effektive Zahl der Parlamentsparteien und staatliches Regelwerk 117
3.9.3 Weibliche Parlamentarier 119
3.9.4. Das parteienbezogene Ranking in der Gesamtschau 120

Kapitel 4: Ethnischer Pluralismus

4. Ethnische Fragmentierung - Stolperstein auf dem Weg zur Demokratie? 122
4.1. Ethnien – afrikanisches Selbstverständnis oder Fremdbestimmung? 123
4.1.1. Ethnische Identifikation 125
4.1.2. Ethnische Fragmentierung und Demokratisierung 127
4.2. Ethnizität und Tribalismus – politische Legate der Kolonialzeit? 128
4.3. Nationenbildung und Nationalismus im Kontext ethnischer Vielfalt 132
4.4. Ethnisierte Politik und demokratischer Ordnung 138
4.4.1. Ethnizität und ethnischer Einfluss bei Wahlen 141
4.4.2. Ethnizität und (Neo-)Patrimonialismus 143
4.5. Ethnischer Konflikt – Menetekel afrikanischer Demokratie? 145
4.6. Zwischenbilanz 153

4.7. Indikatoren 154
4.7.1. Konfliktverhalten und Wahlrecht 154
4.7.2. Politische Stabilität in ethnisch fragmentierten Staate 156
4.7.3. Ethische Fraktionalisierung und Korruption 157
4.7.4. Das Ethnizitäts-Ranking in der Gesamtschau 158

Kapitel 5: Armut/ Wohlstand

5. Vielfalt der Armut 160
5.1. Demokratie, Armut und Lebenschancen 161
5.2. Dimensionen der Armut und Armutsbekämpfung 163
5.3. Definition und Messung wirtschaftlicher Armut 167
5.4. Armut - Geflecht von Ursache und Wirkung 171
5.4.1. Der „Curley-Effekt“ und soziale Gerechtigkeit 174
5.4.2. Wohlfahrtsstaat und Sozialstaatlichkeit in der SADC 178
5.4.3. Soziale Sicherung, Sozialversicherung und Einkommens-Umverteilung 180
5.4.4. Mehr als Armutsbekämpfung: Die Landfrage 183
5.5. Zwischenbilanz 187
5.6. Indikatoren 187
5.6.1 Menschliche Entwicklung 188
5.6.2. Volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit 189
5.6.3. Inanspruchnahme öffentlicher Entwicklungshilfe 190
5.6.4. Armuts-/Wohlstands-Ranking in der Gesamtschau 191

Kapitel 6: Bildung in Afrika

6. Bildung – Pfeiler der Demokratie 193
6.1. Bildung als Impulsgeber moderner Gesellschaften 194
6.2. Bildungspolitische Herausforderungen in der Subsahara 196
6.2.1. Vorkoloniale Erziehung und koloniale Bildungs-Versäumnisse 197
6.2.2. Nachwirkungen kolonialer Bildungssysteme 199
6.3. Nachkoloniale, bildungspolitische Initiativen 200
6.4. Afrikanisches Schulwesen der Gegenwart 204
6.4.1. Grundschulen 205
6.4.2. Sekundar-Schulen 206
6.4.3. Tertiäre Bildungseinrichtungen 207
6.5. Bildungspolitische Herausforderungen 209
6.5.1. Unzureichende Bildungsinvestitionen 210
6.5.2. Lehrer 211
6.5.3. Lehrpläne 212
6.5.4. Schulgeld 214
6.5.5. Bildungsrückstand afrikanischer Frauen 215

6.5.6. „*Brain-Drain*“ – bildungspolitischer Sisyphus-Faktor 217
6.5.7. Bildungspolitische Souveränität in der Subsahara? 217
6.6. Zwischenbilanz 218
6.7. Indikatoren 219
6.7.1. Abschlussquote der Grundschule 219
6.7.2. Öffentliche Bildungsausgaben 221
6.7.3. Frauen und Bildung 222
6.7.4. Das Bildungsranking in der Gesamtschau 223

Kapitel 7: Gesundheit, Gesundheitswesen und Gesundheitspolitik

7.Gesundheit als öffentliches Gut 225
7.1. Gesundheit – die staatliche und politische Dimension 225
7.2. Rahmenbedingungen und Grundzüge des afrikanischen Gesundheitswesen 229
7.3. Gesundheitssysteme und Gesundheitsfürsorge in der SADC 233
7.3.1. Entwicklung der kolonialen Gesundheitssysteme – ein Rückblick 234
7.3.2. Die Evolution der Gesundheitssysteme im südlichen Afrika 235
7.3.3.Traditionelle Heilfürsorge – Baustein afrikanischer Gesundheitssysteme 238
7.3.4. Finanzierung von Gesundheitssystemen und Gesundheitsfürsorge 240
7.3.5. Gesundheitspolitische Herausforderungen und außerafrikanische Reaktionen 244
7.4. HIV/AIDS – das subsaharische Menetekel 246
7.4.1. Die politischen Implikationen der Pandemie 248
7.4.2. Sozioökonomische Auswirkungen von HIV/ AIDS 250
7.4.3. Nationale, regionale und transnationale Abwehrmaßnahmen 251
7.5. Zwischenbilanz 252
7.6. Indikatoren 253
7.6.1. Entwicklung der durchschnittlichen Lebenserwartung 253
7.6.2. HIV/AIDS und staatliche Gesundheitsausgaben 255
7.6.3. Säuglingssterblichkeit und Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben 256
7.6.4. Das Gesundheitsranking in der Gesamtschau 258

Kapitel 8: Fazit

8. Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Ausblick 259
8.1. Einzelresultate – Demokratisierungsstand 259
8.2. Einzelresultate – Demokratisierungstrends 261
8.3. Der „Blick über den Zaun“ : Vergleichende Betrachtung 263
8.4. Die SADC-Staaten in der globalen Demokratie-Reihenfolge 266
8.5. Schlussfolgerungen 267
8.6. Ausblick: „Afrika wird nur von den Afrikanern gerettet werden" 270

Literaturverzeichnis 276

Abkürzungsverzeichnis

ADB	African Development Bank
ANC	African National Congress (Südafrika)
APRM	African Peer Review Mechanism
AS	Alliance Sociale (Mauritius)
AU	African Union
BCP	Botswana Congress Party
BDP	Botswana Democratic Party
BEC	Basic Education Consolidation Project (Botsuana)
BEE	Black Economic Empowerment
BIP	Brutto-Inlands-Produkt
BIDPA	Botswana Institute for Development Policy Analysis
BLP	Botswana Labour Party
BNE	Brutto-National-Einkommen
BNF	Botswana National Front
BTI	Bertelsmann Transformation Index
BWF	Botswana Workers Front
CCM	Chama Cha Mapinduzi (Tansania)
COD	Congress of Democrats (Namibia)
CODESRIA	Council for the Development of Social Science Research in Africa
COSATU	Congress of South African Trade Unions
CPI	Corruption Perception Index
CRC	Constitution Review Commission
CSO	Civil Society Organisation
D.R.	Demokratische Republik (Kongo)
DTA	Democratic Turnhallen Alliance (Namibia)
EISA	Electoral Institute of Southern Africa
EU	Europäische Union
FH	Freedom House
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
FTI	(Ethnischer) Fragmentierungsindex
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HDI	Human Development Index (UNDP)
HIC	High-Income Country
HIIK	Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung e.V.
HPI-1	Human Poverty Index (Entwicklumgsländer)

ID	Index of Democratization (Vanhanen)
IWF	Internationaler Währungsfond
LCD	Lesotho Congress for Democracy
LCN	Lesotho Council of Non-Govermental Organisations
LIC	Low Income Country
LMC	Lower-Middle-Income-Country
MAG	Monitor Action Group (Namibia)
MCP	Malawi Congress Party
MDC	Movement for Democratic Change (Simbabwe)
MDG	Millennium Development Goal (UN)
MLP	Mauritius Labour Party
MMD	Movement for Multi-Party Democracy (Sambia)
MMM	Mauritian Militant Movement
MMPS	Mixed Member Proportional (Electoral) System
MPLA	Movement for the Popular Liberation of Angola
MSM	Militant Socialist Movement (Mauritius)
NEC	National Exekutive Committee
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NGO	Non Governmental Organisation
NRO	Nicht-Regierungs-Organisation
NPDE	National Professional Diploma in Education (Südafrika)
NUDO	National Unity Democratic Organisation (Namibia)
OAU	Organisation of African Unity
ODA	Official Development Assistance
OPDS	Organ on Politics, Defence and Security Co-Operation (SADC)
OPO	Ovambo People's Organisation (Namibia)
PHC	Primary Health Care
PPP	Purchasing Power Purity
PPRD	Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Democratie (D.R. Kongo)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
SADC	Southern African Development Community
SAP	Structural Adjustment Program (Weltbank)
SEIA	Secondary Education in Africa (Forschungs-Programm)
SSA	Subsaharisches Afrika
SWANU	South West Africa National Union (Namibia)
SWAPO	South West Africa People's Organisation (Namibia)

TI	Transparency International
TIM	Tiako-i-Madagasikara (Ich liebe Madagaskar/ Madagaskar)
UDF	United Democratic Front (Malawi u. Namibia)
UMC	Upper- Middle- Income- Country
UNDP	United Nations Development Programme
USAID	United States Agency for International Development
USP	United Socialist Party (Botsuana)
WB	World Bank
WHO	World Health Organisation
ZANU-PF	Zimbabwe African National Union - Popular Front (Simbabwe)

Demokratisierung in Afrika:

Muster der Entwicklung
in den
SADC-Staaten

Kapitel 1: Thematik und Fragestellung

1. Einleitung: Afrika, Kontinent der extremen Gegensätze

Afrika ist ein in vieler Hinsicht faszinierender und durch große Vielfalt bestechender Kontinent. Doch wird er in der restlichen Welt überwiegend als die „Dritte Welt der Dritten Welt“[1] wahrgenommen, und das vor einem Jahrhundert von Joseph Conrad geprägte Stereotyp vom „heart of darkness“ bestimmt noch immer sehr weitgehend die Vorstellungen außerhalb Afrikas. Überdies genießt der Erdteil den zweifelhaften Ruf, zwar über die größten natürlichen Ressourcen zu verfügen, doch gleichzeitig die am geringsten entwickelte Region der Welt zu sein[2]. Mangelnde Rechtssicherheit, Korruption, Bildungsdefizite und ethnische Konflikte führen nicht selten zur abwertenden Charakterisierung der heutigen afrikanischen Staaten als Gemeinwesen, die ihren Bürgern die elemtarsten Grundrechte vorenthalten.

Die Geschichte Afrikas ist vielgestaltig und beginnt keineswegs erst mit seiner Kolonialisierung, wie es die eurozentrierte Geschichtsschreibung der westlichen Industriestaaten zuweilen nahe legt. Bedeutende geschichtliche Entwicklungen und Umbrüche kennzeichnen den Weg Afrikas in die Gegenwart. Besonders im frühen 19. Jahrhundert fanden auf dem afrikanischen Kontinent Transformationsprozesse statt, als die dortigen Gesellschaften auf Herausforderungen in der Folge neuer Handelschancen reagieren mussten – eine Entwicklung, die sich mit dem Aufziehen der Kolonialzeit beschleunigte.

Unbestreitbar ist das historische und vor allem das gegenwärtige Afrika ein Erdteil der Gegensätze. Diese Feststellung gilt nicht zuletzt auch mit Blick auf die dortigen politischen Systeme. Autoritäre und am Beginn der Demokratisierung befindliche Systeme stehen einer mindestens ebenso großen Zahl von Staaten gegenüber, deren Entwicklung zu berechtigter Hoffnung Anlass geben. So unterliegt die staatliche Entwicklung auf dem Kontinent denn auch stark divergierenden, bisweilen diametral entgegengesetzten Bewertun-

[1] Kabou, Axelle, Weder arm noch ohnmächtig. Eine Streitschrift gegen schwarze Eliten und weiße Helfer, 2. Aufl., Basel 2001, S. 12.

[2] Ndulo, Muna, Democratic Governance and the Roots of Conflict in Africa, in: Giannakos, S.A., Ethnic Conflict. Religion, Identity and Politics, Athens/ Ohio 2002, S. 139.

gen. Insgesamt jedoch fällt die politikwissenschaftliche Bewertung der politischen Systeme der Subsahara - trotz vieler positiver, teilweise auch apologetischer Stimmen - eher zurückhaltend aus, und die Huntingtonsche Feststellung von der möglichen Entdemokratisierung demokratisierter Staaten[3] wird nicht selten bemüht, um die Fragilität der demokratischen Entwicklung in der Subsahara aufzuzeigen. Derzeit gilt es noch als völlig offen, in welche Richtung das Pendel der staatlichen Entwicklung ausschlägt. Bei diesem Sachverhalt besteht aus vielerlei Gründen – nicht zuletzt aus sicherheits- und entwicklungspolitischen sowie wirtschaftlichen Interessen – ein starker Bedarf an politikwissenschaftlich gesicherten Erkenntnissen zum Stand und zur Ausrichtung des Demokratisierungsprozesses in Afrika.

1.1. Afrikanisches Selbstverständnis und Fremdeinordnung

Der Erdteil Afrika wird von einheimischen Eliten und Intellektuellen überwiegend als eine geschichtlich gewachsene, unauflösbare Einheit begriffen. So umfasst die Afrikanische Union (AU) konsequenterweise alle 53 afrikanischen Staaten auf dem Festland, im Atlantik und im Indischen Ozean - unabhängig von der vorherrschenden nationalen, ethnischen oder religiösen Orientierung ihrer Bürger.

In der Wissenschaft, besonders in der Politik- und in der Wirtschaftswissenschaft, hat ein abweichendes Verständnis Platz gegriffen. Danach werden die überwiegend arabischen und moslemischen Staaten Nordafrikas zu den Ländern des Mittleren Ostens gezählt, während getrennt davon die übrigen afrikanischen Staaten unter der Bezeichnung „Subsahara“ eingeordnet werden. Dieser wahrscheinlich im angelsächsischen Raum entstandenen, historisch allerdings nur bedingt nachvollziehbaren Unterscheidung[4] folgt aus systematischen Gründen auch diese Arbeit; d.h. Afrika steht hier für die Staaten südlich der Sahara, für die subsaharischen Staaten oder für das subsaharische Afrika (SSA). Zusätzliche Varianten in der Literatur sind Schwarzafrika oder auch tropisches Afrika.

1.2. Afrikas Weg zur Demokratie und eine Anfangsprämisse

Demokratisierung ist eine weltweite Bewegung, aber sie ist weder allumfassend noch durchgängig so erfolgreich, wie ihre Protagonisten sie sich wünschen[5]. Für Horowitz be-

[3] Huntington, Samuel P.: The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century. Norman/ London 1991, S.15.
[4] Zeleza, Tiyambe Paul, Rethinking Africa's Globalization. Volume 1: The Intellectual Challenges, Trenton,N.J./ Asmara/ Eritrea 2003, S.185
[5] Horowitz, Donald L.: Democracy in Divided Societies, in: Diamond Larry / Plattner Marc F. (Hrsg.): Nationalism, Ethnic Conflict, and Democracy. Baltimore / London 1994, S.35.

deutet Demokratie vor allem Beteiligung an Macht sowie Zugang zu den mit dieser Macht einhergehenden Privilegien; auf der anderen Seite stehen der Ausschluss von der Macht und politische und sonstige Nachteile als Folge dieses Ausschlusses[6]. Dieses in allen demokratischen Staaten anzutreffende Muster tritt in den jungen Staaten Afrikas besonders auffällig in Erscheinung und stellt in der dortigen Ausprägung zugleich eine der Hürden für die staatliche Konsolidierung dar.

Afrikanischerseits wird häufig die unzureichende, westliche Unterstützung der subsaharischen Demokratiebewegung beklagt – eine Unterstützung zudem, deren Motivation - wenn sie geleistet wird - nur bedingt als demokratisch empfunden wird: Westlichen Regierungen wird die Absicht unterstellt, mit ihrer Demokratieförderung vor allem das westliche Gesellschaftsmodell in der Region nachhaltig durchsetzen zu wollen[7]. Westlicher politischer und wirtschaftlicher Einfluß soll dadurch gestärkt werden.

Gleichwohl bleibt Demokratie unabdingbare Voraussetzung für die Entwicklung des Kontinents und der gleichzeitigen, vollen Entfaltung der Menschenrechte. In diesem Kontext hält es Ake, der wohl mit am häufigsten zitierte, afrikanische Politologe, für unabdingbar, dass die Demokratie in Afrika von den „einfachen" Leuten ausgeht und von deren Verständnis von Partizipation. Die aus Akes Sicht speziellen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Subsahara verlangen nach einer Demokratie mit tatsächlicher Teilhabe (der Bevölkerung) an politischen Entscheidungen. Diese Partizipation sollte sich besonders auf die politischen, sozialen sowie ökonomischen Rechte beziehen und sich durch Stärkung der kollektiven statt der individuellen Rechte ausdrücken. Die parlamentarische Vertretung (ex officio) von Massenorganisationen wie Gewerkschaften, Jugend- und Frauenorganisationen soll zur Umsetzung dieser Postulate beitragen[8]. Mit dieser Auffassung berührt Ake gleichzeitig die Frage, ob ein eigenes afrikanisches Verständnis von Demokratie besteht, dessen Wurzeln möglicherweise in die vorkoloniale Zeit zurückreichen – ein Thema, das der Demokratiediskussion in Afrika vielfach eine zusätzliche Schärfe gibt.

Huntingtons „dritte Welle der globalen Demokratisierung" erreichte die Staaten der Subsahara erst in den 1990er Jahren; die Nationalkonferenz in Sambia, die1990 das Ende des dortigen Einparteistaates einläutete, markiert den Beginn der „*second liberation*" in Afrika. Diese Zäsur lag zeitgleich mit dem Zerfall des kommunistischen Ostblocks und

[6] Ebenda, S.35.

[7] Ake, Claude, The unique case of African democracy, in: International Affairs, 69/ 2 (1993), S. 239. Anmerkung: Diese Behauptung wird häufig aufgegriffen und zeichnet sich durch beharrliche Langlebigkeit aus. So gilt vielen Afrikanern die europäische (militärische) Intervention zur Absicherung der Wahlen im Kongo der Sicherung europäischer (wirtschaftlicher) Interessen - ein Verdacht, der im kongolesischen Wahlkampf 2006 deutlich thematisiert wurde.

[8] Ake, Claude, Democacy and Development in Africa, Washington, D.C. 1996, S. 130ff.

setzte in Afrika ähnlich tief greifende politische Prozesse in Gang wie im ehemaligen Warschauer Pakt.

Die demokratische Bilanz in der Subsahara bei Einsetzen der „Dritten Welle“ ausgesprochen dürftig: Lediglich drei der 48 subsaharischen Staaten – Botsuana, Gambia und Mauritius – waren als pluralistische Demokratien einzuordnen; doch nur in Mauritius hatte seit der dortigen Unabhängigkeit mehrmals (in freien Wahlen) die regierende Partei/ Koalition gewechselt. Aufgrund dieser vielfach bitteren Enttäuschungen der nachkolonialen Ära wurden an die „zweite Befreiung“ in der Subsahara viele Hoffnungen geknüpft.

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen UNDP unterstreicht die Notwendigkeit des Demokratisierungsprozesses in Afrika durch die Einschätzung, dass nur eine demokratische Regierungsform zu umfassender menschlicher Entwicklung führt. Die UNDP identifiziert dazu neun politische, wirtschaftliche und soziale Zielsetzungen, die einen demokratischen Staat kennzeichnen sollen[9]. Diesen Vorstellungen folgt auch die 2001 beschlossene *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD), deren erklärtes Ziel die demokratische Entwicklung sowie der nachhaltige sozioökonomische Aufstieg des Kontinents ist. In diesem Rahmen haben sich sich die beteiligten, afrikanischen Staatsoberhäupter zur Konsolidierung der Demokratie und zu guter Regierungsführung in ihren Ländern verpflichtet.

Für die UNO, die NEPAD und andere internationale Organisationen ist die demokratische Staatsform der Schlüssel zur erfolgreichen wirtschaftlichen Entwicklung. Obinger weist in diesem Kontext nach, dass die Gewährleistung der Eigentums- und Verfügungsrechte und damit die Sicherstellung wichtiger Freiheitsrechte die wichtigste politische Einflussgröße für wirtschaftlichen Erfolg darstellt[10]. Gleichwohl gilt die Kausalität von demokratischer Entwicklung und wirtschaftlichem Fortschritt wissenschaftlich nicht eindeutig nachgewiesen. Auch ist nicht zu übersehen, dass etliche eher autoritäre Systeme wirtschaftlich erfolgreicher sind als demokratische. Doch wird mehrheitlich davon ausgegangen, dass wirtschaftliche Depressionen in demokratischen Staaten leichter zu beherrschen sind, und einmal erreichtes, wirtschaftliches Wachstum nachhaltiger aufrechterhalten werden kann.

Viele westliche Regierungen haben sich die Ansicht der UNDP zu eigen gemacht und knüpfen die Vergabe von Entwicklungshilfe an das Einhalten demokratischer Standards. Aufgrund des hohen Stellenwerts der Unterstützungsleistungen für zahlreiche afrikanische Staaten haben sich einige Regierungen auf diese Forderungen eingestellt, ohne dabei eine nachhaltige Demokratisierung wirklich zu beabsichtigen. Es wurden bewusst „Fassadendemokratien“ etabliert, um die vorherrschenden internationalen Normen der „Respek-

[9] UNDP, Human Development Report 2002, S. 51.
[10] Obinger, Herbert, Politik und Wirtschaftswachstum. Ein internationaler Vergleich,, Wiesbaden 2004, S.228.

tabilität“ zu erfüllen[11]. Andererseits sehen nicht wenige Beobachter in der an Bedingungen gebundenen Entwicklungshilfe eine deutliche und abträgliche Einmischung ausländischer Staaten und internationaler Organisationen in den Prozess afrikanischer Demokratisierung [12].

Im Gegensatz zu den vielen eher skeptischen Einschätzungen der demokratischen Zielsetzungen subsaharischer Regierungen heben Diamond[13] und Young[14] die starke Entschlossenheit der Afrikaner hervor, der Demokratisierung zum Erfolg zu verhelfen. Die breite Diskussion zum gegenwärtige Stand der Demokratisierung südlich der Sahara mündet dennoch häufig in die ernüchternde, jedoch mit Vorbehalt zuzustimmenden Festsstellung, dass insgesamt der Höhepunkt der Demokratisierungswelle in Afrika überschritten ist und sich die „zweite Befreiung“ in manchen Staaten der Subsahara – darunter auch Staaten der SADC – bereits totgelaufen hat. Zweifelsfrei ist Huntingtons kritische Anmerkung zur „Dritten Welle” auch auf die afrikanischen Verhältnisse zu beziehen: „*With third-wave democracies the problem is not overthrow but erosion: the intermittent or gradual weakening of democracy by those elected to lead it*“ [15]. In diesem Kontext kann es nicht verwundern, dass Merkel die „elektoralen Demokratien“ Afrikas nur zu 29% als liberal einordnet[16]. Bei über zwei Dritteln der afrikanischen Staaten handelt es sich damit aus seiner Sicht um defekte Demokratien.

Als Anfangsprämisse für diese Arbeit wird in Eingrenzung der Einschätzung von Merkel der Standpunkt eingenommen, dass bisher kein Staat in der zu untersuchenden SADC-Gemeinschaft die Transitionsphase abgeschlossen hat und damit letztlich alle dortigen Staaten „Defekte“ oder Unzulänglichkeiten aufweisen, wenn auch unterschiedlichen Ausmaßes. Die in diesem Kontext auszumachenden „Demokratisierungshindernisse“ beeinträchtigen oder hemmen die Transition jedoch nie monokausal. Vielmehr wird der zielgerichtete Weg in die Demokratie stets durch eine Reihe ineinander greifender, unterschiedlicher Gründe verstellt.

Die weitaus überwiegende Zahl der subsaharischen Staaten orientiert sich bei der Gestaltung ihrer politischen Systeme an westlichen Demokratie-Entwürfen. Doch werden diese Modelle häufig als „unafrikanisch“ empfunden, da sie nicht mit den Traditionen der Afrikaner in Einklang stehen und dem Kontinent von Fremden „aufgedrängt“ wurden. So sind

---

[11] Joseph, Richard, Africa, 1990: From *Apertura* to Closure, in: Diamond, Larry/ Plattner, Marc F. (Hrsg.), Democratization in Africa, Baltimore/ London 1999, S.4.
[12] Ebenda, S.11.
[13] Diamond, Larry, Introduction, in: Diamond, Larry/ Plattner, Marc F. (Hrsg.), Democratisation in Africa, Baltimore/ London 1999, S. xxvi.
[14] Young, Crawford, Africa: An Interim Balance Sheet, in: Diamond, Larry/ Plattner, Marc F., Democratization in Africa, Baltimore / London 1999, S.77.
[15] Huntington, Samuel P., Democracy for the Long Haul, in Journal of Democracy Vol. 7(1996) No 2, S.8.
[16] Merkel, Wolfgang, "Eingebettete" und defekte Demokratien: Theorie und Empirie, in: Offe, Claus (Hrsg.), Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt/ New York 2003, S.44.

die Überlegungen in der Subsahara nachvollziehbar, im Bemühen um den Erhalt der afrikanischen Identität die Afrikanisierung demokratischer Institutionen und Regelwerke zu forcieren. Von Außenstehenden werden diese Versuche, traditionelle Formen afrikanischen Zusammenlebens mit moderner Regierung in Einklang zu bringen, häufig als Synkretismus apostrophiert – dem aus der Theologie bekannten Vorgang des unzulässigen Vermischens einander nicht entsprechender Glaubensgrundsätze. Das viel beachtete Model des „afrikanischen (autozentrierten) Sozialismus" des Julius Nyerere in Tansania ist ein – inzwischen gescheiterter – Ansatz eines solchen synkretischen Vorgehens[17].
Julius K. Nyerere, der ehemalige, langjährige Präsident von Tanganjika/ Tansania galt als der prominenteste Verfechter demokratischer, afrikanischer Traditionen. Er sah besonders in der Fähigkeit der Afrikaner, ihre Angelegenheiten im gegnseitigen Dialog zu regeln („*The elders sit under the big tree*, *and talk untill they agree"*), ein zukunftweisendes Element afrikanischer Demokratie[18].
An Gedanken zu afrikanischen Gegenentwürfen mangelt es nicht. Für Ake wird sich eine spezifisch afrikanische Demokratie nicht auf der Grundlage eines rational konzipierten Masterplanes entwickeln, sondern infolge von Kreativität und Empirie im Verlauf großer (mit der Demokratisierung verbundener) Anstrengungen[19]. Er bestreitet kategorisch die Fähigkeit „etablierter Demokratien", den Entwicklungsländern eindeutige und sinnvolle Maßstäbe für die Demokratisierung an die Hand zu geben, denn sie verfügten selbst nicht über solche präzisen und überzeugenden Normen[20]. Auch der bereits erwähnte Julius Nyerere wollte nicht über Demokratie belehrt werden, da diese (wie der Sozialismus) bereits Bestandteil der traditionellen (afrikanischen) Gesellschaft ist[21].
Als spezifisch afrikanische Demokratie-Bausteine werden das Kgotla-System in Botsuana (s.Ziff. 2.2.2.) und das Thikundla-System in Swasiland (s.Ziff.2.2.3.) benannt. Doch trotz des sichtlichen Bemühens um die Bewahrung afrikanischer Identität dienen diese Institutionen gleichzeitig ebenso unverkennbar dem Bestreben des Macht-/ Einflusserhalts der traditionellen Führungsschicht. Beide Ansätze haben ihren Ursprung in einer Gesellschaft, die sich durch zunehmende Urbanisierung, durch gewandelte Wirtschaftsformen, durch verbesserte Bildung der Bevölkerung – und durch die Globalisierung schnell verändert

[17] Julius Nyerere (1922-1999) galt als einer der profiliertesten Politiker Afrikas. Sein Ujamaa (swahili: Gemeinsinn)-Projekt war als eigenständiger afrikanischer Weg zum Sozialismus konzipiert, mutierte aber sehr bald zu einer Zwangskollektivierung mit erheblichen nachteiligen Auswirkungen für die tansanische Bevölkerung und scheiterte nach knapp 15 Jahren. N. hatte die Größe, das Projekt öffentlich als einen Fehler zu bezeichnen.
[18] Nyerere, Julius K , The African and Democracy. In: Nyerere, Julius K (Hrsg): Freedom and Unity. A Selection and Speeches 1952-65.London/ Nairobi/ Dressalaam/ Ibadan 1967, S.104.
[19] Ake, Claude, The unique case of African democracy, in: International Affairs, 69/ 2 (1993), S. 244.
[20] Ake, Claude, The Feasibility of Democracy in Afrika. Dakar 2000, S.29.
[21] Nyerere, Julius, Ujomaa. Grundlage des afrikanischen Sozialismus. In: Datta, Asit (Hrsg.): Julius Nyerere. Reden und Schriften aus drei Jahrzehnten. Bad Honnef 2001, S.26.

und verändern muss. Es handelt sich daher bei den beiden Systemen weniger um zukunftweisende afrikanische Demokratie-Entwürfe als um Anachronismen mit nur geringer Wahrscheinlichkeit der Nachhaltigkeit. Trotzdem trägt der Mythos der demokratischen Kgotla-Tradition in Botsuana zur Legitimation der dortigen Demokratie bei - unabhängig von Zweifeln, ob diese Wahrnehmung einer analytischen Betrachtung standhält[22].
Die obigen Beispiele zeigen die vielfältigen Einschätzungen und kontroversen Diskussionen, denen die Frage nach dem Vorhandensein einer speziellen afrikanischen Demokratievariante unterliegt. Schon Ursprung und Wurzeln „afrikanischer Demokratie" sind umstritten: „*what were called customary law, customary land rights, customary political structure and so on, were in fact all invented by colonial codification*"[23]. Das als „tief in den Traditionen verankerte, alternative Regierungskonzept" gepriesene Tikunhundla-System in Swasiland belegt, dass manche „urafrikanische" Institutionen erst während der Kolonialzeit entstanden sind[24]. Ansprenger schließlich merkt zur Demokratie-Diskussion in Afrika an, dass zwar viele Afrikaner vor und während der europäischen Kolonialisierung in Ordnungen lebten, die dem neuzeitlichen Staat durchaus ähnlich waren, dass es jedoch dort weniger demokratische Elemente gab, „als (es) die Mythologie der antikolonialen Befreiungsbewegung später behauptet hat"[25].
Wie in anderen Teilen der Welt ist „Demokratie" in ihren unterschiedlichen Ausformungen auch in Afrika durchaus „zur Bezeichnung für eine Zivilisation" geworden[26]. Doch ist es beim heutigen Stand der Demokratisierung in Afrika verfrüht, sie im Sinne Sartoris auch dort als „das (bisherige) politische Endprodukt der westlichen Zivilisation" zu bezeichnen – ungeachtet der Frage, ob Afrika trotz vielfältiger Übernahme westlicher, zivilisatorischer Elemente überhaupt der westlichen Zivilisation zuzurechnen ist.
Bei der Betrachtung der Demokratie in Afrika darf nicht aus dem Auge verloren werden, dass - wie oben geschildert - Synkretismus in vielen Bereichen als Methode zur Afrikanisierung von Aneignungen aus fremden Kulturen praktiziert wird. Nicht zuletzt deswegen ist in Afrika sorgfältig zu unterscheiden zwischen formaler (die so genannte Fassadendemokratie eingeschlossen) und tatsächlich ausgeübter Demokratie,: „*The (SADC-) region also has to grapple with the existance of a façade of formalism and formal democracy, despite there being little substantive formalism….*"[27].

---

[22] Emminghaus, Christoph, Politische Parteien im Demokratisierungsprozess. Struktur und Funktion afrikanischer Parteiensysteme, Opladen 2003, S. 124.
[23] Ranger, T., The Invention of Tradition in Colonial Africa, in: Ranger, T./ Hobsbawn, E. (Hrsg.), The Invention of Tradition, Cambridge 1983, S.250.
[24] Als Zeitraum für die Entstehung des Thikundla-Systems wird die Periode 1902-1968 angegeben.
[25] Ansprenger, Franz, Politische Geschichte Afrikas im 20. Jahrhundert. München 1999, S. 30f.
[26] Sartori, Giovanni, Demokratietheorie, Darmstadt 1997, S. 11.
[27] Landsberg, Chris, Southern African governance ten years after apartheid, in: Landsberg, Chris/ Mackay, Shaun (edt.), Southern Africa Post-Apartheid? The Search for Democratic Governance, Kapstadt 2004, S.8.

Nicht wenige Afrikaner sind der Ansicht, dass ihre hergebrachten Formen der Regierung angesichts „westlicher Demokratiegläubigkeit" „stigmatisiert" werden. Eine solche Auffassung spiegelt sich in einer skeptischen Einschätzung der generellen Entwicklung in Afrika wider: „*Indeed Africa has been cruising along in the three post-independence decades, on the back of other peoples' brains and other peoples' vision*"[28].

Für die vergleichende Demokratieforschung besteht bei der Beschäftigung mit Demokratie in der Subsahara einem Dilemma: Ihre Betrachtungen gründen sich prinzipiell auf die europäische/ nordatlantische Kultur - eine Kultur mit völlig andersartigen Wurzeln wie die afrikanische. Indessen bestehen normativ betrachtet keine Argumente gegen eine Afrikanisierung der Demokratie und gegen afrikaspezifische Entwürfe einer politischen Kultur. So ist es auch grundsätzlich nicht auszuschließen, dass eine eigenständig konzipierte Demokratie auch in Afrika entstehen kann. Wie Dahl anmerkt, kann sich Demokratie überall und zu jeder Zeit entwickeln, wenn dazu die geeigneten Bedingungen vorhanden sind[29]. Gleichwohl müssen im Prozess der Afrikanisierung die demokratischen Grundwerte wie Partizipationsmöglichkeit, Gewährleistung der Persönlichkeitsrechte und der Rechtsstaatlichkeit uneingeschränkt berücksichtigt bleiben, soll der Demokratieanspruch gewahrt werden. Jedoch hat eine solche völlig eigenständige, langfristig Erfolg versprechende demokratische Entwicklung innerhalb der afrikanischen Gesellschaften bisher nicht stattgefunden. Dies lässt den Afrikanern derzeit nur die Option der Übernahme westlicher Konzepte. Nicht ohne Grund spricht daher die *New Partnership for Africa's Development* NEPAD von der Zielvorstellung, „*to respect the global standards of democracy*"[30]. Mit Blick auf Afrika entbehren bisher die Auffassungen des *Kulturrelativismus* weitgehend der Grundlage, denen zufolge Demokratie kulturspezifisch zu betrachten und in seinem Universalitätsanspruch zu relativieren ist[31]. Zudem kann eine wie auch immer geartete, geschichtliche Sonderstellung Afrikas nicht grundsätzlich und *per se* als Rechtfertigung für jedwede spezielle (politische) Entwicklung herhalten, und die vergleichende Politikwissenschaft muss aus Gründen der wissenschaftlichen Systematik bestrebt sein, von universell anwendbaren Demokratie-Definitionen auszugehen[32]. Eine andere Frage ist die nach Anwendung spezieller Instrumentarien für politikwissenschaftliche Vergleiche in Afrika. Doch solche Instrumentarien sind bisher nicht entwickelt worden und stehen somit (noch) nicht zur Verfügung.

---

[28] Ochieng-Odero, J.P.R., Harnessing African Science and Technology Brainpower for the Rapid and Sustainable Science-Led Development of Africa. A Programme Strategy, Maputo, Mosambik 1994 (Zit. von Senator Makhubu, L.,Swaziland).

[29] Dahl, Robert A., On Democracy. Yale 1998, S. 9.

[30] NEPAD, The New Partnership For Africa's Development, Abuja/ Nigeria 2001, Abs.79. (http://www.nepad.org/ 2005/files/documents/inbrief.pdf) Hervorhebung durch Verfasser.

[31] Lauth, Hans-Joachim/ Pickel, Gert/ Welzel, Christian, Grundfragen, Probleme und Perspektiven der Demokratiemessung. In: Lauth, H.-J- u.a.: Demokratiemessung. Wiesbaden 2000, S.10.

[32] Ebenda, S.10.

1.3. Operationalisierung des Untersuchungsgegenstandes und Demokratiemessung

Die in die Unabhängigkeit entlassenen subsaharischen Staaten wählten von einander abweichende Muster für ihren Aufbau. Mit diesen verschiedenartigen Ansätzen staatlichen Aufbaus und den unterschiedlichen politischen Vorgehensweisen variiert auch der erreichte Stand der Demokratisierung auf dem Kontinent. Aus einer Reihe von Gründen ist es durchaus von Belang, den Stand des Demokratisierungsprozesses in den einzelnen Staaten zu kennen. Daher ist es Ziel dieser Untersuchung, durch Anwendung aussagekräftiger Indikatoren den erreichten Stand und die Unterschiede der Demokratisierung in den ausgewählten Staaten aufzuzeigen. Damit stellt sich die Frage nach der Messbarkeit von Demokratie. Auch wenn die Aussagekraft von Indizes und Indikatoren stets begrenzt ist, kann diese Frage zweifelsfrei bejaht werden, solange es um das Aufzeigen von Unterschieden demokratischer Qualität geht. Diese Bejahung gilt auch für das Einbeziehen von naturgemäß immer der Kritik unterworfenen, subjektiven Einzelkriterien, wie sie teilweise in der Arbeit benutzt werden.

1.3.1. Begriffliche Vielfalt von Demokratie

Das angesprochene, afrikaspezifische Demokratieverständnis, die außerordentlich große Definitionsvielfalt von „Demokratie“ und das breite Spektrum unterschiedlicher demokratischer Erscheinungsformen zeigt die Notwendigkeit einer begrifflichen Eingrenzung bei der Untersuchung demokratischer Entwicklungen. Für einen Autor ist Demokratie ein mit so zahlreichen Inhalten belegter Begriff, dass von ihm nur im Plural die Rede sein kann[33] und für Dahl gleicht Demokratie einem gewaltigen, oft undurchdringbaren Ideendickicht[34]. Zum Nachweis der Vieldeutigkeit des Demokratiebegriffes haben Collier und Levitsky 550 verschiedene Adjektive zur Charakterisierung und Unterscheidung von Demokratien ausgemacht[35]. Schließlich ist es bei der Erörterung des Demokratiebegriffes entscheidend, von welcher Begriffsauslegung die Diskussion ausgeht, ob normativ, prozedural oder minimalistisch argumentiert wird oder ob die motivierende Dimension des Demokratiebegriffes angesprochen wird[36].

Dahl geht in seiner grundlegenden Arbeit davon aus, dass es kein Staatswesen mit einer idealen Ausprägung von Demokratie gibt[37]. Zur Beschreibung solcher „unfertigen“ demo-

[33] Offe, Claus, Einleitung - Reformbedarf und Reformoptionen der Demokratie, in: Offe, Claus (Hrsg.), Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt/ New York 2003, S.9.
[34] Dahl, Robert A., On Democracy. Yale 1998, S.37.
[35] Collier, David/ Levitsky, Steven, Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. In: Helen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper No. 230 (1996), S.1.
[36] Sartori, Giovanni Demokratietheorie. Darmstadt 1997, S. 17.
[37] Dahl, Robert A., Polyarchy. Participation and Opposition. New Haven/ London 1971.

kratischen Staaten führt er den Begriff der Polyarchie ein und definiert zunächst acht, später sechs Kriterien[38], anhand derer das Maß der Verwirklichung demokratischer Grundsätze veranschaulicht wird:

1. Gewählte, repräsentative Regierung,
2. Freie, faire und regelmäßige Wahlen,
3. Meinungsfreiheit,
4. Freier Zugang zu Informationen/ Informationsfreiheit,
5. Vereinigungsfreiheit,
6. Staatsbürgerliche Gleichberechtigung.

Das Konzept gestattet besser als andere, Demokratien entsprechend dem Grad ihrer Systemqualität zu vergleichen. So weist denn die Polyarchie-Theorie unter den von Schmidt bewerteten zwanzig verschiedenen Demokratietheorien[39] (neben der Theorie von Tocqueville) den höchsten Wert der von ihm ermittelten Leistungskraft auf. In der vergleichenden Politikwissenschaft und insbesondere bei der Demokratiemessung genießt die Dahlsche Kunstfigur der Polyarchie weitgehende Akzeptanz und wird häufig als Bezugspunkt für vergleichende Betrachtungen gewählt[40].
Da der beabsichtigte Demokratie-Vergleich mittels eines Rankings auf den nicht-dichotomen Charakter von Demokratie abhebt, erscheint das Polyarchie-Konzept als Grundlage für die Vergleiche auch dieser Arbeit am besten geeignet.

1.3.2. Demokratisierung, Transition und Demokratische Konsolidierung

Oberstes Ziel jeder demokratischen Entwicklung ist die Verstetigung des Demokratisierungsprozesses und damit die Konsolidierung der demokratischen Strukturen. Am Anfang des Prozesses der Bildung und Vertiefung von Demokratie steht der Systemwechsel von einen autoritären oder einem anderen nicht-demokratischen Regimetyp. Die Begriffe Liberalisierung, Regimewechsel, Transition oder Demokratisierung werden häufig synonym für diesen Vorgang genutzt. Für O'Donnell/ Schmitter/ Whitehead handelt es sich jedoch um unterschiedliche und z.T. zeitlich versetzte Begriffe[41]. „Liberalisierung", d.h. die Neubestimmung und Ausweitung der individuellen und kollektiven Rechte, steht in der Regel am Anfang des Demokratisierungsprozesses und kann diesen befördern. Jedoch beinhaltet Liberalisierung nicht zwangsläufig den Beginn eines Demokratisierungsprozesses und

[38] Dahl, Robert A., On Democracy, New Haven / London 2000, S. 85f u. 90.
[39] Schmidt, Manfred G., Demokratietheorien. Opladen 1997, S.361ff.
[40] Z.B. Vanhanen, Tatu, A new Dataset Compared with Alternative Measurements of Democracy. In: Lauth, Hans-Joachim u.a.(Hrsg.): Demokratiemessung. Wiesbaden 2000, S. 187.
[41] O'Donnell, Guillermo/ Schmitter, Philippe C./ Whitehead, Laurence (Hrsg.), Transition from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy, Baltimore/ London 1986, S. IV/ 6 ff.

mündet nicht notwendigerweise in einen Regimewechsel, in den Übergang von einem nicht-demokratischen System zu einem demokratisch verfassten Staat. „Transition" bezeichnet den Zeitraum des Überganges von einem politischen System zum anderen. Der Begriff der „Demokratisierung" beschreibt dagegen den Gesamtvorgang der Institutionalisierung der Demokratie und der Installierung demokratischer Kontrollmechanismen der staatlichen Macht. Ist die Demokratisierung soweit fortgeschritten, dass der vom Wechsel betroffene Staat „seine innere Ordnung, also ein funktionsfähiges System gefunden hat"[42], muss sich diese neue Ordnung verfestigen, muss sich konsolidieren. Konsolidierung wird sehr unterschiedlich definiert und die qualitative Abgrenzung des Begriffes ist umstritten. Generell ist von Konsolidierung dann zu sprechen, wenn sich die politischen Verhältnisse in einem Staat - nicht zuletzt durch gesellschaftliche Prozesse - so stabilisiert haben, dass der Demokratisierungsprozess unumkehrbar und ein Rückfall in autoritäre Strukturen unwahrscheinlich ist. Für Dahl setzt dieser Entwicklungsstand vor allem eine stark ausgeprägte demokratische Kultur[43] voraus, die eine emotionale und kognitive Unterstützung des demokratischen Systems bietet[44]. Diamond präzisiert den Begriff der demokratischen Konsolidierung als den Prozess, „bei dem sich die Legitimität der Demokratie unter den Bürgern so breit und tief verankert, dass ein Zusammenbruch der Demokratie sehr unwahrscheinlich wird"[45], oder griffiger ausgedrückt: Demokratie muss zum *„ only game in town"* werden[46].

Zahlreiche, zum Teil konkurrierende und daher auch umstrittene Kriterien dienen in der Politikwissenschaft der Untersuchung demokratischer Konsolidierung. Die minimalistische Betrachtung eines konsolidierten, demokratischen politischen Systems unterstellt den Bestand demokratischer Institutionen mit Gewaltenteilung/-verschränkung, das Vorhandensein eines Mehrparteiensystems mit dem möglichen Wechsel von Regierungen und politischer Programme bei gleichzeitiger Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit (*rule of law*).

Für Dahl befördern fünf Grundvoraussetzungen die Stabilität und damit die Konsolidierung der Demokratie[47]:

---

[42] Kaußen, Stephan, Von der Apartheid zur Demokratie. Die Politische Transformation Südafrikas, Wiesbaden 2003, S, 46.

[43] Dahl merkt dazu an, dass er unter "Kultur" das Vorhandensein von Normen versteht, die das Verhalten beeinflussen sowie von Werten, die Urteile und kognitive Orientierungen leiten und die von Generation zu Generation weitergeben werden.

[44] Dahl, Robert A.: Development and democratic culture. In: Diamond, L. u.a. (Hrsg.): Consolidating the Third Wave democracies. Themes and Perspectives. Baltimore 1997, S. 34

[45] Diamond, Larry, Toward Democratic Consolidation, in: Journal of Democracy, Vol. 5 (1994) no 3, 4 – 17, S.15, zit. bei: Beichelt, Timm, Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen, Opladen 2001.

[46] Przeworski, Adam, Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge 1991, S.26.

[47] Dahl, Robert A., On Democracy. Yale 1998, S.146f.

- Das Vorhandensein einer modernen Marktwirtschaft und einer modernen Gesellschaft
- Kontrolle der Streitkräfte und der Polizei durch gewählte Amtsträger,
- Demokratischer Grundkonsens und entwickelte politische Kultur,
- Kein ausländischer, demokratiefeindlicher Einfluss bei gleichzeitig demokratiefördernden, internationalen Rahmenbedingungen,
- Gering ausgeprägter, gesellschaftlicher (kultureller) Konflikt.

Fehlen diese oder sind sie nur schwach (stark im Falle von Konflikten) entwickelt, so geht er von einer nicht existenten bzw. fragilen/ defekten Demokratie aus.

Eine Reihe von Wissenschaftlern nennen weitere Bedingungen als Voraussetzung für das Eintreten von Konsolidierung. Die wichtigsten und häufig zitierten sind die von Linz und Stepan[48], von Przeworski u.a.[49] und von Lipset [50]. Die Kriterien dieser Autoren weisen etliche Übereinstimmungen auf, wobei die Akzente jedoch unterschiedlich gesetzt sind. Wichtig ist die Legitimierung des demokratischen Staates durch seine Bevölkerung, die in den meisten Aufstellungen zumindest als eine implizite Voraussetzung aufgeführt ist. Für die demokratische Konsolidierung ebenso erheblich ist die Forderung eines mindetens einmaligen Wechsels der Regierungspartei mit friedlicher Übergabe staatlicher Macht. Konsolidierung ist stets und überall ein schwieriges, langwieriges und mühsames Unterfangen. Für Linz und Stepan stellt sich eine konsolidierte Demokratie als eine vielschichtige Ordnung von Institutionen und Regeln dar, die durch vielgestaltige Einflüsse und zahlreiche Blockaden geprägt wird[51]. Ein derart komplexes und zugleich intellektuell anspruchvolles System erfordert eine genügend breite Schicht erfahrener Akteure, die zum einen die demokratischen Grundsätze verinnerlicht und akzeptiert haben, zum anderen in der Lage sind, das demokratische Regelwerk zu überblicken und sinnvoll anzuwenden. Diese Betrachtungsweise stützt die Ansicht, nach der bereits die Transition weniger von wirtschaftlichen oder soziokulturellen Wirkungsfaktoren als vielmehr von handelnden politischen Akteuren beeinflusst wird[52]. Die in Afrika festzustellenden langen Phasen der Transition stehen im Einklang mit der Erfahrung, dass die Formierung demokratischer Eliten und die Ausbildung einer Schicht von „Demokratiekundigen“ lange Zeiträume erfordern. Die Erkenntnisse in vielen zur „Dritten Welle“ zählenden, außerafrikanischen Staaten bestätigen auf den ersten Blick den Wirkungszusammenhang zwischen Demokratisie-

[48] Linz, J./ Stepan, A, Towards consolidated democracies. In: Diamond, L. u.a. (Hrsg.): Consolidating the Third Wave democracies. Themes and Perspectives. Baltimore 1997, S. 17ff.
[49] Przeworski, Adam/Alvarez, Michael E./ Cheibub, José Antonio/ Limongi, Fernando, Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990. Cambridge 2000, S. 16.
[50] Lipset, Seymour M., Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. In: The American Political Science Review, Vol. 53 (1959), S. 75ff.
[51] Linz, Juan J./ Stepan, Alfred, Toward Consolididated Democracies. In: Diamond, Larry u.a., Consolidating the Third Wave Democracies. Baltimore/ London 1997, S.15.
[52] Carothers, Thomas, The End of the Transition Paradigm, in: Journal of Democracy, 13 (2002) 1, S. 5-21.

rungsfortschritt und den Erfahrungen mit demokratischen Institutionen. Tschechien mit seiner, wenn auch für fast zwei Generationen unterbrochenen, demokratischen Tradition hat seine Demokratisierung nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Systems ausweislich der Befunde von *Freedom House*[53] so weit vorangetrieben, dass von der Unumkehrbarkeit dieses Prozesses auszugehen ist. Die Russische Föderation dagegen weist in ihrer Geschichte keine erwähnenswerten (liberalen) demokratischen Erfahrungen auf; ihr Demokratisierungsprozess hat im Gegensatz zu Tschechien noch nicht das Stadium erreicht, bei dem seine Unumkehrbarkeit als gesichert erscheint.
In der Subsahara fehlten demokratische Traditionen zum Zeitpunkt der Entkolonialisierung fast vollständig. Dennoch ist der Stand der Demokratisierung von Staat zu Staat unterschiedlich weit fortgeschritten. Abgesehen von den immer noch vorhandenen autoritären Regimen und der absoluten Monarchie in Swasiland reicht das Spektrum der Staatlichkeit vom Staat, der sich am Anfang der Transition befindet, bis hin zu dem Staat, dessen demokratische Konsolidierung bereits deutlich fortgeschritten, fast abgeschlossen ist.
Im Lichte dieser Beobachtungen ist die These von der Erheblichkeit demokratischer Traditionen dahingehend zu modifizieren, dass eine möglichst ununterbrochene und weit zurückreichende, demokratische Erfahrung zwar überaus nützlich ist, dass sie dessen ungeachtet jedoch nur ein Faktor der Demokratieförderung unter anderen ist. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Institutionalisierung der Demokratie in Afrika, die Demokratisierung, von einem Geflecht von Wechselbeziehungen zwischen sehr unterschiedlichen, personengebundenen, strukturellen, kulturellen und sozioökonomischen Wirkungsfaktoren endogenen und exogenen Ursprungs bestimmt wird.

1.3.3. Entwicklung der Fragestellung

In den subsaharischen Staaten treten beim Übergang zur Demokratie regelmäßig eine Reihe von Hindernissen auf, die Decalo auf den Nenner bringt: "*..poverty and the problems of satisfying the needs of the continents fast growing population, the heritage of authoritarian colonial and post colonial rule, and the general context of scarcity and ethnic strife..*"[54].
Dieser Arbeit liegt die Hypothese zugrunde, dass Wirkungsindikatoren sowohl für sich allein stehend als auch zusammenwirkend in einem engen Wirkungsgeflecht den Stand und den Verlauf der Demokratisierung der einzelnen Staaten beschreiben können. Den von Decalo benannten, Demokratie hemmenden kausalen Zusammenhängen lassen sich sechs Indizes zuordnen: Drei institutionelle Indizes

[53] Freedom House, Nations in Transit 2005 (http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=1)
[54] Decalo, Samuel zit. in: Vanhanen, Tatu, Strategies of Democratization, Washington,D.C. 1992, S.15.

- die Institutionen des Staates
- die politischen Parteien und
- die Ethnizität.

und drei Politikfelder

- die Armutsbekämpfung
- die Bildung und
- die Gesundheit.

Für die *Southern African Development Community* SADC soll in dieser Arbeit der Frage nachgegangen werden, wie sich die ausgewählten Indizes auf die staatliche Ordnung auswirken und die Demokratisierung in den 14 Mitgliedsstaaten beeinflussen. Die Dauer der staatlichen Unabhängigkeit soll dabei Berücksichtigung finden, sofern die Einzelfaktoren dadurch an Aussagekraft gewinnen.

Trotz der aus Gründen der wissenschaftlichen Systematik erfolgten Festlegung auf den westlichen Demokratiestandard als Maßstab für diese Arbeit (Ziff. 1.2.1.) und trotz der grundsätzlichen Ablehnung eines Kulturrelativismus ist dennoch zu überprüfen, ob in der SADC eine eigene, afrikanische Ausprägung von Demokratie vorhanden ist. Der Diskurs zur (eigenständigen) afrikanischen politischen (demokratischen) Kultur mit Wurzeln in den vorkolonialen oder kolonialen, sozialen Praktiken hält nach wie vor an und beinhaltet einen gewichtigen Einwand gegenüber der eingangs vorgenommenen Festlegung. Der wissenschaftliche Anspruch einer umfassenden und unvoreingenommenen Untersuchung verlangt die Überprüfung der Erheblichkeit dieses Einwandes. Die Notwendigkeit einer Ergänzung oder Änderung der Eingangsprämisse der Universalität des europäischen/ nordatlantischen Demokratieverständnisses ist daher mit Blick auf die besonderen afrikanischen Verhältnisse fortlaufend abzuwägen.

Anhand der geschichtlichen Hintergründe, der politischen Rezeption und der Korrelationen dieser Indizes soll deren Bedeutung für die Entwicklung der Staaten dargelegt werden. Zugleich sollen die Unterschiede herausgestellt werden, die sich aus dem von Staat zu Staat unterschiedlichen politischen Stellenwert der Einzelfaktoren und den verschiedenartigen politischen Vorgehensweisen ergeben haben. Ziel der Untersuchung ist die Entwicklung einer Rangfolge, die den Stand der Demokratisierung der 14 SADC-Staaten mit einander vergleicht und gleichzeitig die Dynamik des jeweiligen Demokratisierungsprozesses berücksichtigt. Die eingeführten Daten zu Deutschland dienen nicht dem Benchmarking sondern sollen lediglich die Gegenüberstellung der SADC-Daten im globalen Vergleich ermöglichen.

Zur Analyse der einzelnen Indizes sind Indikatoren, Wirkungsfaktoren, zu entwickeln, die Quantifizierungen ermöglichen und eine auf den jeweiligen Wirkungsfaktor bezogene skalierte Einordnung der untersuchten Staaten gestatten. Die Gesamtschau der Wirkungsfak-

toren führt schließlich zu einer skalierten Endbetrachtung. Die in den SADC-Staaten stattgefundene Demokratie-Entwicklung wird anhand eines zehnjährigen Zeitraums zwischen 1994 und 2004 sichtbar gemacht (oder anhand von Zeiträumen, die diese Jahre beinhalten oder ihnen benachbart sind). Der demokratischen Entwicklung der Republik Südafrika ist besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Aufgrund seiner vergleichsweisen großen wirtschaftlichen Leistungskraft fällt Südafrika innerhalb der SADC und darüber hinaus – gewollt oder ungewollt - eine vielgestaltige Führungsrolle mit hegemonialem Charakter zu. Veränderungen der südafrikanischen Verhältnisse werden daher zwangsläufig früher oder später, direkt oder indirekt, auch auf die benachbarten Staaten ausstrahlen.
Die Vergleiche platzieren die Staaten auf einem Kontinuum zwischen maximaler Ausprägung der Demokratie und dem Höchstmaß an Autokratie. Die Staaten werden damit auf einer Ordinalskala eingeordnet, die lediglich eine Reihenfolge widerspiegelt, ohne die zwischen den einzelnen Staaten bestehenden Abstände numerisch zuzuordnen. Diese Relativität führt auch zum Verzicht eines Schwellenwertes, der den Übergang von der Autokratie zur Demokratie markiert. Vanhanen benutzt solche *threshold values of democracy*, gibt aber zu, dass diese Werte von ihm willkürlich festgesetzt wurden[55].
Neben der Einleitung und der abschließenden Bewertung der Ergebnisse besteht die Untersuchung aus sechs Kapiteln mit jeweils zwei unterschiedlichen Abschnitten: einem deskriptiven Teil, in dem die Bedeutung der einzelnen Wirkungsfaktoren für den Demokratisierungsprozess sowie deren geschichtliche Entwicklung dargelegt werden und einen analytischen Teil, in dem die SADC-Staaten bezüglich der ausgewählten Indikatoren und entsprechend ihrer demokratischen Entwicklung bewertet werden.

1.3.4. Ansätze vergleichender Politikforschung zu subsaharischen Staaten

Neben der unterschiedlichen Bewertung von Transition und Demokratisierung in afrikanischen Staaten sind auch unterschiedliche Ansätze der vergleichenden Demokratieforschung in der Subsahara festzustellen. Dabei ist zwischen zwei verschiedenen Vorgehensweisen zu unterscheiden:

- Systematische Vergleiche ausgewählter subsaharischer Staaten, wobei entweder eine „*Comparable-Cases-Strategy",* eine „*Most-Similar-"* oder eine „*Most- Different-Strategy*" verfolgt wurde (z.B. Basedau[56]) oder
- Generalisierende Vergleiche aller subsaharischer Staaten mittels ausgewählter

[55] Vanhanen, Tatu, Democratization. A comparative analysis of 170 countries, London/ New York 2003, S.65.
[56] Basedau, Matthias, Erfolgsbedingungen von Demokratien im subsaharischen Afrika. Ein systematischer Vergleich ausgewählter Länder, Opladen 2003.

Kriterien (z.B. Temelli[57]) oder

- ein globaler Vergleich ausgesuchter Staaten mittels ausgewählter Kriterien (z.B. Lijphart[58]).

Jeder dieser Ansätze hat seine speziellen Vorzüge. Allen jedoch ist gemeinsam, dass sie nur stark selektiv vorgehen können; dabei weisen besonders die beiden Vorgehensweisen von Lijphart und Basedau die Einschränkung auf, dass die festgestellten Befunde lediglich auf die ausgewählten Staaten zutreffen, und die Übertragbarkeit auf andere Staaten nur mit gewissen Abstrichen möglich ist. Ein Ansatz wie der von Temelli birgt das Risiko, dass die in Bezug auf die Gesamt-Subsahara vorgenommenen Verallgemeinerungen die Besonderheiten eines Staates vernachlässigen müssen und für den Einzelfall nur bedingt Anwendung finden können.

Über die vergleichende Demokratieforschung hinaus sind vor allem in der englischsprachigen aber ebenso in der französischsprachigen und – in geringerem Maße - in der portugiesischsprachigen Literatur eine große Zahl politikwissenschaftlicher, vergleichender Studien zu finden, die sich mit einem afrikanischen Bezug auf Einzelgebiete beziehen und die wie z.B. die vergleichende Parlamentarismusforschung ebenfalls der vergleichenden Demokratieforschung zuzuordnen sind. Solche Literatur findet sich auch im deutschsprachigen Raum, wofür die Veröffentlichung von Christoph Emminghaus zu den afrikanischen Parteiensystemen [59] ein Beleg ist.

Nachdem seit Ende der achtziger Jahre die Bedeutung von *Good Governance* für ein positives wirtschaftliches Wachstum und die Armutsbekämpfung in den Vordergrund gerückt wurde, befasst sich auch die entwicklunspolitische Literatur mit Themen der vergleichenden Demokratieforschung. Für den deutschsprachigen Raum mag die Veröffentlichung von Frantz und Konegen zu den Entwicklungsperspektiven in (Asien) und Afrika[60] als Beispiel für diese Studien gelten.

Die Literatur kennt mehrere, verschiedenartige Ansätze zur Demokratiemessung und zur Untersuchung der demokratischen Transition und Konsolidierung anhand von quantifizierenden Indikatoren. Der auf der objektiven Messung[61] des politischen Wettbewerbs und der Partizipation beruhende Ansatz von Vanhanen ist eine Variante, die auf der subjektiven Wahrnehmung der politischen Rechte und der staatsbürgerlichen Freiheiten fußende

[57] Temelli, Sinan York, Demokratisierung im subsharischen Afrika, Formen und Faktoren einer politischen Landkarte, Münster 1999.
[58] Lijphart, Arend, Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven / London 1999
[59] Emminghaus, Christoph, Politische Parteien im Demokratisierungsprozess. Struktur und Funktion afrikanischer Parteiensysteme, Opladen 2003.
[60] Frantz, Christiane/ Konegen, Norbert (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven in Asien und Afrika, Münster/ Hamburg/ London 2000.
[61] Lediglich seinen *threshold of Democracy* hat Vanhanen willkürlich und subjektiv gewählt und dessen Quantifizierung auch nicht weiter erklärt.

Ansatz von Freedom House eine andere. Schließlich findet das Polity-Projekt von Jaggers/ Gurr starke Beachtung, das sich ebenfalls auf subjektiv ermittelte Variable (von Autokratie bis Demokratie) stützt. Der neueste Vergleich ist das seit 2003 durchgeführte Ranking des Bertelsmann-Transformation-Indexes BTI, der die Entwicklungs- und Transformationsprozesse von 116 bzw. 119 Staaten analysiert/ bewertet und die Ergebnisse in einem Status-Index und Management-Index zusammenfasst. Alle vier Ansätze gehen von einer universellen Definition des Demokratie-Begriffes aus. Emminghaus und Nord fordern die stärkere Einbeziehung objektiver afrikanischer Quellen und erwarten von einem (noch zu konzipierenden), spezifisch für Afrika entworfenen Ansatz wichtige Anstöße für die globale Demokratiemessung[62].

Die für die vorliegende Arbeit gewählten Indizes beschreiben die im Kern wichtigsten Hindernisse oder Herausforderungen der afrikanischen Staaten bei der Stabilisierung ihrer demokratischen Systeme. Ihre quantifizierte Darstellung sowie das Aufzeigen ihrer Wirkungszusammenhänge sollen daher eine an die Realität weitgehend angenäherte Aussage sicherstellen.

1.3.5. Zwei afrikanische Spezifika

Ein Problem politikwissenschaftlicher Analysen in Afrika ist die Größe des Kontinents und seine in vieler Hinsicht vorhandene Heterogenität. Die Eingrenzung von Untersuchungen auf eine kleinere Zahl von Staaten (14 SADC-Staaten statt 53 Staaten der AU), zumal solche in geographische Nähe zu einander und mit gewissen kulturell-historischen Übereinstimmungen oder Berührungen, vermindert das Risiko einer zu starken Generalisierung zwar nicht völlig, doch erleichtert sie eine wissenschaftlich vertretbare Übertragung von Einzelbefunden auf die übrigen Staaten der Region.

Eine Schwierigkeit steht im Zusammenhang mit vergleichender Demokratieforschung in Afrika im Vordergrund: Bei Vergleichen afrikanischer Staaten untereinander (und mit Staaten außerhalb Afrikas) ist die von Land zu Land (und von Statistik zu Statistik) unterschiedlich entwickelte Datenbasis zu berücksichtigen. Die globale Datenbasis enthält (noch) insgesamt zu wenige afrikanische Daten, um einen vollständigen und mühelosen Vergleich zu gestatten. Anstrengungen wie die des Afrobarometers[63] und weitere Aktivitäten von afrikanischen und internationalen Forschungseinrichtungen werden erst in

[62] Emminghaus, Christoph/ Nord, Antonie, Möglichkeiten und Grenzen der Messung von nicht konsolidierten Demokratien - Zur Aussagekraft globaler Demokratiemessung über politische Systeme in Afrika., in: Lauth, H.-J./ Pickel, G./ Welzel,Ch. (Hrsg.), Demokratiemessung, Wiesbaden 2000, S.182.

[63] Das Afrobarometer ist ein Netzwerk von Forschern und Forschungseinrichtungen zur Feststellung/ Messung politischer und wirtschaftlicher Zusammenhänge in Afrika.

einem längerfristigen Rahmen Datensammlungen erbringen, die mit denen anderer Regionen vergleichbar sind.

1.4. Die Region der *Southern African Development Community* als *pars pro toto* des subsaharischen Afrikas?

Obwohl sich die Politikwissenschaft vorrangig mit Länderstudien in Afrika beschäftigt, sind doch eine Reihe von Veröffentlichungen erschienen, die auch afrikaweite Gesamtbetrachtungen zum Inhalt haben. Während Länderstudien darauf zielen, die Besonderheiten von politischen Einzelsystemen zu untersuchen, bedarf es eines anderen Ansatzes, um Entwicklungen im Rahmen größerer Regionen zu erfassen. Dabei bleibt die Sinnfälligkeit von politikwissenschaftlichen Gesamtbetrachtungen des subsaharischen Afrikas umstritten. Zur Eingrenzung des Risikos unzulässiger Verallgemeinerung beschränkt sich die vorliegende Studie auf die Betrachtung der Staaten der *Southern African Development Community* (SADC). Diese Länder orientieren sich - zumindest infolge ihrer erklärten politischen Zielsetzung - an gemeinsamen politischen Vorstellungen und streben eine strukturierte, politische Zusammenarbeit innerhalb eines größeren geographischen Raumes an: In der „*Common Agenda*“ von 1992 verpflichten sich die Signatar-Staaten zu gemeinsamern politischen Werten, Systemen und Institutionen, und die Staatschefs fordern in der „Windhoek-Erklärung“ die Einrichtung „regionaler Institutionen mit adäquater Kompetenz und Fähigkeit“[64].

Bei der SADC handelt es sich um den supranationalen Zusammenschluss, dem – nach dem 2004 erfolgten Austritt der Seychellen und dem Beitritt Madagaskars 2005 - vierzehn unabhängige Staaten angehören. Als regionale Entwicklungsgemeinschaft mit einem festen Vertragswerk 1992 in der Nachfolge der *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC) - des „Frontstaaten“-Zusammenschlusses (gegen die damalige Südafrikanische Union) - gegründet, verfolgt der Staatenverbund die – keineswegs problemfreie[65] und von übermäßigem Erfolg gekrönte[66] - politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit in seiner Region. Gemeinsamkeiten werden dazu auf verschiedenen Politikfeldern angestrebt, die mittels einer Reihe von Protokollen, wie dem *Protocol on Health* genauer definiert werden. Ein gegenseitiger Beistandspakt mit einer institutionalisierten

[64] Southern African Development Community, Towards the Southern African Development Community, A Declaration by the Heads of State or Government of Southern African States, in: SADC, Declaration, Treaty and Protocol of the Southern African Development Community, Gaborone 1993, S. 10.
[65] Chhiba, Natashia: The Souhern African Development Community: An Overview. In: South African Institute of International Affairs (Hrsg.): South African Yearbook of International Affairs 2002/03, Johannesburg 2003, S.65ff.
[66] Matambalya, Francis A.S.T, Economic Policies and Economic Reform Process in Tansania, in: Engel, Ulf/ Erdmann, Gero / Mehler, Andreas (Hrsg.), Tansania Revisited: Political Stability, Aid Dependency and Development Constraints, Hamburg 2000, S. 57.

politisch/ militärischen Kooperation vervollständigt das Instrumentarium der SADC. Als weiterere Schritte sind innerhalb der nächsten Dekade der weitere Ausbau der 2000 beschlossenen Freihandelszone und eine Währungsunion vorgesehen.

Die Staaten der SADC (**Tab 1/1**).

	Name vor der Unabhängigkeit	**Jahr der Unab-hängigkeit**	**Bevölk.**[1] (Mio)	**BIP/Kopf** [2] (PPP US $) 2003
Angola	Angola	1975	12,1	2.344
Botsuana	Bechuanaland	1966	1,64	8.714
Dem. Rep. Kongo	Belg. Kongo (Zaire)	1960	62,7	967
Lesotho	Basutoland	1966	2,02	2.561
Madagaskar	Madagascar	1960	18,6	809
Malawi	Nyassaland	1964	13,0	605
Mauritius	Mauritius	1968	1,24	11.287
Mosambik	Portug. Ostafrika	1975	19,7	1.117
Namibia	Südwest Afrika	1990	2,04	6.180
Sambia	Nord Rhodesien	1964	11,5	877
Simbabwe	Süd Rhodesien/ Rhodesien	1980[2]	12,2	2.443
Südafrika	(Südafrikanische Union)	1994*	44,2	10.346
Swaziland	Swasiland	1968	1,14	4.726
Tansania	Tanganjika und Sansibar	1961**	37,4	621

Quelle:[1] CIA – The World Factbook; Stand: 07/ 2006, [2] UNDP, HDR 2005;

* Regimewechsel; **Unionsteil Tanganjika.

Auf der Grundlage verschiedener Vereinbarungen entstanden innerhalb und außerhalb des in Gaborone/ Botsuana angesiedelten SADC- Sekretariats eine Reihe von Organisations-Einheiten, die darauf zielen, die Zusammenarbeit in der Gemeinschaft zu vertiefen. Die Institutionen der Gemeinschaft ähneln denen der Europäischen Union, ohne dass die europäischen Vorbilder als Blaupause für die SADC gedient hätten oder dass die Integration der SADC bisher den Stand der Europäischen Union erreicht hätte – ein Zustand, den die Statuten auch nicht vorsehen. Ein Ministerausschuss, ein Exekutivsekretariat (mit deutlich geringeren Kompetenzen als denen der Europäischen Kommission, aber dennoch mit einem stärkeren Mandat ausgestattet als in vergleichbaren afrikanischen Organisationen) und ein Organ für Politik, Verteidigung und Sicherheit (OPDS) koordinieren die interstaatliche Zusammenarbeit und die Integration. Trotz dieser grundsätzlich leistungsfähigen Aufbauorganisation müssen Führung und Struktur der SADC weiter gestärkt werden, um den postulierten Zielen der Gemeinschaft gerecht zu werden. In diesem Kontext

sehen Politikwissenschaftler im Fehlen eines Parlaments – es besteht nur ein parlamentarisches Forum mit Delegationen der nationalen Volksvertretungen – einen dem Zusammenwachsen abträglichen Mangel. Einerseits wird das nicht vorhandene Parlament auf den Pragmatismus in der SADC zurückgeführt: Es sollen die Erfahrungen mit dem neu gegründeten Parlament der Afrikanischen Union abgewartet werden; andererseits jedoch scheint in dieser Zurückhaltung das Grundverständnis der SADC als Vertragsgemeinschaft uneingeschränkt souveräner Staaten durch. Dessen ungeachtet ist die geringe Verankerung der SADC im Bewusstsein der Bevölkerung in den Mitgliedsstaaten nicht zuletzt dem Fehlen eines gemeinsamen Parlaments geschuldet.
Die Staaten der SADC unterscheiden sich deutlich hinsichtlich der Einschätzung des Demokratisierungsstandes, hinsichtlich der Bevölkerungszahl sowie der wirtschaftlichen Entwicklung (Tab. 1/1 u.1/2). Sie sind den geographischen Subregionen[67] „östliches Afrika“, „Indischer Ozean“, „Südliches Afrika“ und „Zentralafrika“ zuzuordnen. Die Länder verfügen über eine britische, französische, belgische, portugiesische, holländische, südafrikanische (und deutsche), koloniale Vergangenheit und gehören dementsprechend entweder zum anglophonen oder zum franco- oder lusophonen Sprachraum.
Unter den Staaten befinden sich eine absolute und eine konstitutionelle Monarchie sowie Republiken mit parlamentarischen, semi-präsidentiellen oder präsidentiellen Regierungssystemen. Der Stand der Demokratisierung und die staatliche Entwicklung in der SADC weist eine erhebliche Bandbreite auf, und es verwundert, dass die teilweise geringe Umsetzung demokratischer Normen auf so gut wie keine Vorbehalte innerhalb der Gemeinschaft zu stoßen scheint. Allerdings sind auch keine mit den „Kopenhagener Kriterien“ der Europäischen Union vergleichbaren Beitrittsvoraussetzungen festgelegt. Vorallem fehlt entgegen der Aussage der Gründungsakte ein gemeinsames Wertesystem als tragender Pfeiler für die politische Zusammenarbeit. Vielmehr wird die Kooperation in der Gemeinschaft getragen vom Erlebnis des gemeinsamen Kampfes gegen Kolonialherrschaft und Apartheid, von der Hoffnung auf zukünftige politische und wirtschaftliche Fortschritte sowie vom Vertrauen auf die einenden Kräfte des Zusammengehörigkeitsgefühls der Afrikaner. Auffällig sind die voneinander abweichenden Leistungen der einzelnen Volkswirtschaften der Gemeinschaft, ausgedrückt durch das Brutto-Inlandprodukt (BIP) (Tab.1/2). Zwangsläufig schließt die überproportionale Wirtschaftskraft Südafrikas aus, dass die übrigen 14 Staaten der Gemeinschaft in überschaubarer Zeit jemals „auf gleiche Augenhöhe“ gelangen. Ein Mechanismus zum wirtschaftlichen Ausgleich zwischen den Mitgliedern (wie in der Europäischen Union) besteht nicht, zeichnet sich auch auf längere Sicht nicht ab.

[67] Nach der Einteilung von Nohlen/Nuscheler (Hrsg..), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 5, Bonn 1993.

Spannweite des Brutto-Inland Produkts in der SADC 2003 (Tab.1/ 2)

	BIP (Mio. US $)	Anteil d. Gesamt-BIP %
Lesotho (Minimum)	**1,135**	**0,62**
Südafrika (Maximum)	**159.886**	**86,77**
BIP gesamt	**184.273**	**100**

Quelle: Weltbank, Weltentwicklungsbericht 2005**.**

Gleichwohl bietet die SADC den Mitgliedstaaten ein wichtiges Forum für die Darstellung und Vertretung ihrer politischen Zielvorstellungen und Interessen. Die Gemeinschaft besitzt bei den Regierungen der Staaten daher einen hohen Stellenwert. Im Bewusstsein der Bevölkerung ist die SADC jedoch bisher kaum verankert. Neben dem bereits erwähnten fehlenden Parlament schließt vor allem der bei der SADC-Gründung und -Fortentwicklung verfolgte *top-down*-Ansatz jegliche, legitimationsfördernde Partizipation aus.
Die SADC folgt dem seit etwa 1990 in Afrika vorherrschenden Trend zum Regionalismus, und gehört zu den vier Regionalzusammenschlüssen mit einer über die wirtschaftliche Kooperation hinausgehenden politischen Zusammenarbeit. Diese neuerliche Zusammenarbeit in der Subsahara richtet sich – im Gegensatz zu ähnlichen, früheren Ansätzen – auch nach außen und versucht, der Marginalisierung des Kontinents entgegenzuwirken.
Trotz Einschätzung der SADC-Vertagsgemeinschaft als dem stabilsten Zusammenschluss in Afrika[68], ist kritisch anzumerken, dass ihre hochgesteckten Ziele bisher nicht eingelöst werden konnten und noch vielfach ihrer Realisierung harren; insgesamt sind die Ergebnisse hinter den Erwartungen zurückgeblieben.
Die Bandbreite der Bevölkerungszahlen und geographischen Größenordnungen der SADC-Staaten ist beachtenswert. In diesem Kontext ist die Aussagekraft von Befunden flächenmäßig und/oder gemessen an ihrer Bevölkerung kleiner Staaten mit Blick auf den Gegenstand dieser Untersuchung durchaus zu hinterfragen. Doch tragen auch diese Länder zum Gesamtbild der SADC mit bei und sind der Vollständigkeit des Ergebnisses wegen in die Untersuchung mit einzubeziehen. Die Verschiedenartigkeit der Mitgliedstaaten der SADC ermöglicht eine im Ergebnis *most different case*-Untersuchung.
Angesichts der geographischen Größe des Erdteils und den geringen Verflechtungen zwischen den teilweise weit voneinander entfernten, afrikanischen Ländern ist nicht davon auszugehen, dass die relativ kleine Zahl der vierzehn SADC-Staaten das gesamte in der Subsahara vorhandene Spektrum an Besonderheiten der politischen Systeme abdeckt.

[68] Moerup, Louise, Danish Institute for International Studies Report 2004:3, Kopenhagen 2004, S. 16.

Auch bei Zugrundelegung der signifikant unterschiedlichen (demographischen, politischen und wirtschaftlichen) Merkmale der einzelnen SADC-Mitglieder kann eine solche Erwartung nicht realistisch verfolgt werden. Vor allem die in den Regionen Afrikas unterschiedlichen, geschichtlichen Entwicklungen und die verschiedenartigen, religiösen Anschauungen mit divergierendem Einfluss auf die einzelnen politischen Systeme schließen aus, dass die Länder der SADC – quasi als repräsentative Stichprobe - die Staaten des subsaharischen Afrikas in ihrer Gesamtheit abbilden können. Damit sind die Ergebnisse dieser Untersuchung allein für das Gebiet der SADC aussagekräftig – für nicht mehr aber auch nicht für weniger.

Kapitel 2: Der Staat und seine Institutionen

2. Staat und Staatlichkeit in Afrika

Wie kaum ein zweites afrikanisches Thema bestimmt die Frage nach dem subsaharischen Staat, seiner Gestalt und seiner Leistungsfähigkeit die politische und wissenschaftliche Diskussion in und außerhalb des Kontinents. Den Perspektiven demokratischer, staatlicher Ordnung in subsaharischen Staaten gilt dabei die vorrangige Aufmerksamkeit.

Die „Verbandseinheit sesshafter Menschen“[1] – der Staat mit seinen Institutionen und seinem Regelwerk stellt die ordnende Kraft innerhalb der Gesellschaft dar. Zu den vorrangigen Aufgaben des modernen, institutionell verfassten politischen Gemeinwesens „Staat“ zählen nach überwiegendem Verständnis die demokratische Konsolidierung nach Regimewechseln und die Sicherung der erzielten Demokratisierung. Der Zuschnitt und die Funktionsfähigkeit der staatlichen Institutionen bestimmen ausschlaggebend die Qualität demokratischer Politik[2], oder vereinfachend auf den Punkt gebracht: „*no state, no democracy*“[3].

2.1. Der liberale Verfassungsstaat und seine Institutionen

Als Prototyp der Organisationseinheit „Staat“ gilt der nach innen und außen souveräne und funktionsfähige Territorialstaat, der nach Dahl über die Bewohner seines Territoriums „die Jurisdiktion wahrnimmt“[4] und dessen Verankerung in der Gesellschaft durch seine Institutionen sichergestellt wird. Die staatlichen Institutionen beeinflussen zugleich auch entscheidend die Demokratiestabilität im Staat und können wie im Falle von Mehrheits- und Konsensdemokratien[5] unterschiedlich konfiguriert sein, ohne den definierten demokratischen Rahmen zu sprengen.

Liberaler Verfassungsstaat und autoritäres Regime markieren die beiden Eckpunkte der Skala heutiger Staatlichkeit. Dabei bestimmen das Ausmaß der „Monopolisierung der Staatsgewalt“ oder der „zentralisierten Gewaltenvereinigung“[6] sowie die Ausprägung des politischen Pluralismus und der Rechtstaatlichkeit den jeweiligen Standort eines Staates auf dem Kontinuum der Staatlichkeit.

---

[1] Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1900, S. 158ff u. S. 179ff.
[2] Linz, Juan J., Totalitäre und autoritäre Regime, in: Krämer, Raimund (Hrsg.), Totalitäre und autoritäre Regime, Berlin 2000, S. XLI.
[3] Linz, Juan J. / Stepan, Alfred, Toward Consolidated Democracies, in: Diamond, Larry u.a.(Hrsg.):, Consolidating the Third Wave Democracies., Baltimore/London 1997, S.14.
[4] Dahl, Robert A., On Democracy, New Haven / London 2000, S. 41.
[5] Lijphart, Arend, Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven / London 1999, S.2.
[6] Heller, H, Rechtsstaat oder Diktatur?, 1930, S.22.

Merkmal des Verfassungsstaates ist die Institutionalisierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben. Die Verfassung legt dazu die Grundzüge der politischen Organisation, die Staatsziele und die grundlegenden sittlichen, politischen und sozialen Werte des Staates fest[7]. Sie stellt nicht nur die „Geschäftsordnung" für die politische Leitung dar, sondern bestimmt umfassend die rechtliche Ordnung des Staates. Ihre Grundprinzipien, vor allen anderen die in ihr festgelegten Grundrechte, bestimmen die Ausgestaltung und Anwendung des Rechts in allen Lebensbereichen.

Ziel jeder demokratischen Transition und Konsolidierung ist die möglichst weitgehende Realisierung und Stabilisierung eines verfassungsgemäßen, liberalen Rechtsstaates. Ein System vertikaler (allgemeines passives und aktives Wahlrecht), horizontaler (gewaltenteilig ausgelegte Institutionen) sowie transversaler (Regierungsgewalt durch demokratisch legitimierte Amtsträger), gegenseitiger Machtkontrolle kennzeichnet den Wirkungsmechanismus des liberalen, demokratischen Rechtsstaates und die Funktionsweise seiner Institutionen. „In modernen, territorial verfassten Herrschaftsgebilden ist die Demokratie von ihrer Logik her ein verkürzter Terminus für den demokratischen Rechtsstaat und daher zwingend eine liberale Demokratie"[8].

Legitimität ist für jede Form des Staates eine erstrebenswerte Anerkennungswürdigung; für den liberalen, demokratischen Staat in seiner Gesamtheit wie auch für seine Institutionen im Einzelnen ist sie eine unabdingbare Voraussetzung. Die dem demokratischen Staat übertragenden Funktionen sind nur zu gewährleisten, wenn die verfassungsgemäße, rechtliche, politische und soziale Ordnung „von den Kräften des Volkes und von der breiten Übereinstimmung über ihre Grundprinzipien getragen wird"[9].

In der Wissenschaft wird der Begriff „Institution" mit unterschiedlichen Definitionen belegt. Trotz dieser Ambiguität berührt der Institutionenbegriff jedoch stets Regelwerke, die sich vor allem auf die Verteilung und Ausübung von Macht, die Festlegung von Zuständigkeiten, die Verfügung über Ressourcen sowie die Autoritäts- und Abhängigkeitsverhältnisse gerichtet sind[10]. Im Rahmen dieser Arbeit soll vom klassischen politikwissenschaftlichen Verständnis der politischen Institutionen als konkrete Organisationseinheiten - wie Regierung, Parlament und Parteien - ausgegangen werden, also von den Verfassungs- und Verwaltungsinstitutionen des Staates als die „*Instruments of Government*"[11]. Ergänzend dazu auch Verfassungen und Wahlsysteme als die grundlegenden, demokratie-relevanten Regelwerke des Staates

[7] Scheuner, Ulrich, Die Verfassung der Bundesrepublik. Ein staatliche Neuanfang, in: BMVg - Innere Führung (Hrsg.), Schicksalsfragen der Gegenwart. Handbuch Politisch-Historischer Bildung. Bd II, Tübingen 1957, S. 12.
[8] Merkel, Wolfgang/ Puhle, Hans-Jürgen/ Croissant, Aurel/ Eicher, Claudia/ Thiery, Peter, Defekte Demokratie. Band 1: Theorien, Opladen 2003, S.14.
[9] Ebenda, S. 14.
[10] Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W, Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt a.M. 1995, S. 40.
[11] Hennis, Wilhelm, Politik und praktische Philosophie, Stuttgart 1977, S. 93.

sowie die Zivilgesellschaften als essentielle „nichtstaatliche“ Beteiligte am politischen Prozess des demokratischen Staates; die politische Prozesse selbst bleiben dagegen unberücksichtigt[12]. Gleichwohl ist die Beschränkung auf die formalen, politisch-institutionellen Faktoren umstritten. Sie birgt die Gefahr ungenügender Berücksichtigung der notwendigen Einbettung staatlicher Institutionen und ihrer Aktivitäten in die Gesellschaft und in ein internationales politisches sowie ökonomisches Umfeld[13].
Ziel dieser Untersuchung ist es jedoch, eindimensional den Einfluss autonom wirkender Einzelelemente einer Polity auf den demokratischen Konsolidierungsprozess zu bewerten. Eine Betrachtung der ausgewählten Institutionen als eigenständig agierende Organisationselemente unter weitgehender Ausblendung der unbestreitbar vorhandenen Wechselbeziehungen und der zwischen ihnen stattfindenden politischen Prozesse erscheint daher geboten und sinnvoll.

2.2. Staat, Staatlichkeit und „*State- u. Nationbuilding*“ im afrikanischen Kontext

Die typologische und empirische Einordnung des afrikanischen Staates wie auch – grundsätzlicher - die Tauglichkeit des Begriffs „Staat“ in weiten Teilen Afrikas unterliegt kontroverser Betrachtung. Ein Blick auf Staaten wie Somalia oder die D.R. Kongo zeigt die Fragilität staatlicher Existenz in der Subsahara.
Die subsaharischen Staaten können nur begrenzt auf die Gemeinsamkeit der Abstammung, des (Siedlungs-)Raumes und der kulturellen Güter wie Sprache, Gebräuche, Literatur und Religion und damit auf jene Grundelemente für das Entstehen westlicher Völker setzen, die „durch das Bewusstsein ihres politisch-kulturellen Eigenwertes und der gefühlsmäßigen Bejahung ihrer Existenz als konkrete Ganzheit“ zu Nationen wurden[14]. Aufgrund der vorrangigen Identifizierung der Afrikaner mit ihrer ethnischen Gemeinschaft wird der nach seiner Unabhängigkeit entstandene Staat daher eher als eine „Körperschaft“ ethnischer Gruppen betrachtet.
Die Trias aus Staatsgebiet, Staatsvolk und effektiver Staatsgewalt, die nach westlich-moderner Auffassung den Nationalstaat charakterisiert, konnte sich mit Ausnahme Äthiopiens und Liberias in der Subsahara erst mit dem Rückzug der Kolonialmächte etablieren. Da dieses Fundament nicht historisch gewachsen ist, gelten die (heutigen) afrikanische

[12] Den politischen Parteien als Hauptbeteiligten am politischen Prozess ist ein gesondertes Kapitel gewidmet.
[13] Betz, Joachim (Hrsg.), Verfassungsgebung in der Dritten Welt, Hamburg 1997, S. 11.
[14] Leibholz, Gerhard, Volk, Nation und Staat im 20. Jahrhundert, in: BMVG - Innere Führung (Hrsg.), Schicksalsfragen der Gegenwart. Handbuch Politisch-Historischer Bildung Bd.I, Tübingen 1957, S. 66ff.

Staaten weithin als „externe Produkte des europäischen Kolonialismus“[15]; viele ihrer Schwierigkeiten werden auf diesen Ursprung zurückgeführt.

Das „*State*- und *Nationbuilding*“ gehörte (und gehört noch) naturgemäß zu den Hauptaufgaben der jungen, unabhängigen Staaten und ihrer politischen Klassen. Die beiden Begriffe werden häufig synonym gebraucht, stellen jedoch zwei unterschiedliche Prozesse dar. Während das „*Nationbuilding* darauf zielt, der Gesellschaft eines Staates eine „transzendierende und übergeordnete nationale Identität“[16] zu vermitteln, ist das „*Statebuilding*“ auf die Gestaltung einer neuen politischen (staatlichen) Ordnung und ggf. auf die territoriale „Saturierung“ gerichtet. Südafrika bietet mit der Wiedereingliederung der *Homelands*, dem Rückzug aus Namibia und der Aufgabe von Walvis-Bay ein positives Beispiel solcher „Saturierung“.

State- und Nationbuilding sind zwar nicht zwangsläufig von einander abhängig, bergen jedoch „erhebliches Potential, sich entweder gegenseitig zu unterstützen oder zu untergraben“[17]. Während der *Statebuilding*-Prozess in den SADC-Staaten insoweit erfolgreich war, dass dort (in Angola und der D.R. Kongo eingeschränkt) weitgehend funktionsfähige, staatliche Institutionen installiert werden konnten, traten beim *Nationbuilding* überwiegend Schwierigkeiten auf. Dies trifft auch auf die beiden afrikanischen Musterstaaten Botsuana und Namibia zu. Bei bemerkenswerter politischer Stabilität leidet das *Nationbuilding* in Botsuana unter der Tatsache, dass es „rigide assimilationistisch“[18] verläuft, indem die Kultur der acht Tswana-Gruppen des Landes zur Nationalkultur erhoben wurde. Die kulturellen Überlieferungen der anderen siebzehn Ethnien wurden dabei ignoriert und stattdessen eine „*unity through conformity*“ praktiziert – eine Entwicklung, die seit kurzem sehr vorsichtig korrigiert wird. Namibia ging wie Südafrika einen anderen Weg - den der „Einheit in der Vielfalt“ *(„unity in diversity“*). Doch zweckentfremdet die dominante und owambo-dominierte SWAPO in Namibia den Prozess der Staats- und Nationenbildung gleichzeitig, um eigenen politischen Machtinteressen Vorschub zu leisten[19].

Der afrikanische Staat wird mehrheitlich als schwach apostrophiert und als unfähig, „eine neutrale Arena zur Vermittlung gesellschaftliche Interessen“ darzustellen und „autoritativ ge-

---

[15] Hartmann, Christof, Was bleibt vom Staat? Auswirkungen der Globalisierung in Afrika, in: Gärtner, Peter (Hrsg.), Staatlichkeit im Epochenbruch? Antworten aus der Perspektive des Südens und Ostens, Hamburg 2001, S. 104.

[16] Düsing, Sandra, Demokratieentwicklung und Strategien des *Nation-building* im südlichen Afrika: ein vergleichender Blick auf Botswana und Namibia, in: Frantz, Christiane/ Konegen, Norbert (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven in Asien und Afrika, Münster 2001, S. 142.

[17] Kaußen, Stephan, Von der Apartheid zur Demokratie. Die Politische Transformation Südafrikas, Wiesbaden 2003, S. 168.

[18] Düsing, Sandra, Demokratieentwicklung und Strategien des Nation-building im südlichen Afrika: ein vergleichender Blick auf Botswana und Namibia, in: Frantz, Christiane/ Konegen, Norbert (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven in Asien und Afrika, Münster 2001, S. 153.

[19] Ebenda, S. 156.

sellschaftliche Veränderung voranzutreiben oder zu erzwingen“[20]. Die Wirksamkeit globaler Hilfsaktionen für Afrika scheitert häufig an der begrenzten Fähigkeit der dortigen Staaten, sich die Institutionen zu schaffen, mit denen Unterstützung von außen wirksam und zielführend umgesetzt werden kann[21].

Die staatlichen Unzulänglichkeiten in Afrika sind hauptsächlich auf drei Gründe zurückzuführen: Die politische Klasse stellt ihr Eigeninteresse vor die wohlfahrtstaatliche Zielsetzung, die (zentral-)staatliche Gewalt bleibt trotz überdimensionierter, bürokratischer Strukturen häufig nur auf die urbanen Zentren beschränkt und aufgrund der verpflichtenden Einbindung der herrschenden politischen Führer in Ethnien, Clans und Familienverbände erhalten Partikularinteressen Vorrang vor dem Allgemeinwohl. Diese Defizite treten zwar in unterschiedlicher Ausprägung auf, sind aber selbst in den „Musterstaaten“ Namibia und Botsuana anzutreffen. Dem wird jedoch von afrikanischer - und wohlwollender westlicher – Seite regelmäßig entgegengehalten, solche Kritik sei am idealtypischen westlichen Staat orientiert, den es in der Subsahara nicht geben könne.

2.2.1. Genese und Gestalt des afrikanischen Staates und seiner Institutionen

Die staatlichen Institutionen in der Subsahara sind weitgehend Legate der Kolonialzeit, so unterschiedlich auch die Ansätze der Kolonialmächte gewesen sind: Während die Briten eine Politik der „indirect rule“ verfolgten, setzten Franzosen und Portugiesen auf ein Konzept der Assimilierung, und die Belgier schließlich versuchten eine eher paternalistische Verwaltung ihrer kolonialen Gebiete. Geschichtlich gesehen entwickelten sich die kolonialen Verwaltungseinheiten in drei deutlich zu charakterisierenden Phasen: Am Anfang stand eine allein durch Gewaltherrschaft errichtete Verwaltung, der eine auf Ausbeutung und die Aufrechterhaltung der Ordnung gerichtete Administration folgte, die nach dem Zweiten Weltkrieg durch den kolonialen Entwicklungsstaat abgelöst wurde[22].

Trotz langjähriger Erfahrungen im Umgang mit westlichen Institutionen in der Subsahara wird immer wieder bezweifelt, ob die heutigen, aus der kolonialen Entwicklung entstandenen, nationalstaatlichen Lösungen mit ihrer klassischen Gewaltenteilung wirklich den afrikanischen Bedürfnissen entsprechen[23]. Doch sind bisher weder realisierbare Visionen noch konkrete Gegenentwürfe für tragfähige und konsensfähige, alternative afrikanische Institutionen entwickelt worden. Damit bleiben den jungen Staaten der Subsahara zwangsläufig nur die er-

[20] Hartmann, Christof, Was bleibt vom Staat? Auswirkungen der Globalisierung in Afrika, in: Gärtner, Peter (Hrsg.), Staatlichkeit im Epochenbruch? Antworten aus der Perspektive des Südens und Ostens, Hamburg 2001, S.105.

[21] Nunnenkamp, Peter, Mehr Entwicklungshilfe ist nicht genug, in: africa spectrum, Vol. 40 (2005) Heft 3, S. 467.

[22] Marx, Christoph, Geschichte Afrikas. Von 1800 bis zur Gegenwart, Paderborn 2004, S.159.

[23] Khoza, Reuel J., The Institutional Structures that Should Underpin the African Renaissance, in: Makgoba, Malegapuru William, African Renaissance. The New Struggle, Sandton, S.A./ Kapstadt 1999, S.281f.

probten, westlichen Vorlagen. Dieser Befund wird auch nicht durch das in Swasiland praktizierte Konzept (Ziff. 2.2.3.) infrage gestellt, denn der dortige Entwurf wird den Ansprüchen eines modernen, auf Partizipation fußenden Staates nicht gerecht.

In der afrikanischen Wirklichkeit sind der Umsetzung westlicher Vorstellungen allerdings Grenzen gesetzt. Eine Erklärung dafür liefert das Sozialverhalten der Afrikaner, das durch das Leben in Bauern- und Nomadengesellschaften sowie durch die dünne Besiedlung des Kontinents seine eigene Prägung erhalten hat. So war die Stellung innerhalb sozialer Netzwerke entscheidend für das Maß an Privilegien des Einzelnen; die Größe der Anhängerschaft bestimmte den jeweiligen Machtanspruch. Der subsaharische Entwurf von Staatsführung, das „neopatrimonialistische" Modell mit der Regierung des „*Big man*", konnte vor diesem Hintergrund ohne ausgeprägten Widerstand an Boden gewinnen. Die auf diese Weise betriebene Personalisierung staatlicher Macht weist bis heute noch zahlreiche Anhänger auf. Ein Beispiel eines solchen über Jahrzehnte anhaltenden Staatsverständnisses liefert Malawi: Nach der Unabhängigkeit 1964 regierte dort Dr. Hastings Banda, der „Präsident auf Lebenszeit". Erst Anfang der 90er Jahre wuchs die Opposition gegen seine mit diktatorischen Vollmachten ausgestattete, autokratische Einparteienherrschaft, die dann mittels eines 1993 von innen und außen erzwungenen Referendums mit großer Mehrheit durch ein Mehrparteiensystem abgelöst und 1994 mit den ersten freien Wahlen endgültig beendet werden konnte. Der afrikanische Staat mutierte infolge von Macht-Personalisierung allzu oft zum Vehikel für die Verfolgung eigener oder (ethnischer) Gruppeninteressen. Die abstrakte Idee eines „Allgemeinwohls", die als Grundvoraussetzung für die Funktionsfähigkeit eines modernen und demokratischen Staates vorhanden sein muss[24], wird von den Eliten in der Subsahara häufig nicht auf das Staatsvolk in seiner Gesamtheit bezogen sondern sinnwidrig nur selektiv gehandhabt. Die neuen Mehrparteien-Systeme begünstigen die Artikulierung und Verfolgung von Partikularinteressen, ohne gleichzeitig mittels demokratischer Mechanismen einen Interessenausgleich wesentlich zu befördern.

Mit diesem in vieler Hinsicht schädlichem Staatsverständnis besitzen die staatlichen Institutionen in der Subsahara vielfach nur eine Fassadenfunktion zur Demonstration demokratischer Respektabilität[25]. So sind die regelmäßigen, jedoch hochgradig manipulierten Wahlen in Simbabwe lediglich dem Bemühen des „*Big Man*" des Landes – Mugabe - geschuldet, sein Ansehen und seine Akzeptanz in der internationalen Gemeinschaft zu erhalten. Simbabwe ist ein besonders krasser Fall des Auseinanderdriftens von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit in Afrika – eine häufige Folge absichtlicher oder unbeabsichtigter, radikaler

[24] Institut für Föderalismus, Universität Fribourg, Konferenz-Bericht "Federalism and Decentralisation in Africa: The multicultural challenge", Fribourg/Schweiz 1997, S.4.

[25] Alence, Rod, Political institutions and developmental governance in sub-Saharan Africa, in: Journal of Modern African Studies, Vol. 42 (2004) No.2, S. 165.

Umwidmung von Aufgabenspektren staatlicher Institutionen bei deren Transplantierung in eine andersartig strukturierte Gesellschaft[26].

Das Ende der Ost-West-Konkurrenz auf dem afrikanischen Kontinent führte zu einem Paradigmenwechsel: Westliche Geber-Staaten machten die Gewährung von Entwicklungshilfe zunehmend von Fortschritten des Demokratisierungsprozesses abhängig. Dieser Wechsel war besonders einschneidend für die subsaharischen *„least developed countries (LDCs)" ,* deren Staatstätigkeit in starkem Maße von Transferleistungen der Entwicklungshilfe abhängt[27], und deren Umfang teilweise bedeutender ist als das Steueraufkommen. Der in diesem Zusammenhang geprägte Begriff „Rentierstaat" beschreibt eine neue Art des Klientelismus und kennzeichnet zugleich den Rückzug des Staates aus der Politik[28].

In zahlreichen afrikanischen Staaten wurden als Reaktion auf den Paradigmenwechsel „demokratische" Institutionen mit dem ausschließlichen Zweck ins Leben gerufen, den Ansprüchen der Geber zu genügen. Dabei entstanden prototypische, defekte Demokratien: „Regierungen handeln nach der Verfassung, sind dem Rechtsstaat verpflichtet, respektieren Menschenrechte und ihre Mitglieder sind von demokratischer Gesinnung. Sie verfügen jedoch weder über die moralisch-ideologischen, ökonomischen, personellen und gesellschaftlichen Ressourcen noch über die staatliche Infrastruktur (u.a. funktionsfähige Verwaltung und Gewaltmonopol), um den Prinzipien und Verfahren des demokratischen Konstitutionalismus in allen Landesteilen und für alle Bevölkerungselemente gleichermaßen Geltung zu verschaffen"[29]. Es entstanden politische Systeme mit vorgeblich demokratischen Institutionen, die jedoch intentionale Demokratiedefekte aufweisen. So führt *Freedom House* 2006 nur acht der vierzehn SADC-Staaten als *Electoral Democracies* auf[30].

Als Gegenentwurf zu der Täuschung ausländische Geber durch *„potemkinsche*" Institutionen bedienen sich einige SADC-Staaten des *African Peer Review Mechanism* APRM[31] der *New Partnership for Africa's Development* NEPAD, um ihr internationales Renommee zu stärken. Der APRM bewertet die staatlichen Institutionen der betreffenden Staaten mit Blick auf deren Leistungsfähigkeit sowie deren Beitrag zu politischer Stabilität und wirtschaftlichem Wachstum. Die Initiative hat viel Beifall in und außerhalb Afrikas erhalten. Doch sind trotz der damit demonstrierten Initiative, Eigenverantwortung und Eigenständigkeit afrikanischer Re-

---

[26] Bayart, Jean-Francois, The State in Africa: The Politics of the Belly, London/ New York 1993, S.269.

[27] Hierzu gehören im Bereich der SADC die acht Staaten: Angola, D.R. Kongo, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mosambik, Sambia und Tansania. Quelle: UN-OHRLLS (URL http://www.un.org/special-rep/ohrlls/ldc/list.htm Std.: Oktober 2006)

[28] Bierschenk, Thomas, Der Rückzug des Staates aus Politik und Ökonomie. Entwicklungshilfe als Rente schafft neue Formen des Klientelismus in Afrika, in: Das Parlament, 10 (54. Jhrg./ 2004), S. 2.

[29] Merkel, Wolfgang/ Puhle, Hans-Jürgen/ Croissant, Aurel/ Eicher, Claudia/ Thiery, Peter, Defekte Demokratie. Band 1: Theorie, Opladen 2003, S. 16f.

[30] *Electoral Democracies* sind: Botsuana, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia u. Südafrika. Angola, D.R. Kongo, Sambia, Simbabwe, Swaziland und Tansania erhalten dieses Prädikat nicht. Quelle: *Freedom House Electoral Democracies* 2006.

[31] Am APRM-Prozess nehmen teil: Mauritius, Lesotho, Malawi, Mosambik, Südafrika, Tansania. Stand: 5/2006

gierungen Zweifel angebracht, ob dieser zwar aufwendige, doch wenig innovative Prozess tatsächlich zur nachhaltigen Steigerung von demokratischer *Governance* und der Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen beiträgt.

Des manipulierenden und manipulierten Auf- und Ausbaus demokratischer Institutionen ungeachtet gilt auch für die subsaharischen Staaten der Legitimitätsanspruch. Indes wird in den subsaharischen Staaten ein weit greifendes Legitimationsdefizit geltend gemacht[32]. Empirische Untersuchungen stützen diese Auffassung allerdings nur partiell. Bei einer Befragung durch das *Afrobarometer* hielten 64% der Bevölkerung (aus 15 afrikanischen Staaten) Demokratie für die beste Staatsform[33]. Jedoch verbindet sich bei über 50% der Befragten die Vorstellung von einem liberalen Staat mit der Fähigkeit der Regierung, Güter und Dienstleistungen zur Versorgung der Bevölkerung bereitzustellen[34]. Mit anderen Worten: Die durchaus vorhandene, überwiegende Zustimmung zum demokratischen Staat trägt nur soweit wie der (jeweils individuell wahrgenommene) Erfolg der (Wirtschafts- und Sozial-)Politik seiner Regierung. Es ist fraglich, ob eine so begründete Legimitation Demokratie wirklich zum viel zitierten „*only game in town*" werden lässt. Auch autoritäre Staaten gewinnen einen Teil ihrer Legitimation durch erfolgreiches Regierungshandeln.

2.2.2. Der Staat in der SADC - Fall 1: Botsuana

Trotz vieler Gemeinsamkeiten infolge der verwendeten, westlichen Vorlagen weisen die staatlichen Institutionen in den SADC-Staaten Unterschiede auf. Die Arbeitsweise, die Einbettung in den Staat und das Zusammenspiel staatlicher Institutionen sowie die unterschiedliche Bewertung staatlichen Handelns ist an Botswana zu verdeutlichen – einem Staat, der mehrheitlich als Muster einer weitgehend konsolidierten Polyarchie in Afrika angesehen wird und der dank seiner noch langfristig abbaubaren Bodenschätze einen der wenigen afrikanischen „*Petty Welfare States*" darstellt. Das Land rühmt sich einer gelungenen Verbindung von demokratischen Institutionen westlich liberaler Prägung mit dem traditionellen, auf dem als basis-demokratisch apostrophierten, traditionellen (auf lokaler Ebene angesiedelten) Kgotla-System.

Nach einer offiziellen botsuanischen Verlautbarung ist die demokratische Stabilität des Landes der traditionellen Führung (*Kgosi*), ihrer Rechtssprechung nach tradiertem Gewohnheitsrecht und den traditionellen Volksversammlungen (*Kgotla*) geschuldet[35]. Doch ist diese Fest-

[32] Institut für Föderalismus, Universität Fribourg, Konferenz-Bericht "Federalism an Decentralisation in Africa: The multicultural challenge", Fribourg/Schweiz 1997, S.3.

[33] Afrobarometer, Survey 2002-2003, URL: http:// www. Afrobarometer.org 05.08.2004. Anmerkung: im Königreich Lesotho waren nur 50% der Bevölkerung dieser Meinung.

[34] Molomo, Mpho G.: Political Parties and Democratic Governance in Botswana. In; Salih, Mohamed M.A. (Hrsg.): African Political Parties. London 2003, S. 294.

[35] Botschaft von Botsuana in Japan, Traditional Government and Social Order, URL: http:// www.botswana embassy.org.jp/culture/body2_1 htlm. S.1.(Std. 10.08.04).

stellung vor allem aus zwei Gründen zu hinterfragen: Der traditionelle Führer (und seine Berater und Helfer – *dikgosana* und *bagakolodi*) sind nicht frei gewählt und die Volksversammlungen haben nur beratenden Charakter. Die botsuanische Verfassung erwähnt die „*traditional authorities*“ selbst nicht, wohl aber die der Mitglieder des „*House of Chiefs*“, der zweiten Kammer des Parlaments von Botsuana. Die Aufgaben der Chiefs außerhalb des Parlaments werden durch den *Chieftainship Act* von 1987[36] definiert, der u.a. auch die Einbindung der traditionellen Führer in die staatliche Struktur regelt und zugleich eine Besoldungsordnung für die hierarchisch unterschiedlich eingeordneten traditionellen Amtsträger schafft. Den traditionellen Führern ist es in Botsuana - wie auch in anderen SADC-Staaten - gelungen, die nachkolonialen politischen Verhältnisse zu ihrem Nutzen zu beeinflussen. Sie spielen im heutigen, politischen und wirtschaftlichen System sowie in der Verwaltung des Staates eine entscheidende Rolle. Für einige Beobachter besteht ein Zusammenhang zwischen der als autokratisch empfundenen, traditionellen Machtausübung und den weit reichenden Befugnisse des Staatspräsidenten. Letztere leiten sich zwar aus der Verfassung her, befinden sich aber auch gleichzeitig im Einklang mit den Prinzipien der traditionellen Amtsführung der Häuptlinge. Von daher bestehen auch keine diesbezüglichen Legimitationsdefizite.
Botsuana ist bei Anlegung demokratischer Normen als demokratischer Staat mit autoritärer Prägung zu bezeichnen. Die starke Macht-Konzentration in der Zentralregierung und deren Übergewicht im politischen System, vor allem gegenüber dem Parlament, ist als Demokratiedefekt zu werten. Mangelnde parlamentarische Kontrolle lässt der politischen Führung Botsuanas das Fehlen zielgerichteter Regierungsprogramme durchgehen, infolge dessen die Entwicklung des Landes trotz ausreichend vorhandener wirtschaftlicher Ressourcen nicht den zu erwartenden Fortschritt nimmt und damit der *output* staatlicher Institutionen unter seinen Möglichkeiten bleibt. Einen weiteren Vorwurf erhebt Good, der die Regierung beschuldigt, die Wahl des zukünftigen Staatspräsidenten durch Manipulation zu präjudizieren, u.a. um die abnehmende Unterstützung der (dominanten) Regierungspartei *Botswana Democratic Party* zu bremsen[37]. Auf die subjektive Einschätzung der Regierung durch die botsuanische Bevölkerung und auf die Legitimation der staatlichen Institutionen bleibt die Kritik jedoch ohne Einfluss: Auf die Frage “*satisfied with the way democracy works?*“ antworteten 75 Prozent der Befragten in Botsuana zustimmend[38]. Dennoch ist die demokratische Grundlage möglicher Weise nicht dauerhaft tragfähig. Der Minderheitenschutz ist - wenn überhaupt – nur mangelhaft institutionalisiert (s.Ziff.2.3). Angesicht der Tatsache, dass 60% der Bevölkerung Botsuanas Ethnien angehören, die nicht zu den in Verfassung besonders präferierten Tswanas zählen, ist im Land von einem nicht geringen, wenn auch z.Zt nicht offen zu Tage tretenden Konfliktpotential auszugehen.

[36] Republic of Botswana, Act 19, 1987.
[37] Good, Kenneth, Streitschrift: Presidential succession in Botswana: No model for Africa, Gaborone 2005.
[38] Afrobarometer, Briefing Paper No. 1, April 2002, S. 2. (URL: http:// www.afrobarometer.org).

2.2.3. Der Staat in der SADC – Fall 2: Swasiland

Das politische System Swasilands ist nicht nur innerhalb der SADC eine Besonderheit, auch im gesamt-afrikanischen Kontext ist das Königreich außergewöhnlich: Es ist der letzte Staat des Kontinents, der durch eine absolute Monarchie regiert wird („…*without the king, there is no Swaziland*“[39]). Im öffentlichen wie wissenschaftlichen Diskurs wird seine weitgehend blockierte, demokratische Transition mit der von Angola und der D.R. Kongo verglichen. Die zuweilen vorgenommene Gegenüberstellung mit Lesotho, dem zweiten Königreich innerhalb der SADC, verbietet sich grundsätzlich. Lesotho ist im Gegensatz zu Swasiland als parlamentarische Monarchie nach dem Vorbild des Westminster-Systems[40] verfasst.

Swasiland weist die typischen Merkmale einer absoluten Monarchie auf. So ist der durch Erbfolge bestimmte König zugleich Staatsoberhaupt und tonangebend in der Regierung. Alle wesentlichen politischen Entscheidungen werden von ihm persönlich getroffen, wie er auch Fragen von Tradition und Sitte entscheidet. Er verwaltet das Kronland (über 60% der Fläche Swasilands), auf dem 70% der Bevölkerung leben. Dennoch begründet sich das Regierungssystem in Swaziland mit einem demokratischen Anspruch. Dabei wird hervorgehoben, dass die traditionellen Institutionen, die parallel oder in Konkurrenz zu den modernen (westlichen) Einrichtungen des Königreiches bestehen, dem überlieferten „Demokratieverständnis“ der Swasi entsprechen und von diesen favorisiert werden.

Kern des Swasi Regierungssystems ist das basis-demokratische Netz der 55 Tinkhundla, die jeweils bis zu 10 Herrschaftsgebiete von Stammesoberen (*chiefdoms*) umfassen. In der Inkhundla werden Angelegenheiten von regionalem Belang diskutiert und gleichzeitig alle Wahlen abgehalten. Die Thinkundla stellen die zweite Regierungsebene dar; der Inkhundla-Bezirk dient gleichzeitig als Wahlbezirk. Örtliche Verwaltungen sind – im Gegensatz zur Praxis in Botsuana - in der Abwicklung lokaler Angelegenheiten der Inkhundla verantwortlich. Oberhalb der Inkhundla-Ebene wirken Institutionen westlicher Prägung, allerdings mit dem bereits erwähnten, dominanten Einfluss des Königs.

Swasiland verfügt erst seit kurzer Zeit über eine Verfassung[41]. Der Vorgänger des neuen Grundgesetzes war 1973 außer Kraft gesetzt worden. Doch auch mit der neuen Verfassung bleiben die Hauptmängel des Regierungssystems von Swasiland bestehen: die große Machtfülle des Königs ohne ausreichende „*Checks and balances*“, die geringe Transparenz der durch König und Häuptlinge beeinflussten Wahlen, das Verbot politischer Parteien und das undurchschaubare Nebeneinander zweier konkurrierender Rechtssystemen (Römisch-holländisch sowie überliefertes Gewohnheitsrecht) mit zwei parallelen Rechtswegen. Die Auswirkungen dieser Mängel verursachen fehlende Rechtssicherheit, mit Schwächen behaf-

[39] Prinz Sobandla Dlamini (Bruder von König Mswati III und Innenminister) zit. in Kabemba, Claude, Swaziland's struggle with political Liberalisation (EISA Research Report No 3), Johannesburg 2004, S.1.
[40] Kingdom of Lesotho, The Constitution, Kap.V (King), Kap. VI (Parliament), Kap.VIII (Executive).
[41] The Constitution of the Kingdom of Swaziland (08.02. 2006 in Kraft getreten).

tete Regierungsführung sowie eingeschränkte Partizipation der Bevölkerung. Die Entfaltung einer aktiven Zivilgesellschaft wird behindert. „*Within the current system people's participation in the electoral process remains poor…Swaziland civil society has…been unable to exert sufficient pressure on the monarchy to introduce fundamental changes to the system*"[42]. Die geltend gemachten Synergie-Effekte des Zusammenwirkens der zwei unterschiedlichen Systeme sind bisher ausgeblieben[43], und ungeachtet der vorhandenen permissiven Standpunkte[44] zum Sonderweg Swasilands treten dessen Demokratie-Defizite überdeutlich zu Tage. Der Bestand des Swasi Regierungssystem ist ohne system-verändernde Anpassungen schon auf mittlere Sicht in Zweifel zu ziehen, da ein gravierender Anachronismus unübersehbar ist: die unzureichenden direkten oder indirekten Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung an politischen Entscheidungen und deren Transparenz. „*The popularity of the monarchy is being undermined not only for its reluctance to change the tinkundla system, but more so because of government's failure to deliver on the social needs of the population……reinforcing the call for changing the political system towards a more transparent and responsible government*"[45].

2.2.4. Staatsgrenzen in der Subsahara

In der Literatur wird vielfach ein besonderes afrikanisches Institutionen-Problem thematisiert, das als häufiger Anlass für ethnische und sonstige Spannungen gilt: die insgesamt 80.000 km meist aus der Kolonialzeit stammenden Grenzen auf dem Kontinent, die seeseitigen Grenzen nicht mit eingerechnet[46]. Zur Vermeidung von Streitfragen zwischen den Kolonialmächten wurden in Afrika willkürliche Grenzen gezogen, die zwar die Schaffung von Verwaltungseinheiten ermöglichten, jedoch gewachsene Traditionen oder gesellschaftliche Bindungen unberücksichtigt ließen[47]. So bewirkte die Grenzziehung zwischen Senegal und Mauretanien die politische Herauslösung einer ethnischen Gruppe aus ihrem Umfeld, was für beträchtlichen Konfliktstoff zwischen den beiden Staaten sorgte[48].

---

[42] Kabemba, Claude, Swaziland's struggle with political Liberalisation (EISA Research Report No 3), Johannesburg 2004, S.XV.
[43] Ebenda, S.39.
[44] Z.B. Mzizi, Joshua, The Quest for democratic governance in a post-apartheid southern Africa, in: Landsberg, Chris/ Mackay; Shaun, Southern Africa Post-Apartheid? The Search for Democratic Governance, Cape Town 2004, S.200.
[45] Kabemba, Claude (ed), Swaziland's struggle with political liberalisation (EISA Research Report No 3), Johannesburg 2004, S.40.
[46] Breytenbach, Willie, The History and Destiny of National Minorities in the African Renaissance: The Case for better Bounderies., in: Makgoba, Malegapuru William, African Renaissance. The New Struggle, Sandton S.A./ Kapstadt 1999, S. 94ff.
[47] Die afrikanische Grenzziehung geht auf die Berliner Konferenz von 1884/85 zurück mit Bismarck als Vorsitzenden und unter Beteiligung Großbritanniens, Frankreichs, Portugals, Belgiens, Spaniens und Deutschlands. Diese geschichtliche Zäsur ist im kollektiven geschichtlichen Gedächtnis der Afrikaner bis heute präsent.
[48] Wegemund, Regina, Politisierte Ethnizität in Mauretanien und Senegal. Fallstudien zu ethnisch-sozialen Konflikten, zur Konfliktentstehung und zum Konfliktmanagement im postkolonialen Afrika, Hamburg 1991, S.168.

Eine Lösung der Grenzfragen zeichnet sich bisher nicht ab. Dennoch konnten zumindest zwischenstaatliche Konflikte weitgehend – wenn auch nicht völlig - verhindert werden, nachdem die *Organisation for African Unity* (OAU) in den 60er Jahren übereingekommen war, die kolonialen Grenzziehung beizubehalten; bislang gibt es daher in Afrika kaum ernsthafte Bestrebungen zur Veränderung der vorhandenen Grenzen. Vielmehr geht eine Gefahr von der „Reterritorialisierung" aus, d.h. der „de facto"-Grenzverschiebung infolge grenzüberschreitender Kollaboration von Regierungen mit Söldnertruppen, die in angrenzenden Staaten operieren[49]. Die „Durchlässigkeit" afrikanischer Grenzen und ihr schwer zu bewerkstelligender Schutz erleichtern es Aufständischen, die grenznahen Gebiete des Nachbarlandes als Rückzugs- und Ruheräume sowie als logistische Basen zu nutzen. So z.B. in der DR Kongo durch Rebellen aus Burundi, Ruanda und Uganda, oder während der namibischen Unabhängigkeitskämpfe durch SWAPO-Truppen in Angola (und später umgekehrt durch angolanische Aufständische und Regierungstruppen in Namibia), was regelmäßig die Stabilität und die innere Sicherheit der „Gast-Staaten" beschädigte.

2.3. Verfassungen in Afrika

Verfassungen in der Subsahara galten afrikanischen Politikern und Intellektuellen sowie den dortigen Bevölkerungen (doch auch im Westen) lange Zeit als irrelevant und den afrikanischen Problemen bzw. Kontexten unangemessen[50]. Der Umgang der politischen Eliten mit Verfassungen und die vielfach in den Grundgesetzen abgesicherte, den Klientelismus begünstigende, dominante Stellung des Staatspräsidenten förderten zunächst die negative Einstellung gegenüber Verfassungen und führten zu deren generellen Unterbewertung. Die seit gut einem Jahrzehnt wieder belebte Frage nach der optimalen Verfassung in subsaharischen Staaten und die sehr intensive Verfassungsdiskussion (wie z.B. in Namibia oder z.Zt in Malawi) waren daher zunächst eine Überraschung.
Trotz dieser positiven Entwicklung bestehen dennoch weiterhin Vorbehalte gegenüber den derzeitigen Verfassungen in der Subsahara: Für viele Afrikaner orientieren sich diese Grundgesetze zu sehr an westlichen statt an traditionellen, afrikanischen Vorstellungen von Regierung. Ndulo hält jedoch dagegen, dass die heutige Ausformung afrikanischer Verfassungen eine mittlerweile unumkehrbare, historische Entwicklung darstellt. Obwohl auch er die Übertragung europäischer Modelle auf subsaharische Verhältnisse grundsätzlich für problematisch hält, sind gleichwohl aus seiner Sicht afrikanische Lösungen schon deswegen

[49] Joseph, Richard, Africa: States in Crisis, in: Journal of Democracy, Vol. 14 (2003)/ 3, S.166.
[50] Bos, Ellen/ Schmidt, Siegmar, Politisierte Ethnizität und Verfassungsstaat in Schwarzafrika, in: Betz, Joachim (Hrsg.), Verfassungsgebung in der dritten Welt, Hamburg 1997, S.402f.

fragwürdig, weil mit solchen Argumenten auch die Diktaturen auf dem Kontinent gerechtfertigt wurden[51].

Dessen ungeachtet wird in Wissenschaft und Politik der Diskurs fortgeführt, ob und wie die meist auf lokaler Ebene bestehenden Elemente hergebrachter politischer Kultur und Erfahrung mit den Zielen moderner, demokratischer Regierung zweckmäßig in Einklang zu bringen sind (s. Ziff. 2.3.4). Viele afrikanische Verfassungen sehen daher im Bemühen um Integration (und Bewahrung) traditioneller Strukturen konsultative Gremien der „*traditional leaders*" (Namibia u. Südafrika), die Bereitstellung von *ex-officio*-Parlamentssitzen (Lesotho) für die traditionellen Führer sowie die Einrichtung einer zweiten Parlaments-Kammer, des „*House of Chiefs*", (Botsuana u. Sambia) vor.

Neuere Verfassungen - wie die namibische - enthalten regelmäßig detaillierte, technische Vorschriften, die in westlichen Staaten weitgehend in Einzelgesetzen behandelt werden. Angesichts der Erfahrungen mit Misswirtschaft und Korruption sollen solche Verfassungsbestimmungen die Regierung möglichst eng an das Grundgesetz binden und dem Regierungshandeln Grenzen setzen[52]. Die – teilweise nachträgliche - Aufnahme von Grundrechtkatalogen in viele Verfassungen ist zumindest partiell ebenfalls den negativen Erfahrungen der Vergangenheit geschuldet.

Die „zweite afrikanische Demokratisierungswelle" der neunziger Jahre brachte fast überall die Überarbeitung der bisherigen Verfassungen. Wie in Sambia beschäftigten sich *Constitution Review Comissions* (CRC) mit deren Neufassung oder Ergänzung. Diese Vorgehensweise stieß in der Bevölkerung auf Widerstand. So wurde häufig kritisiert, dass nur Politiker an der Überarbeitung beteiligt waren. Stimmen aus der sich gerade konstituierenden Zivilgesellschaft blieben unberücksichtigt. Partizipation wird auch bei der neuerlichen Überarbeitung der malawischen Verfassung (von 1995) angemahnt: Eine Gruppe von neun NGOs missbilligte in mehrseitigen Zeitungsanzeigen die Vorschläge der staatlichen *Law Commission*, wies auf die aus ihrer Sicht erforderlichen 33 Verfassungsänderungen/-Ergänzungen hin und forderte die Öffentlichkeit zur aktiven Mitarbeit auf[53].

Zu den positiven Entwicklungen in subsaharischen Staaten gehört, dass viele ihrer Verfassungen inzwischen den Umgang mit dem Staatsnotstand erheblich einschränken, der nunmehr überwiegend nur mit Zustimmung des Parlaments und nur für einen begrenzten Zeitraum ausgerufen werden kann. Dieses Instrument staatlichen Machtmonopols war bis zur „zweiten Befreiung" ein beliebtes Unterdrückungs-Werkzeug afrikanischer Machthaber.

Verfassungen in der Subsahara stellen allerdings nicht immer den beabsichtigten, soliden Anker zum Erhalt demokratischer Institutionen und zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit dar.

---

[51] Ndulo, Muna, Democratic Governance and the Roots of Conflict in Africa, in: Giannakos, S.A., Ethnic Conflict. Religion, Identity and Politics., Athens/ Ohio 2002, S.147.

[52] Erasmus, Gerhard, The Constitution: Its Impact on Namibian Statehood and Politics, in: Keulder, Christiaan (Hrsg.), State, Society and Democracy, Windhoek 2000, S.99.

[53] THE NATION vom 24.02.2006, Blantyre/Malawi.

So wurden Verfassungen geändert, um dem amtierenden Machthaber eine verlängerte Amtszeit zu ermöglichen. In Sambia wurde mit einer Verfassungsänderung versucht, das Staatsbürgerrecht zu modifizieren und damit den stärksten Gegner des damaligen Staatspräsidenten Chiluba (Kenneth Kaunda) politisch auszuschalten. Außergewöhnlich war bis vor kurzem auch die Verfassungs-Situation in Swasiland: dort wurde über einen Zeitraum von zehn Jahren (1996-2006) – begleitet von massiven Protesten im Land und starkem außenpolitischen Druck - ein neues Grundgesetz beraten und schließlich nach einer verfassungslosen Zeit von 30 Jahren in Kraft gesetzt.

Fehlender Minderheitenschutz wird als häufiges Defizit afrikanischer Verfassungen geltend gemacht. Botsuana wird in der Literatur wiederholt als Beispiel ungenügender Absicherung der Rechte von Minderheiten genannt. Die dortige Verfassung erhebt die Tswana-Kultur förmlich zur „Leitkultur" und impliziert die Assimilation der übrigen ethnischen Gruppen des Landes. Auch der namibischen Verfassung wird der unzureichende Minderheitenschutz als Mangel angelastet. Dies ist umso erstaunlicher als der ethnische Gegensatz in Namibia zumindest indirekt die einzig wirkliche Konfliktlinie darstellt. Da dieser Gegensatz jedoch die Grundlage für solide politische Mehrheiten bildet, wird der Status quo nicht verändert.

Nach gegenwärtigem Stand sehen alle SADC-Staaten[54] in ihren Verfassungen zumindest formal einen liberalen, demokratischen Mehrparteienstaat vor. Eine signifikante Ausnahme bildet die neue Verfassung Swasilands, die weder politische Parteien noch einen demokratischen und liberalen Staat vorsieht. Indes ist in allen SADC-Staaten die Schere zwischen geschriebenem Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit deutlich geöffnet. Die Diskrepanz zwischen diesen beiden „Aggregat"-Zuständen behindert den Fortgang des Konsolidierungsprozess. Das unterschiedliche Ausmaß der Diskrepanz erklärt zu einem Teil die Ungleichheiten im Demokratisierungs-Prozess der einzelnen SADC-Staaten.

2.3.1. Dezentralisierung staatlicher Funktionen

Die Aufgliederung staatlicher Macht durch vertikale Gewaltenteilung zählt zu den Paradigmen liberaler Demokratie und gilt als Voraussetzung für optimale, staatliche Handlungsfähigkeit. Die Weltbank zählt Dezentralisierung zu den zehn Kriterien guter Regierungsführung (*Good Governance*) und wird in Afrika als Schlüssel für die wirtschaftliche, kulturelle und sozioökonomische Entwicklung des Landes betrachtet[55]. Gleichwohl gilt der Zusammenhang

[54] Die D.R. Kongo verfügt seit dem 18.02.2006 über eine neue demokratische Verfassung.

[55] Republic of Namibia. Ministry of Regional and Local Government and Housing, Decentralisation in Namibia, Windhoek ohne Datum, S. 2.

zwischen Dezentralisierung und Demokratisierung in Afrika derzeit noch als zu wenig erforscht[56].

Dezentralisierung bedeutet die Auffächerung der staatlichen Aufbauorganisation bei gleichzeitiger Zuordnung von Entscheidungskompetenzen auf unterschiedliche hierarchische Ebenen, um so die wechselseitige Kontrolle innerhalb des Staates zu festigen. Nach gebräuchlicher Definition beinhaltet Dezentralisierung die Übertragung von Verantwortungsbereichen der Zentralregierung an Außenstellen oder nachgeordnete Dienststellen der Zentralregierung, an halb-autonome öffentliche Einrichtungen, an landesweite sowie regionale oder funktionale Einrichtungen oder an regierungs-unabhängige, private bzw. freiwillige Organisationen. Im Rahmen dieser Subsidiarität können Aufgaben der Planung und Ausführung öffentlicher Aufgaben sowie die Erhebung notwendiger Steuern und die Verwaltung von Haushaltsmittel übertragen werden.

Dezentrale Regierungsstrukturen, vor allem solche auf der lokalen Ebene, bestanden in Afrika bereits während der Kolonialzeit. Während der Unabhängigkeitsphase - bis in die1980er Jahre - wurden lokale und regionale Parlamente und Verwaltungen jedoch als eine Schwächung der Zentralregierung, als Gefährdung für die nationalen Entwicklungspläne und als Störung des mit hoher Priorität versehenen „*nation-/state-building*“-Prozesses betrachtet. Zugleich bestand die Befürchtung, traditionelle Führer könnten die dezentralen Strukturen usurpieren, oder die Korruption könnte sich vervielfachen. Vor diesem Hintergrund lehnten viele Politiker und Wissenschaftler in der Subsahara die Übertragung von Regierungsaufgaben an dezentrale Organisationsstrukturen ab. Dezentrale Strukturen wurden vielfach abgeschafft oder degenerierten häufig zu Organen ohne Autonomie und Bedeutung[57]. Ein Beispiel für ein solches Vorgehen bietet Tansania, wo 1972 alle gewählten lokalen Gebietskörperschaften aufgelöst wurden.

2.3.2. Kommunale und regionale Verwaltung der Gegenwart

Mit der „zweiten afrikanischen Demokratisierungswelle“ in den neunziger Jahren und dem Zusammenbruch autoritärer Regime gewann die Dezentralisierungsfrage wieder an Gewicht; die Institutionen regionaler und lokaler Selbstverwaltung sowie der Föderalismus wurden damit neu bewertet. Mehr als andere staatliche Institutionen galten nunmehr Regierungsstrukturen - auf „*grassroot level*“ - als geeignetes Vehikel, die Demokratisierung zu fördern. Auch wurde bewusst, dass in den weitflächigen und dünn besiedelten Staaten Afrikas begrenzte Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung eine Schwachstelle im Demokratisie-

[56]Forrest, Bernhard J., Namibia's Post-Apartheid Regional Institutions: The Founding Year, Rochester N.Y. 1998, S. 20.

[57]Hartmann, Christof, Local elections and local government in southern Africa, in: africa spectrum, Vol. 39 (2004) No. 2, S. 224.

rungsprozess darstellen - ein Mangel, zu dem das Selbstverständnis vieler Afrikaner beiträgt, die traditionell ihr Eigeninteresse, ihre Eigenständigkeit und ihre Stellung im sozialen Gefüge auf der lokalen Ebene definieren.

Dezentralisierung wurde nunmehr als erstrebenswerter Mittelweg zwischen Zentralismus und Anarchie angesehen und häufig sogar als *deus ex machina* zur Heilung aller afrikanischen Krankheiten[58]. Obwohl dezentralen Institutionen wegen ihrer früheren Einbindung in die Kolonialverwaltungen immer noch Misstrauen entgegengebracht wird, und sie nach wie vor bei Politikern auf Vorbehalte stoßen, gilt die verstärkte ein- oder zweistufige Dezentralisierung dennoch mittlerweile als geeignetes Vehikel zur Begrenzung der Machtkonzentration in Zentralregierungen und zur Optimierung bürgernaher Dienstleistungen wie der Wasserversorgung und dem Straßenunterhalt. Zudem besteht die Erwartung, dass sich mit der Dezentralisierung bestehende Spannungen zwischen den urbanen Zentren und den ländlichen Regionen sowie zwischen den unterschiedlichen Ethnien im Lande abbauen lassen.

Die meisten Verfassungen der (mit drei Ausnahmen) als Einheitsstaaten konzipierten SADC-Mitglieder sehen eine Dezentralisierung vor; Einzelgesetze bestimmen das Ausmaß der Autonomie innerhalb der meist zweistufigen oder vereinzelt einstufigen, staatlichen Gliederung. Die Einbindung der traditionellen Führer in diese Gliederungen erfolgt in der Regel durch gesonderte Gesetze. Immer jedoch behält sich eine Behörde auf ministerieller Ebene der Zentralregierung die Kontrolle über alle Stufen der dezentralen Aktivitäten vor, was letztlich eine „zentralisierte und zentral gelenkte Dezentralisierung“ schafft.

Die in den neunziger Jahren in der Subsahara an die Dezentralisierung geknüpften Hoffnungen und Erwartungen konnten jedoch bisher nicht eingelöst werden. Eine Untersuchung in sechs afrikanischen Staaten (darunter Tansania und Südafrika) kommt zu dem Schluss, dass sich zumindest einer der ursprünglichen Dezentralisierungsvorbehalte insoweit realisiert hat, dass die örtlichen Eliten diese Entwicklung nur nutzen, um ihre Stellung unter den neuen Verhältnissen zu erhalten und zu festigen: „*…in most of the African cases, „elite capture“ of local power structures has been facilitated by the desire of ruling elites to create and sustain power bases in the countryside. Popular perceptions of the logic of patronage politics reinforce this outcome”* [59]*.* Ein Beispiel bewusst falsch konzipierter Dezentralisierung bietet Simbabwe: die dortige Dezentralisierung dient nach Ansicht eines Beobachters weniger der Abschichtung von Regierungsaufgaben als vielmehr der Zementierung der Dominanz der herrschenden Partei ZANU/PF[60].

[58] Schmidt, Siegmar, Is small Beautiful? The Significance of Decentralisation and Local Self-Government in the Context of Recent Processes of Democratisation in Africa, in: Hofmeister, Wilhelm/ Scholz,Ingo, Traditional and Contemporary Forms of Local Participation and Self-Government in Africa, Johannesburg 1997, S.31.
[59] Crook, R.C., Decentralisation and Poverty Reduction in Africa: the Politics of local-central Relations, in: Public Administration and Development, Vol 23 (2003) No 1, S.78
[60] Makumbe, John Mw, Democracy and Development in Zimbabwe, Harare 1998, S.76.

Die Umsetzung der Dezentralisierungspläne leidet generell unter einem entscheidenden, entwicklungsbedingten Schwachpunkt: dem Mangel einschlägig gebildeter Erfahrungsträger in der (dezentralen) Politik und aufgabengerecht ausgebildeter Fachleute in der Verwaltung. Durch externe Beratung und den Einsatz ausländischer Fachkräfte wird versucht, diesen Schwachpunkt zumindest teilweise zu beheben. Die den Mangel verwaltende Konzentration von Fachkräften führt häufig zu der bereits erwähnten und das theoretische Maß überschreitenden Ausweitung der Befugnisse der zuständigen Ministerien (zumeist ein spezielles Ressort für die dezentrale Verwaltung/ Regierung). Weitere Schwachpunkte stellen das Fehlen kommunaler Steuern und das Unvermögen der dezentraler Verwaltung zur Generierung nennenswerter, eigener Einkünfte sowie der nachlässige Umgang der Zentralregierungen mit den Verfassungsbestimmungen dar. So wurden in Malawi die nach den Bestimmungen fälligen Kommunalwahlen ausgesetzt und die lokalen Amtsträger gesetzeswidrig durch die Zentralregierung ernannt.
Auf der „Habens-Seite“ der Dezentralisierung deuten Untersuchungen in Namibia darauf hin, dass bereits der begrenzte und partielle Ausbau dezentraler Strukturen dazu beitragen kann, die demokratische Konsolidierung zu befördern[61].

2.3.3. Föderalismus in der SADC-Region

Eine spezielle Form der Dezentralisierung stellt der Föderalismus dar. Der Begriff „Föderalismus“ bezeichnet ein Struktur- und Organisationsprinzip für die innere Ordnung eines Staates, der als gegliedertes Gemeinwesen auftritt[62]. Eine stabile Verfassung mit der Verankerung der Gewaltentrennung zwischen Zentral- und Regionalregierung, ein funktionsfähiges Zweikammerparlament und eine starke Kontrollinstanz durch eine entsprechend ausgelegte Gerichtsbarkeit gelten in der Politikwissenschaft als Voraussetzungen für die Bildung föderaler Systeme. Auf einer anderen Ebene als der institutionellen liegt die Notwendigkeit der Einbettung des Föderalismus in die politische Kultur der betreffenden Staaten.
In Afrika unterliegt die Zweckmäßigkeit föderaler Ordnungen zwei diametral entgegengesetzten Bewertungen. Nach einer Betrachtungsweise behindert er das „*nationbuilding*“, führt zu Friktionen im Staatsapparat und blockiert die staatlichen Abläufe. Zudem wird Föderalismus als Anachronismus aufgefasst, wenn gleichzeitig – wie in der SADC – supranationale Zusammenarbeit angestrebt wird und damit vorrangig die regionalen Verknüpfungen intensiviert werden müssen. Andererseits jedoch wird der Föderalismus als besonders geeignete institutionelle Konstruktion zum Schutz von Minderheiten und zur Vermeidung von Spannun-

[61] Forrest, Bernhard J., Namibia's Post-Apartheid Regional Institutions: The Founding Year, Rochester N.Y. 1998, S. 325.
[62] Laufer, Heinz/ Münch, Ursula, Artikel "Föderalismus", in: Holtmann, Everhard (Hrsg.), Politik-Lexikon, München/ Wien 2000, S.182.

gen in multi-ethnischen Staaten betrachtet. Dieses Argument wird allerdings auch entgegengesetzt verwendet: Föderalismus kann zur Unterdrückung und Benachteiligung von Minderheiten führen, wenn diese nicht der Mehrheitsethnie im Teilstaat angehören.

In der SADC-Region haben sich nur die Staaten Tansania sowie ansatzweise Südafrika und Madagaskar föderale Strukturen gegeben. Die *Vereinigte Republik Tansania* entstand 1964 durch den Zusammenschluss der bis dahin selbstständigen Staaten Tanganjika und Sansibar[63]; die politische Führung Sansibars sah darin den (einzigen) Ausweg aus der Existenz bedrohenden Instabilität der Insel infolge unüberbrückbarer, ethnischer und sozialer Spannungen. Obwohl Julius Nyerere, der damalige Staatspräsident Tanganjikas (und späteres Staatsoberhaupt Tansanias), diese Entwicklung als einen willkommenen Schritt zur Realisierung der regionalen Integration Ostafrikas und seiner pan-afrikanischen Visionen betrachtete, bestanden infolge der historischen, kulturellen und wirtschaftlichen Unterschiede sowohl in Tanganjika als auch in Sansibar erhebliche Ressentiments gegen die Vereinigung. Aufgrund dieser Vorbehalte und zur Entschärfung bestehender Ungleichgewichte wurde in der Verfassung des neu errichteten Staates eine asymmetrische föderale Struktur mit einer Teilautonomie Sansibars festgeschrieben: Während bei Nicht-Unionsangelegenheiten (*non-union-matters*) die Autonomieregierung von Sansibar (mit unabhängiger Verwaltungsstruktur) eine eigene Zuständigkeit besitzt, nimmt die Unionsregierung sowohl die Unionsangelegenheiten (*union-matters*) beider Unionsteile wie auch gleichzeitig die Nicht-Unionsangelegenheiten für den Unionsteil Tanganjika - als Regierungs-/ Verwaltungsunion - wahr. Neben der durchgängigen Kompetenzaufteilung zwischen den Regierungsebenen fehlen in dieser Konstruktion klassische Föderalismusinstitutionen wie eine zweite Parlamentskammer. Das politische System Tansania ist daher eher als „quasi-föderal“ zu charakterisieren[64]. Die Tragfähigkeit dieser Konstruktion wurde bis 1994 durch den in Tansania bis dahin bestehenden Einparteistaat sichergestellt. Nach Einführung des Mehrparteiensystems verlor das Nationale Exekutivkomitee (*NEC*) der dominanten *CCM* (*Chama Cha Mapinduzi*) als wichtiges Funktionselement der föderalen Struktur Tansanias an Bedeutung. Der föderale Staat geriet in eine Krise, in ein „unstabiles Gleichgewicht“[65], aus dem bis heute kein Ausweg zu erkennen ist.

Die Verfassung der Republik Südafrika sieht einen dreistufigen Staatsaufbau (*distinctive, interdependent and interrelated*[66]) vor und sichert den neun Provinzen und den Kommunen legislative und exekutive Autonomie auf definierten Feldern zu. Ein föderales Element erhält Südafrika durch seine zweite (nationale) Kammer, das National *Council of Provinces* mit le-

[63] Anmerkung: Die Selbständigkeit Sansibars (ca 0,3% d. Gesamtfläche von Tansania) zwischen der Unabhängigkeit von britischer Herrschaft 1963 und dem Beitritt zur Union mit Tanganjika dauerte nur etwas über vier Monate.

[64] Das deutsche Auswärtige Amt spricht von einem „Zentralstaat mit weitgehender Autonomie Sansibars“. (Auswärtiges Amt, Länderinformation Tansania - Staatsaufbau, URL http://www. auswaertiges-amt.de).

[65] Elazar, Daniel J., Federal Systems of the world, London/ New York 1991, S.261.

[66] Republic of South Africa, Constitution, 1996, Art. 40.

gislativer Zuständigkeit (im Zusammenwirken mit der *National Assembly*) für Felder wie Kultur, Wirtschaft, Verkehr und Umweltschutz[67]; es setzt sich aus den Premierministern und je neun weiteren Delegierten aus den neun Provinzen zusammen, die jedoch pro Provinz über nur eine Stimme verfügen. Bei etwaigen Streitfällen zwischen dem Zentralstaat und den Provinzen kann das Verfassungsgericht (*Constitutional Court*) angerufen werden[68].
Die institutionelle Verankerung des durch die sich überschneidende Besiedlung von Holländern und Briten auch historisch bedingten Föderalismus in Südafrika ist trotz entsprechender verfassungsrechtlicher Absicherung im Vergleich z.B. zur Bundesrepublik Deutschland schwach ausgestaltet[69]. Dazu ist u.a. anzuführen, dass die Gesetzgebungs-Kompetenzen der Provinzen sehr eingeschränkt sind und dass der Schutz dieser Kompetenzen gegenüber der Zentralregierung Lücken aufweist. Bisher (Stand 2005) verfügt nur eine der neun Provinzen über eine eigene Verfassung, und im Gegensatz zu Artikel 23 u.79 GG weist die südafrikanische Verfassung keine Bestandsgarantie für den Föderalismus aus. Lauth betrachtet Südafrika daher als einen „dezentralisierten Einheitsstaat" oder auch als einen „quasi-föderalen Staat"[70]. Andere Beobachter sprechen der südafrikanischen Regierung und vor allem der dominanten ANC die Bereitschaft ab, Föderalismus wirklich praktizieren zu wollen, da der Föderalismus ihrem Streben nach einer zentralisierten Steuerung des Staatswesens entgegenläuft.
Madagaskar schließlich hat erst mit der Verfassungsreform der dritten Republik von 1998 föderale – oder präziser: semi-föderale - Strukturen eingeführt. Nach der geänderten Verfassung gliedert sich der Staat nunmehr in sechs autonome Provinzen (*provinces autonomes*[71]) mit einem jeweils eigenem Grundgesetz, einem eigenen Parlament sowie einer unabhängigen Verwaltung und Gerichtsbarkeit; ein vom Provinzparlament gewählter Gouverneur steht an der Spitze der Exekutive der Provinz. Die föderale Organisation steckt noch in den Anfängen, doch auch hier ist die Dominanz der Bundesregierung unverkennbar; sie drückt sich beispielsweise durch das Recht des Staatspräsidenten aus, Gesetze der Provinzen aufzuheben, Amtsträger in den Provinzen ihrer Funktionen zu entbinden und die Provinzparlamente aufzulösen.
Gemessen an den eingangs aufgeführten Bedingungen weist der Föderalismus sowohl in Tansania wie auch in Südafrika und Madagaskar deutliche Schwächen auf. Gemeinsam ist allen drei Staaten, dass es sich bei der Konzipierung des Föderalismus um einen „top-down"-Akt politischer Eliten handelt und (der eingeschränkten Ausnahme – des weißen - Südafrikas) nicht den geschichtlichen Erfahrungen und den Einstellungen der Mehrheit des

[67]Ebenda, Art. 68.
[68] Ebenda, Artikel 167(4).
[69] Lauth, Mechthild, Föderalismus in Südafrika, in: Gärtner, Peter(Hrsg.), Staatlichkeit im Epochenbruch. Antworten aus der Perspektive des Südens und Ostens, Hamburg 2001, S.245.
[70] Ebenda, S.245.
[71] Republik Madagaskar , Verfassung vom 18.04.1998, Art. 12.

Staatsvolkes entsprang. Dem Demokratisierungsprozess der betroffenen Staaten sind solche Verfahrensweisen abträglich. Die fehlende Legitimation föderaler Lösungen birgt die Gefahr von systemgefährdenden Schwierigkeiten.

2.3.4. „*Traditional Authorities*“ – Garanten für Demokratie auf *grass-root*-Ebene?

Die Dezentralisierung staatlicher Funktionen in Afrika wird durch die dort noch immer omnipräsente Institution der „*traditional leadership*“ oder der „*traditional authority*“ wesentlich beeinflusst. Dieses Begriffspaar beschreibt die tradierte, seit vorkolonialer Zeit praktizierte Führung in afrikanischen Gemeinschaften. Die Kolonialmächte werteten die einheimischen Führer zusätzlich auf und konnten so ein Regime errichten, in dem Verwaltung weitgehend nur mittelbar ausgeübt wurde (*indirect rule*). Durch die Begünstigung der „*traditional authorities*“ und deren Einbindung in die Verwaltungsstrukturen leisteten sie jedoch gleichzeitig einem missliebigen „*decentralized despotism*“ Vorschub[72]. So sollten in der untergegangenen Südafrikanischen Union die durch den *Bantu Authorities Act* von 1951 aufgewerteten *tribal authorities* das Apartheid-Regime stützen. Stattdessen löste ihr autoritäres Verhalten in der einheimischen Bevölkerung zahlreiche Unruhen aus, die zur weiteren Destabilisierung des Regimes führten.

Die dem Fortschritt verpflichteten, nachkolonialen Staaten hatten Schwierigkeiten im Umgang mit den traditionellen Strukturen, die vieles von dem verkörperten, was als Ballast beseitigt werden sollte. So zielte die namibische Politik nach der Unabhängigkeit zunächst darauf ab, den Einfluss der traditionellen Führung zu begrenzen. Wie in Südafrika und anderen nachkolonialen Staaten sollte ihre Rolle auf die Pflege traditionellen Rechts, auf eine beratende Funktion sowie zeremonielle Aufgaben reduziert werden. Mehrere Gründe – nicht zuletzt Unzulänglichkeiten beim Aufbau neuer, lokaler Strukturen – führten zu einer Rückbesinnung. Mit dem mehrmals novellierten „*Traditional Authorities Act*“[73] wurden Aufgaben, Rechte und Pflichten der *Traditional Authorities* gegenüber dem Staat und ihren jeweiligen ethnischen Gemeinschaften neu festgelegt. Eine Feldstudie im südlichen Namibia stellte eine positive Haltung der Bevölkerung gegenüber dem Institut der *traditional Authorities* ermittelt (68% der Befragten) sowie die Bereitschaft fest, deren Autorität anzuerkennen (74% der Befragten); die Legitimität der parallel bestehenden, gewählten Regionalräte wurde jedoch ebenfalls bejaht (81% der Befragten)[74]. Aus dem Befund ist zu schließen, dass die Befragten so gut wie keinen Unterschied bei der Wahrnehmung ihrer Interessen durch die beiden Institutionen erkennen.

---

[72] Keulder, Christiaan, Traditional Leaders, in: Keulder, Christiaan (Hrsg.), State, Society And Democracy. A Reader in Namibian Politics, Windhoek 2000, S.150.
[73] Republic of Namibia, Traditional Authorities Act 2000 (Act 25,of 2000, of the Parliament).
[74] Keulder, Christiaan, Traditional Authorities And Regional Councils in Southern Namibia, Windhoek 1997.

Trotz tief greifender Veränderungen im letzten Jahrzehnt bleibt die *Chieftaincy* in Südafrika nach wie vor eine wichtige politische Institution mit Autorität[75]. Die Verfassung von 1996 erkennt die Rolle der Traditionellen Führer als Institution auf kommunaler Ebene und bei der Pflege des überlieferten Rechts ausdrücklich an[76]. Der *Traditional Leadership and Governance Framework Act* von 2003 gibt dieser Institution eine gesetzliche Grundlage, und in Verbindung mit dem *Communal Land Rights Act* von 2004 erhalten die nunmehr als *traditional councils* bezeichneten traditionellen Gremien Befugnisse bei der Vergabe von Gemeinde-Land (*communal land*), die sie bisher in diesem Umfang nie gehabt haben[77]. Dennoch gibt gerade die Wahrnehmung dieser Rechte Anlass zu Kritik. Beanstandet wird die monopolistische Stellung der traditionellen Führer bei der Landvergabe, die als Diskriminierung empfundene, geringe Berücksichtigung der Frauen bei der Landzuteilung, die Annahme von „Geschenken" durch die *traditional leaders* als „Entgelt" für die Landvergabe und schließlich die häufigen Konflikte mit den kommunalen Behörden über Fragen der Landvergabe. Die Befugnisse der *traditional leadership* werden häufig als anachronistisch apostrophiert: Die *traditional councils,* denen die traditionellen Führer vorstehen, sind keine gewählten Körperschaften[78] sondern Einrichtungen, die u.a. – beabsichtigt oder nicht - vordemokratische, hierarchische Strukturen konservieren.

Traditionelle Strukturen gelten vielen als die afrikaspezifische Form demokratischer Teilhabe. Obwohl solche Konzepte als Auswege aus den teilweise beträchtlichen Schwierigkeiten afrikanischer Staaten bei der Regionalisierung begegriffen werden und durchaus gewisse Erfolge zu registrieren sind, weisen sie sowohl aus normativer wie auch aus empirischer Sicht eine Reihe von Unzulänglichkeiten auf, vor allem letztlich eine eingeschränkte Partizipation. Sie können daher keinesfalls als Königsweg zur Lösung der vorhandenen Demokratieprobleme angesehen werden und wirken eher als Hindernis auf dem Weg zu einer demokratischen, kommunalen und regionalen Selbstverwaltung.

2.4. Parlamente in Afrika – eine Schwachstelle der Demokratie?

Das narmative Demokratieverständnis sieht Parlamente als Verfassungsorgane, deren Mitglieder in freien Wahlen gewählt wurden; nur bei ihnen liegt die gesetzgeberische Kompetenz. Teilweise bestellen sie die Regierung, die sie jedoch in jedem Fall kontrollieren. Während die Charakterisierung demokratischer Volksvertretungen durch freie, allgemeine Wah-

[75]Williams, Michael J.: Leading from behind: democatic consolidation and the chieftaincy in South Africa. In: Journal of Modern African Studies. Jhrg. 42/ 1(2004), S. 113.
[76] Republic of South Africa, Constitution, Chapter 12.
[77] Cliffe, Lionel, From "African Renaissance" to Re-empowering Chiefs, in: Review of African Political Economy, Vol 31 No 100 (2004), S.355.
[78]Der *Traditional Leadership and Governance Framework Act* (No. 41 of 2003) sieht zwar vor, dass innerhalb der nächsten sechs Jahre die *traditional councils* 25% gewählte Mitglieder aufweisen müssen. Doch wird diese Forderung nicht mit Nachtdruck implementiert.

len mit Einschränkungen auch in Afrika zutrifft, stellen sich die drei weiteren Charakterisierungen überwiegend als problematisch dar. Insbesondere die für eine Demokratie bedeutsame Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung trifft auf Hindernisse. Unzulänglichkeiten bei der Ausübung parlamentarischer Wächterfunktionen ergeben sich zwangsläufig aus einem deutlichen, durch das in den Verfassungen vorgegebenen Übergewicht der Exekutive (wie in Namibia und Botsuana[79]). Genauso stellen Mängel in der Gesetzgebungsarbeit (Beratung in spezialisierten Ausschüssen, Einbringen eigener Gesetzesentwürfe) konkrete Demokratiedefizite dar. Auch kann die Größe des Parlaments dessen Arbeitsfähigkeit einschränken und demokratiehemmende Auswirkungen haben. Bei einem Parlament mit 72 gewählten Abgeordneten (und bis zu sechs zusätzlichen Ernennungen durch den Staatspräsidenten) waren in der zweiten Legislaturperiode in der namibischen *National Assembly* fast die Hälfte der Mandatsträger gleichzeitig Mitglieder der Regierung und standen damit für die Parlamentsarbeit, vor allem für die Ausschussarbeit, nicht oder nur sehr eingeschränkt zur Verfügung.

Enge des Zeitbudgets kennzeichnet generell die Arbeit der Volksvertretungen. So wurde in der malawischen Legislative während zwei Sitzungstagen Ende Juni 1993 sechs, in einer dreitägigen Sitzung im November 1993 und während der Haushaltssitzung im März 1994 fünf wichtige Gesetzesvorhaben verabschiedet. Inhaltliche Arbeit an den Gesetzesvorhaben war unter diesen Bedingungen nur eingeschränkt möglich: Das Parlament handelte als „rubber stamp“ für die Regierung[80]. Wenn wie in Malawi zusätzlich die bestehende Haushaltsenge zur starken und langfristigen Begrenzung der Sitzungstage zwingt, dann ist das Parlament weitgehend seiner Funktion beschnitten. Doch über die speziellen Verhältnisse in Namibia und Malawi hinaus gilt die parlamentarische Ausschussarbeit generell in allen SADC-Staaten von Umfang und Qualität her als stark verbesserungswürdig. Zu diesen Unzulänglichkeiten trägt nicht zuletzt die vielfach gering ausgebildete Expertise der Abgeordneten bei. Die Unterstützung der Parlamentarier durch einen wissenschaftlichen Dienst ist gering. In Malawi umfasst dieser Dienst nur zwei Personen. Selten sind auch eigene Geschäftszimmer für Abgeordnete vorhanden. In der Regel müssen sie auf Schreibdienste zurückgreifen.

In vielen afrikanischen Parlamenten stellen eigene Gesetzes-Initiativen der Abgeordneten, die in den Verfassungen vorgesehenen „*Private Members' Bills*“, noch die Ausnahme dar. In Botsuana ist seit der Unabhängigkeit nur eine einzige Gesetzesinitiative durch einen Abgeordneten vorgelegt worden (Stand 2004). Als Begründung dieser Zurückhaltung werden die bessere Qualifikation der Ministerien zur Erarbeitung von Gesetzen sowie die ungenügenden

[79] In einer Untersuchung zur Ausübung parlamentarischer Kontrolle über die Regierung in 47 demokratischen Staaten hat Pennings in Botsuana und Namibia eine Dominanz der Regierung gegenüber dem Parlament festgestellt, was nach seinem Befund allerdings auch für eine Reihe europäischer Staaten zutrifft (Pennings, Paul, Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies (Paper to be presented at the Workshop "Parliamentary Control of the Executive" 14 - 19. 04. 2000), URL http://www.scw.vu.nl/~ pennings) 10.12. 03, S. 7.

[80] Meinhard, Heiko, Politische Transition und Demokratisierung in Malawi, Hamburg 1997, S.238.

Parlamente in der SADC (Tab. 2/1)

	Parlaments-form	Wahlsystem (1. Kammer)	Zahl d. Parl.-Sitze (1. Kammer)	Zahl d. Parl.-Part. Proz. d. W.- Mandate d. stärksten Fraktion
Angola	Unikameral	Verhältniswahl	223 (letzte Wahl 1992)	12/ MPLA 58,6%
Botsuana	Bikameral	Mehrheitswahl	63 (57 gew./ 4 ernannt/ 2 ex-officio)	3/ BDP 77,2%
D. R. Kongo	Bikameral	Mehrheitswahl	500	67/ PPRD 22,2%
Lesotho	Bikameral	Mischsystem (Mehrh.-/Verh.)	120 (80 Mw./ 40 Vw.)	10/ LCD 65,8%
Madagaskar	Bikameral	Mischsystem (Mehrh.-/Verh.)	160	8/ TIM 63,%
Malawi	Unikameral	Mehrheitswahl	193	9/ MCP 29,5%
Mauritius	Unikameral	Mehrheitswahl (Blockwahl)	70 (62 gew./ 8 er-nannt)	9/ MLP 51,4%*
Mosambik	Unikameral	Verhältniswahl	250	2/ Frelimo 64,0%
Namibia	Bikameral	Verhältniswahl	72 (68 gew./ 4 ernannt)	7/ SWAPO 76,4%
Sambia	Unikameral	Mehrheitswahl	159 (151 gew./ 8 er-nannt)	6 /MMD 49,3%
Simbabwe	Bikameral	Mehrheitswahl	160 (128 gew./ 12 ernannt/ 10 ex officio)	3/ ZANU-PF 65%
Südafrika	Bikameral	Verhältniswahl	400	12/ ANC 69,8%
Swasiland	Bikameral	Mehrheitswahl (beschr. Modus)	75 (64 gew./ 10 er-nannt/ 1 ex officio)	keine Parteien zugel.
Tansania	Unikameral	Mehrheitswahl (30% Frauenanteil mittels Verh.-wahl)	325 (314 gew./ 10 ernannt/ 1 ex-officio)	5/ CCM 85,9%

Quelle: EISA, Country Profiles (Stand 10/2006); * 7 Parteien haben 2 Koalitionen gebildet.

Rechtskenntnisse der Abgeordneten genannt. Tatsächlich jedoch bedeutet diese Praxis, dass konkrete Alternativen zur jeweiligen Regierungspolitik nicht deutlich genug formuliert werden. Opposition erschöpft sich weitgehend in Gegenrede und parlamentarischer Ablehnung von Regierungskonzepten.

Das Fehlen einer wirksamen Opposition stellt neben der verbesserungswürdigen Arbeitsweise der Parlamente den entscheidenden Mangel afrikanischer Legislativen dar. Besonders drastisch wird diese Schwäche bei den Parlamenten deutlich, die auf dem Westminster-Modell fußen[81]. Das Westminster-Modell basiert auf dem Gegensatz von Regierung und Opposition, auf dem kontroversen Wettbewerb zwischen Regierungs- und Oppositionspartei.

[81] Im Parlament von Lesotho geht diese Abstützung auf das britische Parlament so weit, dass es sich in seiner Geschäftsordnung ausdrücklich auf die Geschäftsordnung des Parlaments in Westminster bezieht.

Die meist zahlenmäßig sehr geringe Opposition in den subsaharischen Parlamenten ist nicht in der Lage, diesen Wettbewerb mit Aussicht auf Erfolg zielführend und wirksam zu leisten. Mittlerweile sind in vielen Staaten die Defizite parlamentarischen Wirkens erkannt worden. So ergriff das Parlament von Botsuana 1988 und 2002/03 die Initiative, die Regierung dazu zu bewegen, „*.. to take steps …to ensure that Parliament as a supreme body in Botswana becomes an independent institution detached from the Office of the President where it has all the time been relegated to the lower status of a minor department*“[82]. Eine 2002 eingerichtete Arbeitsgruppe empfahl u.a., die Aufgaben des Parlaments klarer zu definieren, die Ausschussarbeit zu stärken und die Mitwirkung bei Besetzung von Spitzenämtern im Staat sicherzustellen. Auch andere Parlamente versuchen mit einer Reihe unterschiedlicher Maßnahmen, sich des Odiums einer „*rubber stamp*“-Institution zu entledigen und den Leistungsstand einer effektiven Legislative zu erreichen. „…ist das Ziel nicht die Abbildung des Westminster-Parlaments, sondern die Rückbesinnung auf die Kultur und Traditionen der Menschen“[83]. Letzteres erscheint in der Praxis jedoch nachrangig: Die seit Mitte der neunziger Jahre in zahlreichen Legislativen begonnenen Neuerungen bezwecken weit vordergründiger, aber dennoch mindestens ebenso dringend geboten, die Verbesserung der internen Abläufe, die Entlastung der Mandatsträger von Büroarbeit und die Vertiefung ihrer Kontakte mit der Wählerschaft sowie die Stärkung der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit.

2.4.1. Eingeengte Zweite Kammern

Acht der vierzehn SADC-Staaten unterhalten ein bikamerales Parlament (Tab.2/2). In Malawi allerdings konstituierte sich der in der Verfassung von 1995 vorgesehene Senat erst gar nicht – ein Verfassungsbruch, der mit staatlicher Finanznot begründet wurde. Wie in anderen Teilen der Welt wird Sinn und Zweck zweiter Parlamentskammern in Afrika kontrovers diskutiert, und ungenügende Effizienz der Parlamentsarbeit wird nicht selten dem Vorhandensein einer zweiten Kammer angelastet. Doch entgegen der fortgesetzten Kritik an der zweiten Kammer in Namibia und deren andauernde Infragestellung zeigen Untersuchungen des dortigen Parlamentarismus, dass die Probleme der Legislative nicht dem vorhandenen Bikameralismus zuzuschreiben sind[84].

Mit den zweiten Kammern verbindet sich die Vorstellung einer erhöhten Auffächerung der Gewaltenteilung, was durch das Einbringen und Durchsetzen zusätzlicher, in der ersten Kammer weniger berücksichtigter Interessen (z.B. von Minderheiten) in den parlamentari-

[82] Republic of Botswana, Botswana Parlament, Report of the Study on the Independence of the Parliament of Botswana (Draft), Gaborone 2003.
[83] idasa, Parliamentary Reforms in Africa, URL http://www.idasa.org.za, Juli 2004.
[84] Wiese, Tania, Bringing down the house? Bicameralism in the Namibian legislature (IPPR Briefing Paper No. 23), Windhoek 2003, S.11.

schen Gesetzgebungs- und Kontrollprozessen erreicht werden soll. Daher sind (mit Ausnahme des 2005 wieder belebten Senats in Simbabwe) die zweiten Kammern keine direkt

Zweite Kammern in den SADC-Staaten (Tab. 2/2)

Angola	keine	**Mosambik**	keine
Botsuana	House of Chiefs	**Namibia**	National Council
D.R. Kongo	Senat	**Sambia**	House of Chiefs
Lesotho	Senat	**Simbabwe**	Senat
Madagaskar	Senat	**Südafrika**	National Council of Provinces
Malawi	Keine	**Swasiland**	Senat
Mauritius	Keine	**Tansania**	keine

Stand: Nov. 2006.

gewählten Volksvertretungen, sondern setzen sich aus Mitgliedern zusammen, die (vom Staatsoberhaupt) ernannt, von dezentralen Regierungsinstitutionen entsandt, von den Chiefs des Landes gewählt und/ oder ex-officio mit dem Mandat betraut wurden. Eine solche Besetzung soll in der Theorie vor allem die besonderen Anliegen von Minderheiten oder Regionen gewährleisten und gleichzeitig ein außerhalb der Politik gewonnenes Fachwissen in den Gesetzgebungsprozess einbringen. In den Parlamenten der SADC-Staaten ist die Kompetenzverteilung jedoch häufig so geregelt, dass der zweiten Kammer lediglich ein Beteiligungs- oder sogar nur ein Beratungsrecht in begrenzten Bereichen zukommt[85], sodass sie die ihnen zugedachten Aufgaben der Vertretung besonderer regionaler, ethnischer oder berufsständischer Interessen nicht erfüllen können. Die geringe Kompetenz-Zuweisung an die zweiten Kammern zeigt vielmehr, dass es bei den zweiten Kammern weniger um innovative oder alternative Anstöße für Gesetzesinitiativen und um die ausführliche Beratung von Gesetzesvorlagen geht als vielmehr um die Stellungnahme oder Nachprüfung (*Review*) von im Prinzip bereits verabschiedeter Gesetze.

Die eingeschränkte Kompetenz der zweiten Kammern führt u.a. zu ihrer nur geringen zeitlichen Inanspruchnahme. So wurden nach Parlamentsangaben im botsuanischen *House of Chiefs* 2004 lediglich zwei Gesetze beraten. Dennoch genießt die zweite Kammer in Botsuana Ansehen, und ihr wird erheblicher politischer Einfluss nachgesagt[86]. Schließlich ist ein spezieller Nutzen dieser Kammern in patrimonialen Systemen nicht zu übersehen: die Versorgung verdienter Mitstreiter.

[85] Die Verfassung von Botsuana begrenzt die Zuständigkeit des*House of Chiefs* auf Angelegenheiten traditionellen Rechts (Art. 85); in Lesotho und in Swasiland steht den Senaten für Haushaltsgesetze nur eine sehr kurze Beratungszeit zur Verfügung (Art. 80 L.Verf./ Art.113 Sw.Verf.-Entw.).

[86] Molomo, Mpho G., The Need for Electoral Reform in Botswana, in: African Journal on Conflict Resolution, Vol. 4 (2004) Heft 2, S.57 (URL http://www.accord.org.za/ajcr/2004-2/AJCR%202_ 2004%20pg 55-77.pdf).

2.4.2. Wahlsysteme

Wahlsysteme genießen besonders in segmentierten Gesellschaften beträchtliche Aufmerksamkeit. Da afrikanische Politiker besonders in Wahlkämpfen dazu neigen, „die ethnische Karte zu ziehen“ und damit desintegrierend zum Schaden der Demokratie wirken, versuchen einige Staaten institutionelle Vorkehrungen gegen solche Praktiken zu treffen. Wahlsysteme können dabei nach einhelliger Ansicht zum interethnischen Ausgleich beitragen, das ethnische Konflikt-Management unterstützen und damit zur Festigung der Demokratie beitragen[87]. Daher beschäftigt Wissenschaftler, Politiker und NGOs gleichermaßen, auf welche Weise in der Subsahara qua Wahlrecht eine positive Wirkung in der Gesellschaft und eine gewünschten Konfiguration des politischen Systems zu erreichen ist.

Für die Stiftung *Freedom House* FH ist die Qualität des Auswahlprozesses der politischen Führung eines Staates so bedeutend, dass sie dazu eine spezielle Bewertung vornimmt und prüft, ob ein Staat eine *Electoral Democracy* darstellt. Acht der SADC-Staaten qualifizierten sich 2006 für diese Einstufung. Sechs Staaten (Angola, D.R. Kongo, Sambia, Simbabwe, Swaziland, Tansania) erfüllten die *FH*-Kriterien[88] nicht.

Wahlsysteme - mit den beiden Grundtypen, Mehrheits- und Verhältniswahl - beinhalten den Modus, mit dem die Wähler ihre Partei- und/ oder Kandidatenpräferenz ausdrücken und die Wählervoten (bei Parlamentswahlen) in Mandate übertragen werden[89]. Sie bestimmen ausschlaggebend die Zusammensetzung des Parlaments sowie die Ausprägung des Regierungssystems und beeinflussen die Stellung der einzelnen Parteien im politischen System eines Staates.

Es hängt vom Einzelfall ab, ob eher das Mehrheits- oder das Verhältniswahlrecht Minderheiten angemessen berücksichtigt. Wenn ethnische Minoritäten – wie nicht selten in Afrika – in zusammenhängenden Gebieten siedeln, kann das Mehrheitswahlrecht für sie vorteilhaft sein. Das Verhältniswahlrecht begünstigt Minderheiten eher beim Auftreten einer „ethnischen Durchmischung“ der Wählerschaft und fördert beim Vorherrschen solcher Verhältnisse am ehesten den ethnischen und politischen Ausgleich. In Einzelfällen kann es allerdings auch die Gesetzgebungs- und Regierungsarbeit erschweren.

Ein Beispiel gelungener Konfliktregelung durch Wahlrechtsänderung liefert das (konstitutionelle) Königreich Lesotho. Dort wurden bei den Parlamentswahlen 1993 und 1998 ausgesprochen ungünstige Erfahrungen mit dem Mehrheitswahlsystem gemacht. Das Land weist zwar keine starke ethnische Segmentierung auf, doch kam es in den 90er Jahren zu erheblicher politischer Polarisierung. Im Anschluss die Wahlen von 1998 entstanden starke Unruhen, die erst durch militärische Intervention der SADC beendet wurden. Der bei den Wahlen

[87] Reilly, Benjamin, Electoral Systems for Divided Societies, in: Journal of Democracy, Vol 13 (2002)/ 2, S. 152.

[88] Die Kriterien von *Freedom House* sind: Mehrparteiensystem, allgem. Wahlrecht, regelmäßige, geheime Wahlen und ein unbehinderter Wahlkampf.

[89] Nohlen, Dieter: Wahlsysteme, in: Nohlen, Dieter(Hrsg.): Kleines Lexikon der Politik. München 2001, S.564.

aufgetretenen, großen Diskrepanz zwischen den Stimmen-Anteilen der Parteien und der Zahl ihrer Mandate wurde mit der teilweisen Ablösung des reinen Mehrheitswahlrechts und der Einführung des (aus Deutschland inspirierten)[90] Misch-Wahlsystems *Mixed-Member Proportinal System* (MMPS) begegnet. Bei diesem Wahlsystem werden (im Falle Lesothos) 80 der 120 Parlamentssitze durch Mehrheitswahl vergeben, die übrigen 40 durch Verhältniswahl. Dabei werden die gewonnenen Sitze aus der Mehrheitswahl mit denen der Verhältniswahl verrechnet. Mit diesem neuen Wahlsystem konnten bei den Parlamentswahlen 2002 nunmehr zehn Parteien Mandate erlangen. Gleichzeitig erfolgte allerdings eine Differenzierung und teilweise Diskriminierung der Abgeordneten: die 40 mittels Verhältniswahl gewählten Mandatsträger erhalten geringer bemessene Aufwands-Entschädigungen als die übrigen 80, auch steht ersteren kein eigenes Wahlkreisbüro zur Verfügung. Eines vor allem leistet dieses System nicht: die vollständige Verhinderung einer überproportionalen Repräsentanz einer großen Partei. Der *Lesotho Congress for Democracy* LCD erreichte 2002 mit 54,9% der abgegebenen Wählerstimmen 77 (65,8%) von 120 Sitzen. Die Korrekturen des Mehrheitswahlrechtes waren zu gering, dieses Missverhältnis völlig zu verhindern. Eine weitere Erwartung erfüllte sich mit dem neuen Wahlsystem in Lesotho ebenfalls nicht[91]: das Erreichen des SADC-Richtwertes einer 30%-igen Frauenquote. Zwar stellten die Parteien mindestens 30 Prozent weiblicher Kandidaten auf, doch konnten sich die Frauen nur mit einem Anteil von 7,6 Prozent für einen Parlamentssitz qualifizieren – ein Phänomen, das sich nach weit verbreiteter Ansicht kennzeichnend für die Mehrheitswahl in der Subsahara ist. So wird auch in Mauritius der nur 18%ige Anteil weiblichen Abgeordneter in den Parlaments-Wahlen von 2005 dem Wahlsystem angelastet[92].

In Mauritus gilt das Blockverfahren, nach dem die jeweils drei Bewerber[93] mit der höchsten Stimmen-Zahl im Wahlkreis ein Mandat erhalten. Generell überwiegt in den SADC-Staaten das Mehrheitswahlrecht (Tab. 2/1). Das Verfahren wurde bei der Unabhängigkeit als Bestandteil des Westminster-Modells von der vormaligen britischen Kolonialmacht übernommen (Ausnahme: D.R.Kongo). Ordnungspolitische Gesichtspunkte wie die Vermeidung ethnischer Spannungen oder die Unterdrückung dominanter Parteien standen damals weniger im Vordergrund. Im Gegensatz zu dieser historisch bedingten, eher spontanen Wahlrechts-Einführung war das Wahlsystem in Namibia 1989 Anlass zu intensiver, kontroverser Diskussion über Minderheitenschutz, und die bereits erwähnte die Wahlrechtsreform in Lesotho erfolgte gezielt zum Ausgleich politischer Spannungen.

[90] In diesem Zusammenhang wird Prof. Dr. E. Hruschka , Universität Hamburg, genannt, der diese Entwicklung in Lesotho beratend begleitet hat.
[91] SADC, 2002 Lesotho National Assembly Election Observation Report, Windhoek 2002, S.12 (URL http://www.sadcpf.org/documents/SADCLesothoBooks/SADCLesotho.pdf)
[92] Einschränkend ist anzumerken, dass der Anteil der weiblichen Bewerber allerdings bei nur 10 Prozent lag und damit deutlich unter der in der SADC festgelegten Frauenquote.
[93] Auf Rodrigues nur zwei Bewerber.

Wie in Lesotho zeigen sich auch in anderen SADC-Staaten Zweifel, ob das Mehrheitswahlrecht den Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht wird. So gibt es Stimmen in Botsuana, die eindringlich die Einführung des *Mixed Member Proportional (Electoral) System* MMPS fordern[94]. Zwar wird nicht verkannt, dass in Botsuana das z.Zt. geltende Mehrheitswahlrecht stabile Regierungen hervorbringt, doch wird es zunehmend als Mangel empfunden, dass die Stimmen aus Minderheiten bei der Parlamentszusammensetzung so gut wie gar nicht berücksichtigt werden. Ähnliches gilt auch für die traditionell geringe Frauenquote im botsuanischen Parlament[95].

Desgleichen machen Staaten mit Verhältniswahlrecht eine der politischen Kultur abträgliche Erfahrung: Für die Parlaments-Abgeordneten sind die Kontakte mit ihren (für die Kandidatenlisten zuständigen) Partei-Zentralen wichtiger als die mit ihren Wählern im Lande. Die Mandatsträger werden teilweise nachdrücklich verpflichtet, in regelmäßigen Abständen die ihnen zugeteilten Bezirke zu besuchen. Allerdings verhindert keines der beiden Grundwahlsysteme dominante Parteien. Solche Parteien bestehen sowohl in Staaten mit Mehrheitswahlrecht (z.B. Botsuana, Sambia – und Simbabwe) wie auch in Staaten mit Verhältniswahlrecht (z.B. Namibia und Südafrika). Zu diesem Phänomen der dominanten Parteien und dem daraus resultierendem fehlenden Politikwechsel räumte ein afrikanischer Gesprächspartner ein, dass dieser Sachverhalt einem außenstehenden, westlichen Beobachter durchaus als Demokratie-Defizit erscheinen kann, dass diese Stetigkeit für einen Afrikaner vielfach seine Vorstellungen von Demokratie erfüllt, denn er wertet den Machterhalt der dominanten Partei als Respektierung seiner politischen Präferenz[96].

Die nicht durchgängig als demokratie-förderndend eingeschätzten Bilanzen der beiden Wahlsysteme erklären das Verlangen nach einem Mischsystem. Um mit Satori zu sprechen, verbirgt sich dahinter der Wunsch nach der Verbindung des „Besten aus zwei Welten“, doch besteht auch die Gefahr der Akkumulierung der Defekte beider Systeme[97]. Ein Nachteil von Mischsystemen bedeutet für Wähler und Wahlbürokratie die Handhabung zweier Wahlstimmen, was zumindest einen gewissen Aufwand an staatsbürgerlicher Aufklärung und verwaltungstechnischer Einweisung voraussetzt.

2.4.3. Wahlbeteiligung und Wählerapathie

[94] Molomo, Mpho G., The Need for Electoral Reform in Botswana, in: African Journal on Conflict Resolution, Vol. 4 (2004) Heft 2, S.73.
[95] Mit Stand 2004 waren 7 Frauen (von 63) im Parlament vertreten.
[96] Dr. N. Mlambo, Africa Institute of South Africa am 11.02.05.
[97] Sartori, Giovanni, Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, New York 1997, S. 75.

Die Beteiligung an Wahlen genießt traditionell besondere Aufmerksamkeit der Politikwissenschaft, gilt sie doch als ein wichtiges Anzeichen für die Bereitschaft zur politischen Partizipation der Bevölkerung eines Staates. Zugleich gibt sie – in Grenzen und mit Einschränkungen – Aufschluss über den Stand der politischen Bildung und über das Interesse der Bevölkerung am politischen Geschehen. Wahlenthaltung oder Wählerapathie in der Subsahara wird überwiegend als Hinweis auf fehlende Demokratiebereitschaft eingeschätzt. In etablierten Demokratien besteht dagegen auch die Auffassung, dass obwohl diese „Randerscheinung" der Wählerapathie zwar grundsätzlich als undemokratisch gilt, sie dennoch gleichzeitig auch dazu beitragen kann, eine dauerhafte und effektive Demokratie erst zu ermöglichen[98]. Ob angesichts der vorherrschenden politischen Kultur ein solcher prinzipiell gesunder, politischer Prozess in der Subsahara zu unterstellen ist, muss jedoch in Zweifel gestellt werden.

Wahlbeteiligung in den SADC-Staaten (Tab 2/3)

Staat	Wahlbeteiligung (%)[1]	Wahl
Angola	30,54	Parl.Wahlen 1992
Botsuana	26,15	Parl.Wahlen 2004
D. R. Kongo	33,58	Präs.Wahlen 2006[2]
Lesotho	26,4	Parl.Wahlen 2002
Madagaskar	24,9[a]	Parl.Wahlen 2002
Malawi	32,96	Parl.Wahlen 2004
Mauritius	56,36	Parl.Wahlen 2005
Mosambik	18,05	Parl.Wahlen 2004
Namibia	46,26	Präs.Wahlen 2004
Sambia	34,88	Präs.Wahlen 2006
Simbabwe	20,62	Parl.Wahlen 2005
Südafrika	33,63	Parl.Wahlen 2004
Swasiland	21,39	Parl.Wahlen 2003
Tansania	44,5	Präs.Wahlen 2005

Quelle: Electoral Institute of South Africa, [a] Int. Parl. Union;
[1] Prozentsatz der Gesamtbevölkerung; [2] 1. Wahlgang.

Wahlbeteiligung ist immer nur vor dem Hintergrund der vorherrschenden politischen und sozioökonomischen Verhältnisse zu bewerten. So ist die Stellung der Frau in der afrikanischen Gesellschaft die Ursache für häufige Nicht-Registrierung und Stimmenthaltung der weiblichen Wahlberechtigten[99]. In Südafrika gibt es zudem deutliche Anzeichen, dass sich auch die Krankheit HIV/ AIDS (durch die daraus resultierende Armutssituation und Randständigkeit) negativ auf das Wahlverhalten auswirkt[100].

[98] Huntington, Samuel P., "The United States", in: Michel, J./ Huntington, S.P./ Watanuki,J. (Hrsg.):, Crisis of Democracy, New York 1975, S.114.
[99] In Botsuana gaben nur 39,7% der weiblichen Wähler ihre Stimme bei den Parlamentswahlen 1999 ab. (Independent Electoral Commission, Botswana, Voter Apathy Report, Gaborone 2002, S.52)
[100] Calland, Richard / Graham, Paul (Hrsg.), Democracy in the Time of Mbeki, Cape Town 2005, S. 5.

Ein weiterer Wirkungszusammenhang ist ebenfalls zu berücksichtigen: eine „kulturelle Resistenz“ von potentiellen Wählern, die Gruppen und Organisationen angehören, die politische Enthaltsamkeit fördern. So wird in Botsuana, einem Land mit traditionell niedriger Wahlbeteiligung, die Indifferenz vieler Gruppierungen (Kirchen, Familienverbände, Vereine) gegenüber der politischen Diskussion, der Wähler-Registrierung ihrer Mitglieder und deren Teilnahme an Wahlen oder an deren Übernahme politischer Ämter kritisiert. Die überlieferte Tswana-Kultur und das Fehlen einer ausgeprägten Cleavage-Struktur im politischen Diskurs tragen zusätzlich zu diesem abstinenten Verhalten bei. Schließlich wirkt sich in Botsuana – wie auch in anderen afrikanischen Ländern – eine als beschwerlich empfundene Wahlbürokratie aus, die u.a. die regelmäßige, sich wiederholende Wählerregistrierung vorsieht und Registrierwilligen erhebliche Wartezeiten in langen Schlangen abverlangt. In Malawi haben bürokratische Unzulänglichkeiten in den Registrierungsstellen dazu geführt, dass sich ein Drittel der Neuwähler für die Parlamentswahlen 2004 erst gar nicht in die Wählerlisten eingetragen hatten. Die Wählerapathie-Studie der *Malawi Independent Electoral Commission* empfiehlt daher, die Wahlbeteiligung mittels einer kontinuierlichen statt einer fallweisen Registrierung vzu fördern[101].

2.5. Die außerparlamentarischen Spieler – die Zivilgesellschaft

Die moderne Gesellschaften prägende und auf politische Systeme Einfluss nehmende Zivilgesellschaft ist in der Subsahara noch weitgehend unterentwickelt und somit nur beschränkt in der Lage, ihrer Rolle als Verbindungsglied zwischen dem Bürger und dem Staat nachzukommen, politische Veränderungen anzustoßen oder gar ihre Realisierung durchzusetzen. Daher können sie den demokratischen Transitions- und Konsolidierungsprozess auch nur sehr eingeschränkt befördern. Bei regelmäßig schwachen parlamentarischen Oppositionen fällt dieser Mangel besonders stark ins Gewicht. Dennoch machen sich Nicht-Regierungsorganisationen NROs durch eine Reihe konstruktiver Aktivitäten bemerkbar wie z.B. durch den Einsatz als Wahlbeobachter, die Formulierung alternativer Konzepte zu Einzelthemen der offiziellen Regierungspolitik oder die Mitarbeit bei der z.Zt. noch nicht abgeschlossenen Verfassungsreform in Sambia. Die im weiteren Sinne ebenfalls zur Zivilgesellschaft rechnenden, etwa 300.000 sogen. „*Community based Organisations*“(CBOs) in Südafrika, deren Wirken auf lokaler Ebene vor allem auf soziale Ziele gerichtet ist, belegen zusätzlich die sich entfaltender bürgergesellschaftlicher Aktivitäten. Trotz ihres geringen Profils in der Gesellschaft sind NROs sind immer wieder in der Lage, für fest umrissene Aktionen hinreichend Unterstützung für ihre Ziele in der Bevölkerung zu finden. Doch über solche sporadischen

(Klammer-Ergänzung durch Verfasser).

[101] Republic of Botswana Independent Electoral Commission, Voter Apathie Report, 2002.

Projekte hinaus sind die NROs zu schwach, um die gesellschaftlichen Strömungen in der Bevölkerung zu kanalisieren und ihnen eine wirkungsvolle Plattform zu bieten.
Zivilgesellschaft wird vom afrikanischen Staat generell mit Misstrauen behandelt. Die Ursache für das verkrampfte Verhältnis liegt im Selbstverständnis des dortigen Staates begründet: „*(The African state) tends to seek hegemony*“[102]. Unter dem Vorwand, ein nationales Regelwerk für private Gemeinschaften (Vereinsrecht) schaffen zu wollen, wurden vielfach einengende staatliche Bestimmungen zur Reglementierung von Nicht-Regierungs-Organisationen (NRO/ NGO/CSO) erlassen. Damit wurden gleichzeitig Spenden an NROs - vor allem ausländische - behindert, wie dies 2004 in Simbabwe mittels des *NGO Act* erfolgte. In einigen anderen Staaten blieb es bei der Absicht. So scheiterten staatliche Reglementierungsversuche bisher in Südafrika, wo die Regierung nach Beendigung der mit den NROs gemeinsam bekämpften Apartheid zunehmend erkennen muss, dass ihr in diesen Organisationen eine ernst zu nehmende Opposition zu erwachsen droht. In Sambiaist eine *NGO-Bill* bisher ebenfalls gescheitert. Dort müssen die NROs sich lediglich in ein Vereinsregister eintragen lassen und einen jährlichen, allgemeinen Tätigkeitsbericht vorlegen.
Bei vielen NROs handelt es sich um kleine Gruppen, häufig nicht mit mehr als zwischen zehn bis zwanzig Mitgliedern. NROs dieser Größenordnung gleiten nicht selten in die „Expertokratie“ ab, in der auf Breitenarbeit angelegte Themen wie Frauenrechte oder Umwelt nach und nach nur noch im inneren Zirkel der Organisationen ohne Beteiligung der Öffentlichkeit behandelt werden. Zwangsläufig stellt eine geringe Mitgliederbasis und die damit oft verbundene Unausgewogenheit der Projekte auch die Legitimität von NROs infrage. Dieser Umstand bietet eine zusätzliche Erklärung für die noch geringe Resonanz dieser Organisationen in der Gesellschaft. Damit bleibt auch das Beitragsaufkommen der NROs gering, wodurch sich aufwendige Aktivitäten verbieten. Vielfach sind besonders die von ihrer Mitgliederzahl kleinen Organisationen auf ausländische, finanzielle Unterstützung angewiesen und geben auf, wenn diese Hilfe eingestellt wird. Das geringe Spendenaufkommen wird bei der Absicht des sambischen *Non-Govermental Organisation's Co-ordinating Council* NGOCC offenbar, bis 2006 mindestens 10% ihrer Projekte mit Mitteln von Mitgliedern zu finanzieren[103]. In Lesotho können die meisten NROs nach eigener Einschätzung nicht ohne ausländische Hilfe bestehen[104]. Ein etwas anderes Bild zeichnet eine neuere Untersuchung in Südafrika, nach der etwa 60% der Zuwendungen an die NROs aus dem Lande selbst stammen – zu einem Teil aus staatlichen Mitteln. Auch die botsuanische Regierung fördert die Zivilgesellschaft insoweit, dass sie die Mittel für den Unterhalt des *Botswana Councils of NGOs* (BOCONGO) bereitstellt. Die Abhängigkeit der NROs von staatlichen Fremdmitteln hat einen Pferdefuß:

[102] Gyimah-Boadi, E., Civil Society in Africa, in: Journal of Democracy, Vol. 7 (1996)/ 2, S.125.
[103] NGOCC, Strategic Plan 2004-2006, Lusaka, ohne Datum.
[104] Kabemba, Claude(ed.), From Military Rule to Multiparty Democray. Political Reforms and challenges in Lesotho(EISA-Research report No 2), Johannesburg 2003, S. 45.

Der Staat hält sich mit seiner Finanzierung u.a. die Möglichkeit offen, missliebige NROs „auszutrocknen“ und auch die sogenannten *donor-financed* NROs können nur solange bestehen, wie der Geber seine Zahlungen aufrechterhält. Gleichwohl gründen sich immer wieder NROs, wenn erkennbar wird, dass für eine bestimmte Problemstellung Spendenmittel verfügbar gmacht werden können. Neben dem Spendenaufkommen finanzieren sich in Südafrika einige (z.T. speziell für diesen Zweck gegründete) NROs durch Erbringen von Dienst- und Beratungsleistungen.
Ein Beispiel für eine erfolgreiche Durchführung gezielter Projekte ist die als Dachverband von 130 sambischen NROs tätige *Civil Society for Poverty Reduction* (CSPR). Sie vertritt 30% der sambischen Bevölkerung, da auch mitgliederstarke Kirchen und Gewerkschaften mitwirken. Durch Erarbeiten alternativer Konzept zur Regierungspolitik aber auch durch disziplinierte und sachkundige Zusammenarbeit mit der Regierung haben sie sich in der Öffentlichkeit und der Politik Gehör verschafft.
Trotz der nachdrücklichen und tätigen Unterstützung des Freiheitskampfes und der Demokratisierungsbemühungen durch die Kirchen im südlichen Afrika ging deren Einfluss wie in Namibia mit zunehmender Konsolidierung zurück, oder ihre Haltung wurde zunehmend apolitischer (Botsuana). Auch die Gewerkschaften, z.T. wie in Südafrika und Namibia häufig korporative Mitglieder der dominanten Partei im Lande, hatten ebenfalls Schwierigkeiten, ihre Rolle zu finden, nachdem „ihre“ Partei an die Macht gekommen war.
Im Ganzen gesehen befindet sich die Zivilgesellschaft in Afrika noch immer im *stadium nascendi*. Zumindest einige afrikanische Eliten haben diesen die Demokratisierung und die Entwicklung hemmenden Rückstand erkannt. Mit Hilfe ausländischer, personeller und finanzieller Hilfe werden immer wieder Konferenzen und Workshops[105] durchgeführt, die zur Entfaltung der Zivilgesellschaft ermuntern sollen. Doch kann diese *top-down*-Strategie nicht für sich allein stehen. Dennoch zeichnet sich ab, dass bei ihrem zu erwartenden, weiter anhaltendem Anwachsen und ihrer zunehmenden Festigung mit der Zivilgesellschaft in Afrika ein Element entsteht, das auf vielen Gebieten maßgeblich die dortige Demokratisierung intensivieren kann.

2.6. Die Regierung

In modernen politischen Systemen wird mit „Regierung“ die Institution bezeichnet, die mit der Aufgabenstellung

[105] Ein Beispiel dafür ist die Civil Society Conference, die mit Unterstützung der Europäischen Union und unter Beteiligung von M.Mandela und B.Clinton 2001 in Johannesburg stattfand. (Graham, Paul/ Meyer, Roelf (Ed.), In Conversation. The Civil Society Conference, Pretoria/ Cape Town 2001).

- Planung
- Entscheidungsfindung
- Koordination, Aufsicht und Kontrolle
- Führung, Integration und Repräsentation

die Spitze der Exekutive des Staates darstellt. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben

Regierungssysteme in der SADC (Tab. 2/4)

	Regierungssystem		**Regierungssystem**
Angola	präsident. System (Übergang)	**Mosambik**	semi-präs. System
Botsuana	parlament. System	**Namibia**	semi-präs. System
D. R. Kongo	semi-präs.System	**Sambia**	semi-präs. System
Lesotho	konstitut. Monarchie (parlament. System)	**Simbabwe**	semi-präs. System
Madagaskar	semi-präs. System	**Südafrika**	semi-präs. System
Malawi	präsident. System	**Swasiland**	absolute Monarchie
Mauritius	semi-präs. System	**Tansania**	präsident. System

Quelle: Verfasser

kann nicht durch politische Amtsträger allein erfolgen, sondern bedarf einer gut ausgebildeten Verwaltung mit einem qualifizierten öffentlichen Dienst.

Die Verortung von Regierung und Verwaltung – der Exekutive – im politischen System erfolgt in der vergleichenden Regierungslehre anhand verschiedener, von einander unabhängigen Kriterien. Am geläufigsten ist die Unterscheidung zwischen präsidentiellen und parlamentarischen Systemen, die von Duverger um das Konzept des Semi-Präsidentialismus ergänzt wurde[106]. Eine weitere Klassifizierung ist die zwischen Konkordanz- und Konkurrenz- Systemen. Die Binnenanalyse schließlich unterscheidet zwischen dem gouvernementalen Charakter der Exekutive, der Dualität der Exekutive als gouvernementale und administrative Institution oder aber zwischen Amt und Amtsträger[107].

Wie auf anderen Feldern ist bei der Übernahme dieser für westliche Demokratien entwickelten Kriterien auf afrikanische Verhältnisse Vorsicht geboten. Die eingeschränkte Übertragbarkeit entsprechender Unterscheidungsmerkmale trägt vermutlich dazu bei, dass sich die vergleichende Regierungslehre nur im vergleichsweise geringen Maße mit afrikanischen Staaten beschäftigt.

[106] Duverger, Maurice, A New Political System Model: Semi-Presidential Government, in: European Journal of Political Research, Heft 8 (1980), S. 165 – 187.

[107] Götz, Klaus H., Regierung und Verwaltung, in: Helms, Ludger/ Jun, Uwe (Hrsg,), Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung, Frankfurt/ New York 2004, S. 82.

Lijphart hat in seine Studie zu 36 Regierungen der Welt[108] Botsuana und Mauritius als einzige Staaten der Subsahara mit einbezogen – Staaten, die wie bereits erwähnt als Musterfälle für erfolgreiche Demokratisierung in Afrika angesehen werden. Die beiden Regierungen sind von daher jedoch nur bedingt als Muster prototypischer Exekutiven in Afrika geeignet.
Nach Hartmann verfügen alle afrikanischen Republiken über Präsidialverfassungen[109]. Folgt man Duvergers Argumentation, so ist mit Blick auf die SADC diese Feststellung dahingehend zu präzisieren, dass der überwiegende Teil der dortigen Staaten ein semi-präsidentielles System mit Gewaltenverschränkung anstelle eindeutiger Gewaltenteilung besitzt (Tab. 2/4)[110]. Drei Staaten verfügen über präsidentielle Systeme mit Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive[111]. Unberührt davon sind das parlamentarische (Westminster) System des Königreichs Lesotho sowie das parlamentarische System Botsuanas.
Die Ausformung der semi-präsidentiellen Regierungsform variiert leicht in den acht SADC-Staaten, in denen dieses Regierungssystem Anwendung findet. Doch stets wird der Staatspräsident in direkter, allgemeiner Wahl bestimmt (Ausnahme Botsuana[112]). Er ist zugleich Staatsoberhaupt und Regierungschef. Das Kabinett wird vom Staatspräsidenten bestimmt. Ministerpräsident und Minister unterliegen je nach Staat unterschiedlichen Formen des parlamentarischen Vertrauensvotums, und in allen Staaten überwiegt die Dominanz der Exekutive über die Legislative.
Vor allem zwei eng bei einander liegende Motive begründen die Präferenz für die präsidentiellen und semi-präsidentiellen Regierungssysteme in Afrika: Zum einen der Wunsch nach einer stabilen Regierung, zum anderen die ausgeprägte Vorliebe für den „starken Mann“ in der afrikanischen Politik. Doch ist nicht zu übersehen, dass besonders Präsidial-(und semi-präsidentielle) Systeme den Weg zu Patrimonialismus und Nepotismus ebnen.

2.6.1. Der öffentliche Dienst

Der Öffentliche Dienst eines Staates stellt als ausführendes Organ der Exekutive das Rückgrat jeder Regierung dar. Von seiner Expertise und Einsatzbereitschaft hängt maßgeblich die Leistungsfähigkeit von Regierungen und die Durchsetzung ihrer Politik ab. In Afrika war es neben den politischen Parteien der öffentliche Dienst, der die Hauptlast des vielschichtigen

[108] Lijphart, Arend, Patterns of Democracy. Government. Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven / London 1999.
[109] Hartmann, Jürgen, Vergleichende Politikwissenschaft, Frankfurt/ New York 1995, S.224.
[110] D. leitet das Semi-Präsidentielle Konzept von drei Verf.-Bestimmungen ab: 1. Direktwahl des Staatspräsidenten; 2. dessen große Machtfülle; 3. Premierminister und Kabinettsmitglieder unterliegen dem Vertrauensvotum des Parlaments.
[111] Es handelt sich dabei um die Republik Malawi und Tansania sowie um die Republik Angola. Letztere entzieht sich allerdings aufgrund ihres erst beginnenden Demokratisierungsprozesses einer vergleichenden politikwissenschaftlichen Regierungs-Betrachtung.
[112] Lijphart ordnet Botsuana als parlamentarisches Regierungssystem ein (ebenda, S. 117); die Kriterien von Duverger sprechen eher für ein semi-präsidentielles System in Botsuana.

Umbaus bei der Umstellung vom Kolonialregime zum unabhängigen, souveränen Staat zu tragen hatte. Die Erkenntnis dieser Schlüsselfunktion des öffentlichen Dienstes veranlasste die Weltbank, in einigen afrikanischen Staaten seinen Aufbau oder seine Reform finanziell zu fördern.

Neben der notwendigen Kompetenz seiner Angehörigen ist deren unabhängige und unbeeinflusste Wahrnehmung übertragener staatlicher Aufgaben Grundvoraussetzung für das effiziente Wirken des öffentlichen Dienstes. Die Aufsicht über den öffentlichen Dienst wird in den SADC-Staaten regelmäßig durch eine in der Verfassung verankerte, unabhängige *Public Service Commission* ausgeübt. Die unparteiische Kontrolle über den öffentlichen Dienst stößt jedoch an Grenzen, wenn – wie im Fall Namibias, Botsuanas und Simbabwes – die Kommissions-Mitglieder durch den Staatspräsidenten bestimmt werden[113]. Eine solche Institution schließt auch den Missbrauch des öffentlichen Dienstes als Vehikel der „*affirmative action*“, der Arbeitsbeschaffung und der Unterbringung „alter Weggefährten“ nicht aus. Die Beschäftigungskapazität der öffentlichen Dienste ist beachtlich. So stellte 2002 der öffentliche Dienst Namibias etwa ein Drittel der Arbeitsplätze im Lande, und im Gesamthaushalt 2003/2004 wurden 44,4 Prozent der Haushaltmittel als Personalkosten für den öffentlichen Dienst Namibias ausgeworfen.

Beschäftigung im öffentlichen Dienst gilt in vielen subsaharischen Ländern als attraktiv. In Staaten mit hoher Arbeitslosigkeit ist selbst eine bescheidene Besoldung, auch wenn sie unregelmäßig erfolgt, von hohem Wert. Neben der reinen Entlohnung kann der öffentlich Bedienstete in der Regel eine Reihe ansonsten im Lande nicht verfügbarer, geldwerter Vorteile wie freie Heilfürsorge und eine Altersversorgung in Anspruch nehmen. Dennoch hält das Vergütungsniveau des öffentlichen Dienstes in Südafrika und anderen Ländern qualifizierte Fachleute davon ab, sich dort um eine Beschäftigung zu bemühen, solange andere, lukrativere Optionen – ggf. auch im Ausland (als sogen. „Braindrain“) – vorhanden sind. Die Folge ist vielfach eine negative Auslese im öffentlichen Dienst und eine insgesamt mangelnde Expertise seiner Angehörigen. Allerdings trägt auch die Einstellungspraxis im öffentlichen Dienst zur defizitären Fachkompetenz bei, da auch andere Kriterien als das Fachwissen und die Berufserfahrung der Bewerber ausschlaggebend sind. Nicht nur in Namibia und in Südafrika (aber dort öffentlich thematisiert) wirkt sich der Mangel qualifizierter Verwaltungsfachleute besonders auf regionaler und lokaler Ebene aus. „*Sub-national governments are tasked with ensuring provision of services in a sustainable manner…. for local communities but most of them have failed to attract qualified and skilled staff to run the affairs of the authorities due*

[113] Republic of Namibia, The Constitution of Namibia, Chapter 13 und Republic of Botswana, Constitution of Botswana, Art. 109.

to the huge costs of retaining qualified personnel"[114]*.* Gründe wie bessere Aufstiegschancen oder günstigere Lebensbedingungen bewegen die Staatsbediensteten, ihren Dienst vorzugsweise in der Hauptstadt abzuleisten.
Amtsmissbrauch und Korruption von Angehörigen des öffentlichen Dienstes und anderer öffentlicher Funktionsträger vervollständigen in vielen Ländern die Negativposten der staatlichen Verwaltung. Die Bereitschaft zur Bekämpfung dieses Missstandes und der Erfolg solchen Vorgehens sind von Staat zu Staat sehr unterschiedlich einzuschätzen.

2.6.2. *Good Governance*

Der Begriff „*Good Governance",* als gute und verantwortungsvolle Regierungs- oder Staatsführung bzw. als gewissenhaftes Regierungs- und Verwaltungshandeln übersetzt, fehlt spätestens seit Ende der achtziger Jahre in keinem Dokument, in keiner Veröffentlichung oder keinem Bericht zur Entwicklungspolitik bzw. zur Lagefeststellung in defekten Demokratien. Der häufige Rückgriff auf die *Good Governance* ist vor allem der wachsenden Erkenntnis geschuldet, dass nicht allein wirtschaftliche Misserfolge die Ursache von Unterentwicklung und Armut sind, sondern dass in einer Vielzahl von Staaten mangelhaftes Regierungshandeln, beschädigte Rechtssysteme, unzureichende öffentliche Verwaltungen sowie Korruption die unbefriedigenden Lebenslagen von Menschen herbeiführen. Doch dieser Aspekt ist nur einer von vielen, die *Good Governance* nicht zuletzt in der Subsahara erfordern. Zwar wird „gute Regierungsführung" vorrangig im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern angemahnt, doch gilt dieses stets vage und mehrdeutig definierte Kriterium mittlerweile auch ganz allgemein als Beurteilungsmaßstab für den Demokratisierungsprozess.
Die Vereinten Nationen rechnen dem Begriff acht hauptsächliche Merkmale zu[115]: Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, Transparenz, Sensibilität für öffentliche Anliegen (*Responsiveness*), Konsensorientierung, Gleichheit und soziale Gerechtigkeit (*inclusiveness*), Effizienz und Leistungsfähigkeit, sowie Offenheit in öffentlichen und Regierungsangelegenheiten (*Accountibility*). Diese Kriterien werden in den SADC-Staaten sehr unterschiedlich erfüllt. Doch alle Regierungen in der SADC weisen in der Erfüllung jedes Einzelpunktes Defizite auf. Ein Bericht des UNDP/ Swaziland Human Development Forum spricht vorsichtig von „*interrelated challenges of establishing good governance with an enduring system of democracy and sustainable development*", denen Swasiland wie auch andere afrikanische Staaten ausge-

[114] John Pandeni, Minister of Regional and Local Government, Housing and Rural Development (Namibia) 2005 anläßlich eines Seminars über *Promoting Participatory Democracy and Public Participation through decentralisation.*
[115] United Nationa Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, What is good governance? S.1-3. (URL http://www. Unescap. Org/huset/gg/governace.htm.

setzt ist[116].Teilweise sind die Mängel der Staats- und Regierungsführung bereits in der Verfassung angelegt, beispielsweise durch die starke Stellung des Staatsoberhauptes und eine undeutliche Gewaltenteilung bzw. eine ungenaue Definition der Gewaltenverschränkung. Mangelnde Kontrolle der Regierung durch die Parlamente und ein unübersehbarer Trend zu Patrimonialismus und Nepotismus verstärken die der *Good Governance* abträglichen konstitutionellen Ansätze.

2.6.3. Streitkräfte und Demokratisierung

Seit Beginn der Ära staatlicher Unabhängigkeit in der Subsahara um 1960 wurde etwa die Hälfte der ursprünglich zivilen Regierungen aus unterschiedliche Motiven und Anlässen durch Militärregierungen abgelöst. Diese demokratischen und rechtstaatlichen Maßstäben zuwiderlaufenden Entwicklungen zeigen nicht nur ein von westlichen Standards signifikant abweichendes Politikverständnis sondern auch ein von demokratischen Maßstäben abweichendes Selbstverständnis des afrikanischen Militärs.

Das staatliche Gewaltmonopol stellt ein fundamentales Rechtsgut des demokratischen Rechtsstaates und eines seiner wesentlichen Verfassungsprinzipien dar; Kontrolle und Einhegung des Gewaltmonopols d.h. die zivile Aufsicht (*civilian control*) über das Militär (und die Polizei) sind unerlässlich für den Bestand einer Polyarchie. Im Fehlen oder Versagen der zivilen Aufsicht sieht Dahl den Grund für das Entstehen vieler nicht-demokratischer Systeme[117].

In den nachkolonialen Staaten Afrikas mangelte es vielfach an einer solchen zivilen Kontrolle. Zudem wurde das Militär oft in voller Absicht „von der politischen Leine gelassen“ und konnte so Einfluss auf die politische Entwicklung nehmen. Während der Ost-West-Konfrontation verstellte eine euphemistische Auffassung des Westens den Blick auf die vielfach negative Rolle des afrikanischen Militärs und ihre demokratiehemmenden Folgen: Die Streitkräfte im SSA wurden als Bollwerk gegen soziale Unruhen und als Garant für Modernisierung und Stabilität betrachtet[118] sowie – vielfach fälschlicher Weise – als ein Verbündeter beim *Containment* des Kommunismus während des Ost-West-Konflikts.

Trotz der unbestreitbar negativen Auswirkungen nach innen gerichteter, militärischer Interventionen ist die Bemerkung des ghanaischen Historikers Adu Boahen überspitzt, wenn er das Militär als schlimmstes Erbe des Kolonialismus bezeichnet[119]. Die nachteiligen, durch das Militär ausgelösten, politischen Einflüsse sind vielmehr allein durch nachkoloniale Ent-

[116] UNDP/ Swaziland Human Development Programme, Swaziland Human Development Report 2000, Mbabane 2001, S. 18.
[117] Dahl, Robert A., Democracy and its Critics, New Haven/ London 1989, S. 250.
[118] Luckham, Robin, The Military, Militarisation and Democratisation in Africa: A Survey of Literature and Issues, in: Hutchful, Eboe/ Bathily, Abdoulaye (Hrsg.), The Military and Militarism in Africa, Dakar 1998, S.3.
[119] Zit. in: Marx, Christoph, Geschichte Afrikas. Von 1800 bis zur Gegenwart, Paderborn 2004, S.285.

wicklungen begründet. Es ist dabei strittig, ob militärische Interventionen und Regime in Afrika Ursache oder Folge verfehlter politischer Entwicklung darstellen. Für Ake stehen oder standen Militärregime am Ende einer bestimmten Entwicklung im nachkolonialen Afrika: Die neuen, durch ihre Politik zunehmend isolierten Eliten griffen aus Gründen des Machterhalts immer stärker zu Mitteln der Repression und förderten dadurch virulente Konflikte, was wiederum die „Spezialisten der Gewalt" ins Spiel brachte und das Militär zur Einmischung in die Politik ermunterte[120]. Einen Beleg dafür liefert Simbabwe. Die dortige Regierung hat sich ein Netz von Sicherheitsdiensten geschaffen, zu dem auch die Polizei und die Armee gerechnet werden und mit Hilfe dessen sie durch Einschüchterung und Repression ihr autokratisches System aufrechterhält.

Während sich acht SADC-Staaten[121] ohne miltärische Intervention entwickeln konnten, übernahmen in den übrigen sechs Ländern der Gemeinschaft die Streitkräfte für kürzere oder längere Zeit die Regierungsgewalt. So liefert die Geschichte des Königreichs Lesotho eine Reihe von Beispielen politischer Einmischung durch das Militär. Obwohl dort die eigentliche Militärherrschaft vergleichsweise kurz war (1986 – 1993), wies sie alle Erscheinungsformen der in Afrika praktizierten Machtaneignung durch das Militär auf[122].

Selbst im afrikanischen „Musterland" Botsuana wird dem Militär eine unangemessene Rolle im Staat unterstellt. Es ist allerdings überzogen, wenn Molomo und Good in der anmaßenden politischen Einflussnahme des Militärs, einen „*Rising Militarism* , eine Verselbstständigung des Militärs in Staat und Gesellschaft[123], und damit einen der beunruhigenden Aspekte des demokratischen Wettbewerbs im Lande[124] sehen - Ansichten, die von den beiden Wissenschaftlern vor allem mit der Person des ehemaligen militärischen Oberbefehlshabers und derzeitigen Vize-Staatspräsidenten (sowie Chefs der *Botswana Democratic Party*), den unverhältnismäßig hohen Verteidigungsausgaben und dem die Streitkräfte-Angelegenheiten umgebenden „Schleier des Geheimnisses" begründet werden. So werden selbst Parlamentsmitgliedern – mit Berufung auf den *National Security Act* von 1986 – Auskünfte zu militärischen Planungen verweigert[125]. Doch sieht man von der in politischen Angelegenheiten flächendeckend praktizierten Verschlossenheit ab, zeigt das Verhalten des botsuanischen Militärs bei sachlicher Analyse keine gezielte, undemokratische Einflussnahme auf die Politik.

---

[120] Ake, Claude, Democacy and Development in Africa, Washington, D.C. 1996, S.116.
[121] Botsuana, Malawi, Mauritus, Namibia, Sambia, Südafrika, Swasiland und Tansania.
[122] Matlosa, Khabele, Military Rule and Withdrawl from Power: The Case of Lesotho, in: Hutchful, Eboe/ Bathily, Abdoulaye(Hrsg.), The Military and Militarism in Africa, Dakar 1998, S.471.
[123]Good, Kenneth, Realising Democracy and Legitimacy in Southern Africa, Pretoria 2004, S. 136.
[124] Molomo, Mpho G., Civil-Military Relations in Botswana's Developmental State. African Studies Quarterly Vol 5 (2002) Heft 3 (online), URL: http://web.africa.ufl.edu/asq/v5/v5i12a3.htm.
[125] Der Verweis auf die „nationale Sicherheit" oder „nationale Interessen" ist in afrikanischen Staaten ein beliebtes Mittel, um Parlament oder Rechnungshof den Zugang zu Informationen zu verweigern(Gyimah-Boadi, E., The Rebirth of African Liberalism, in: Diamond, Larry/ Plattner Marc F. (Hrsg.), Democratization in Africa, Baltimore/ London 1999, S. 42).

Im Gegensatz zu anderen Regionen Afrika besteht derzeit in den vierzehn SADC-Staaten (mit gewisser Ausnahme der D.R. Kongo und Simbabwes) kein Macht usurpierender oder auch nur unangemessener Einfluss der Streitkräfte auf die Regierungen oder auf die politischen Systeme. In der D.R. Kongo und in Simbabwe ist zwar eine unangemessene Rolle des Militärs (und paramilitärischer Organisationen) festzustellen, doch ist deren demokratieschädigender Einfluss dort nicht durch die Streitkräfte selbst veranlasst worden.

2.6.4. Korruption und Lobbyismus

Patrimonialismus, Nepotismus, Ämterpatronage, Protektion und Gefälligkeitserteilung gelten als unterschiedliche Erscheinungsformen von Korruption, dem Missbrauch staatlicher/ öffentlicher Macht für private Zwecke. Damit steht Korruption massiv den Maßstäben und Zielen von *Good Governance* entgegen. Obwohl Korruption in allen afrikanischen Staaten einen Straftatbestand darstellt, zeigt der *Corruption Perception Index* CPI von *Transparency International* TI, dass die SADC-Staaten - wie auch häufig die Entwicklungs- und Transitions-Staaten anderer Regionen – fühlbar von diesem Phänomen betroffen sind (Tab. 2/5). Lediglich Botsuana erreichte 2005 mehr als die Hälfte der weltweit möglichen Punktwertung und gilt damit als Staat mit einer vergleichsweise geringen Korruption. Die Aufdeckung eines

Korruption (2005) in der SADC (Tab. 2/5)

	Corruption Perception Index[1]	Platz[2]	Tendenz[3]
Angola	2,0	151	steigend*
Botsuana	5,9	32	Fallend
D. R. Kongo	2,1	144	steigend*
Lesotho	3,4	70	nicht ermitt.
Madagaskar	2,8	97	Steigend
Malawi	2,8	97	Fallend
Mauritius	4,4	51	Fallend
Mosambik	2,8	97	gleichbl.
Namibia	4,3	47	Fallend
Sambia	2,6	107	gleichbl.
Simbabwe	2,6	107	Fallend
Südafrika	4,5	46	Fallend
Swasiland	2,7	103	nicht ermitt.
Tansania	2,9	88	Steigend

Quelle: Transparency International; [1]von 10 Punkten, [2]unter 159 Staaten; [3] gegenüber CPI 2002, *gegenüber CPI 2004.

Bestechungsfalles 2005 in Südafrika mit maßgeblicher Beteiligung des damaligen stellv. Staatspräsidenten Zuma zeigt, dass selbst höchste Repräsentanten des Staates für eine Vorteilsannahme anfällig sind. Einer der seinerzeit größten Korruptionsfälle weltweit ereigne-

te sich in den 90er Jahren in Lesotho im Zusammenhang mit einer 8 Md US$-Investition der Regierungen Lesothos und Südafrikas. Die juristische Aufarbeitung nahm über ein Jahrzehnt in Anspruch und brachte den Strafverfolgungsbehörden Lesothos wegen ihres Engagements und ihrer Beharrlichkeit große Anerkennung ein. Die Einschätzung dieses Vorgangs als Wendepunkt in der Verfolgung von Korruption ist allerdings verfrüht. Jedoch soll eine Konvention der Afrikanischen Union nunmehr dazu beitragen, die Bekämpfung von Korruption zu intensivieren[126]. Das bereits vorher vereinbarte, allerdings bisher noch nicht durch alle Mitgliedsstaaten ratifiziert *Protocol against Corruption* v. 14.08.2001 der SADC entstand zum gleichen Zweck. Dennoch sind die Ergebnisse von Gegenmaßnahmen im Bereich der SADC stark unterschiedlich. Die Effizienz der meist gezielt zur Korruptionsbekämpfung eingerichteten Ermittlungsbehörden ist durchaus verbesserungswürdig. So wird in Malawi von einer stark selektiven Verfolgung von Korruptionsfällen durch das *Anti-Corrupion-Bureau* (ABC) berichtet, das zwar in einem Fall der Rechnungsfälschung eines ehemaligen Ministers ermittelte, im Falle massiver Reisekosten-Unterschlagung zweier amtierender Minister mit fadenscheinigen Begründungen zur gleichen Zeit jedoch keinen Anlass zur Ermittlung sah[127].
Neben der Korruption im engeren Sinne gelten die Auswirkungen des Lobbyismus als besonders nachteilig für die Entwicklung demokratischer Verhältnisse. Häufig wird diese Art der Einflussnahme auf Regierungsgeschäfte in Zusammenhang mit der viel zitierten „Demosklerose“ gebracht. Nach einer Studie des *Center for Development and Enterprise* (CDE) gehört die Republik Südafrika zu den Staaten, deren Regierungen am stärksten dem Lobbyismus ausgesetzt sind[128]. Neben durchaus positiven Aspekten des Lobbyismus (z.B. unentgeltliche Expertise für die Regierung) berührt die stattfindende Einflussnahme zweifelsfrei und nicht zuletzt auch die Fähigkeit der Regierung, unabhängig und unbeeinflusst über die ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen zu bestimmen.
Viele Faktoren tragen in der Subsahara zur Korruption und den abträglichen Auswirkungen von Lobbyismus bei. Entscheidend wirken sich dabei jedoch die wenig ausgebildeten *checks and balances* in den politischen Systemen. Zumindest für Afrika bestätigen Korruption und die negativen Seiten des Lobbyismus die zwischen demokratischer Entwicklung und *good governance* bestehende Korrelation.

[126] AFRICAN UNION: Convention on Preventing and Combating Corruption v. 11.07.2003
[127] THE NATION vom 24.02. 2006 (Blantyre/Malawi).
[128] Center for Development and Enterprise (CDE), Policy-making in a New Democracy: South Africa’s Challenges for the 21st Century Johannesburg 1999 zit. in: Shabalala, Sipho, The capacity of states in southern Africa to develop and govern their countries, in: Landsberg, Chris/ Mackay, Shaun, Southern Africa Post-Apartheid? The Search For Democratic Governance, Kapstadt 2004, S.164.

2.7. Die Judikative

Rechtsstaatlichkeit ist einer der tragenden Pfeiler des modernen, liberalen Verfassungsstaates, der auf der „Montesquieusche Lehre von der der Teilung und Balance der Gewalten" aufbaut und mit der „die gesellschaftlichen, und vor allem die wirtschaftlichen Beziehungen in wachsendem Maße einer einheitlichen Ordnung unterstellt (werden)"[129]. Die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit dienen vor allem der Sicherheit vor totalitärer Ausweitung und unkontrollierter Ausübung der Staatsgewalt[130]; sie stellen damit eine „conditio sine qua non" für die Entwicklung und den Erhalt von Demokratie dar. Konsequenterweise ist daher die Rechtsstaatlichkeit neben den Menschenrechte und der demokratischen Ausrichtung selbst ausdrücklicher Gegenstand des Grundlagenvertrags der SADC-Gemeinschaft[131].

Rechtsstaatlichkeit beinhaltet Rechtssicherheit und damit die durchgängige Einhaltung verabschiedeter Gesetze durch alle Institutionen und Bürger eines Staates, die Überwachung gesetzeskonformen, staatlichen und privaten Handelns durch unabhängige Richter sowie die ausnahmslose Beachtung und Ausführung von Rechtssprüchen ordentlicher Gerichte. Der effiziente Rechtsstaat setzt eine reibungslos funktionierende, für jedermann zugängliche Justiz und die Kontrolle staatlichen Handelns durch eine von anderen Verfassungsorganen unabhängige Rechtsprechung voraus. Die Handlungen der Justizorgane müssen berechenbar sein und Entscheidungen in angemessener Zeit getroffen werden.

Eine Studie der Weltbank[132] stellte 1989 fest, dass Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit und der Niedergang des Justizwesens in afrikanischen Staaten zu den dortigen Regierungskrisen der siebziger und achtziger Jahre beigetragen haben. Die Studie empfahl daher die Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit und die Stärkung der Organe der Justiz, um weiteren Schaden abzuwenden. „…*if the state isn't effective in its jurisdiction, the problem (AIDS, the environment, terrorism) isn't going to get solved"*[133].

Besonders in den Staaten mit Einparteiregime war und ist teilweise noch immer eine Abhängigkeit der Judikative von der jeweiligen politischen Führung festzustellen, die mit häufiger Manipulation der Rechtssprechung und –pflege einhergeht. Die Entwicklung in Simbabwe bietet ein gutes Beispiel für die Missachtung der Rechtsstaatlichkeit durch die politische Führung. Die Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit eskalierten dort in zwei Phasen[134]. In der ersten Phase (1980 – 1990) überging die Regierung vielfach „lediglich" richterliche Entscheidungen. In der zweiten Phase wurde die Verfassung ergänzt, um entweder rechtliche Bin-

[129] Heller, Hermann, Rechtsstaat oder Diktatur?, Tübingen 1930 S.4 u.6.
[130] Zippelius, Reinhold, Allgemeine Staatslehre, München 1991, S. 280.
[131] SADC, Consolidated Text of the Treaty of the Southern African Development Community,as amended, Gaborone 2003, Art.4 Abs.c.
[132] World Bank, Sub-Saharan Africa. From crisis to sustainable development, a long term perspective study, Washington D.C. 1989, S.3, 22 u.,30.
[133] Chistopher Hill (Yale University) zit. in: Joseph, Richard, Africa: States in Crisis, in: Journal of Democracy, Vol. 14 (2003)/ 3, S. 160f.
[134] Bukurura, Sufian Hermed, Zwischen Befreiungskampf und Verfassungsrecht: Namibia und Simbabwe, in: Melber, Henning (Hrsg.), Namibia. Grenzen nachkolonialer Emanzipation, Frankfurt am Main 2003. S. 51.

dungen der Regierung abzubauen oder um Gerichtsentscheidungen zu annullieren. Gleichzeitig häuften sich Äußerungen von Politikern mit Aufforderungen zu klaren Rechtsverletzungen oder zu deren Tolerierung.
Solcher Negativ-Beispiele zum Trotz konnte sich die Justiz jedoch in etlichen Staaten während der „zweiten (afrikanischen) Demokratisierungswelle“ Freiräume verschaffen und diese auch in der Folgezeit bewahren. Häufig nutzte sie die neuen Spielräume, um sich - wie in Malawi – konstruktiv am Reformprozess zu beteiligen.
Im Zusammenhang mit der rechtsstaatlichen Funktionsweise von Justizsystemen ist zwischen strukturellen Mängeln des Justizsystems und politisch motivierten Eingriffen in die Unabhängigkeit der Justizorgane zu unterscheiden[135]. In vielen afrikanischen Staaten – wie im obigen Fall Simbabwes - wird Rechtsstaatlichkeit noch immer durch beide, fallweise unterschiedlich ausgeprägte Kriterien zugleich beeinträchtigt.
Strukturelle Mängel sind häufig bereits in der Verfassung angelegt. Obwohl die neuen Grundgesetze in der Subsahara durchgehend die richterliche Unabhängigkeit garantieren, begünstigt gerade das konstitutionelle Recht des Staatspräsidenten zur Ernennung (und Abberufung) der obersten Richter politisches Einwirken auf die Rechtssprechung. So wird die Judikative in Namibia durch diese in der Verfassung fixierte Personalhoheit über Richter (und andere Organe der Justiz) der Kontrolle der Exekutive „in einem Umfang unterworfen, der sich mit rechtsstaatlichen Grundsätzen kaum noch vereinbaren lässt“[136].
Andere auf sehr unterschiedlichen Gebieten auftretende, strukturelle Mängel des Rechtssystems sind ähnlich gravierend. Sie sind vielfach systemimmanent – wie z.B. der praktizierte Rechtspluralismus, das Nebeneinander des traditionellen und dem weitgehend aus Europa übernommenen kodifiziertem Recht mit teilweise getrennten Gerichtssystemen.
Die staatliche Rechtsetzungsbefugnis wird durchgängig in der Subsahara durch die Bestimmungen der jeweiligen Verfassung festgelegt. Solche Regelungen beziehen sich jedoch nur auf das kodifizierte Recht (*state law*), nicht auf das in Afrika aus langer Tradition erwachsene Gewohnheitsrecht (*customary law*). Das traditionelle Recht basiert „auf der von einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung getragenen konkreten Rechtspraxis, die in engem Bezug zu der politischen, sozioökonomischen, kulturellen und naturräumlichen Situation einer Gemeinschaft stand und zudem auf deren religiösem und sozialem Wertesystem fußte“[137]. Solches Gewohnheitsrecht besteht grundsätzlich in allen Rechtssystemen neben dem kodifizierten Recht. Dies ist unerheblich, solange zwischen beiden Rechtskategorien keine unüberbrückbaren Diskrepanzen gegeben sind. Die Vielgestaltigkeit des aus einer Fülle unter-

[135] Merkel, Wolfgang/ Puhle, Hans-Jürgen/ Croissant, Aurel/ Eicher, Claudia/ Thiery, Peter, Defekte Demokratie. Band 1: Theorien, Opladen 2003, S. 266.
[136] Kiesswetter, Antje, Die Verfassungsentwicklung in Namibia, in: Schriften zum Staats- und Völkerrecht, Heft 51 (1993), S. 186.
[137] Sippel, Harald/ Wanitzek, Ulricke, Absatz "Recht", in: Mabe, Jacob E. (Hrsg.), Das Kleine Afrika-Lexikon, Bonn 2004, S. 162.

schiedlicher Quellen stammenden afrikanischen Gewohnheitsrechts und dessen nicht vorhandene Kodifizierung sind jedoch Anlass zur Kritik: In Namibia, wo das Gewohnheitsrecht in besonderen *Traditional Courts* angewandt wird, besteht infolge der vorhandenen Unterschiede keine durchgängig einheitliche Rechtsprechung. In Swasiland hält es die dortige Menschenrechtsorganisation für rechtlich bedenklich, dass eine anwaltliche Vertretung der Parteien in traditionellen Gerichten nicht zugelassen ist.

Quellen kodifizierten/ unkodifizierten Rechts in den SADC-Staaten (**Tab. 2/6)**

Angola	Portug. Zivilrecht modif. durch trad. Gewohnheitsrecht	**Mosambik**	Portug. Recht mit trad. Gewohnheitsrecht
Botsuana	Römisch-niederl., engl. Common Law u. trad. Gewohnheitsrecht	**Namibia**	Römisch-niederländisches Recht und trad. Gewohnheitsrecht
D.R. Kongo	Belgisches Zivilrecht mit trad. Gewohnheitsrecht	**Sambia**	Englisches Common Law und trad. Gewohnheitsrecht
Lesotho	Römisch-niederl. Recht, englisches Common Law u. Gewohnheitsrecht	**Simbabwe**	Römisch-niederl. Recht, englisches Common Law u. Gewohnheitsrecht
Madagaskar	Französiches Zivilrecht u. Traditionelles Recht	**Swasiland**	Römisch-niederländ. u. Gewohnheitsrecht
Malawi	Englisches Common Law und Gewohnheitsrecht	**Südafrika**	Römisch-niederl. und englisches Recht
Mauritius	Franz. Zivilrecht u. Elemente engl. Rechts	**Tansania**	Englisches Common Law u. Gewohnheitsrecht

Quellen: CIA - The World Factbook (URL http://www.cia.gov/cia/publications/factbook) u. Maisel-Schulz, Ch. (URL http://www.unet.univie.ac.at/~9207862/)

Fast immer sind Schwierigkeiten unausweichlich, wenn rezipiertes (europäisches) Recht und afrikanisches Gewohnheitsrecht unabhängig und unharmonisiert nebeneinander angewandt werden. Nach Untersuchungsergebnissen von IDEA in Malawi ist dort das traditionelle Gewohnheitsrecht immer noch bestimmend für viele Lebensbereiche des größten Teils der Bevölkerung; obwohl dort traditionelles Recht und kodifiziertes Recht (*state law*) in einem gemeinsames Rechtssystem zusammengefasst worden sind, widersprechen sich die Bestimmungen beider Rechte in einer Reihe von Fällen[138].

Trotz der Bedeutung des traditionellen Rechts als Regelwerk für das Alltagsleben der Bevölkerung werden die Rechtsordnungen der neuen Staaten stärker durch das geschriebene, materielle und formelle Recht als durch das überlieferte Gewohnheitsrecht geprägt. Kodifizierte, vorkoloniale Rechtsquellen waren in der Subsahara nicht verfügbar. Mit Ausnahme

[138] IDEA, State of Democracy: Trends from the Pilot Countries, S. 22. (URL: http://www. idea.int/ documents/sod Std.:06.08.04)

Äthiopiens und Liberias wurde in Afrika gleichzeitig mit der Landnahme durch die Kolonialmächte auch deren Rechtssystem eingeführt. Nach und nach wurde diese Rechtsordnung in den Kolonien auch - auf unterschiedliche Weise – durch die dortige Bevölkerung rezipiert. Mit ihrer Unabhängigkeit sahen sich die neuen Staaten mit der Notwendigkeit konfrontiert, eine Rechtsordnung zu konzipieren. Mangels anderer Rechtsquellen blieb nur der Rückgriff auf das bereits vorher durch die jeweilige Kolonialmacht praktizierte Recht. Nicht zuletzt diese Vorgehensweise erklärt Tomuschats Feststellung, der Leser der namibischen Verfassung könne den Eindruck gewinnen, es handele sich um eine in Westeuropa gelegenen Staat[139]. Zum Teil beinhalten solche Rückgriffe auch den Versuch, die Erfahrungen aus unterschiedlichen Rechtsordnungen zu verwerten. Allerdings gelang es nicht immer, die dadurch in die Verfassungen übernommene Heterogenität von Grundsätzen und Institutionen zu harmonisieren[140].

Einen weiteren strukturellen Mangel stellt der eingeschränkte Zugang zur Rechtssprechung dar, der die Grundlage für die Rechtssicherheit in einem Staat und nicht zuletzt für das Rechtsbewusstsein der Bevölkerung bildet. Es ist der Rechtspflege deutlich abträglich, wenn – wie im Fall der (als unabhängig geltenden) Justiz in Malawi – die Anrufung der Gerichte mit weiter Anreise sowie hohen Kosten verbunden ist und die Gerichtsprache Englisch von dem größten Teil der Bevölkerung nicht beherrscht wird[141]. Der Zugang zu verfassungsmäßig gewährten Rechten wird damit in einer demokratischen Grundsätzen widersprechenden Weise beschränkt.

Eine besondere Form militärischer Einmischung stellt in der D.R. Kongo die Rechtssprechung durch Militärgerichte (*Courts of Military Order*) dar, die gegen Zivilpersonen – mit eingeschränktem Rechtsbeistand und geringen Rechtsmitteln für die Betroffenen - harte Urteile in zweifelhaften Fällen politischer Verstöße und Verstöße gegen die Sicherheit aussprechen[142].

Das Beispiel Afrika lässt die engen Zusammenhänge zwischen demokratischer Konsolidierung und Rechtsstaatlichkeit prägnant zu Tage treten. Zahlreiche demokratische Fehlentwicklungen in Afrika haben ihre Ursachen in der nicht völlig gewährleisteten Rechtsstaatlichkeit.

2.8. Zwischenbilanz

Afrikanische Staaten sind weitgehend nach dem Muster europäischer/ westlicher Vorbilder verfasst. Es sind die so übernommenen Institutionen, mit denen die Funktionsfähigkeit der subsaharischen Staaten hauptsächlich gewährleistet wird. Die tradierten afrikanischen (de-

[139] Tomuschat, Christian, Die Verfassung Namibias, in: Vereinte Nationen, Heft 3/1990, S. 95.
[140] Döhring, Karl, Die Verfassung von Namibia, in: Europäische Grundrechte -Zeitschrift, 1990, S. 318.
[141] Kanyongolo, Edge (IFES), State of the Judiciary Rerport: Malawi 2003, Washington D.C. 2004, S.40.
[142] Freedom House, Freedom in the World 2003. Country Report Congo, Democratic Republic of (Kinshasa), URL: http:// www.freedomhouse.org , Std. 08.08.04.

mokratischen) Institutionen tragen zwar zur Stärkung des afrikanischen Selbstbewusstseins bei, liefern jedoch keinen substantiellen Beitrag zu einer effizienten, demokratischen Staatsführung. Das in den traditionellen Institutionen bewahrte Übergewicht der „alten" Stammesoberen und die Benachteiligung der Frauen verhindern Transparenz und Partizipation in diesen Einrichtungen. Die Demokratisierung wird durch die traditionellen Institutionen daher eher erschwert.
Das Übergewicht der Exekutive gegenüber den Parlamenten und die fehlenden „checks and balances" stellen ein entscheidendes Hindernis auf dem Weg zur Demokratie vieler afrikanischer Staaten dar. Die Schwäche der Zivilgesellschaft verhindert sowohl eine umfassende Teilhabe der Bevölkerung an sie betreffenden Entscheidungen wie auch eine Kontrolle der staatlichen Institutionen durch die Gesellschaft. Schwächen wie unterentwickelter Minderheitenschutz und Unzulänglichkeit im Justizwesen addieren sich zum Mängelkatalog afrikanischer Staatlichkeit.
Dieser Befund wirft die Frage auf, ob westliche Staatsentwürfe grundsätzlich auf afrikanischen Verhältnisse übertragbar sind. Doch fehlen genuin afrikanische Gegenentwürfe, die mit Aussicht auf bessere *Governance* und Demokratisierungsergebnisse in der Subsahara die westlichen Vorlagen ersetzen könnten. Der (stets nur partielle) Rückgriff auf traditionelle afrikanische Muster lässt weitgehend unberücksichtigt, dass sich auch in Afrika die Gesellschaft verändert und fortentwickelt. Die Sinnfälligkeit und Verbindlichkeit der Traditionen im Afrika der Gegenwart ist daher zwingend zu hinterfragen.

2.9. Die Indikatoren

Ein legitimierter und leistungsfähiger Staat ist der notwendige Rahmen für eine nachhaltige demokratische Konsolidierung. Doch wird die Rolle der Institutionen bei der Förderung des Demokratisierungsprozesses in der Politikwissenschaft unterschiedlich eingeschätzt. So geht Basedau in seinen Untersuchungen zu den Erfolgsbedingungen von Demokratie in Afrika davon aus, dass institutionelle Merkmale im engeren Sinne in der Subsahara selten zu den entscheidenden, die Demokratiechancen beeinflussenden Variablen zählen[143]. Zwar steht er mit dieser Ansicht nicht allein, doch besteht in der Politikwissenschaft dennoch überwiegender Konsens, dass staatliche Institutionen auch in Afrika entscheidend bei der Schaffung demokratiefördernde Bedingungen mitwirken.
In Anlehnung an die Minimalbedingungen konsolidierter demokratischer Systeme werden die Indikatoren
- Partizipation der Bevölkerung
- Leistungsfähigkeit der Regierung (governance)
- Rechtsstaatlichkeit

[143] Basedau, Matthias, Erfolgsbedingungen von Demokratien im subsaharischen Afrika. Ein systematischer Vergleich ausgewählter Länder, Opladen 2003, S.178.

zur Abschätzung der Demokratisierungsstandes eines Staates herangezogen.

2.9.1. Partizipation der Bevölkerung

Die Teilnahme der Bürger eines Staates an der Wahl ihrer Regierung verbunden mit Versammlungsfreiheit und dem Recht der freien Meinungsäußerung sind Kernvoraussetzungen der Demokratie. Nach Dahl stellt das Recht zur Partizipation eine der beiden theoretischen Dimensionen von Demokratie dar[144]. Sowohl die Variable „*Voice and Accountibility*" der Weltbank *Governance Indicators* wie auch die Variable „*Political Rights"* von *Freedom House*

Partizipation in den SADC-Staaten (Tab.2/7)

	1996			2004			Veränderung 1996/04	Kennziffer 2/1	Rangfolge 2/1
	WB Accountability[1]	FH Political Rights[2]	Kennziffer K1	WB Accountability[1]	FH Political Rights[2]	Kennziffer K 2			
Angola	5,3	16,7	11,00	21,3	16,7	19,00	0,08	19,08	11
Botsuana	67,6	83,4	75,5	70,5	83,4	76,95	0,15	77,1	3
D. R. Kongo	13,5	0,0	6,75	5,8	16,7	11,25	0,05	11,30	12
Lesotho	50,0	50,0	50,00	53,6	83,4	68,50	0,19	68,69	5
Madagaskar	56,3	83,4	69,85	49,3	66,7	58,00	- 0,12	57,88	6
Malawi	33,7	83,4	58,55	33,8	66,7	50,25	- 0,08	50,17	8
Mauritius	72,1	100	86,05	79,7	100,0	89,85	0,04	89,89	1
Mosambik	41,8	66,7	54,25	43,5	66,7	55,1	0,01	55,11	7
Namibia	62,0	83,4	72,70	58,5	83,4	70,95	- 0,02	70,93	4
Sambia	44,2	33,4	38,8	39,6	50,0	44,8	0,06	44,86	9
Simbabwe	38,9	33,4	36,35	6,8	16,7	11,75	- 0,25	11,50	13
Südafrika	66,3	100	83,15	72,0	100,0	86,00	0,03	86,03	2
Swasiland	11,5	16,7	14,10	11,1	0,0	5,55	- 0,09	5,46	14
Tansania	23,1	33,4	28,25	38,2	50,0	44,10	0,16	44,26	10
Deutschland	96,2	100	98,2	94,2	100	97,1	- 0,01	97,09	(1)

Quellen: [1] World Bank, WGI 1996 u. 2004; [2]Freedom House, Freedom in the World 1996-1997 u. 2004 (Bewertungen von FH auf 100er-Sklala umgerechnet)

haben dieses Grundrecht zum Inhalt. Diese beiden, zu unterschiedlichen Zeitpunkten erhobenen Variablen werden paarweise addiert. Die Veränderung der so ermittelten Kenziffern

[144] Dahl, Robert A., Polyarchy. Participation and Opposition, New Haven/London 1971,zit. in: Vanhanen, Tatu, A New Dataset Compared with Alternative Measurements of Democracy, in: Lauth, Hans-Joachim/ Pickel, Gert/ Welzel, Christian (Hrsg.), Demokratiemessung, Wiesbaden 2000, S.188.

K1 und K2 stellt die dynamische Komponente der Betrachtung dar. Ihre Addition mit dem Wert K2 ergibt die Kennziffer 2/1 und ermöglicht die Erstellung einer Rangfolge.
Die Betrachtung erbringt, dass der Bevölkerung in Mauritius die am weitest gehende politische Partizipation in der SADC möglicht ist. Die geringste Partizipation ist den Einwohnern von Swasiland gestattet. Diese Feststellung steht im Gegensatz zum Anspruch, im Königreich würde eine afrikanische Ausformung von *Demokratie* praktiziert. Unwesentlich günstiger als Swasiland schneidet Simbabwe in der Bewertung ab, das unter den SADC-Staaten die höchste negative Veränderung zwischen 1996 und 2004 aufweist. Südafrika nimmt den zweiten Platz in der Rangfolge vor Botsuana ein. Beide Staaten zeigen aber im Beobachtungszeitraum nur einen geringen, positiven Trend.

2.9.2. Die Regierungstätigkeit in den Staaten der SADC

Neben der Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen und der Auswahl der Amtsträger im Staat stellt sich die Frage nach der Leistungsfähigkeit der staatlichen Institutionen. Die Weltbank hat dazu einen Kennwert erarbeitet, der die Qualität der öffentlichen

Einschätzung der Regierungstätigkeit in der SADC (Tab. 2/8)

	1996			2004			Veränderung 1996/ 04	Kennziffer 2/2	Rangfolge 2/2
	WB Gov. Effectiv. (0 -100)	Unabh. Dauer Jahre	Kennwert K1	WB Gov. Effectiv. (0 -100)	Unabh. Dauer Jahre	Kennwert K 2			
Angola	3,8	21	4,2	10,0	29	10,4	1,48	11,9	12
Botsuana	71,0	30	70,5	78,0	38	77,5	0,1	77,6	2
D. R. Kongo	1,0	36	- 0,1	4,3	44	3,2	33,0	6,5	14
Lesotho	62,4	30	61,9	47,8	38	47,3	- 0,24	47,1	5
Madagaskar	14,3	36	13,2	40,7	44	39,6	1,97	41,6	7
Malawi	26,2	32	25,5	22,5	40	21,8	- 0,15	21,7	11
Mauritius	76,7	32	76,0	74,2	40	73,5	- 0,03	73,5	3
Mosambik	34,3	21	33,9	39,2	29	38,8	0,15	40,0	8
Namibia	67,1	6	69,0	62,7	14	64,6	- 0,06	64,5	4
Sambia	22,9	32	22,2	23,0	40	22,3	0,0	22,3	10
Simbabwe	59,5	16*	60,4	10,5	24*	11,4	- 0,81	10,6	13
Südafrika	74,3	2*	76,6	77,0	10*	79,3	0,04	79,3	1
Swasiland	39,5	28	39,2	30,1	36	29,8	- 0,24	29,6	9
Tansania	6,7	32**	6,0	40,2	40**	39,5	5,58	45,1	6
Deutschland	94,3	47*	92,1	90,4	55*	88,2	-0,04	88,2	(1)

Quelle: Weltbank , WGI 1996 u. 2004; *Regimewechsel; **Staatsgründung nach Vereinigung.

Dienstleistungen und der staatlichen Verwaltung sowie die Kompetenz der öffentlich Bediensteten, die Unabhängigkeit des öffentlichen Dienstes von politischen Pressionen und die

Glaubwürdigkeit der Regierung bei der Durchsetzung von politischen Programmen bewertet. Der so ermittelte Wert erfasst damit wesentliche Parameter staatlicher Exekutive. Zwar ist der Indikator wie bereits zuvor die Werte in Ziff. 2.9.1. aufgrund qualitativer Einschätzungen zustande gekommen, doch die hohe Zahl der verwendeten Parameter und der an den Bewertungen beteiligten Organisationen und Einzelpersonen ermöglicht ein genaues Bild; etwaige Fehleinschätzungen aufgrund fehlerhafter Wahrnehmung oder ideologischer Voreingenommenheit werden bei dieser Erfassungsmethode weitgehend ausgeglichen.
Mit zunehmender Funktionsdauer von Institutionen ist eine Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit zu erwarten. Die Berücksichtigung der Unabhängigkeitsdauer gibt einen Hinweis auf die Effizienzsteigerung der staatlichen Institutionen. Der Weltbank-Indikator wird daher durch Addition (eines Zehntels) des Wertes der Abweichung von der durchschnittlichen Unabhängigkeitsdauer der SADC-Staaten (25/ 33 Jahre) modifiziert.
Südafrika liegt in der Einschätzung seiner Regierungsqualität an erster Stelle. Etwa gleich gut werden Botsuana und Mauritius bewertet, mit geringem Abstand gefolgt von Namibia. An fünfter Stelle steht Lesotho mit wiederum etwas größerem Unterschied. Mit deutlicher Distanz zu den übrigen Staaten stehen Angola und Simbabwe am Ende der Rangfolge, sowie - an letzter Stelle - die D.R.Kongo. Im Gegensatz zu Angola und der D.R.Kongo weist Simbabwe eine negative Tendenz seiner Regierungstätigkeit auf, die auch zugleich innerhalb der SADC am stärksten ausgeprägt ist. Nachdenklich stimmt die Tatsache, dass während der acht Beobachtungsjahre bei acht der Staaten eine negative Veränderung, Stillstand oder nur eine kaum wahrnehmbare Verbesserung in der Einschätzung der Regierungstätigkeit festgestellt wurde. Lediglich Angola, D.R.Kongo, Madagaskar und Tansania weisen bei allerdings niedrigem Anfangsniveau einen signifikant positiven Trend auf.

2.9.3. Rechtstaatlichkeit in den Staaten der SADC

Rechtsstaatlichkeit gehört zum Grundbestand eines demokratischen Staates. Zur Einschätzung der Rechtsstaatlichkeit in der SADC wird ein weiterer Kennwert der Weltbank – *rule of law* - herangezogen, der mit dem „*civil liberties*"- Kennwert von Freedom House verbunden wird. Der Indikator „*rule of law*" der Weltbank gibt an, wieweit der Rechtsstaat mit seinem Regelwerk und seinen Institutionen in der Lage ist, ein möglichst reibungsfreies und vor allem konfliktfreies, politisches, gesellschaftliches und wirtschaftliches Zusammenleben zu gewährleisten. Der Indikator von Freedom House betrachtet neben der Einhaltung der Rechtsordnung besonders die Geltung der Persönlichkeits- und Freiheitsrechte und damit das Recht des Einzelnen zur Selbstverwirklichung. Die Zusammenführung der beiden Indikatoren steigert die Objektivität ihrer Aussagen und ermöglicht eine weiter gefasste Betrachtung der Rechtsstaatlichkeit des jeweiligen Staates.

In der Rangfolge der Rechtsstaatlichkeit liegen die Staaten Mauritius, Botsuana und Südafrika eng beieinander an der Spitze der Skala. Den Endpunkt der Rangordnung besetzt die D.R.Kongo, vor der sich mit geringem Abstand Simbabwe einfügt. Mit etwas größerem Zwischenraum liegen davor Angola und Swasiland. Im Falle der D.R.Kongo und Angolas wirkt zweifelsfrei der (gerade überwundene) Bürgerkrieg nach. In Swasiland und vor allem in Simbabwe sind die autokratischen Regierungssysteme der wesentliche Grund für diesen Defekt. Während die beiden Bürgerkriegsstaaten positive Entwicklungen der Rechtsstaatlichkeit

Rechtsstaatlichkeit in der SADC (Tab. 2/9)

	1996			2004			Veränderung 1996/2004	(Kennziffer) 2/3	Rangfolge 2/3
	WB Rule of Law[1]	FH Civil Liberties[2]	Kennwert K1	WB Rule of Law[1]	FH Civil Liberties[2]	Kennwert K2			
Angola	3,3	16,7	20,0	7,2	33,4	40,6	1,02	41,62	12
Botsuana	75,6	83,4	159,0	70,7	83,4	154,1	- 0,03	154,07	2
D. R. Kongo	0,5	16,7	17,2	1,4	16,7	18,1	0,05	18,05	14
Lesotho	43,5	50,0	93,5	51,0	66,7	117,7	0,26	117,96	5
Madagaskar	17,7	50,0	67,7	45,7	66,7	112,4	0,66	113,06	6
Malawi	47,8	66,7	114,5	45,2	50.0	95,2	- 0,17	95,03	8
Mauritius	71,8	83,4	155,2	77,4	83,4	160,8	0,36	161,16	1
Mosambik	6,2	50,0	56,2	31,3	50,0	81,3	0,45	81,75	10
Namibia	64,6	66,7	131,3	56,7	66,7	123,4	- 0,06	123,34	4
Sambia	42,1	50,0	92,1	35,1	50,0	85,1	- 0,08	85,02	9
Simbabwe	46,9	33,4	80,3	2,9	16,7	19,6	- 0,76	18,84	13
Südafrika	63,6	83,4	147,0	58,7	83,4	142,1	- 0,03	142,07	3
Swasiland	65,1	33,4	98,5	21,2	33,4	54,6	- 0,45	54,15	11
Tansania	46,9	33,4	80,3	39,4	66,7	106,1	0,32	106,42	7
Deutschland	95,2	83,4	178,6	93,1	100	193,1	0,08	193,18	(1)

Quelle:[1]World Bank, WGI 1996 u. 2004; [2] Freedom House, Freedom in the World 1996-1997 u.2004
(Bewertungen von FH auf 100er-Sklala umgerechnet)

aufweisen, zeigen Simbabwe und Swasiland einen deutlich negativen Trend. Eine, wenn auch geringfügige, negative Entwicklung verzeichnen ebenfalls die an zweiter und dritter Stelle des Rankings angesiedelten Staaten Botsuana und Südafrika, während Mauritius einen erkennbar positiven Trend verzeichnet.

2.9.4. Das Staatsranking in der Gesamtschau

Der vorliegende, mit institutionellen Indikatoren vorgenommene Vergleich gestattet die Einordnung der SADC-Staaten in eine Reihenfolge. Diese ermöglicht eine Aussage zur unterschiedlichen Qualität der Staatstätigkeit und der Fähigkeit der Institutionen, ein demokratieförderndes Umfeld zu schaffen und zu gewährleisten. Zugleich zeigt die Untersuchung deutliche Tendenzen auf.

Erstes und auffälligstes Ergebnis des Staatsranking ist die geringe Spannweite der drei Einzelergebnisse. Kein Staat weicht in der Einzelbewertung über drei Punkte von dem Gesamtergebnis des Staates ab. Dies lässt allen SADC-Staaten eine erfolgreiche Abstimmung der Institutionen untereinander erkennen. Mauritius, Südafrika und Botsuana besetzen die ersten drei Positionen in der Gesamtrangfolge, mit gewissem Abstand gefolgt von Namibia. Den

Gesamtschau (Tab. 2/ 10)

	Rang-folge 2/1	**Rang-folge 2/2**	**Rang-folge 2/3**	**Gesamt-Rang-folge 2**
Angola	11	12	12	**12**
Botsuana	3	2	2	**3**
D. R. Kongo	12	14	14	**14**
Lesotho	5	5	5	**5**
Madagaskar	6	7	6	**6**
Malawi	8	11	8	**9**
Mauritius	1	3	1	**1**
Mosambik	7	8	10	**8**
Namibia	4	4	4	**4**
Sambia	9	10	9	**10**
Simbabwe	13	13	13	**13**
Südafrika	2	1	3	**2**
Swasiland	14	9	11	**11**
Tansania	10	6	7	**7**
Deutschland	(1)	(1)	(1)	(**1**)

Abschluss der Skala bilden die beiden Bürgerkriegstaaten D.R.Kongo und Angola. Zwischen ihnen ist Simbabwe auf dem dreizehnten Platz angesiedelt. Mosambik konnte offensichtlich die Zeit seit 1992, dem Ende des 16-jährigen Bürgerkriegs, zum Aufbau und zur Stabilisierung seiner Institutionen nutzen. Es rangiert vor Malawi und Sambia auf dem achten Platz. Der überwiegend negative oder gleich bleibende Trend der in den drei Einzelrankings dokumentierten, institutionellen Entwicklung relativiert die häufig geäußerte Ansicht, die afrikanischen Staaten benötigten vor allem Zeit, um sich mit ihren Leistungen dem Weltstandard zu nähern. Mit Sicherheit erfordert der Demokratisierungsprozess auch Zeit, doch bedarf es

vorrangig anderer Faktoren wie zielgerichtete und nachhaltige politische Programme, um demokratischen Fortschritt zu initiieren und zu verwirklichen.
Die zwischen den Mitgliedstaaten festzustellenden Unterschiede zeigen, dass der im Gründungsdokument der SADC enthaltene Auftrag an die Regierungen „*(to) evolve common political values, systems and institutions*“[145] bisher noch nicht flächendeckend eingelöst worden ist. In diesem Kontext stellt zwar das bisher einzige, gemeinsam verabschiedete Dokument, die *Guidelines and Principles for Democratic Election*, einen wichtigen Anfang dar, doch verhindert der fehlende, allen Staaten gemeinsame Wertekanon und das starke Festhalten der politischen Eliten an den nationalen Souveränitätsansprüchen auf absehbare Zeit einen Fortschritt bei den Harmonisierungsbemühungen der *Good Governance*-Praktiken (und der weitergehenden politischen Integration) innerhalb der Gemeinschaft.

[145] Declaration and Treaty of SADC, Art.5 Abs. b.

Kapitel 3: Afrikas Parteien und Parteiensysteme

3. Parteien als Streiter für konkurrierende Politikentwürfe

Politische Parteien dienen in demokatisch ausgerichteten, politischen Systemen als Vermittlungsstrukturen zwischen den politisch-administrativen und den übrigen Bereichen der Gesellschaft[1] und sind damit in diesen Systemen von ausschlaggebender Bedeutung. Der Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen Zielvorstellungen der Parteien gilt als Grundvoraussetzung für intakte demokratische Staaten.

Dieses elementare Parteienverständnis hat auch in der Subsahara Geltung. Daher werden Mehrparteienwahlen und –parlamente in Afrika nach Jahrzehnten vielerorts praktizierter Einparteiherrschaft als herausragende Errungenschaften der „dritten Demokratisierungswelle“ apostrophiert. Diese grundsätzlich positive Entwicklung wird dadurch beeinträchtigt, dass sich in vielen politischen Systemen Afrikas einzelne, dominante Parteien etabliert haben. Bedeutung und Einfluss der übrigen Parteien werden dadurch geschmälert, der Wettbewerb innerhalb der Parteiensysteme minimiert und die Parteiensysteme ihrer wichtigen Rolle als Plattform und Verfechter konkurrierender, politischer Lösungen entkleidet. Bei so konfigurierten Parteiensystemen stellt sich die Frage, ob Mehrparteienwahlen und -parlamente in der Subsahara die ihnen zugeschriebenen Funktion im Demokratisierungsprozess tatsächlich erfüllen oder ob es sich hier nicht um eines der schwächsten Glieder im Demokratisierungsprozess afrikanischer Staaten handelt.

Trotz der in dieser Arbeit verfolgten Universalität von Demokratie ist bei der Betrachtung politischer Parteien in Afrika jedoch eine gewisse Vorsicht geboten. Die Wissenschaft hat eine Reihe von Werkzeugen zur Analyse von Parteien und Parteiensystemen entwickelt, die zwar zur universellen Anwendung konzipiert sind, doch überwiegend auf empirischen Erkenntnissen in den Gesellschaften Europas und Nordamerikas basieren. Aufgrund der unterschiedlichen geschichtlichen Entwicklung und den abweichenden sozioökonomischen Gegebenheiten kann die Übertragung solcher Instrumente auf afrikanische Verhältnisse nur mit besonderer Sorgfalt erfolgen. Andererseits ist es fraglich, ob sich spezielle, methodologische Werkzeuge zur Erfassung von Besonderheiten afrikanischer Parteien und Parteiensysteme entwickeln lassen. Z.Zt. stehen solche Hilfsmittel jedenfalls nicht zur Verfügung. Bei aller Problematik einer analytischen „Grenzüberschreitung“ bleibt daher kein anderer Weg, als - mit Zurückhaltung - die vorhandenen Werkzeuge als Arbeitshilfen zu nutzen.

[1] Reif, Karlheinz: Vergleichende Parteien- und Verbändeforschung. In: Berg-Schlosser, Dirk/ Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Opladen 1997, S.175.

3.1. Parteien / Parteien-Systeme im Konsolidierungs-Prozess

Ein kausaler Zusammenhang zwischen der Leistungsfähigkeit von Parteiensystemen und Demokratiestabilität gilt heute durchgängig als gesichert. Die Einrichtung „Partei" wird als bedeutendes, institutionelles Element im Konsolidierungsprozess angesehen, oder wie Kelsen anmerkt: „Die moderne Demokratie beruht geradezu auf den politischen Parteien, deren Bedeutung umso größer ist, je stärker das demokratische Prinzip verwirklicht ist"[2]. Die durch Parteien und Parteiensysteme bewirkte Meinungsvielfalt „ist nicht nur mit der Forderung nach einem guten Gemeinwesen vereinbar, sondern diesem Anliegen sogar förderlich"[3]. Beim Übergang zur Demokratie und vor allem bei deren Konsolidierung sind demzufolge effiziente, politische Gruppierungen – und ein politischer Pluralismus – unverzichtbar. Im Umkehrschluss heißt dies, dass bei der Abwesenheit von Parteien in einem Staat oder bei deren beschränkten bzw. marginalisierten Einflussmöglichkeiten zwingend gravierende Demokratie-Defizite zu unterstellen sind. Die erhebliche Zahl gescheiterter afrikanischer Demokratisierungsversuche, die auf autokratischen Einparteisystemen basierten, untermauert diese Feststellung.

Politische Parteien sind nach allgemeinem Verständnis Zusammenschlüsse von Bürgern zur Artikulation und Durchsetzung gemeinsamer politischer Auffassungen. Nach der Definition von Alemann sind Parteien auf Dauer angelegte, freiwillige Organisationen, die politische Partizipation für Wähler und Mitglieder anbieten, diese in politischen Einfluss transformieren, indem sie politisches Personal selektieren. Dies wiederum trägt zur politischen Integration und zur Sozialisation bei und führt zur Selbstregulierung. Die Legitimation des politischen Systems in seiner Gesamtheit wird damit befördert[4]. Die Entwicklung der politischen Parteien im Westen verlief parallel zur dortigen Einführung des allgemeinen Wahlrechts und der steigenden Bedeutung der Parlamente[5]. Mit fortschreitender Institutionalisierung der Parteien wuchs der interparteiliche Wettbewerb. Die Interaktion der Parteien sowie ihre Funktion innerhalb des Staates und des politischen Systems bedingten die Ausbildung fester Regeln: Aus dem Nebeneinander von Einzelparteien bildeten sich komplexe Parteiensysteme, so dass heute demokratische (politische) Systeme in der Praxis weitgehend Parteiensysteme sind[6]. Bestimmende Merkmale von Parteiensystemen sind die Ausgestaltung der Koexistenz der einzelnen Parteien, das komplexe Zusammenspiel der konkurrierenden Parteien, die mehr oder weniger dauerhaften Parteienkonfigurationen/ -koalitionen, die Häufigkeit des Wechsels der Regierungspartei sowie die ideologische und/oder politische Polarisierung der Parteien. Für Lehmbruch ist der Wettbewerb der politischen Parteien innerhalb eines politi-

[2] Kelsen, H., Vom Wesen und Wert der Demokratie. Zit. bei Satori, Giovanni: Demokratietheorie. Darmstadt 1997, S.156.
[3] Sartori, Giovanni, Demokratietheorie. Darmstadt 1997, S. 101.
[4] Alemann, Ulrich von: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2000, S.11.
[5] Duverger, Maurice, Die politischen Parteien. Tübingen 1959, S. 217f.
[6] Satori, Giovanni, Demokratietheorie. Darmstadt 1997, S.156 (Klammer-Ergänzung durch den Verfasser).

schen Systems der entscheidende Faktor für das Entstehen und den Bestand von Parteiensystemen[7]; er schließt bei seiner Definition ausdrücklich Regime aus, in denen eine Staatspartei oder ein Parteienblock über das Monopol der Machtausübung verfügt. Diese Deutung unterstreicht zugleich die Sinnwidrigkeit des in Afrika vielfach benutzten Begriffes des „Einpartei-Systems", der sich so als Widerspruch in sich entlarvt.
Mit der Ausnahme Swazilands haben sich mittlerweile alle Staaten der SADC-Region zumindest formal dem Parteienpluralismus verschrieben und bieten ein Umfeld, das *de jure* politischen Wettbewerb ermöglicht.

3.2. Genese afrikanischer Parteien

Der Aufstieg der politischen Parteien in Afrika begann kurz nach dem 2. Weltkrieg. Zwar bestanden bereits zuvor politische Zusammenschlüsse, doch waren diese meist nur locker strukturierte Vereinigung von Honoratioren mit geringer Verwurzelung in der Bevölkerung.
Mit der Rückkehr der vielen afrikanischen Kriegsteilnehmern in ihre Heimat änderten sich die Verhältnisse radikal: Unzufrieden mit den zu Hause angetroffenen Lebensbedingungen und erfahren im Umgang mit effizienten (militärischen) Organisationsstrukturen begannen die Ex-Soldaten, sich politisch zu organisieren. Unterstützt durch eine zunehmend national agitierende Presse entstanden selbstbewusste Parteien, die nachdrücklich den Anspruch auf Unabhängigkeit vertraten und zum Träger des afrikanischen Nationalismus wurden.
Inzwischen jedoch gelten die Parteiensysteme – nach Eintritt in die Unabhängigkeit – in allen afrikanischen Staaten insgesamt als schwach. In dieser Schwäche sieht Monga ein wesentliches Hindernis auf dem Weg zur konsolidierten Demokratie in der Subsahara[8]. Er belegt diese Feststellung mit einer Reihe wesentlicher Defizite bei der Erfüllung der Anforderungen, die an moderne Parteien zu stellen sind. Gleichwohl knüpft sich an die politischen Parteien und Parteiensystemen in Afrika auch weiterhin die Erwartung eines von ihnen ausgehenden, politischen Wettbewerbs, der den Demokratisierungsprozess zu befördern in der Lage ist.
Diese normative Sicht ist jedoch noch nicht ausnahmslos Allgemeingut in der Subsahara. So vertritt die herrschende Klasse des Königreiches Swasiland die These, dass das dortige *Thikundla*-System einen brauchbaren (afrikanischen) Gegenentwurf zu einem politischen System mit demokratischen Parteien darstellt. Nach dortiger Auffassung entspricht diese Form der „*grass-root*"-Demokratie (durch ein flächendeckendes System von Volksversammlungen) den Traditionen und dem Willen des Swasi-Volkes; von daher erübrigten sich politische Par-

[7] Lehmbruch, Gerhard, Parteiensysteme. In: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon, 4.Bd. Freiburg/Basel/Wien 1988, Sp. 311-318.
[8] Monga, Célestin, Eight Problems with African Politics, in: Diamond, Larry/ Plattner, Marc F. (Hrsg.), Democratization in Africa, Baltimore/ London 1999, S.49 f.

teien im Lande (s. Ziff. 2.2.3). Doch die „demokratischen“ Institutionen des Königreiches sind weitgehend Fassade, und ein Wettbewerb zwischen konkurrierenden Konzepten kann sich nicht entwickeln. Das Ergebnis ist die autokratische Herrschaft einer privilegierten Gruppe.
Bei der Charakterisierung der subsaharischen Parteien wird ins Feld geführt, dass das europäische Parteienverständnis die Parteien und Parteiensysteme im post-kolonialen Afrika nicht ausreichend beschreibt und die europäische Parteiendefinition der Pluralität afrikanischer Parteien nicht völlig gerecht wird [9]. So sind afrikanische Parteien keinesfalls immer Ausdruck von gesellschaftlichen Interessen, sondern ihre Gründung ist vielfach auf einzelne „Unternehmer-Persönlichkeiten“ zurückzuführen, die eher persönliche Machtinteressen oder Machtinteressen für eine (ethnische oder regionale) Klientel verfolgen. Häufig handelt es sich nur um „ad hoc“-Zusammenschlüsse, die nur kurzzeitig vor Wahlen entstehen und danach ebenso schnell wieder die politische Bühne verlassen. In einigen afrikanischen Staaten verdanken Parteien ihre Existenz militärischen Machthabern, die mit der Gründung einer Partei ihre durch Umstürze oder sonstige gewaltsame Interventionen erlangte Macht absichern, festigen und stabilisieren wollten.
Mit dem Beginn der in den neunziger Jahren einsetzenden Demokratisierungswelle sind in Afrika zahlreiche neue Parteien entstanden. Oft waren es Gewerkschaften, Wirtschaftsvereinigungen, Studentengruppen, juristische Vereinigungen oder kirchliche Organisationen, die entscheidende Anstöße zur Gründung dieser neueren afrikanischen Parteien gegeben haben. Der Begriff „neu“ ist dabei jedoch zu relativieren: 2001 war keine der subsaharischen Parteien älter als 50 Jahre[10]. Im britischen Protektorat Bechuanaland, dem heutigen Botsuana, entstand die erste Partei 1959, d.h. ein Jahr vor den Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung.
Im Nachbarland Namibia war eine große Vielfalt das Kennzeichen des dortigen Parteiensystems. Letztendlich sind dort alle Parteien das Produkt des Apartheid-Regimes; sie wurden entweder als gegen das Regime gerichtete Widerstandsgruppen gegründet (*South West African People's Organisation* SWAPO*, South West Africa National Union* SWANU*, National Unity Democratic Organisation* NUDO), oder aber als politische Gegenkraft zu diesen Parteien. Die heute noch aktive *Democratic Turnhallen Alliance* DTA (aus einem Parteienbündnis hervorgegangen) und die ebenfalls noch präsente *Monitor Action Group* MAG entstanden durch oder mit Unterstützung der südafrikanischen Besatzung. 1976 bestanden auf dem Gebiet des heutigen Namibias 29 Parteien und politische Gruppierungen, die bis zu den Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung 1989 auf 45 anwuchsen. Diese große Vielfalt drückt neben der Unzufriedenheit mit den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen während der Apartheid auch die große ethnische Heterogenität im Lande aus. Zwar waren

[9] Tetzlaff. Rainer: Zur Renaissance der politischen Parteien und Parteienforschung in Afrika. Einleitung, In: africa spectrum Hamburg 37.Jhrg. 2002/3, S.239 – 257.
[10] Kuenzi,M/Lambright, G.: Party institutionalization in 30 African countries. In: Party Politcs Vol 7 (2001), S. 437f.

viele dieser Parteien lediglich Familien-Unternehmungen, doch alle entstanden aufgrund politischer Anliegen im Kontext der Apartheid. Infolge des zunehmend von der gesamten Bevölkerung getragenen Rufs *„One Namibia – one Nation“* und des schwindenden Gewichts der Mandatsmacht im Lande wurden viele dieser Parteien so marginalisiert, dass sie sang- und klanglos von der Bühne verschwanden[11]. Für fast alle heutigen namibischen Parteien gilt, was in gleicher Weise auch für die Mehrzahl der subsaharischen Parteien zutrifft: Sie entwickelten sich in ihren Anfängen – im Gegensatz zu europäischen Parteien - außerhalb staatlicher Strukturen - ohne Parlamente, ohne regelmäßige Wahlen oder ohne durch das Volk legitimierte staatliche Institutionen.

In Europa hat sich erst - im Zuge der Modernisierung der Agrargesellschaften – in langen, z.T. unterbrochenen Prozessen das Recht herausgebildet, freie gesellschaftliche, auf das Erlangen von Wahlämtern gerichtete Interessensorganisationen zu bilden. Entsprechend zeitaufwendig waren die Formierung der Parteien und ihre Etablierung. Auch für Afrika wird der Zusammenhang zwischen Parteienbildung/ Parteienkonsolidierung sowie gesamtgesellschaftlichen und -wirtschaftlichen Entwicklungsverläufen angenommen. Daher ist für die subsaharischen Parteiensysteme ein ähnlich zeitraubender Entstehungsprozess wie in Europa nicht auszuschließen[12]. Da in Afrika jedoch mehrere entscheidende politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Prozesse gleichzeitig ablaufen, stehen für die Stabilisierung der subsaharischen Parteiensysteme als wichtigem, staatstragendem Faktor nicht gleich lange Zeitansätze zur Verfügung.

3.3. Auf dem Weg zu Mehrparteiensystemen und -parlamenten

Jahrzehntelang versuchten viele nachkoloniale Staaten erfolglos, ihre Probleme durch „Einparteiensysteme“ zu lösen. In den neunziger Jahren wurden Mehrparteiensysteme schließlich auch in der Subsahara zum nahezu universellen Paradigma demokratischer Repräsentation, und mittlerweile werden mit wenigen Ausnahmen - überall in Afrika Mehrparteienwahlen durchgeführt. Mit den Mehrparteienwahlen und der Etablierung von Mehrparteienparlamenten erledigte sich gleichzeitig die Prognose von der Dauerhaftigkeit des Einparteien-Models in Afrika[13]; die damit verbundene wissenschaftliche Debatte um die Leistungsfähigkeit von „Einparteisystemen“ in Afrika fand ein Ende[14].

[11] Diescho, Joseph:, Government and Opposition in Post-Independence Namibia: Perception and Performance, Windhoek 1996, S.10.
[12] Tetzlaff, Rainer: Zur Renaissance der politischen Parteien und Parteienforschung in Afrika. In: afrika spektrum 37. Jhrg. Heft 2003/ 3, S. 241.
[13] Boogards, Matthijs: Counting parties and identifying dominant party systems in Africa. In: European Journal of Political Research Vol. 43 (2004), S. 173.
[14] Emminghaus, Christoph : Politische Parteien und ihre Funktionen in afrikanischen Demokratien. Analysekonzept und empirische Befunde zu Botswana und Namibia. In: afrika spectrum 37. Jhrg. Heft 2002/3 S. 287.

Der Übergang zu Mehrparteienwahlen und Mehrparteienparlamenten erstreckte sich in den Staaten der SADC über drei Jahrzehnte. Die Hälfte der SADC-Staaten hat erst spät – in der dritten Demokratisierungswelle oder sogar nach deren Auslaufen - diesen Übergang vollzogen (Tab.3.1). In der SADC gehört das Königreich Swaziland[15] zu den drei Staaten der Subsahara, die bisher keine Mehrparteienwahlen durchgeführt haben und damit auch über kein Mehrparteien-Parlament verfügen.

Übergang zu Mehrparteien-Parlamenten in der SADC (Tab. 3/1)

Mehrparteien -Parlament	1990	1994	2004
Angola[1]	nein	ja	ja
Botsuana	ja	ja	ja
D.R. Kongo	nein	nein	nein[1]
Lesotho	nein	ja	ja
Madagaskar	nein	ja	ja
Malawi	nein	ja	ja
Mauritius	ja	ja	ja
Mosambik	nein	ja	ja
Namibia	ja	ja	ja
Sambia	nein	ja	ja
Simbabwe	nein	ja	ja
Südafrika[2]	ja	ja	ja
Swaziland[3]	nein	nein	nein
Tansania	nein	nein	ja

[1]Übergangsparlament ; [2] Regimewechsel 1994;
[3]keine Parteien zugelassen.

Mehrparteienwahlen in der Subsahara bedeuten indes keineswegs das zielgerichtete Einschlagen eines Weges, an dessen Ende die konsolidierte Demokratie erreicht wird. Beim Vergleich der Durchführung der erstmaligen Mehrparteienwahlen mit den darauf folgenden Wahl-Verläufen in den 1990er Jahren konstatierte Bratton einen „Demokratieverlust“[16]. Etwa die Hälfte der ersten Wahlen (1989-94) wurde international als „frei und fair“ eingestuft, wohingegen keine der (ersten)15 Mehrparteien-Wahlen in den folgenden drei Jahren von internationalen und einheimischen Beobachtern das Prädikat „frei und fair“ erhielt. Bei den nachfolgenden (zweiten) Wahlen im selben Zeitraum (1995-1997) wurden nur 30 Prozent als „frei und fair“ angesehen. Häufig wurden diese Wahlen von der Opposition boykottiert. Sambia weist einen besonders eklatanten Fall von Wahlmanipulation auf, wie sie auch für Mehrparteien-Wahlen anderer afrikanischer Staaten symptomatisch ist: Disqualifizierung von Spitzen-Kandidaten (z.B. durch Änderung der Verfassung oder des Wahlgesetzes), unvollstän-

[15] In der D.R.Kongo wurden inzwischen (30.07.06) Parlaments- u. Präsidentschaftswahlen abgehalten.
[16] Bratton, Michael, Second Elections in Africa, in: Diamond, Larry/ Plattner Marc F. (Hrsg.), Democratization in Africa, Baltimore/ London 1999, S.18 – 33.

dige Wähler-Registrierung, mangelnde innerparteiliche Demokratie, Missbrauch staatlicher Ressourcen durch Regierungsangehörige zu Wahlkampfzwecken und wachsende, regierungsseitige Feindseligkeit gegenüber NGO-Beobachtergruppen[17]. Für Ake bedeuten Mehrparteien-Wahlen grundsätzlich nur die grobe Simplifizierung von Demokratie: Für ihn sind sie nur ein Deckmantel, mit dem die „notorischsten Autokraten der Welt" (wie Daniel arap Moi in Kenia oder Paul Biya in Kamerun) demokratisches Verhalten vortäuschen, ohne ihr jeweiliges Regime wirklich zu reformieren[18].
Eine afrikanische Ausnahme stellt die Tradition von Mehrparteienwahlen Botsuanas dar. Mit der Unabhängigkeit 1966 etablierten sich ein Mehrparteiensystem und ein Mehrparteienparlament, an denen auch entschieden festgehalten wurde, als während der siebziger Jahre viele afrikanische Staaten „Einparteisysteme" in ihren Verfassungen verankerten.

3.4. Typisierung afrikanischer Parteien und gesellschaftliche Konfliktlinien

Typologien dienen in der Politikwissenschaft dem Ziel, Untersuchungsgegenstände nach verschiedenen Gesichtpunkten inhaltlich systematisch zu ordnen und zu klassifizieren. Obwohl der theoretische Stellenwert von Typologien geringer ist, als ihre Gebräuchlichkeit in der Politikwissenschaft suggeriert[19], sind diese politikwissenschaftlichen Ordnungsmuster dennoch für die Beschreibung afrikanischer Parteien nützlich.
In der Parteienforschung kommen unterschiedliche Typologisierungskonzepte zur Anwendung, die jeweils einen Aspekt der Parteienfunktion, der Binnenstruktur oder auch der Entwicklung von Parteien in den Mittelpunkt der Betrachtung stellen. Häufig handelt es sich um dichotome Unterscheidungen, wie die von Kirchheimer verfolgte Einteilung westeuropäischer Parteien nach 1945 in (bürgerliche)Honoratioren- und Volksparteien[20]. Kirchheimer konstatierte 1965 (in Westeuropa) die Wandlung der Massenintegrationsparteien, die in einer Ära stärkerer Klassenunterschiede und deutlich erkennbarer Konfessionsstrukturen entstanden waren, zu Allerweltsparteien (catch-all parties) und zu echten Volksparteien[21]. Volksparteien sind in diesem Kontext Parteien mit einem breiten Wählerspektrum, die mit einer umfassenden Programmatik das vorrangige Ziel verfolgen, (möglichst allein) die Regierung zu bilden. Wiesendahl geht in seiner häufig zitierten Veröffentlichung zur Parteienforschung[22] von der Parteien-Dichotomie ab und unterscheidet drei paradigmatische Denkansätze, die „Parteien

[17] Ebenda, S.27.
[18] Ake, Claude, Democacy and Development in Africa, Washington, D.C. 1996, S.130.
[19] Nohlen Dieter, Abschn. „Typus/ Typologie", in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Lexikon der Politik ,Bd. 2 München 1994, S.495.
[20] Kirchheimer,Otto, Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems. In: PVS Jhrg. 6 (1965), S.20-41.
[21] Kirchheimer, Otto, Der Wandel des westeuropäischen Parteisystems. In: PVS 6. Jhrg.(1965), S. 27.
[22] Wiesendahl, Elmar, Parteien und Demokratie. Opladen 1980, S.103ff.

im allgemeinen und das Verhältnis von Parteien und Demokratie im besonderen analytisch erfassen und thematisieren“[23].

Für die Klassifizierung afrikanischer Parteien wählte Hodgkin die von Duverger für europäische/ amerikanische Parteien konzipierten Klassifizierung der Massen- und Kaderparteien als Vorlage[24], wobei Hodgkin den Begriff der Kaderpartei durch den der Elitepartei ersetzte[25]. Im Verständnis von Hodgkin verfügt die Elitepartei - im Gegensatz zur Massenintegrationspartei mit ihrer breit gefächerten Anhängerschaft – lediglich über einen Kern von Mitgliedern, die innerhalb der bestehenden Sozialordnung Ansehen und Autorität genießen – Stammesobere, Kirchenführer oder wohlhabende Personen[26].

Neuere Untersuchungen zur Typologie afrikanischer Parteien stellen die einfache Übertragung „westlicher“ Erkenntnisse auf afrikanische Verhältnisse infrage. Erdmann hält die bisherigen Ansätze der Parteientypologisierung in Afrika für kaum geeignet, um problemadäquate, wissenschaftlich weiterführenden Differenzierungen vorzunehmen[27] und verwirft dabei sein eigenes Konzept einer Afrika-spezifischen Typologie[28]. Stattdessen verweist er auf einen neueren Ansatz mit universellem Anspruch von Gunther und Diamond[29], der aus seiner Sicht eine spezielle, auf Afrika bezogene Typologie erübrigt. Bezogen auf den afrikanischen Raum sind für ihn von den 15 Parteitypen der beiden Autoren insbesondere die beiden Ethnizitätsparteien „ethnische Partei“ und „ethnische Kongresspartei[30] erheblich. Ethnische Parteien werden dabei als in ihren Zielen partikularistisch und auf die Verteidigung und Förderung ethnischer Gruppeninteressen gerichtet definiert. Gruppeninteressen stehen auch bei den (multi-ethnischen) Kongressparteien im Vordergrund. Diese Interessen werden jedoch innerparteilich zwischen mehreren ethnischen Gruppen durch Macht- und Ressourcenteilung kanalisiert.

Die Auffassung von Erdmann zur Typisierung afrikanischer Parteien als ethnisch ausgerichtete Interessensgruppierungen kann in dieser Verallgemeinerung nicht uneingeschränkt übernommen werden. Mit dem Blick auf die Gesamt-Subsahara ist zwar nicht auszuschließen, dass solche Parteien in größerer Zahl vorhanden sind, doch für das Untersuchungsgebiet der SADC-Staaten kann ein solcher Befund nicht flächendeckend verifiziert werden. Einen scheinbaren Hinweis zur Richtigkeit der Annahme Erdmanns liefern die Ergebnisse einer Umfrage des Afrobarometers 2001 in 12 afrikanischen Ländern, in der eine vorwiegend

---

[23] Ebenda, S.107.
[24] Duverger, Maurice, Die politischen Parteien. Hamburg 1959, S.21.
[25] Hodgkin, Thomas: African Political Parties. London 1961, S.68ff.
[26] Hodgkin, Thomas, African Political Parties, London 1961, S.69.
[27] Erdmann, Gero, Zur Typologie politischer Parteien in Afrika, in: afrika spectrum, 37. Jhrg. Heft 3 (2002), S. 259.
[28] Ebenda, S.268f.
[29] Gunther, Richard/ Diamond, Larry: Types and Functions of Parties. In: Diamond, Larry/ Gunther, Richard (Hrsg.): Political Parties and Democracy. London 2001, S. 7ff.
[30] Erdmann, Gero, Zur Typologie politischer Parteien in Afrika, in: afrika spectrum, 37. Jhrg. Heft 3 (2002), S.270.

ethnische Identifikation bei 25% der Befragten festgestellt wurde[31]. In einzelnen Ländern wie Namibia steht dieses Identifikations-Kriterium sogar an erster Stelle. Die Vermutung ethnischen Konfliktpotentials liegt nahe, womit prinzipiell ein Nährboden für ethnische Parteien vorhanden sein würde. Dieser Befund wird jedoch durch die Feststellung von Ferree relativiert, nach der ethnische Bindungen trotz ihrer unbestreitbaren politischen Bedeutung nicht das Wahlverhalten insgesamt präjudizieren und ausreichend Raum für Wählerwanderungen lassen (Ziff. 4.4.1.).Somit ist z.B. das Phänomen der Langlebigkeit der die politische Bühne beherrschenden, dominanten Parteien in Afrika nicht allein durch deren ggf. vorhandene ethnische Ausrichtung zu begründen.

Auch sind andere neuere Untersuchungen zu dieser Thematik durchaus widersprüchlich: So weichen die Feststellungen zu Konfliktpotential und Cleavages in Botsuana und Mauritius von Lijphart[32], von Temelli[33] und Basedau[34] stark von einander ab. Nur in Bezug auf Mauritius lassen diese Befunde auf Parteien schließen, die entlang ethnischer Konfliktlinien organisiert sind. Zwar ist es richtig, dass sich bei mauritischen Wahlen bestimmte Volksgruppen auch speziellen Parteien zuwenden, doch ist stets wahlentscheidend, dass Parteien über ethnische Grenzen hinweg Wähler entlang anderer Konfliktlinien gewinnen.

Die mauritische Situation lässt sich – cum grano salis - auch auf andere Staaten der SADC-Region übertragen: In keinem der SADC-Staaten besteht eine Partei, die für sich (offen) in Anspruch nimmt, Ethnizitätspartei zu sein oder die Interessen spezieller Volksgruppen zu vertreten. Immer sind es andere Cleavages, meist sozialer Art, die von den Parteien ins Feld geführt werden. So gesehen gibt es keine Ethnizitätsparteien. Dennoch darf eine Widersprüchlichkeit nicht unerwähnt bleiben: Es ist unstrittig, dass in der Region die Mehrheitsethnien das Haupt-Wählerpotential der jeweiligen dominanten Parteien darstellen. Trotzdem bemühen sich alle Parteien, ethnienübergreifend durch Formulierung entsprechender Wahlprogramme breitere Wählerschichten anzusprechen und den Eindruck einer Ethnizitätspartei zu vermeiden.

Im Fall Botsuanas gelten die politischen Auswirkungen des (nur mäßig zu Tage tretenden) ethnischen Pluralismus durch die Verfassung als zufrieden stellend gelöst und nach weit verbreiteter Ansicht ist die vermutete, ethnische Homogenität der Grund für die politische Stabilität im Lande. Dennoch ist eine latente Ethnizität vorhanden, ein „Denken in ethnischen Kategorien“[35]; bei grundlegenden Untersuchungen (einer staatlichen Kommission) wurde eine bisher nicht wahrgenommene Polarisierung der Bevölkerung entlang ethnischer (Kon-

[31] Afrobarometer, Briefing Paper No. 1, April 2002, S.4.
[32] Lijphart, Arend, Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven / London 1999, S.83.
[33] Temelli, Sinan York: Demokratisierung im subsaharischen Afrika. Münster 1999, S. 124.
[34] Basedau, Matthias: Erfolgsbedingungen von Demokratie im subsaharischen Afrika. Opladen 2003, S. 156.
[35] Lentz, Carola, Aufsatz "Ethnizität", in: Mabe, Jacob E. (Hrsg.), Das kleine Afrika-Lexikon, Bonn 2004, S.51.

flikt-)Linien sichtbar[36]. Es ist jedoch fraglich, ob diese Verhältnisse eine ausreichende Begründung für ethnische Parteien in Botsuana liefern können. Die Tatsache, dass die dominante *Botswana Democratic Party* BDP überwiegend von Tswana gewählt wird ist eher dem Umstand geschuldet, dass diese der Mehrheitsethnie angehören und damit ohnehin das größte Wähler-Reservoir darstellen.
Ähnlich liegen die Verhältnisse mit den Ovambo in Namibia. Ein gewisser Unterschied besteht in Simbabwe, wo die dominante *Zimbabwe African National Union - Popular Front* ZANU-PF ihre Hochburgen in Siedlungsgebieten der Mehrheitsethnie der Schona aufweist, während die oppositionelle *Movement for Democraric Change/ MDC* ihren Hauptrückhalt in Wohngebieten der (deutlich) kleineren Ethnie der Ndebele erfährt. Dennoch agieren beide Parteien als nationale Parteien, deren Unterstützung über definierte ethnische Lager hinausreicht; beide Parteien verfügen außerhalb ihrer Kerngebiete über eine genügend große Wählerschaft, um ihrem nationalen Anspruch gerecht zu werden. Den beitragenden Charakter ethnischer Bindungen zeigt das Beispiel des *Movement for Multi-Party Democracy* MMD in Sambia. Nach den Mehrparteienwahlen 2001 kam es zu einer für die Partei schädlich hohen Zahl von Austritten, denen eine Reihe von Gründen zugrunde lagen, die aber nicht völlig losgelöst von ethnischen Beweggründen gedeutet werden können. Spannungen zwischen den beiden „starken Männern“ der Partei und ihren Gefolgschaften führten zu einer starken Polarisierung. Der im Kern als Konflikt zwischen Persönlichkeiten ausgetragene Streit gewann jedoch durch die unterschiedliche ethnische Zugehörigkeit der beiden Kontrahenten und ihrer Anhänger an Brisanz. Bei dieser Wahrnehmung entstand den Parteigängern des Unterlegenen zwangsläufig der Eindruck, dass ihre bisher individuell und kollektiv genossenen Privilegien allein aufgrund ihrer ethnischen Bindungen in Gefahr geraten waren.
Doch trotz einiger entgegengesetzter Befunde kann die Existenz rein ethnischer Parteien in der SADC-Region nicht zweifelsfrei verifiziert werden. Weitergehend können keine Parteien ausgemacht werden, die infolge ethnischer Beeinflussung die Konsolidierung hemmen (oder fördern). Wenn auch die Voraussetzungen/ Bedingungen für Volksparteien (im Sinne Kirchheimers - s.o.) nur eingeschränkt auf afrikanische Parteien zu übertragen sind, so ist doch das Bemühen der großen Parteien in der Subsahara unverkennbar, mit übergreifenden Partei- oder Wahlprogrammen und ohne ins Gewicht fallende, ideologische Durchdringung eine breite Wähler-Unterstützung in den unterschiedlichen gesellschaftlichen/ ethnischen Gruppen zu erreichen. Unterstellt man die von Kircheimer konstatierte „unausweichliche“ Wettbewerbsüberlegenheit von Volksparteien sowie die (Weiter-)Entwicklung der Massenintegrationsparteien auch in Afrika, so erscheint mit Sicht auf die SADC-Staaten die von Hodgkin entwickelte dichotome Klassifizierung immer noch am meisten geeignet: Um dominante Al-

[36] Molomo, Mpho G.: Political Parties and Democratic Governance in Botswana. In: Salih, Mohamed M.A.(Hrsg.): African Political Parties .London 2003, S.296. Anmerkung: Regierungsseitig wurde diese Studie im Nachherein jedoch der Voreingenommenheit bezichtigt; sie wurde nicht weiter verfolgt.

lerwelts-/ Volksparteien gruppieren sich eine Reihe nicht dominanter Allerwelts-/ Volksparteien oder Parteien, die am ehesten als Kader-/ Eliteparteien zu bezeichnen sind. Sowohl Massen- wie auch Elite-Parteien können ggf. eine sporadisch ins Spiel gebrachte mehr oder minder stark ausgeprägte, ethnische Komponente aufweisen.

Nach Befunden von Lipset und Rokkan[37] artikulieren westliche Parteien die Interessen und Präferenzen der Bevölkerung und verknüpfen diese zu Programmen. Parteien entstehen vorrangig entlang von Konfliktlinien, die ausweislich eindeutiger Trennungsmerkmale als dauernde, gesellschaftliche Spaltungs-Strukturen in Erscheinung treten und Befürworter und Gegner bei politischen Entscheidungen trennen. Ernsthafte, gesellschaftliche Konflikte bilden folglich die Voraussetzung für Parteienkonkurrenz in politischen Systemen und das Entstehen von Parteiensystemen. Mit Blick auf Afrika erscheint die Frage sinnvoll, ob auch dortige Gesellschaften strukturprägende Konflikte aufweisen, die vergleichbare Entwicklungen ausgelöst haben und Einfluss auf die Ausformung der dortigen Parteiensysteme genommen haben.

In der Literatur wird häufig auf Rae und Taylor verwiesen, die eine Einteilung der in einer Gesellschaft auftretenden Cleavages in drei Kategorien vornehmen[38]:

1. Askriptive Cleavages (Rasse oder Kaste),
2. Einstellungs-Cleavages („Meinungs"-Cleavages wie Ideologien oder Voreingenommenheiten)
3. Verhaltens-Cleavages („Handlungs-Cleavages " ausgelöst durch Gewohnheit oder Organisations-Zugehörigkeit).

Wenn diese Dreiteilung auch nicht alle Facetten der Cleavages berücksichtigt[39], so

Konfliktlinien in den SADC-Staaten (Tab.3/2)

Angola	Ohne Angabe	Mosambik	Programmatisch
Botsuana	Stadt-Land	Namibia	Keine / (Rassisch)
D.R. Kongo	Ethnisch-regionalistisch	Sambia	Ethnisch-regionalistisch
Lesotho	Keine	Simbabwe	Ohne Angabe
Madagaskar	Programmatisch	Südafrika	Ethnisch-regionalist./ (Rassisch)
Malawi	Ethnisch-regionalistisch	Swasiland	Ohne Angabe
Mauritius	Personalistisch	Tansania	personalistisch

Quelle: Temelli, S.Y. (Demokratisierung im subsaharischen Afrika, S. 247).

erscheint sie doch für die Zuordnung möglicher Konfliktlinien in Afrika geeignet.

Die mittels deduktiver Vorgehensweise von Temelli ermittelten sieben Cleavages in den Mehrparteiensystemen subsaharischer Staaten lassen sich in das Raster von Rae und Taylor einpassen und diesen paarweise zuordnen:

[37] Lipset, Seymour./Rokkan, Stein: Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments. In: Lipset, Seymour M. (Hrsg.): Consensus and Conflict. Essays in Political Sociology. New Brunswick 1985, S. 113-185.
[38] zit. in : Sartori, Giovanni: Parties and party systems. Cambridge 1976, S.314.
[39] Ebenda, S.314.

1. ethnisch-regionalistisch, rassisch (askriptiv),
2. programmatisch, religiös (Einstellungs-Cleavages),
3. Stadt-Land, personalistisch (Verhaltens-Cleavages)
   - (keine Cleavages)[40].

Für die SADC-Staaten ergeben Temellis Untersuchungen die in Tab. 3/2 aufgeführten Konfliktlinien[41]. In Südafrika überwiegt für Diamond anders als für Temelli die sozio-ökonomische Konfliktlinie[42]. Sie resultiert für Diamond aus der hohen Einkommensdisparität, die er ungewöhnlich stark durch Rassenunterschiede beeinflusst sieht. Ein solches Cleavage passt nicht ohne weiteres in die Ordnung von Temelli. Erst der Zusammenhang mit der Rassenzugehörigkeit könnte sie als askriptive Konfliktlinie ausweisen, unter der sie jedoch bei genauer Betrachtung nur eingeschränkt zu subsumieren ist. Nicht nur aufgrund seiner Einschätzung Südafrikas ist Temellis Konfliktinien-Bewertung der SADC-Staaten zu hinterfragen. So ist in Namibia eine ethnisch-regionalistische Konfliktlinie auszumachen, und in Lesotho ist von einem sozio-ökonomischen Cleavage auszugehen, die jedoch anders als in Südafrika personalistisch einzuordnen ist.

Im Gegensatz zum westeuropäischen, weitgehend gefestigten und nur langfristig veränderbaren Cleavage-Gefüge ist die Konfliktstruktur in Transformationsregionen und in Ländern, die sich in den Anfängen des Demokratisierungsprozesses befinden, deutlich kurzlebiger und weniger ausgebildet. In dieser Phase überwiegt ein durch unterschiedliche Verhaltensmuster geprägter Stadt-Land-Gegensatz[43]. Afrikanische Parteien organisieren sich entlang weniger, gesellschaftlicher Konfliktlinien, die ihren Ursprung meist in geschichtlichen Umbruchprozessen haben. Die Parteiensysteme weisen weder bezüglich der einzelnen Cleavages noch in Bezug auf ihre grundlegende Konfliktstruktur Übereinstimmungen mit den europäischen Verhältnissen auf[44]. Anhand der Konfliktstrukturen in Botsuana und in Namibia lassen sich gewisse Gemeinsamkeiten afrikanischer Parteiensysteme erkennen, zugleich aber auch geschichtlich bedingte, länderspezifische Besonderheiten. In beiden Ländern besteht ein territorialer Konflikt zwischen dem Zentrum und der Peripherie, die Emminghaus in Anlehnung an Lipset und Rokkan auf den Prozess des *Nationbuilding* zurückführt. Solche Konflikte sind auch in Europa bekannt, doch treten sie in Afrika aufgrund der Gleichzeitigkeit von *Nation*- und *Statebuilding* intensiver in Erscheinung[45]. Zusätzlich entstand in Botsuana eine durch sozioökonomischen Fortschritt sowie durch Bildung einer urbanen Mittelschicht ausgelöste, von Temelli unbeachtete, ökonomische Konfliktdimension, die den Zentrum-

[40] Temelli, Sinan York : Demokratisierung im subsaharischen Afrika. Münster 1999, S. 247.
[41] Ebenda S. 247.
[42] Diamond, Larry, Introduction, in: Diamond, Larry/ Plattner, Marc F. (Hrsg.), Democratization in Africa, Baltimore/ London 1999, S.xvi f.
[43] Lipset, Seymour M./Rokkan, Stein: Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignment. Cross-National Perspektives, New Yor London 1967, S.12 . Zit. in: Emminghaus, Christoph: Politische Parteien im Demokratisierungsprozess, Opladen 2003, S. 65.
[44] Emminghaus, Christoph: Politische Parteien im Demokratisierungsprozess, Opladen 2003, S.247.
[45] Ebenda.

Peripherie-Konflikt überlagert. Dies schafft im Land eine von zwei Konflikten geprägte Cleavage-Struktur. In Namibia besteht neben dem von Emminghaus[46] konstatierten Gegensatz zwischen Zentrum und Peripherie eine weitere, in der politischen Auseinandersetzung wirksame Konfliktlinie: die Trennung zwischen Teilnehmern, Betroffenen und Befürwortern des namibischen Befreiungskampfes und den „andern", denen das Bestreben nach weitgehendem Erhalt der Verhältnisse vor der Unabhängigkeit nachgesagt wird. Der Befreiungskampf fand im Norden des Landes statt, dem Siedlungsgebiet der Owambo, die damit auch Hauptbetroffene und Leidtragende des Befreiungskampfes wurden. Die dominante und unangefochtene Stellung der SWAPO im politischen System Namibias ist ihrer Profilierung als siegreicher Träger des Befreiungskampfes und dem dabei gewonnenen Rückhalt bei den Owambo geschuldet. Die Owambo stellen in Namibia wie die Tswana in Botsuana das Hauptwählerkontingent der jeweiligen dominanten Parteien[47]. SWAPO und BDP vermeiden jedoch sorgfältig den Anschein einer exklusiven Unterstützung durch eine einzelne Ethnie. Trotz in beiden Ländern – zumindest latent - vorhandener ethnischer (Konflikt-)Linien lehnen es die politisch wirksamen Parteien ab, mit ethnischen Cleavages in Verbindung gebracht zu werden. Doch hat die Tatsache, dass sich in Namibia die landwirtschaftlichen Nutzflächen zu großen Anteilen in weißer Hand befinden und noch viele Spitzenpositionen in der Wirtschaft von Weißen besetzt sind, durchaus Auswirkungen auf Parteiprogramme und die Ausrichtung von Parteien.

Wie in Namibia so überlagert in vielen SADC-Staaten der bereits genannte Gegensatz „vor der Befreiung - Bewahrung des bisherigen Besitzstandes"/ „nach der Befreiung – Veränderung der Gesellschaft" die ethnische Verortung der Wähler. Der Unabhängigkeitskampf ist in der kollektiven Erinnerung immer noch das überragende geschichtliche Ereignis in diesen Ländern und sichert derjenigen politischen Partei, die als Träger (und Sieger) dieses Kampfes wahrgenommen wird, fast automatisch in Wahlen die Mehrheit. Doch ist diese Erinnerung vorrangig an die Generation des Befreiungskampfes gebunden, so dass davon auszugehen ist, dass sich die Auswirkung dieses geschichtlichen Ereignisses auf die politischen Konstellationen zunehmend verflüchtigt.

Im heutigen Botsuana ist der bereits erwähnte Gegensatz „neue Mittelschicht – traditionelle Landbevölkerung" prägender als der inzwischen feststellte, latent vorhandene Gegensatz unterschiedlicher ethnischer Zugehörigkeiten. Allerdings ist Botsuana als Sonderfall in Afrika zu betrachten, da es seine Unabhängigkeit ohne vorausgegangene, tiefe Konflikte mit der Kolonialmacht erlangte und außerdem ein Prokopfeinkommen aufweist, das innerhalb der SADC lediglich von Südafrika und Mauritius übertroffen wird.

[46] Temelli verortet keine Konfliktlinien in Namibia.
[47] Die SWAPO wurde 1957 ursprünglich als Ovamboland People's Organisation (OPO) gegründet.

3.5. Das Phänomen der dominanten Parteien

Während der „dritten Demokratisierungswelle“ entstanden im subsaharischen Afrika zahlreiche „westlich inspirierte“[48] Mehrparteiensysteme. Die vormaligen „Einparteisysteme“ - in Malawi und Sambia waren während der Banda- bzw. Kaunda-Ära[49] der Einpartei-Staat mit der Hegemonie der jeweiligen Regierungspartei und dem Verbot einer wirksamen Opposition sogar gesetzlich verankert – sind nunmehr vielfach durch Parteiensysteme ersetzt worden, die von einer einzelnen Partei dominiert werden. Parteiensysteme werden gemäß einer gebräuchlichen Charakteristik als dominant bezeichnet, wenn eine Partei über mehrere Wahlperioden die Stimmenmehrheit im Parlament besitzt und über lange Zeiträume in der Regierung vertreten ist.

Bei der Suche nach einer Erklärung für das Entstehen von dominanten Parteien erscheint die bereits erwähnte Feststellung Kirchheimers zu westeuropäischen Parteien der Nachkriegszeit erneut hilfreich, in der er die Umwandlung der Massenintegrationspartei in eine Allerweltspartei (catch-all party) und eine echte Volkspartei[50] konstatierte. Wie der zweite Weltkrieg in Europa so stellt in Afrika die Befreiung von der Kolonialherrschaft einen signifikanten gesellschaftlichen Bruch dar, der die dortigen Konfliktstrukturen grundlegend verändert hat. Wie in Europa zielen im heutigen Afrika die Volksparteien weniger auf die geistige, moralische, programmatische und (ethnische) Eingliederung der Massen ab als vielmehr auf eine breitere Ausstrahlung und einen raschen Wahlerfolg. Im nachkolonialen Afrika sind dabei besonders die Parteien erfolgreich, die sich als Verfechter des Freiheitsgedankens profiliert haben oder aus der Freiheitsbewegung hervorgegangen sind. Ein weiterer Grund für das Entstehen dominanter Parteien in Afrika ist das sog. „Big-Man-Syndrom“. Wähler werden durch eine erfolgreiche Partei angezogen, weil sie zu den Gewinnern gehören möchten. Eine dritte Erklärung des Phänomens der dominanten Parteien und dem daraus resultierenden fehlenden Politikwechsel hebt auf das Verständnis der Afrikaner ab, für die gerade diese Stetigkeit ihre Vorstellungen von Demokratie erfüllt: Sie wertet den Machterhalt der dominanten Partei als Respektierung ihrer politischen Präferenz[51].

Van de Walle hat nach Auswertung der Ergebnisse von 87 Parlamentswahlen der 90er Jahre (1989-2000) in über 40 subsaharischen Staaten drei Trends ausgemacht[52]:

1. Die längerfristige Bedeutung der Parteien hängt entscheidend von ihrem Abschneiden in der ersten Mehrparteienwahl ab; die Gewinner-Parteien sind fast immer noch an der Macht.

[48] Salih, Mohamed M.A.: Introduction. The Evolution of African Political Parties. In: Salih, Mohamed M.A. (Hrsg.): African Political Parties. Evolution, Institutionalisation and Governance, London/ Sterling 2003, S.7.
[49] Regierungszeit von Kamuzu Banda (Malawi) 1966-94, von Kenneth Kaunda (Sambia) 1964-91.
[50] Kirchheimer, Otto: Wandel des westeuropäischen Parteisystems. In: PVS 6. Jhrg., S. 27.
[51] Dr. N. Mlambo, Africa Institute of South Africa am 11.02.05.
[52] van de Walle, Nicolas: Presidentialism and clientelism in Africas emerging party systems. In: Journal of Modern African Studies Vol 41/2(2003), S. 297.

2. Das typische neue Parteiensystem besteht aus einer dominanten Partei, umgeben von einer größeren Zahl kleiner, instabiler Parteien.
3. Parteien-Cleavages sind vor allem ethno-linguistischer Natur, während ideologische und programmatische Auseinandersetzungen entweder völlig zum Erliegen gekommen sind oder aber nur noch sehr selten anzutreffen sind.

Die beiden ersten Befunde sind auf die SADC-Staaten übertragbar. Ethno-linguistische Cleavages sind in der SADC-Region allerdings nur begrenzt anzutreffen (Abs. 3.4.).
In allen SADC-Staaten (ausgenommen Angola und Swaziland) fanden zwar nach 1990 Mehrparteienwahlen statt, doch überwiegen in den nationalen Parteiensystemen dominante Parteien, die sich bei den ersten dieser Mehrheitswahlen durchsetzen konnten (Tab.3.3.).

Mehrheits-Parteien in den SADC-Staaten (Tab. 3.3.)

Angola	MPLA	seit 1975	Mosambik	Frelimo	seit 1975
Botswana	BDP	seit 1966	Namibia	SWAPO	seit 1990
D.R. Kongo	PPRD	seit 2006	Sambia	MMD	seit 1991
Lesotho	LCD	seit 1998	Simbabwe	ZANU-PF	seit 1967
Madagaskar	TIM	seit 2002	Südafrika	ANC	seit 1994
Malawi	MCP	seit 2004	Swasiland	Parteienverbot	-
Mauritius	Alliance Sociale	seit 2005	Tansania	CCM	seit 1977

Stand Nov. 2006.

In Lesotho, Madagaskar, Malawi und Mauritius konnten die derzeitigen Mehrheitsparteien zwischenzeitlich die vormals dominanten Parteien als Regierungspartei ablösen. Zwangsläufig verhindert die anhaltende Dominanz von Parteien einen demokratischen (Regierungs-) Wechsel in den acht betroffenen Staaten. So fand in diesen SADC-Staaten trotz Mehrparteienparlament kein Regierungswechsel nach 1990 statt.
Prototyp eines politischen Systems mit dominanter Partei ist Simbabwe. Dort dominiert die *Zimbabwe African National Union-Patrotic Front* ZANU-PF das Parteiensystem. Sie spaltete sich 1963 unter der Führung ihres noch amtierenden Vorsitzenden Robert Mugabe zunächst als *ZANU* von der weniger radikalen *Zimbabwe African People's Union (ZAPU)* ab und verstand sich als Befreiungsbewegung (mit einem bewaffneten Flügel). 1987 kam es zum sogen. *Unity Accord*, der die beiden Parteien in der (neuen) *ZANU-PF* wieder zusammenführte. Die *ZANU* konnte bereits die ersten Wahlen nach der Befreiung 1980 für sich entscheiden. Ausschlaggebend für den Sieg war der charismatische Robert Mugabe mit seinem kompromisslosen, siegreichen Widerstand gegen den Kolonialismus. Mugabes überzeugende Persönlichkeit und sein Amtsbonus, jedoch auch die von ihm ausgehende Repression sicherten die seit der Befreiung andauernde Dominanz der *ZANU/ ZANU-PF*, und bisher

zeigt die *ZANU-PF* nach Beobachtungen des Zimbabwe Election Support Network keine Bereitschaft, ein tatsächlich funktionierendes Mehrparteien-System zuzulassen[53].
Deutlich kürzer, jedoch ebenso überzeugend dominiert die *South West African People's Party (SWAPO)* in Namibia das dortige Parteien-System. Ursprünglich Ende der fünfziger Jahre als *Ovambo People's Organisation (OPO)* und ebenfalls als Befreiungsbewegung gegründet, führte sie den bewaffneten Kampf gegen das Apartheidsystem und hatte entscheidenden Anteil an der Unabhängigkeit des Landes. Mit ihrer Umbenennung in *SWAPO* gab sie sich das Image einer nationalen Bewegung und erlangte so landesweite Unterstützung. Die bisherigen, weitgehend ihrer Sieger-Rolle im Befreiungskampf geschuldeten Wahlerfolge der *SWAPO* sowie ihre Verankerung in Staat und Gesellschaft lassen im derzeitigen namibischen Parteiensystem wenig Raum für Verschiebungen.
In Botsuana schließlich besetzt die *Botswana Democratic Party (BDP)* die Rolle der dominanten Partei. Gegründet 1962 als *Bechuanaland Democratic Party* [54], ist sie seit der ersten Parlamentswahl 1965 unangefochten Mehrheitspartei und gleichzeitig die „dienstälteste" Regierungspartei in der SADC. Parteigründer waren in Südafrika und Großbritannien ausgebildete Honoratioren und Notabeln. Die *BDP* verdankt ihre Dominanz weitgehend dem Zusammenwirken günstiger Umstände und weitsichtiger Entscheidungen. Der erste Parteichef Seretse Khama, gleichzeitig Führer (*Paramount Chief)* der zur Mehrheitsethnie des Landes gehörenden Bangwato, erkannte die einmalige Möglichkeit beispiellosen, politischen Einflusses durch Verbindung der Ämter des Staatschefs und des obersten Führers der bedeutendsten Ethnie des Landes. In den frühen und prägenden Jahren des botsuanischen Staates waren Wahlsiege eng mit Ethnizität verknüpft. Nur politische Führer aus einer der großen ethnischen Gemeinschaften waren für die Wähler annehmbar[55]. Die Bangwato honorierten die mit dem Staatspräsidentenamt ihres Führers verbundene Aufwertung ihrer Ethnie und gewährten Seretse Khama anhaltend ihre Unterstützung die sie nach dessen Tod auch auf die beiden nachfolgenden Staatspräsidenten übertrugen. Diese sehen sie als Platzhalter für seinen inzwischen ebenfalls als Führer der Bangwato fungierenden Sohn Ian Seretse Khama, den ehemaligen Armee-Befehlshaber und derzeitigen stellvertretenden Staatspräsidenten. Nur einmal hat es einen ernstzunehmenden Einbruch im Wähler-Zuspruch der *BDP* gegeben, als 1994 in der Folge von Korruptionsaffären in höchsten Regierungsämtern die Oppositionspartei deutliche Stimmengewinne erzielen konnte. Durch ein geschicktes und entschiedenes Krisenmanagement konnte die Partei sich jedoch von dem Rückschlag erholen und kehrte in den folgenden Wahlen zu ihrer alten Stärke zurück. Aus den Parlaments-

[53] Zimbabwe Election Support Network: Simbabwe Presidential Elections March 2002. Harare,2002, S.79.
[54] Ihren jetzigen Namen nahm die Partei 1965 anlässlich der bevorstehenden Unabhängigkeit Botsuanas (1966) an.
[55] Maundeni, Z.: Majority rule, life presidency and factional politics. In: Edge, W.A/ Lekorwe, M.H. (Hrsg.): Botswana. Politics and Society. Pretoria 1998, S. 378.

Wahlen 2004 ging sie mit 77% der Sitze als Gewinner hervor[56]. In der Öffentlichkeit hat sich wieder das Bild der *BDP* als einer Partei verfestigt, in der es nie nennenswerte Unruhen und Abspaltungen wie in anderen Parteien gegeben hat. Als weiterer Grund für die andauernde Überlegenheit der *BDP* gilt der einmalige Vorteil, den diese Partei in der Kgotla (traditionelle Volksversammlung) besitzt; diese nutzen die Vertreter der *BDP* als Plattform für die Verbreitung von Parteiprogrammen, die naturgemäß weitgehend deckungsgleich mit den Regierungsprogrammen sind und als solche in den Versammlungen auch aufgefasst werden. Die Kgotla stehen zwar grundsätzlich als Beratungsgremien allen gewählten Personen offen, doch wird den Vertretern der Opposition mit Hinweis auf den dort nicht gestatteten Wahlkampf regelmäßig das Wort entzogen, wenn sie abweichende oder ablehnende Gedanken zu Regierungspositionen äußern. Die *BDP* ist gemessen an afrikanischen Verhältnissen gut organisiert. Nach Angaben eines Mitarbeiters der Partei-Zentrale hat die Partei 300.000 eingetragene Mitglieder. Die Parteizentrale beschäftigt 20 Mitarbeiter; daneben bestehen noch 12 regionale Geschäftsstellen mit je 4-5 Mitarbeitern. Ein Parteiprogramm ist nicht vorhanden; für Wahlkämpfe dient eine Wahlplattform (Manifesto) als Bezugsdokument.
Botsuana ist ein besonders anschauliches Beispiel für einen Staat, dessen Regierung in öffentlichen, freien Mehrparteienwahlen in ihr Amt gewählt worden ist und der damit wesentliche, formale Kriterien einer Demokratie erfüllt. Dennoch bestehen vielerorts Zweifel, ob es sich bei Botsuana wirklich um eine Demokratie handelt. Das Problem liegt auf der Hand: Seit der Unabhängigkeit 1966, also seit 40 Jahren, ist die *BDP* Regierungspartei und stellt den Staatspräsidenten, der zugleich auch die Regierung führt. Im Amt des Staats- und Regierungschef hat es zwar einen zweimaligen Wechsel aber dabei keinen grundlegenden Wechsel politischer Programme gegeben. Für einige Beobachter macht dieser Sachverhalt einen deutlichen Defekt aus; andere halten den (zweimaligen) Wechsel im Amt des Staatspräsidenten für eine ausreichende, demokratische Legitimation und verweisen auf europäische Staaten mit ebenfalls lang andauernden Regierungsperioden einzelner Parteien und Politiker. Weiterhin wird argumentiert, dass die mit einem Regierungswechsel verbundene Unstetigkeit der jungen, Stabilität beanspruchenden Demokratie in Botsuana abträglich wäre. Hin und wieder wird angesichts derart „zementierter" Verhältnisse die Frage gestellt, ob Wahlen in Botsuana nur deshalb durchgeführt werden, weil die *BDP* sich ihres Wahlsieges sicher ist. Zweifel werden geäußert, dass die Partei wirklich die Regierungsgewalt abgeben würde, sollte sie die Wahlen jemals verlieren[57]. Die Verweigerung solcher Macht-Übergabe von einer ggf. unterlegenen *BDP* an eine siegreiche Oppositions-Partei erscheint allerdings ange-

[56] Außer der BDP sind die *Botswana National Front* BNF mit 21% der Sitze und die *Botswana Congress Party* BCP mit 2% der Sitze im Parlament vertreten.
[57] Przeworski, Adam/ Alvarez, Michael E./ Cheibub, José Antonio/ Limongi, Fernando: Democracy and Development. Cambridge 2000, S. 23.

sichts der durch die bisherigen Regierungen gezeigten politischen Toleranz unwahrscheinlich[58].

Bei einem anderen Muster der Genese afrikanischer, dominanter Parteien nutzten diese Parteien die einsetzende Liberalisierung zielgerichtet zu ihrem Vorteil. Zum Teil handelte es sich dabei um ehemalige Oppositionsparteien, die sich schnell profilieren konnten, oder aber auch um vormalige „Einheits-Parteien", die sich verzugslos an die neuen Verhältnisse adaptieren konnten.

3.6. Schwachstelle afrikanischer Parteiensysteme: Die Oppositionsparteien

Demokratischer Pluralismus beinhaltet zwangsläufig Dissens und Opposition als den „innerhalb des Grundkonsenses einer Gesellschaft organisierten und institutionalisierten Widerspruch gegen die Regierung und die Parlamentsmehrheit"[59]. Leistungsfähige Oppositionsparteien sind als Träger dieses Widerspruches für den demokratischen Wettbewerb unverzichtbar und unentbehrlich im Demokratisierungsprozess.

Oppositionsparteien im subsaharischen Afrika hingegen sind überwiegend schwache Parteien. Ihre Schwäche leistet der bestehenden Marginalisierung der Parlamente maßgeblichen Vorschub (Ziff.2.4). Die erdrückende Stärke der dominanten Regierungsparteien zwingt die Oppositionsparteien in ein Nischendasein. Die regelmäßig schwach ausgebildeten, organisatorischen Strukturen und der Mangel finanzieller und personeller Ressourcen sind Ursache und Folge zugleich der politischen Ohnmacht der Opposition. In vielen Staaten wie z.B. in Tansania sind die Oppositionsparteien zudem zerstritten und unfähig, als Gegenpol und als „Kontrolleure" der Regierung konstruktiv zusammenzuarbeiten. Parteien in der Opposition haben überdies ein mentales Problem zu überwinden: Streitkultur gehört nicht zu den traditionellen afrikanischen Werten. Das Harmoniebedürfnis überwiegt in der Subsahara. Nicht zuletzt infolge dieser in der afrikanischen Bevölkerung vorherrschenden Einstellung genießen Oppositionsparteien ein weit geringeres, öffentliches Vertrauen als Regierungsparteien, wie eine Befragung in acht SADC-Staaten deutlich gemacht hat[60].

Ein typisches Beispiel verbesserungswürdiger Opposition in der SADC bietet Botsuana – ein Staat dessen Demokratisierung vergleichsweise weit fortgeschritten ist. Das Land weist mit seinen 13 registrierten Parteien ein scheinbar facettenreiches Parteiensystem auf. Doch hat diese Parteienvielfalt nur geringe politische Auswirkungen: Seit der Parlamentswahl 1979 sind lediglich drei, seit 1989 nur zwei der Parteien in der Nationalversammlung mit Abgeord-

[58] Molomo, Mpho G.: Political Parties and Democratic Governance in Botswana. In: African Political Parties. London 2003, S. 297f.

[59] Schüttemeyer, Suzanne S.: Abschnitt „Opposition" in: Nohlen, Dieter: Kleines Lexikon der Politik . München 2001, S.340.

[60] The Afrobarometer Network, "Afrobarometer Round 2: Compendium of Results from a 15-Country Survey." 2004, zit. in: Matlosa, Khabele, Political Parties And Democratisation In The Southern Development Community Region: The Weakest Link?, Johannesburg 2006, S.7.

neten vertreten. In der gegenwärtigen Legislaturperiode (seit 2004) erreichten die beiden Oppositionsparteien nur 12 und 1 Mandate (von 57). Diese auch für die übrigen Legislaturperioden typische Sitzverteilung belegt die schwache Rolle, die der Opposition im parlamentarischen System Botsuanas zugewiesen ist.

Die *Botswana National Front* (*BNF*) fungiert als offizielle (größte) Oppositionspartei. Wie die *BDP* wurde sie im Jahr der Unabhängigkeit Botsuanas gegründet. Sie versteht sich als sozialdemokratische Volksfront-Partei[61] und als Sammelbecken unterschiedlicher politischer Kräfte von Arbeitern/ Gewerkschaften, aber auch von Arbeitslosen, bis zu den politisch aktiven Jugendlichen/ Jugendorganisationen. Sie beschreibt sich in ihrem Parteiprogramm *expressis verbis* als Vertreterin der „*urban poors*" und der „Klasse" der Werktätigen im ländlichen und urbanen Bereich, ohne dabei andere Gruppen auszugrenzen. Sie will ein deutliches, sozialdemokratisches Gegengewicht zur konservativen Mehrheitspartei BDP bilden. Die Partei zählt über 125.000 registrierte Mitglieder[62] einschließlich dreier kleineren Parteien als korporative Mitglieder: Die *Botswana Labour Party* BLP, die *Botswana Workers Front* BWF und die *United Socialist Party* USP*.* Sie unterhält eine Parteizentrale mit vier permanenten Mitarbeitern sowie zwei regionale Büros. Die Finanzsituation ist nach Angaben des geschäftsführenden Parteisekretärs (*Executive Secretary*) sehr angespannt. Die schwach ausgebildete Parteiorganisation, ein Problem vieler afrikanischer Parteien, gliedert sich in vier Ebenen: in die nationale, die regionale, die Kreis-Ebene (deckungsgleich mit den Wahlkreisen der Parlamentswahl) und den Ortsverein. Höchstes Organ ist das Zentralkomitee mit einem Exekutiv-Komitee als geschäftsführendes Element. Ein nationaler Partei-Kongress findet alle drei Jahre statt. Die Partei rühmt sich eines hohen Maßes an innerparteilicher Demokratie und Beteiligung der Basis. So werden die für Wahlen aufgestellten Kandidaten in „*Primaries*"(Vorwahlen) bestätigt, an denen ca 90% der eingetragenen Parteimitglieder teilnehmen.

Ihre Rolle als Oppositionspartei sieht die *BNF* vor allem darin, die Regierung nachhaltig zum Offenlegen ihres Handelns (*accountability*) zu zwingen. Allerdings ist die Durchsetzungsfähigkeit ihrer Abgeordneten in einem (der Regierung gegenüber) ohnehin nicht starken Parlament begrenzt. In Hinblick auf die Chancen zur Übernahme von Regierungsverantwortung räumt der *Executive Secretary* einen wesentlichen psychologischen Nachteil seiner Partei gegenüber der dominanten BDP ein: Die Wähler und vor allem die Empfänger von Sozialleistungen fassen die staatlichen Zuwendungen als Wohltaten der regierenden BDP auf, was sie mit ihrer Stimmabgabe für die Mehrheitspartei honorieren. Die BNF erkennt in dieser Denkweise einen Mangel an politischer Bildung und versucht, im Rahmen ihrer engen, finanziellen Möglichkeiten diesem Defizit durch Schulungen abzuhelfen. Die Partei verfügt über

[61] Beobachter-Status in der Sozialistischen Internationale

[62] Auskunft von James Mathokgwane, Executive Secretary der BNF, in einem Gespräch am 5.3.2004.

ein1995 verabschiedetes, sehr umfassendes Parteiprogramm[63] und unterscheidet sich damit von vielen anderen afrikanischen Parteien, die es bei fallweisen Wahlplattformen belassen. Das Programm enthält neben einer Reihe allgemeiner programmatischen Aussagen eine Vielzahl, z.T. sehr detaillierter Aussagen zu unterschiedlichen Politikfeldern. Die BNF macht geltend, dass ihr Programm über die Funktion der Politikformulierung, der politischen Prioritätenfestlegung sowie der Bekanntmachung ihrer politischen Ziele innerhalb der eigenen Partei und ihrer Wählerschaft hinaus auch der Regierungspartei Anstöße für deren politisches Vorgehen geliefert hat[64].

Trotz ihres eindeutigen und sehr geradlinigen Programms ist die BNF keineswegs eine monolithische Partei. Im Gegenteil: Die Flügelkämpfe nehmen zu[65]. Neben der finanziellen Schwäche der Partei ist dieser Fraktionalismus ein erhebliches Hindernis bei der Durchsetzung politischer Ziele und auf dem Weg zur Regierungsverantwortung.

Die zweite im Parlament (1999 u. 2004: ein Mandat) vertretene Oppositionspartei ist die *Botswana Congress Party* BCP*,* die 1998 als Abspaltung von der BNF gegründet wurde*.* Ihr politischer Einfluss ist sehr begrenzt. Ihrem Versuch, von den innerparteilichen Problemen der BNF zu profitieren, war kein Erfolg beschieden. Wie auch die nicht im Parlament vertretenen Parteien spielt die BCP allenfalls eine eingeschränkte Rolle auf regionaler und kommunaler Ebene.

Ein Bericht der *Independent Electoral Commission* IEC legt dar, dass in der Bevölkerung die schwache Rolle der Opposition nicht als stark beunruhigend empfunden wird: Zwar befürworten nur 43,7% der Wähler vorbehaltlos die seit der Unabhängigkeit ununterbrochenen Regierungsverantwortung der BDP, doch sprechen gleichzeitig 56% der Wähler den Oppositionsparteien derzeit ihre Regierungsfähigkeit ab[66].

Deutlicher als in Botsuana stehen die Oppositionsparteien im namibischen Parlament in ideologisch unterschiedlichen Lagern. Auch dort begrenzen die dominante Regierungspartei, die SWAPO und die wenigen Parlamentssitze der Opposition zwangsläufig deren politische Wirksamkeit. Seit den Wahlen von 2004 besteht die Opposition in der Nationalversammlung aus sechs Parteien mit insgesamt 17 (von 72) Sitzen, von denen die *Congress of Democrats* COD mit 5 Sitzen (derzeitige *official opposition* im Parlament) und die *Democratic Turnhallen Alliance* DTA mit 4 Sitzen über die meisten Stimmen verfügen. Während die COD*,* eine Abspaltung (1999) der *SWAPO,* eine sozialdemokratische Politik mit starker Betonung der sozialen Gerechtigkeit verfolgt[67], wird der etwa 20 Jahre älteren, überwiegend wirtschaftsliberalen DTA nachgesagt, für die Interessen ihrer meist wohlhabenderen und überwiegend wei-

[63] BNF, The Social Democratic Programme Of The Botswana National Front (BNF), verabschiedet durch den Parteitag in Molepole/Botsuana, 1995.
[64] Ebenda, Vorwort.
[65] Basedau, Matthias, Artikel "Botswana", in: Hofmeier, Rolf/ Mehler, Andreas, Afrika. Jahrbuch 2002. Politik , Wirtschaft und Gesellschaft in Afrika südlich der Sahara., Opladen 2003, S. 375.
[66] Independent Electoral Commission, Botswana, Voter Apathy Report, Gaborone 2002, S.79.
[67] Zusammen mit der SWAPO beratendes Mitglied in der Sozialistischen Internationale.

ßen Anhängerschaft einzutreten, obwohl sie ihre Wählerschaft zu einem nicht unbeträchtlichen Teil unter den Herero hat. Lange wurde den meisten Oppositionsparteien vorgeworfen, sie hätten es versäumt, sich auf die neuen Verhältnisse nach der Unabhängigkeit einzustellen, einen neuen Ausgangspunkt für ihre politische Arbeit zu wählen und rückwärts gewandt zu verharren[68] - ein Vorwurf, der auch heute nicht völlig gegenstandslos ist.
Die Opposition in Simbabwe schließlich zeichnet sich durch eine verhängnisvolle Besonderheit unter den Parteien in der SADC aus: Sie leistet ihre Arbeit unter Bedingungen von Benachteiligung, Einschüchterung und Bedrohung[69]. Als einzige Oppositionspartei im Parlament von Simbabwe[70] nimmt die *Movement for Democratic Change* MDC die Funktion der „*official opposition*" wahr. 1999 gegründet konnte sie bereits bei den Parlamentswahlen im Jahr 2000 mit 54 (von 120) Mandaten einen beachtlichen Anfangserfolg erringen. Bei den folgenden Parlamentswahlen 2005 verringerte sich jedoch ihr Stimmenanteil. Dieser Rückgang war zwar teilweise der massiven Obstruktion der Regierung bzw der ZANU-PF geschuldet, aber auch gleichzeitig der für die MDC ungünstigen, geringen Wahlbeteiligung[71]. Allerdings ist auch fraglich, ob der MDC im Falle eines Wahlsieges das erforderliche, qualifizierte Personal für eine Regierungsübernahme bereit gestanden hätte.
Nach Angaben der MDC verfügt die Partei über 1,5 Mio Mitglieder[72]. Die Partei verortet ihre Basis vornehmlich in der urbanen Arbeiterschaft und stellt eine ausschlaggebende Abstützung auf die Ndebele, die zweitgrößte Ethnie im Lande, in Abrede. Sie versteht sich als Sozialdemokratische Partei - ein programmatischer Standort, den auch die regierende ZANU-PF reklamiert, bei der es sich jedoch in den Augen der MDC um „*self appointed Socialists*" handelt[73]. Die Staatsverfassung wertet die MDC, die sich in ihrer Rolle als Opposition durch die Regierung behindert sieht, als Begünstigung der Regierungspartei ZANU-PF.
Die Partei hat sich politisch zum Ziel gesetzt, das Land aus seiner tiefen wirtschaftlichen Krise zu führen. Ihre nationale Parteizentrale verfügt über 80 Mitarbeiter; zusätzliches Personal arbeitet in den regionalen Geschäftsstellen, ohne dass der organisatorische Unterbau bisher genügend ausgebaut werden konnte.
Eine erhebliche Schwachstelle fast aller Oppositionsparteien stellt ihre generelle Unfähigkeit dar, sich zu Wahlbündnissen zu vereinigen. Doch wie das Beispiel Sambias zeigt, gibt es auch Fortschritte: Dort bildeten sich für die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Dezember 2006 zwei (Wahl-)Koalitionen aus drei bzw. fünf Oppositionsparteien. In Mosambik

[68] Diescho, Joseph: Government and Opposition in Post-Independence Namibia.Windhoek 1996, S.5f.
[69] Ein Bericht der MDC zum Verlauf der Parlamentswahlen 2005 listet 118 Verstöße von Mord bis Freiheitsberaubung auf (Quelle: Institute for Democracy in South Africa, Kapstadt 2005)
[70] Seit den Wahlen 2005 besteht die Opposition neben der *MDC* (41 von 120 Sitzen) nur aus einem unabhängigen Abgeordneten.
[71] Nationaler Durchschnitt: 48% der registrierten Wähler.
[72] In Simbabwe besteht das System der Primaries; Mitgliedszahlen der Parteien sind damit annähernd zuverlässig zu ermitteln. Der Tausch von Partei-Ausweisen, wie 2003 in der *MDC* geschehen, ist ebenfalls eine verlässliche Zählmethode.
[73] Keine der beiden Parteien ist Mitglied der Sozialistischen Internationale.

wurden 2004 aus den derzeit insgesamt 39 registrierten Parteien sogar gleich fünf Wahlbündnisse (neben weiteren fünfzehn Parteien) zu den Parlamentswahlen zugelassen. Obwohl nur die beiden großen Parteien Mosambiks, FRELIMO (62% Stimmenanteil) und RENAMO (30% Stimmenanteil), Sitze in der Nationalversammlung erringen konnten, zeigt die Bildung von Wahlbündnissen doch die gewachsene Bereitschaft innerhalb des zersplitterten Parteiensystems, durch Bündelungen der Wahlkampfressourcen und -aktivitäten die dominierende Position der beiden Parlamentsparteien zielgerichtet infragezustellen. Zu dieser Bereitschaft trug erkennbar auch die bestehende Sperrklausel von 5 Prozent der Stimmen bei.

3.7. Unbewältigte Herausforderungen

Demokratie braucht leistungsfähige „Player"; Parteien und Parteiensysteme sind dabei unerlässlich. Deren Leistungsvermögen kommt in der Subsahara jedoch durch eine Reihe bisher ungelöster Probleme nicht zur vollen Entfaltung. Neben psychologischen Barrieren führen- nicht zuletzt gravierende, innerparteiliche Hindernisse zur Frage, ob die politischen Parteien nicht das schwächste Glied im Demokratisierungsprozess in der SADC darstellen[74].

3.7.1. Innerparteiliche Demokratie

Im Gegensatz beispielsweise zum deutschen Grundgesetz und dem darauf fußenden Parteiengesetz[75] kennen die SADC-Staaten keine speziellen, gesetzlichen Vorgaben zur inneren Ordnung und zur Funktionsweise der Parteien, und fast alle politischen Parteien der SADC-Region zeigen noch erheblichen Nachholbedarf bei der Bereitschaft und Fähigkeit, durch Informationsfluss, Konferenzen und Abstimmungen ihre Mitglieder an Entscheidungen über Politikinhalte und Personalpolitik zu beteiligen. Jedoch ist trotz der immer noch starken Konzentration innerparteilicher Entscheidungen in den Führungsgremien der nationalen Parteizentralen mittlerweile eine leichte Dezentralisierungstendenz festzustellen, die regionale und örtliche Parteigliederungen in die Entscheidungsfindung mit einbezieht. Dennoch sind nach wie vor die Beschlüsse der immer noch überwiegend autokratisch agierenden Parteiführung ausschlaggebend. Parteistatuten werden missachtet, wenn dies zweckmäßig erscheint. Dies gilt auch für die Wahl der Parteivorsitzenden. So kennt das Parteistatut (*party constitution*) der *Botwana Democratic Party* zwei unterschiedliche Verfahren zur Wahl des Vorsitzenden, von denen jedoch in der über 40jährigen Geschichte der Partei bisher keines

[74] Matlosa, Khabele, Political Parties And Democratisation In The Southern Development Community Region: The Weakest Link?, Johannesburg 2006.
[75] Bundesrepublik Deutschland GG Art. 21 Abs.1 Satz 2 und Gesetz über die politischen Parteien i.d. Fassung v. 31.1.1994.

bei der Wahl eines *party president* praktiziert wurde. Ähnliches gilt für die Aufstellung der Kandidaten für die Parlamentswahlen. Bei den in Botsuana abgehaltenen *Primaries* behält sich das Zentralkomitee der BDP die endgültige Entscheidung zur Kandidatenaufstellung vor. Die BNF verhält sich ähnlich zentralistisch. Ganz generell weisen Parteien in der SADC Unzulänglichkeiten bei der Auswahl ihrer Kandidaten für politische und Parteiämter auf, sodass die Bestellung unparteiischer Beobachter bei partei-internen Wahlen angeregt wurde[76]. Die zwischen demokratischer Konsolidierung und innerparteilicher Demokratie bestehende, starke Wechselbeziehung wird in der SADC immer noch weitgehend ignoriert. Die mangelnde Respektierung demokratischer Prinzipien bei den internen Funktionsabläufen politischer Parteien wirkt sich zwangsläufig als ein gesamtstaatliches, demokratisches Defizit aus.

3.7.2. „Floorcrossing" und Abspaltungen

Ein spezielles Phänomen innerparteilicher und parlamentarischer Disziplin stellt das so genannte *Floorcrossing* dar*,* d.h. das Votieren eines Abgeordneten mit der gegnerischen Partei im Parlament oder sogar der Übertritt eines Mandatsträgers zum politischen Gegner. In der SADC verändern sich Partei-Loyalitäten in einem Maße, dass eine breite Diskussion und auch gesetzgeberische Maßnahmen die Folge sind. Abgesehen vom ethischen Aspekt stellt *Floorcrossing* eine Verfälschung des Willens der Wähler dar, die sich in der Mehrzahl der Fälle hintergangen fühlen. Dies trifft besonders auf Verhältniswahlsysteme mit Parteilisten zu. Es schwächt die ursprüngliche Partei des Wechselnden und kann ggf. Mehrheiten infrage stellen. In der SADC ist besonders stark Südafrika von diesem Phänomen betroffen. Dort wechselten 2005 insgesamt 25 (von 400) Abgeordnete der Nationalversammlung ihre Partei, davon 14 zur Regierungspartei *ANC.* Da aufgrund des südafrikanischen Wahlrechts Parlamentssitze nur über die Liste einer Partei erlangt werden können, kam es bei Parteiwechseln immer wieder zu heftig vertretenen Forderungen nach Mandatsniederzulegungen. Der damit entstandene Regelungsbedarf führte 2003 zu einer Verfassungsänderung, nach der unter bestimmten Bedingungen zu zwei unterschiedlichen Zeitpunkten während einer Legislaturperiode solche Parteiwechsel ohne Mandatsverlust gestattet sind[77]. Allerdings begünstigt die getroffene Lösung deutlich den ANC als die Partei mit den meisten Mandatsträgern: Ein *floorcrossing* kann erst erfolgen, wenn mindestens 10% der Abgeordneten einer Partei diesen Schritt gleichzeitig vollziehen.

Einen dem *floorcrossing* sehr ähnlichen Vorgang stellen organisatorische Abspaltungen von bestehenden Parteien mit anschließenden Neugründungen dar, die in den meisten Fällen ebenfalls eine Schwächung desParteiensystem bedeuten. Häufig sind Richtungsstreits, aber

[76] Matlosa, Khabele, Political Parties And Democratisation In The Southern Development Community Region: The Weakest Link?, Johannesburg 2006, S.51.
[77] Republic of South Africa, Constitution, Schedule 6A.

auch persönliche Animositäten Auslöser für solches Vorgehen, teilweise und nicht zuletzt auch ethnische Spannungen. Besonders die sambische Regierungspartei MMD wurde von wiederholten Abspaltungen betroffen, allerdings ohne dass dadurch ihre Dominanz nachhaltig gefährdet wurde.

3.7.3. Achillesferse afrikanischer Parteien: die Parteifinanzen

Die Ausstattung der politischen Parteien mit Personal (Funktionären, sonstigen Mitarbeitern und Mandatsträgern bzw. -bewerbern), mit Material sowie vor allem mit Finanzmitteln bestimmt maßgeblich über Erfolg oder Misserfolg ihrer Arbeit, beeinflusst ihr Gewicht innerhalb des politischen Systems und wirkt sich grundlegend auf ihre politische Gestaltungsfähigkeit aus. Subsaharische Parteien verfügen mit wenigen, allerdings beachtlichen Ausnahmen nur über karge finanzielle, personelle und materielle Mittel. Gespräche mit Parteiverantwortlichen zeigen, dass der Betrieb einer Parteiorganisation (Personalkosten, Mieten, Reisen und sonstige Kommunikationskosten), die Durchführung von Wahlkämpfen (Kosten für Wahlkampfmaterial, Transport, Wahlhelfer, Anzeigen, Sicherheitsdienste usw.) sowie die inner- und außerparteiliche politische Bildung einen finanziellen Aufwand erfordern, der den wenigsten afrikanischen Parteien in aufgabengerechter Höhe zur Verfügung steht; die Mitwirkung an der politischen Willensbildung wird durch diesen Mangel teilweise bis zur völligen Ohnmacht beeinträchtigt. Zuweilen fallen bei den Parteiausgaben auch einige afrikanisch-spezifische und weniger demokratisch anmutende Wahlkampfkosten an: das mittelaufwendige Werben um Wählerstimmen durch Wohltätigkeit, die wie in Sambia eine freizügige Verteilung von Grundnahrungsmitteln und Wolldecken mit einschließt[78].

Grundsätzlich ist bei Beurteilung der Parteienfinanzierung in Afrika jedoch Zurückhaltung geboten: verlässliche Informationen zu Aufwendungen von Parteien und deren Finanzierung sind in afrikanischen Ländern schwer erhältlich. Die in den meisten westlichen Demokratien mittlerweile selbstverständliche und häufig auch gesetzlich verankerte Transparenz der Parteienfinanzierung fehlt weitgehend in Afrika. Gleichwohl beinhaltet eine zeitgemäße (demokratische) politische Kultur auch Offenheit der Finanzen der Parteien. Staatliche Regelwerke von Geboten und Verboten sollen diese Offenheit schaffen und zugleich die Qualität des Wettbewerbs zwischen den Parteien verbessern. Vorschriften zur Begrenzung von Ausgaben, zur Annahme von Spenden und die Gewährung öffentlicher Finanzierung gehören zu den Instrumenten von Parteifinanzierungsregimes[79], die den Parteien ein ordnungsgemäßes Finanzgebaren ermöglichen sollen. In der SADC-Region sind Regelwerke dieser Art selten.

[78] Kabemba, Claude, Elections and Democracy in Zambia, Johannesburg 2004, S.16.
[79] Naßmacher, Hiltrud: Parteiensysteme und Parteifinanzen in West-Europa. In: Zeitschrift f. Politik Jhrg. 51 (2004) Heft 1, S.30.

So sind spezielle Parteienfinanzierungsgesetze bisher nur in Südafrika[80] und Simbabwe[81] vorhanden, in einigen anderen Staaten sind Vorschriften zur Parteifinanzierung in den Wahlgesetzen oder im Vereinsrecht enthalten. Letzteres schreibt in der Regel jährliche Berichte aller eingetragenen Organisationen an den Registerbeamten vor – eine Klausel, die unterschiedlich streng gehandhabt wird. Häufiger Regelung unterliegen ausländische Spenden, die entweder völlig untersagt oder mit Auflagen versehen sind. So sind in Simbabwe das Einwerben und die Annahme von Spenden aus ausländischen Quellen unter Androhung von Geldstrafe verboten. Dennoch sollen unter der Hand ausländische Mittel in die Parteikassen fließen[82]. Die Regierungspartei *ZANU-PF* soll Spenden aus dem asiatischen Raum (Malaysia, Iran, China) aber auch aus Europa erhalten, die Oppositionspartei *MDC* Zuwendungen aus Westeuropa und den USA. In Namibia sieht das Wahlgesetz die Veröffentlichung ausländischer Spenden an Parteien innerhalb von 30 Tagen nach deren Empfang u.a. in zwei namibischen Zeitungen vor. Ein Verstoß ist strafbar und führt zum Widerruf der Wahlzulassung[83]. Alles in allem sind die Vorschriften zur Veröffentlichung von Spenden sowie zur Offenlegung der Parteifinanzen in den Ländern des südlichen Afrikas jedoch ungenügend, und nach wie vor stammen der überwiegende Teil der Mittel der Parteien dort aus Quellen, die der Öffentlichkeit unbekannt bleiben[84].

Entgegen der im südlichen Afrika beklagten allgemeinen Indifferenz gegenüber der Parteienfinanzierung[85] und der offensichtlichen Abneigung der Parteien zur Offenlegung ihrer Finanzen ist nichtsdestoweniger die demokratieschädliche, knappe finanzielle Ausstattung von Parteien mittlerweile Gegenstand eingehender Diskussion. Nicht nur durch die Parteien selbst, sondern auch in wissenschaftlichen Untersuchungen und Verlautbarungen von NGOs wird die Bedeutung der Parteifinanzen für den Aufbau und die Stabilität eines Parteiensystems hervorgehoben. Gerade in Afrika scheitern häufig Parteien, weil sie keine ausreichenden Mittel zur Verbreitung ihrer Programme einwerben konnten[86] - Programme, die als sinnvolle politische Alternativen nicht nur schriftlich vorliegen sondern auch der Wählerschaft bekannt sein müssen. Zwar konnte (in Westeuropa) kein direkter Zusammenhang zwischen Mitteleinsatz und Erfolg im Parteien-Wettbewerb nachgewiesen werden, doch zeigen Forschungsergebnisse, dass Parteifinanzen diesen Wettbewerb dennoch wesentlich beeinflus-

[80] Republic of South Africa: Funding of Represented Political Parties Act, 103 of 1997.
[81] Republic of Zimbabwe: Political Parties (Finance) Act (Chapter 2:11) No 4/2001.
[82] In einem Gespräch mit einem Parteifunktionär in Simbabwe wurde mir diese Vermutung auch konkret bestätigt.
[83] Republic of Namibia: Electoral Act (Act 24 of1994), § 39-41.
[84] Pottie, David: Party Finance and the Politics of Money in Southern Africa. In: Journal of Contemporary African Studies Vol. 21 No. 1(2003), S. 23.
[85] Prof. Lloyd Shikonye, The Functioning and Funding of Political Parties (in the SADC Region). Positionspapier zur International IDEA Conference - Towards Sustainable Democratic Institutions in Southern Africa., Gaborone 8.-10.5.2000.
[86] Boafo-Arthur, Kwame: Political Parties in Ghana, 1992-2000. In: Salih, Mohamed M.A.(Hrsg.): African Political Parties. London 2003, S.233.

sen können[87]; vielfältige Beispiele in Afrika lassen erkennen, dass die Verhältnisse dort ähnlich liegen.

Die demokratische Qualität politischer Systeme bezieht sich auch auf die Chancengleichheit der Parteien. In Afrika ergeben sich indes nicht selten Verzerrungen, weil die jeweiligen Regierungsparteien teilweise massiv von staatlichen Ressourcen (z.B. durch Nutzung von Behörden-Fahrzeugen u. Militär-Flugzeugen bei Wahlkämpfen oder durch unentgeltliche Präsenz in staatseigenen Medien) Gebrauch machen, während die Oppositions-Parteien von dieser Möglichkeit ausgeschlossen sind. Funktion und Bestand eines Mehrparteien-Systems werden durch diese illegale oder illegitime Vorteilsnahme nachteilig beeinflusst, ein demokratischer Wechsel außerordentlich erschwert.

Vor allem Oppositionsparteien leiden generell unter knappen Ressourcen. Ausnahmen stellen die vor der Unabhängigkeit durch die ehemalige Kolonialmacht geförderte Parteien dar, die noch heute auf vormals erworbenes Vermögen zurückgreifen können. Während Regierungsparteien neben zufrieden stellenden finanziellen Mitteln auch meist über einen landesweiten, gut funktionierenden Parteiapparat verfügen, mangelt es den Oppositionsparteien an Organisationsstrukturen außerhalb der großen Zentren oder des Regierungssitzes. Dieser Mangel erschwert die Verankerung der Partei in der Gesellschaft und verhindert Wahlerfolge. Zu Recht beklagen Oppositionsparteien den häufig unfairen Wettstreit mit Regierungsparteien. Das Beharrungsvermögen dominanter Parteien hängt nicht zuletzt von der ungleichen finanziellen Ausstattung innerhalb des Parteiensystems ab.

Zwangsläufig nimmt die ungleiche Ressourcen-Ausstattung Einfluss auf die längerfristigen Strategien der afrikanischen Parteien. Parteien mit Zugang zu Staatsressourcen neigen eher zum Verzicht auf programmatische Aussagen zugunsten eines Klientelismus. Parteien ohne diesen Zugang bedienen sich dagegen programmatischer Aussagen als den für einzig Erfolg versprechenden Weg, um die Unterstützung eines genügend großen Teils der Bevölkerung zu gewinnen.

Naturgemäß wirkt sich die ungleiche Ressourcenausstattung am stärksten im Wahlkampf aus. Meist kann in effizient organisierten und zugleich kostspieligen Wahlen nur eine Partei die Kosten für einen effektiven Wahlkampf aufbringen. Das Fehlen einer professionell arbeitenden Parteizentrale oder Stabes ist ein weiters Erschwernis für viele Parteien, die damit ungenügend zur Mobilisierung von Wählern und zur Erschließung neuer Wählergruppen aufgestellt sind. Solchen Parteien bleibt häufig nur die Abstützung auf ihre traditionelle Wählergruppe. Ein demokratischer Wechsel ist unter diesen Voraussetzungen schwer oder überhaupt nicht zu realisieren. Gleichwohl sind Wahlkämpfe solcher Qualität im südlichen Afrika

[87] Naßmacher, Hiltrud: Parteiensysteme und Parteifinanzen in West-Europa. In: Zeitschrift f. Politik Jhrg.51 (2004) Heft 1, S. 29.

die Regel[88].

In dieser Situation erlangt der Typus des charismatischen Politikers als Persönlichkeitstyp bei afrikanischen Parteien außerordentliche Beliebtheit. In der Hoffnung auf ein „Big-Man"-Syndrom in der Wählerschaft werden solchen Politikern gute Voraussetzungen für einen Sieg in der politischen Auseinandersetzung zugemessen. Als ein Beispiel dafür mag Ben Ulenga, der Gründer des namibischen *Congress of Democrats* COD, dienen. Dieser Oppositionspartei wurde anfänglich große Hoffnung entgegengebracht; sie konnte quasi aus dem Stand in den ihrer Gründung folgenden Parlamentswahlen höhere Stimmen-Anteile erreichen als die langjährige *official opposition,* die *Democratic Turnhallen Alliance* DTA. Sie verlor bei den Parlamentswahlen 2004 jedoch wieder Mandate und schaffte es bisher nicht, Boden gegenüber der in Namibia dominanten Partei, der *South West African People's Organisation* SWAPO gutzumachen. Eine flächendeckende Organisation konnte bislang nicht aufgebaut werden. Die Geschichte der COD belegt die These, dass die Ausrichtung auf eine charismatische Persönlichkeit stets nur kurzfristig erfolgreich ist, dass langfristig jedoch eine Partei über eine Organisation, freiwillige, ehrenamtliche Helfer und Finanzmittel verfügen muss[89].

Grundsätzlich stammen die Ressourcen der Parteien in Afrika wie auch anderswo aus folgenden Quellen:

- Mitgliedsbeiträgen
- Spenden (inländisch und ausländisch)
- wirtschaftliche Aktivitäten der Parteien (z.B. Betrieb von Unternehmen)
- staatliche Finanzierung
- indirekte Zuwendungen (freie Sendezeit im staatlichen Rundfunk, Steuervorteile für Spender usw.)
- ehrenamtliche Mitarbeit, unentgeltliche Bereitstellung von Material
- Durchführung von *Fund-Raising-Dinners*
- Verkauf von Partei-Souvenirs (z.B. Vertrieb der Aufnahmen von Partei-Chören).

Die auch in Afrika elementarste und konventionellste Art der Parteienfinanzierung sind Mitgliederbeiträge und Spenden. Diese fallen bei dem niedrigen Gehalts- und Lohnniveau in den Staaten der SADC gering aus. Als anschauliches Beispiel mag die Beitragsregelung der *Botswana Democratic Party* BDP dienen. Deren Mitglieder zahlen einen Jahresbeitrag von 1 Pula, und 100 Pula (ca € 0,17 bzw. € 17,-) für eine lebenslange Mitgliedschaft. Bei der offiziellen Oppositionspartei in Botsuana, der *Botswana National Front* BNF sind die ca 450

[88] Lodge, T.: How Political Parties Finance Electoral Campaigning in Southern Africa. In: Journal of African Elections Vol. 1 No. 1, S. 53- 60.

[89] Naßmacher, Karl-Heinz: Political Parties, Funding and Democracy. In: The International IDEA Handbook of Electoral System Design, Stockholm 2001, S. 3.

Ortsverbände angehalten, 50 Pula (ca. € 9,00) pro Monat an die Zentrale zu überweisen. Die Mandatsträger der Partei führen zusätzlich eine „Parteisteuer“ an die Zentrale ab. Einen zusätzlichen Sonderbeitrag („ein Opfer“) zahlen auch die Mitglieder des Zentralkomitees (Stand 2004). Die MDC *Movement for Democratic Change*, die offizielle Oppositionspartei in Simbabwe, erhebt mit 120 Z$ Jahresbeitrag und einer einmaligen Aufnahmegebühr von 200 Z$ (€ 0,02 bzw. € 0,04) noch weit geringere Beiträge (Stand 2004)[90].

Die Wahrnehmungen zur Parteispendenpraxis sind diffus. Private Spenden sind generell gering und besonders Oppositionsparteien klagen über das niedrige Spendenaufkommen. Nicht zuletzt trägt zu dieser Zurückhaltung das negative Bild von Opposition bei, die bei großen Bevölkerungsteilen als (illegitimer) Widerstand gegen die Regierung wahrgenommen wird. Niemand möchte sich zudem durch eine nennenswerte finanzielle Unterstützung der Opposition in Widerspruch zur Regierung stellen und sich persönlichen oder wirtschaftlichen Nachteile aussetzen. Gegenüber der Spendensituation bei den Oppositionsparteien werden den Regierungsparteien beachtliche Spendenaufkommen zugeschrieben. So wird der *Botswana Democratic Party* BDP nachgesagt, dass sie “*always enjoyed a healthy situation, which is primarily based on contributions from the business community and other organisations*”[91].

Spenden an politische Parteien, Mandatsträger oder -bewerber werden nicht immer altruistisch vergeben, sondern unausgesprochen oder direkt in Erwartung einer Gegenleistung. Dieser Zusammenhang löste im Diamanten fördernden Botsuana heftige Proteste aus, als 1999 eine Wahlkampfspende in Höhe von ca. US$ 500.000 von der multinationalen Diamanten-Bergwerksgesellschaft De Beers an die Regierungspartei BDP gemutmaßt wurde.

Das Commonwealth-Sekretariat hat sich in einer Studie mit der Problematik der Korruption von Parteien und politischen Mandatsträgern in den Mitgliedsstaaten befasst und dringend die Veröffentlichung der finanziellen Ausstattung von Parteien und Kandidaten sowie deren Ausgaben angemahnt. Ein Hinweis auf eine staatliche Finanzierung von Parteien und Wahlkämpfen, die erheblich zur Eindämmung von Korruption beitragen könnte, fehlt jedoch in dieser Studie[92]. Staatliche Subventionierung ist eine in westlichen Demokratien inzwischen weit verbreitete Methode der Parteienfinanzierung[93]. Sie soll zur Verbreiterung des Wettbe-

[90] Die hohe Inflationsrate in Simbabwe (628% 02/2004 gem. Reserve Bank of Zimbabwe) verursacht eine erhebliche Verzerrung bei der Umrechnung.

[91] Shikonye, Lloyd, The Functioning and Funding of Political Parties (in the SADC Region).Positionspapier zur International IDEA Conference - Towards Sustainable Democratic Institutions in Southern Africa., Gaborone 8.-10.5.2000, S.17.

[92] Commonwealth Secretariat: Good Commonwealth Electoral Practice: A Working Document, 1997. Zit. in: Pottie, David: Party Finance and the Politics of Money in Southern Africa. In: Journal of Contemporary African Studies Vol. 21 No. 1(2003), S.14.

[93] 79% von 104 untersuchten Ländern praktizieren staatliche Finanzierung politischer Parteien. (Transparency International: Global Corruption Report 2004, S.39.

Parteienfinanzierung in den Staaten der SADC (Tab. 3.4)

	Staatliche Finanzierung		Offenlegung der Parteifinanzen		Staatl. Reglementierung
	Empfänger	Basis der Vertlg.	Inländ. Spenden	Ausländ. Spenden	
Angola	Alle Parteien	Verteilung durch Wahlkommission	keine	keine	keine
Botsuana	keine	entf.	keine	keine	Wahlkampfkost.-Begrenzung der Kandidaten, nicht der Parteien
D.R. Kongo	keine	entf.	entf.	entf.	entf.
Lesotho	Registrierte Parteien (Wahlkampfkosten)		Private Spenden (teilweise)	Spenden über US$ 2500 (an IEC)	Offenlegung der Wahlkampfkosten bis Höhe der staatl. Mittel
Madagskar	Alle Parteien (kostenlose Nutzung der Medien im Wahlkampf)		keine	keine	keine
Malawi	Zuschuss zu Wahlkampfkosten (Parl.-Parteien)	Mindestens 10% der Wählerstimmen erforderlich	keine	keine	keine
Mauritius	keine	entf.	keine	keine	Wahlkampfkost.- Begrenzung (Kandidaten)
Mosambik	Zuschuss (Wahlkampfkosten) Und unentgeltlicher Zugang zu den staatlichen Medien		Parteien melden ihre Wahlkampfkosten der Wahlkommission, die sie in der auflagenstärksten Zeitung veröffentlicht		Keine Spenden ausl. Regierungen erlaubt; Spenden ausl.Parteien und NGOs, fließen in einen gemeinsamen Fond ein. Verteilung nach Schlüssel
Namibia	Finanzierung d. Parl.-Parteien	Basis:Sitzverteilung, jährliche Verteilung durch Parl.-Sekretär	Veröffentlichung der Wahlkampfkosten von Kandidaten	Veröffentlichung ausländischer Spenden	Wahlkommission
Südafrika	Finanzierung d. Parl.-Parteien (einschl. d.Provinzleg.) auf vierteljährlicher Basis	Basis: Sitz-Verteilung (Verteilung durch Wahlkommission)	keine	keine	Eingrenzung d. Verwendung staatl. Mittel. Abgabe von Rechenschaftsberichten. Prüfung der Mittelverwendung
Swaziland	Parteienverbot	entf.	entf.	entf.	entf.
Sambia	keine	entf.	keine	keine	keine
Simbabwe	Finanzierung d. Parlam.-Parteien (5%-Sperrkl.)		keine	Ausl. Spenden verboten	Buchführung der Parteien gesetzl. vorgeschrieben
Tansania	Zuschuss zu Wahlkampfkost. d. Parl.-Parteien		Vorlage jährlicher Finanzberichte	Bekanntgabe ausl. Spenden	

Tabelle nach Pottie[94] IDEA u. EISA (mit Ergänzungen des Verfassers) Stand: 12/2005.

[94] Pottie, David: Party Finance and the Politics of Money. In: Journal of Contemporary African Studies Vol.21 No.1 (2003), S.24.

werbs zwischen den Parteien beitragen[95] und zugleich der Korruption vorbeugen. In Afrika fehlt eine solche staatliche Unterstützung zur Erfüllung der demokratischen Parteiaufträge und zur Sicherstellung der Chancengleichheit weitgehend. Auch innerhalb der SADC besteht noch keine flächendeckende, staatliche Parteienfinanzierung. Wenn eine solche Unterstützung geleistet wird, ist diese meist auf die im Parlament vertretenen Parteien beschränkt, wobei teilweise Sperrklauseln Anwendung finden. Damit sind häufig kleinere Parteien, selbst wenn sie einige Parlamentssitze erlangen konnten, von staatlicher Finanzierung ausgeschlossen.

Staatliche Regelwerke, sofern vorhanden, weisen signifikante Unterschiede, Asymmetrien und Benachteiligungen bei

- den Grundlagen für Zuwendungen (Verfassung; Parteiengesetz; Wahlgesetz; Haushaltsgesetz),
- der Regelmäßigkeit (jährliche Zahlungen; Unterstützungen bei den Wahlen),
- den Berechtigten (alle vorhandenen Parteien; registrierte Parteien; im Parlament vertretene Parteien mit/ohne Sperrklausel),
- den Zuständigkeiten für die Zahlungen (Wahlkommission; Parlamentsverwaltung; Finanzministerium),
- den zu erfüllenden Bedingungen (Rechenschaftsberichte; Verbot oder Bekanntgabe ausländischer/ inländischer Spenden)
- der Behandlung der Rechenschaftsberichte (Prüfung durch den Rechnungshof, die Wahlkommission, die Parlamentsverwaltung) auf.

Spielräume für Ungleichbehandlungen bestehen häufig bei der Auszahlung der Mittel (z.B. vor oder nach Wahlen). Der Zeitpunkt der Zahlung kann entscheidend für den Nutzen solcher Zuwendungen sein. Die teilweise geringe Kontinuität der jährlichen Zahlungen zeigt sich in Namibia,wo die im Parlament vertretenen Parteien seit 1997 staatlich unterstützt werden. Die Zahlungen (im Verhältnis der Parlamentssitze) erfolgten in den Jahren 2001-2003 durch den Sekretär der Nationalversammlung nach folgendem Muster, für das keine weitere Erklärung gegeben wurde (Tab.3.5):

Staatliche Parteienfinanzierung in Namibia (Tab.3.5)

	Sitze	Zahlg. 2001	Zahlg. 2002	Zahlg. 2003
SWAPO	55[96]	10.831.354,60	7.234.211.60	3.693.456,50
DTA/UDF	9	1.764.784,70	3.322.538,10	2.014.750,00
COD	7	1.413.521,40	3.026.435,00	1.096.707,00
MAG	1	97.337,30	249.974,69	224.473,87

Quelle: National Assembly, Windhoek 02/ 2004

[95] Nassmacher, Hiltrud: Parteiensysteme und Parteienfinanzen in West-Europa. In: Zeitschrift f. Politik Jhrg. 51 (2004) Heft 1, S.50.

[96] Zusätzlich sechs weitere Mandatsträger durch Ernennung des Staatspräsidenten.

In Mosambik flossen 1999 anlässlich der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen ca. US$ 480.000 öffentliche, allgemeine Wahlkostenhilfe an die politischen Parteien, zusätzlich US$ 610.000 ausgabengebunden für politische Bildung der Wähler und für Wahlsendungen der Parteien in den elektronischen Medien. Ein Drittel dieser Mittel ging an Parteien mit einem Präsidentschaftskandidaten, ein Drittel an die im Parlament vertretenen Parteien im Verhältnis ihrer Mandate. Das letzte Drittel erhielten die an den Parlamentswahlen beteiligten, übrigen Parteien im Verhältnis zu ihrer Kandidatenzahl. Von der Opposition wurde Klage geführt, dass die Gelder bewusst zu spät ausgezahlt wurden, um der Regierungspartei im Wahlkampf einen Vorteil zu verschaffen. In Malawi wurde 1994 die staatliche Parteienfinanzierung zur Disziplinierung der im Parlament vertretenen Oppositionsparteien genutzt. Diese hatten nach den damaligen Wahlen zunächst über einen längeren Zeitraum das Zustandekommen eines Quorums verhindert und damit die Arbeit der Legislative boykottiert. Zur Abwendung dieser misslichen Lage sperrte die Regierung die Mittel für die am Boykott beteiligten Parteien, was die betroffenen Fraktionen zur umgehenden Rückkehr ins Parlament veranlasste.

Ehrenamtliche Mitarbeit, ein weiteres (indirektes) Element der Parteienfinanzierung, ist zwar auch in Afrika anzutreffen, doch freiwillige Helfer sind – vor allem bei Einsätzen außerhalb ihrer Wohnorte - zu beherbergen und zu beköstigen. Die damit verbundenen Kosten sind für kleinere Parteien schwer aufzubringen und beschränken den Einsatz unbezahlter Mitarbeiter. Generell entzieht sich freiwillige Mitarbeit in den Parteien der SADC-Staaten jedoch der Quantifizierung, so dass sich ein Vergleich und eine Bewertung somit verbieten.

Wirtschaftliche Aktivitäten sowie Unternehmensbeteiligungen der Parteien (und in einigen Fällen Erträge aus Kapitalanlagen) stellen ebenfalls ein gängiges Mittel der Parteienfinanzierung dar. So besitzt die SWAPO in Namibia u.a. eine Busgesellschaft, eine Speditionsfirma und einen Druckereibetrieb. Alle drei sind die größten und modernsten ihrer Branche in Namibia. Die SWAPO-Druckerei gewann 1998 und 1999 die Ausschreibung zum Druck der Stimmzettel für die jeweils anstehenden Wahlen. In Simbabwe besitzt die Regierungspartei ZANU-PF eine Gesellschaft, deren Geschäftsschwerpunkt Investitionen in Kfz-Handel, den Betrieb von Großgaragen, Immobilien-Besitz, den Import von Maschinen und die Beteiligung am Sheraton Hotel in Harare darstellt. Die Partei verfügt über ein 14-stöckiges Bürohaus, das sie teilweise als Zentrale nutzt, zum anderen Teil jedoch an das Ministerium für Jugend und Sport vermietet. In Botsuana besitzt die regierende *Botswana Democratic Party* (BDP) ebenfalls Immobilien, deren Vermietung zur Finanzierung der Partei beiträgt. Trotz verschiedener Beispiele korrekten, geschäftlichen Gebarens parteieigener Unternehmen befinden sich die Parteien mit ihren wirtschaftlichen Aktivitäten häufig in der Grauzone zwischen legal und illegal eingeworbenen Mitteln. Insbesondere Unternehmen von Regierungsparteien wird häufig eine staatliche Begünstigung (z.B. durch bevorzugte Auftragserteilung) unterstellt.

Generell ist die Finanzausstattung der Parteien in der SADC trotz weniger Ausnahmen völlig unzureichend. Die staatliche Unterstützung politischer Parteien, sofern sie überhaupt gewährt wird, schafft ihren Empfängern nicht die finanziellen Spielräume, die sie bei objektiver Beurteilung zur Erfüllung ihres demokratischen Auftrages benötigen. Abträgliche Rückwirkungen auf die demokratische Konsolidierung in der SADC-Region sind unübersehbar.

3.8. Zwischenbilanz

Parteien sind unverzichtbare Bausteine beim Aufbau und Erhalt demokratischer Staaten. Doch können sie ihre demokratiefördernde Wirkung nur im Zusammenspiel mit anderen Parteien in einem Parteiensystem entfalten. In den meisten subsaharischen Staaten entstand Parteien-Pluralität erst mit der „dritten Demokratisierungswelle“. Sie bereitete den Einparteisystemen in der SADC ein Ende, gab den Anstoß zur Gründung neuer Parteien und schuf damit die Voraussetzungen zur Durchführung von Mehrparteien-Wahlen.
Der Wettbewerb um Unterstützung für unterschiedliche politische Konzepte durch die Parteien innerhalb eines Parteiensystems ist das Kernstück der Demokratie. Dieser Wettbewerb findet entlang deutlich definierter Konfliktlinien statt, längs derer sich – besonders in Gesellschaften mit starker Klassensegmentierung - die konkurrierenden Parteien organisieren. Solche Klassensegmentierung ist in der Subsahara noch schwach entwickelt. Nicht zuletzt daher bestehen zwar Cleavages in afrikanischen Ländern, die jedoch schwach ausgebildet sind oder von den Parteien nur unzureichend wahrgenommen werden. Die Existenz der starken dominanten Parteien und der in der Regel schwachen Oppositionsparteien zeigt, dass eine effektive, demokratieförderende Parteienkonkurrenz durch gering vorhandene Spaltungsstrukturen erschwert wird oder sogar entfällt. Häufig besteht in den afrikanischen Gesellschaften nur eine einzige, wirksame Konfliktlinie, die das Parteiensystem in die Lager der dominanten Partei (sowie ggf. ihrer Satelliten-Parteien) und der Oppositionsparteien teilt.
Herstellung und Erhalt der Arbeits- und Leistungsfähigkeit von Parteien erfordert unabdingbar eine adäquate Parteienfinanzierung. Indes fehlt insbesondere den überwiegend mitliederschwächeren Oppositionsparteien häufig ein ausreichendes, aufgabengerechtes finanzielles Fundament. Nicht zuletzt diese finanzielle Schwäche verhindert, dass Parteien und Parteiensysteme dem ihnen zugedachten Auftrag gerecht werden können.

3.9. Indikatoren

Der direkte Wirkungszusammenhang zwischen Parteien/ Parteiensystemen und der Demokratisierung politischer Systeme ist umfassend nachgewiesen. Infolgedessen tragen die politische Leistungsfähigkeit sowie die Strukturen der Parteien und deren Zusammenwirken in-

nerhalb des Parteiensystems maßgeblich zur demokratischen Qualität eines Staates bei. Die Kennziffern - politischer Wettbewerb und verfasste Partizipation

- Parteien im Parlament und staatliches Regelwerk
- Anzahl der weiblichen Parlamentarier

verdeutlichen die oben genannten Zusammenhänge. Sie gestatten über die Zeit betrachtet einen unmittelbaren Rückschluss auf die demokratische Entwicklung und auf den Stand der Demokratisierung in einem Staat.

3.9.1. Politischer Wettbewerb und verfasste Partizipation

Demokratie erfordert zwingend den Wettbewerb konkurrierender Parteien. Gleichermaßen verlangt Demokratie die möglichst weitgehende Partizipation der Bürger. Der von Vanhanen entwickelte Demokratisierungs-Index (*Index of Democratization*)[97] verbindet die Variablen „Wettbewerb“ und „Partizipation“ miteinander. Vanhanen nutzt zur Bestimmung des Partei-

Wettbewerb/ Partizipation (Tab. 3/6)

	Wettbewerb/ Partizipation		Differenz (bezogen auf 1995)	Kennziffer 3/1	Rangfolge 3/1
	1995	**2005**			
Angola**	17,2	-	-	-	**12**
Botsuana	8,3	13,0	0,57	13,6	**5**
D. R. Kongo	-	-	-	-	**13**
Lesotho	6,6[1]	12,3	0,86	13,2	**6**
Madagaskar	19,5	15,8	- 0,19	15,6	**3**
Malawi	15,6	18,8	0,21	19,0	**2**
Mauritius	17,8	28,0	0,57	28,6	**1**
Mosambik	13,4[2]	7,0	- 0,48	6,5	**11**
Namibia	8,1	11,4	0,41	11,8	**7**
Sambia	4,5[3]	12	1,67	13,7	**4**
Simbabwe	2,4	8,2	2,42	10,6	**8**
Südafrika	14,3	11,2	- 0,22	11	**9**
Swasiland	-	-	-	-	**13**
Tansania	9,4	9,3	-0,01	9,3	**10**
Deutschland*	34,3	37,8	0,10	37,9	**(1)**

Quelle: EISA; *Deutscher Bundestag;** Übergangsparlament (letzte Wahl 1992);[1]1998; [2] 1999; [3] 1996.

enwettbewerbs den prozentualen Stimmenanteil in einer Wahl, der auf die Parteien außer dem Wahlsieger entfällt. Die Bedeutung der Oppositionsparteien wird dadurch betont. Die

[97] Vanhanen, Tatu, A New Dataset Compared with Alternative Measurements of Democracy, in: Lauth, Hans-Joachim/ Pickel, Gert/ Welzel, Christian (Hrsg.), Demokratiemessung, Wiesbaden 2000, S. 188ff.

verfasste Partizipation und damit die Fähigkeit der Parteien zur Mobilisierung ihres Wählerpotentials werden anhand der ins Verhältnis zur Gesamtbevölkerung gesetzten, (faktischen) Wahlbeteiligung dargestellt. Durch den Bezug zur Gesamtbevölkerung (nicht zu den Wahlberechtigten) fallen Ausschlüsse von Wählern (z.B. durch Manipulation der Wahllisten) nicht ins Gewicht; etwaige, von Staat zu Staat unterschiedliche Altersstrukturen, die von Staat zu Staat unterschiedliche Anteile von Wahlberechtigten an der Gesamtbevölkerung bewirken können, bleiben allerdings unbeachtet. Diesbezügliche Unterschiede sind innerhalb der SADC jedoch vernachlässigbar. Die Multiplikation der Werte für „Wettbewerb" und „Partizipation" ergibt den Demokratisierungs-Index. Die Differenz zwischen den zu zwei unterschiedlichen Zeitpunkten ermittelten Indizes zeigt die Entwicklung der Parteiensysteme auf diesem Gebiet, die Addition der Steigerung/ Minderung mit dem jüngeren der beiden Index-Werte ergibt einen Kennwert, der einen Vergleich von Parteiensystemen hinsichtlich ihrer Wettbewerbsfähigkeit und der Fähigkeit zur Mobilisierung ihrer Wählerschaft sowie hinsichtlich ihrer Demokratisierungs-Dynamik zulässt.
Die Ergebnisse sind nur auf den ersten Blick auffallend. Alle SADC-Staaten liegen bis auf die D.R. Kongo, Swasiland, Simbabwe (1995), Sambia (1995) sowie Angola (2005) über dem von Vanhanen festgesetzten Schwellenwert *threshold of democracy* von fünf Index-Punkten[98]. Sambia und Simbabwe weisen zwar 1995 niedrige Werte für Wettbewerb und Partizipation auf, doch der im Zehnjahres-Zeitraum erfolgte starke Anstieg führte zu der vergleichsweise günstigen Einstufung der beiden Staaten. Von den sieben SADC-Mitgliedern, die während des Erfassungszeitraums dominante Parteien aufweisen, sind fünf in der unteren Hälfte der Rangfolge positioniert. Ausnahmen bilden Botsuana und Sambia aufgrund ihrer hohen Steigerungsrate. Negative Steigerungsraten führten im Fall von Mosambik und Südafrika (beide ebenfalls mit dominanten Parteien) bei insgesamt niedrigen Werten für Wettbewerb und Partizipation zur Platzierungen auf hinteren Plätzen.

3.9.2. Effektive Zahl der Parlamentsparteien und staatliches Regelwerk

Die Gesamtzahl der Parteien innerhalb eines politischen Systems kann als Indikator für die Entwicklung der politischen Kultur eines Landes gelten oder auf Segmentierungen unterschiedlicher Art hindeuten. Zur demokratischen Konsolidierung können zwar auch Parteien ohne Parlaments-Mandate beitragen, doch ist ihr Beitrag weniger erheblich und aussagekräftig als die Anzahl der im Parlament vertretenen Parteien. Die Verankerung des Parteiensystems in der Gesellschaft und dessen Bedeutung im politischen Diskurs zeigt sich vor allem an den Parlamentsparteien. Die Zahl der (nach Laakso/ Taagepera ermittelten[99]) effektiven

[98] Ebenda, S. 193.
[99] Laakso, Markku / Taagepera, Rein, "Effective" Number of Parties. A Measure with Application to West Europe, in: Comparitive Political Studies, Vol. 12 No. 1 (1979), S. 3 – 27.

Parlamentsparteien gibt einen Hinweis auf das Kräfteverhältnis der im Parlament vertretenen Parteien zueinander sowie auf den politischen Spielraum und Einfluss der kleineren Oppositionsparteien. Die von der Weltbank ermittelte Qualität staatlicher Ordnungspolitik (*Regulatory Quality*) bezieht sich schwerpunktmäßig auf die staatlichen Regelungen wirtschaftlicher

Parlamentsparteien und staatliches Regelwerk in der SADC (Tab. 3.7)

	Effekt. Zahl d. Parlam. Parteien/ Regulatory Quality/ Zwischenwert		Verändg. 1995/2005	Kennziffer 3/2	Rang-folge 3/2
	1996	2005	(%/100)		
Angola[3]	1,5/ 0,059/ 1,559	1,5/ 0,089/ 1,589	+ 0,0192	1,608	**11**
Botsuana	1,3/ 0,735/2,035	1,0/ 0,713/ 1,713	- 0,158	2,31	**2**
D. R. Kongo	-/ 0,025 / -	-/ 0,045/ -	-	-	**13**
Lesotho	1,0/ 0,211/ 1,211	1,5/ 0,297/ 1,797	+ 0,484	2,281	**3**
Madagaskar	1,6[1]/ 0,431/ 2,031	1,5/ 0,46/ 1,96	- 0,035	1,925	**8**
Malawi	1,7/ 0,294/ 1,994	2,1/ 0,292/ 2,392	+ 0,2	2,592	**1**
Mauritius	1,1/ 0,549/ 1,649	1,4/ 0,619/ 2,019	+ 0,224	2,243	**4**
Mosambik	1,4[2]/ 0,132/ 1,532	1,4/ 0,282/ 1,682	+ 0,098	1,78	**9**
Namibia	1,3/ 0,456/ 1,756	1,3/ 0,564/1,864	+ 0.062	1,926	**7**
Sambia	1,2/ 0,618/ 1,818	1,7/ 0,267/ 1,967	+ 0,082	2,049	**6**
Simbabwe	1,0/ 0,172/ 1,172	1,4/ 0,01/ 1,41	+0,203	1,613	**10**
Südafrika	1,5/ 0,554/ 2,054	1,4/ 0,673/ 2,073	+ 0,015	2,088	**5**
Swasiland	-/ 0,475/	- / 0,376/	-	-	**13**
Tansania	1,2 / 0,314/ 1,514	1,2 / 0,337/ 1,537	+0,015	1,552	**12**
Deutschland*	2,0/ 0,926/ 2,926	1,9/ 0,901/ 2,801	- 0,043	2,44	**(2)**

Quelle: EISA (country profiles) u. World Bank (WGI); *Deutscher Bundestag; [1]1998; [2] 1999; [3] Übergangsparlament (letzte Wahl 1992).

Vorgänge, doch handelt es sich dabei nicht ausschließlich um in Gesetzen fixierte Regelungen. Da jedoch in einem Rechtsstaat alle staatlichen Interventionen auf den geltenden Gesetzen basieren, und es sich bei der Wirtschaftspolitik um ein für die Demokratisierung wesentliches Politikfeld handelt, ergibt sich ein enger Zusammenhang zwischen der Arbeit der Parlamentsparteien und dem Gesamtregelwerk eines Staates. Die Zusammenführung der Zahl der effektiven Parlamentsparteien und des Wertes der *Regulatory Quality* ermöglicht mittels einer durch Addition des für 2005 gewonnenen Wertes mit der zwischen 1996 und 2005 erfolgten Veränderung die Einordnung der Staaten in eine Rangfolge.
In der so erlangten Reihenfolge besetzen Swasiland und D.R. Kongo infolge der demokratischen Anomalien ihrer Parlamente den letzten Platz. Malawi, Botsuana und Lesotho stehen an der Spitze des Rankings. Südafrika nimmt den fünften Platz ein. Während die *Regulatory Quality* dort im Beobachtungszeitraum zunahm, reduzierte sich die Zahl der effektiven Parlamentsparteien, (was auch in zwei weiteren SADC-Staaten der Fall war). Das Gewicht des

ANC nahm zu. Positiv ist zu werten, dass in neun SADC-Staaten die Bewertung der *Regulatory Quality* anstieg.

3.9.3 Weibliche Parlamentarier

Die Gleichberechtigung von Frauen gilt nicht nur als bedeutender Meilenstein in der Entwicklung der menschlichen Gesellschaft und der politischen Kultur eines Staates, sondern sie beinhaltet auch ein aufschlussreiches Kriterium innerparteilicher Demokratie. Neben der Übertragung von Parteiämtern an Frauen sind die Nominierung weiblicher Kandidaten für öffentliche Wahlämter und deren aktive Unterstützung sowie ihr Erfolg ein Maßstab für die erfolgreiche Institutionalisierung der innerparteilichen Gleichberechtigung. Die Einzelrangfolge basiert auf der weiblichen Präsenz in den unteren Kammern der nationalen Parlamente zu zwei unterschiedlichen Zeitpunkten und auf der Differenz zwischen den beiden Werten. Die Addition des 2005-Wertes mit der festgestellten Differenz stellt die Kennziffer dar, die sowohl den aktuellen Stand der weiblichen Gleichstellung aufzeigt wie auch dessen Tendenz.

Weibliche Mandatsträger in nationalen Parlamenten (Tab.3.8)

	Weibl. Abgeordnete (%)		**Differenz bezogen auf 1997 (%)**	**Kennziffer 3/3**	**Rangfolge 3/3**
	1997	**2005**			
Angola*	15,4	15,0	- 0,4	14,6	**10**
Botsuana	9,0	11,1	2,1	13,2	**12**
D. R. Kongo	-	-	-	-	**14**
Lesotho	5,0	11,7	6,7	18,4	**8**
Madagaskar	8,0[1]	5,3[2]	- 2,7	8,0	**13**
Malawi	5,2	13,6	8,4	22,0	**6**
Mauritius	7,6	17,1	9,5	26,6	**4**
Mosambik	28,4	36,0	5,6	41,6	**1**
Namibia	19,4	26,9	7,5	34,4	**3**
Sambia	10,1	12,0	1,9	13,9	**11**
Simbabwe	14,0	16,0	2,0	18,0	**9**
Südafrika	27,8	32,8	5,0	37,8	**2**
Swasiland**	3,1	10,8	7,7	18,5	**7**
Tansania	16,3	21,4	5,1	26,5	**5**
Deutschland[3]	26,3	31,6	5,6	37,2	**(3)**

Quellen: EISA Research Report No 15, 2005; [1] IDEA, Towards sustainable Democratic Institutions in Southern Africa (Conference Report), 2000; [2]Nordem Report Madagascar; [3]Dt. Bundestag; * Übergangsparlament; **keine Parteien im Parlament zugelassen.

Die Quoten der weiblichen Abgeordneten in den Parlamenten der SADC streuen erheblich (Tab.3.8). Kein Staat erreichte 1997 die von der SADC empfohlene Frauenquote von 30%[100]; 2005 waren es nur zwei Staaten. Allerdings wird 2005 der global gemessene Anteil von 16,1% weiblicher Parlamentarier (in nationalen Parlamenten)[101] von fünf SADC-Staaten erreicht bzw. übertroffen. Erwartungsgemäß besetzen die drei Staaten mit Verhältniswahlrecht, Mosambik, Südafrika und Namibia, die vordersten Plätze, während sich Lesotho mit seinem Hybrid-Wahlsystem auf einem mittleren Platz wieder findet. Tansania mit einem durch die Verfassung bestimmten Frauenanteil von mindestens 15%[102], jedoch mit Mehrheitswahlrecht, besetzt ebenso einen mittleren Platz.
Die hohe weibliche Parlamenterierpräsenz in Mosambik beruht vor allem auf der bestehenden Quotenregelung für Frauen in der größten Partei des Landes, der FRELIMO. In Südafrika hat die Regierungspartei ANC ebenfalls eine Frauenquote festgelegt – eine Regelung, die in Namibia die dortige Regierungspartei (SWAPO) bisher nicht getroffen hat. Positiv ist die überwiegend ansteigende weiblicher Präsenz in den nationalen Volksvertretungen der SADC zu bewerten. Nur Angola und Madagaskar weisen zwischen 1997 und 2005 keine Verbesserung ihrer unterdurchschnittlichen Werte auf (D.R. Kongo außen vor).

3.9.4. Das parteienbezogene Ranking in der Gesamtschau

Beim Vergleich der Einzelrankings in den einzelnen Staaten fallen deutliche Abweichungen auf**. „**Ausreißer" in der Größenordnung von über 3 Punkten (gerechnet vom Mittelwert) sind bei zwei Dritteln der Hälfte der 14 Staaten anzutreffen. Am stärksten treten die Abweichungen in Botsuana, Madagaskar und Mosambik in Erscheinung. Während im Falle Botsuanas eine negative die weibliche Parlamentarierquote den „Ausreißer" verursacht, im Falle Mosambik das Gegenteil der Fall ist, verzerrt im Falle Madagaskars der stark ausgeprägte Wert des Wettbewerbs/ Partizipation das Bild. In Botsuana relativierten die deutlich ausgeprägte Anomalie die ansonsten vorhandenen, demokratischen Fortschritte auf diesem Feld. Im Falle Madagaskars steht dem günstigen Wert des Wettbewerbs/ Partizipation der negativ abweichende Wert der weiblichen Parlamentarier gegenüber, während der dritte Wert (Parlamentsparteien/ staatl. Regelwerk) dem Mittelwert entspricht. Dem dortigen Parteiensystem ist daher eine gewisse Fragilität zu unterstellen.
Während Mauritius in der Gesamtwertung den seiner öffentlichen Wahrnehmung entsprechenden Platz einnimmt, gilt dies nicht für Botsuana mit seinem mittleren Platz. Zwar schneidet der Staat bei den Parlamentsparteien/ staatlichen Regulierung überdurchschnittlich ab,

[100] SADC Declaration on Gender and Development v. 08.09.1997.
[101] EISA Research Report No 15, 2005, S. 45.
[102] United Republic of Tanzania ,The Constitution of 1977, Art. 66 (1b).

weist jedoch bei Wettbewerb/ Partizipation durchschnittliche und bei den Parlamentarierinnen stark unterdurchschnittliche Werte auf. Südafrika besetzt den dritten Platz im Ranking. Die dortige Abweichung geht beruht auf einem ungünstigen Wert für den Wettbewerb/

Parteienbezogenes Ranking der SADC-Staaten (Tab.3.9)

	Rang-folge 3/1	Rang-folge 3/2	Rang-folge 3/3	Gesamt-Rang-folge 3
Angola	**12**	**11**	**10**	**13**
Botsuana	**5**	**2**	**12**	**6**
D. R. Kongo	**13**	**13**	**14**	**14**
Lesotho	**6**	**3**	**8**	**4**
Madagaskar	**3**	**8**	**13**	**9**
Malawi	**2**	**1**	**6**	**1**
Mauritius	**1**	**4**	**4**	**1**
Mosambik	**11**	**9**	**1**	**7**
Namibia	**7**	**7**	**3**	**4**
Sambia	**4**	**6**	**11**	**7**
Simbabwe	**8**	**10**	**9**	**10**
Südafrika	**9**	**5**	**2**	**3**
Swasiland	**13**	**13**	**7**	**13**
Tansania	**10**	**12**	**5**	**10**
Deutschland	**(1)**	**(2)**	**(3)**	**(1)**

Partizipation zurück. Die weibliche Parlamentarierquote Südafrikas dagegen ist 2005 der zweithöchste in der SADC.

Kapitel 4: Ethnischer Pluralismus

4. Ethnische Fragmentierung – Stolperstein auf dem Weg zur Demokratie?

Ethnische Vielfalt gilt als signifikantes „Markenzeichen" des afrikanischen Kontinents. Eine ethnographische Veröffentlichung listet über 2000 dort angesiedelte, ethnische Gruppen und Untergliederungen auf[1]; andere Ausführungen gehen sogar von bis zu 3000 unterschiedlichen ethnischen Gemeinschaften aus. Während außerafrikanische Staaten fast ausnahmslos über eindeutige ethnische Mehrheiten verfügen, weisen subsaharische Länder zwar häufig auch eine Ethnie mit (relativen) Übergewicht auf, doch ebenso häufig besteht neben dieser Mehrheitsethnie eine zweite, fast gleich große, ethnische Gemeinschaft.

Obwohl ethnische Fragen primär anthropologischer Natur sind, besitzen sie in der Subsahara gleichzeitig weitreichende soziale und politische Relevanz. Die aus der ethnischen Vielfalt und vor allem aus dem Übergewicht einzelner Ethnien resultierende, demographische Heterogenität der Gesellschaften erschweren die Staaten-/ Nationen-Bildung und bedeuten für die Mehrheit der jungen, post-kolonialen Staaten eine drückende Bürde. Vor diesem Hintergrund nähren zahlreiche Beispiele aus der Subsahara die Befürchtung, ethnische Fragmentierung könne zur nachhaltigen Beeinträchtigung der demokratischen Entwicklung führen.

Die weit verbreitete Hypothese von dem - zumindest latent vorhandenem - Konfliktpotential in ethnisch segmentierten Gesellschaften mündet zugespitzt in die beunruhigenden Frage: "Liegen nicht in…. (den) Ländern Afrikas….bereits Voraussetzungen und Bedingungen vor, die zu einer „Ruandaisierung" der breiten Staatenzone zwischen der Sahara und dem Indischen Ozean…führen können?"[2]. Weitergehend werden die ethnische Zersplitterung und die damit in Zusammenhang gebrachte, politische Instabilität auch für die afrikanischen Entwicklungskrisen und die dort vorherrschende Armut verantwortlich gemacht[3].

Neuere, empirische Untersuchungen zu den Auswirkungen ethnischer Fragmentierung kommen indes zu einem wesentlich differenzierteren und stärker zurückhaltenden Urteil, als es bisher in vielen Veröffentlichungen der Fall war[4]. Dennoch bleiben die vielgestaltigen Auswirkungen ethnischer Vielfalt auf den Alltag in der Subsahara und der Einfluss von Ethnizität auf zahlreiche politische und nicht-politische Materien unübersehbar. Zwar kann ethnische Fragmentierung keineswegs als alleinige Ursache afrikanischer Fehlentwicklungen gelten,

---

[1] Olson, James S., The peoples of Africa. An Ethnohistorical Dictionary, Westport, Conn./ London 1996. Anmerkung: Ethnien besitzen sehr häufig eine komplizierte Untergruppenstruktur; Angaben zur Anzahl von Ethnien können daher je nach gewähltem Größenmaßstab beträchtlich variieren.

[2] Schatten, Fritz, Im Kerker des Négrisme, in: Hamburger Bildungsserver, Afrika: Ein Kontinent im Abseits, URL http://www.hamburger-bildungsserver.de/ethno/ruanda/ruanda-213.html 1998

[3] Bates, Robert H., Ethnicity and Development in Africa: A Reappraisal, in: American Economic Review, Vol. 90 (2000)7/ 2, S. 131-134.

[4] Bannon, Alicia/ Miguel, Edward/Posner, Daniel N., Sources of Ethnic Identification in Africa. (Afrobarometer Working Paper No. 44), Kapstadt/ Accra/ East Lansinng 2004.

doch ist das „ethnische Phänomen“ als häufiger oder zumindest beitragender Faktor bei misslungener oder retardierter Demokratisierung zu identifizieren.

4.1. Ethnien – afrikanisches Selbstverständnis oder Fremdbestimmung?

Die Begriffe „Ethnie“ und „Ethnizität“ sind vieldeutig und vage. Obwohl es nicht an wissenschaftlicher Beschäftigung mit der dieser Thematik mangelt, zeichnen sich die Wortbedeutungen durch eine prononcierte Unschärfe aus. Insbesondere die genaue Kennzeichnung, die präzise Benennung der Angehörigen und die räumliche Abgrenzung von Ethnien erweisen sich als ein fast aussichtsloses Unterfangen. „*The concept of an “ethnic group “ is inherently slippery*“[5].

Vereinfachend dargestellt ersetzen diese Begriffe inhaltlich die mittlerweile in Afrika oft als herabsetzend und daher als problematisch empfundenen Termini wie „Rasse“, „Stämme“, „Tribalismus“ und „Subnationalität“, ohne dass es jedoch zu einer klareren Definition der beiden Worte gekommen wäre[6].

Wissenschaftlich definiert sich eine Ethnie als eine (Groß-) Familie übergreifende Gemeinschaft von Personen beiderlei Geschlechts, die derselben Kultur angehören und die sich dieser Zugehörigkeit auch bewusst sind. Sprache, Gebräuche, Überlieferungen – das traditionelle Recht eingeschlossen – sowie gemeinsame Ahnen sind der Rahmen für den Zusammenhalt innerhalb einer ethnischen Gruppe. Durchgängige und unverzichtbare Merkmale einer Ethnie sind die Repräsentation durch einen Traditionsträger (König, Häuptling, Ältester) sowie die Fähigkeit zur biologischen Reproduktion. Zunehmend wird davon ausgegangen, dass außerdem auch weniger objektive Merkmale wie Kultur und Religion eine ethnische Gruppe definieren. Vor allem jedoch werden kollektive Identität, Zusammengehörigkeitsgefühl, wechselseitige Kommunikation innerhalb der Gruppe sowie die Vorstellung einer gemeinsamen „Abstammungsgemeinschaft“ als prägende Eigenschaften einer Ethnie angesehen[7]. Die Dichotomisierung zwischen „Wir“ und den „Anderen“ steht im Vordergrund. Mit Hilfe ihrer (teilweise askriptiven) Merkmale grenzt sich eine ethnische Gruppe gegenüber anderen Gruppen ab und bildet so ein in sich geschlossenes Interaktions- und Kommunikationsfeld. Die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gemeinschaft bietet den sozialen Handlungsrahmen, der auch im Afrika der Gegenwart die Lebenslagen eines großen Teils der Bevölkerung bestimmt.

---

[5] Fearon, James D., Ethnic and Cultural Diversity by Country, in: Journal of Economic Growth, Vol. 8 (2003), S. 214.

[6] Lentz, Carola, "Ethnizität", in: Mabe, Jacob E. (Hrsg.), Das kleine Afrika-Lexikon, Bonn 2004, S. 52.

[7] Dittmer, Stephanie, Die Politisierung der ethnischen Differenz. Ethnische Mobilisierung und Ethnopolitik in Estland seit der Perestroika (Dissertation 2003), S. 17. (URL http://web.doc.sub.gwd.de/ diss/2004/dittmer/ dittmer.pdf)

Einheitliche Siedlungsgebiete sind zur Bestimmung von Ethnien ungeeignet, denn ethnische Grenzen sind selten eindeutig; vielfach besteht eine ethnische Durchmischung. Ethnien sind auch keine starren Entitäten, wie es in der Literatur teilweise unterstellt wird. Afrikanische Gesellschaften zeichnen sich im Gegenteil durch eine hohe Mobilität aus: „*Africans have always been on the move*“[8]; über die Zeit haben sich ethnische Gruppen vielfach gespalten oder mit anderen Ethnien verschmolzen[9].

Obwohl ethnische Aufspaltung landläufig als ein genuin afrikanisches, seit Jahrhunderten bestehendes Phänomen gelten, sind nach weitgehender, wissenschaftlicher Übereinstimmung fast alle der heute in Afrika bekannten, ethnischen Gruppen erst während der Kolonialzeit entstanden. Missionare und Kolonialbeamte haben nach dieser Auffassung zur Ausführung ihres Auftrages (z.B. Bibelübersetzung in einheimische Sprachen) sowie zur Vereinfachung der ihnen aufgegebenen, flächendeckenden Verwaltung – und im Einklang mit ihrem ideologischen, sozialdarwinistisch geprägten Selbstverständnis einer rassischen Ordnung - europäisches „Denken in Stämmen“ mit nach Afrika gebracht. Oft wird in diesem Zusammenhang die Ansicht des britischen Historikers Iliffe zitiert: „*The British wrongly believed that Tanganyikans belonged to tribes; Tanganyikans created tribes to function within the colonial framework*”[10]. Iliffe stützt mit seiner Auffassung die Ansicht, bei der Zuordnung der Afrikaner zu „Stämmen“ hätten Kolonialbeamte (teilweise unbeabsichtigt) sogar völlig neue ethnische Gruppen „erfunden“[11]. Nicht zu übersehen ist jedoch auch ein gewisser Eigennutz der Afrikaner bei ihrer Anpassung an die koloniale Ordnung der indirekten Herrschaft (*indirect rule)*. Genehmen, lokalen Herrschern als „Verrichtungsgehilfen“ der kolonialen Verwaltung brachte sie eine Besoldung[12] und Rechte wie Steuererhebung und Gerichtsbarkeit ein[13].

Neuere Untersuchungen zur Genese subsaharischer, ethnischer Gemeinschaften versuchen zu belegen, dass Ethnien nicht nur ein von Europäern geschaffenes, ideologisches Konstrukt darstellen sondern durchaus einen genuin afrikanischen Ursprung aufweisen können. Diese Betrachtungsweise begreift ethnische Segmentierung nicht nur als eine Erscheinung innerhalb der schwarzafrikanischen Bevölkerung, sondern zeigt auch in Afrika vorhandene Rassenunterschiede auf, die - ohne europäische Einwirkung – unterschiedliche Denkweisen und

[8] Van Dijk, Han/ Foeken, Dick/ vanTil, Population mobility in Africa: An overview, in:De Bruijn, M./ van Dijk, R,/ Foken,D. (Hrsg.), Mobile Africa. Changing Patterns of Movement in Africa and beyond, Leiden 2001.
[9] Basedau, Matthias, Erfolgsbedingungen von Demokratien im subsaharischen Afrika. Ein systematischer Vergleich ausgewählter Länder, Opladen 2003, S. 149.
[10] Iliffe, John, A Modern History of Tanganyika, Cambridge 1979, S. 318. Zit. in: Krüger, Gesine, "this splendid old Zulu people" - Anfänge der Ethnisierung von Politik im südlichen Afrika., in: WERKSTATT-GESCHICHTE, 11. Jg. (2002) Bd 32, S. 59.
[11] Leonard, David K. / Straus, Scott, Africa's Stalled Development. International Causes & Cures, Boulder/ London 2003, S. 60.
[12] Bayart, Jean-Francois, The State in Africa: The Politics of the Belly, London/ New York 1993, S.51.
[13] Krüger, Gesine, "this splendid old Zulu people" - Anfänge der Ethnisierung von Politik im südlichen Afrika, in: WERKSTATTGESCHICHTE, 11. Jg. (2002) Bd 32, S. 63.

die Entstehung ethnischer Gruppen bewirken. Unter anderen wird Sansibar mit seinen „arabischen“ und „afrikanischen“ Bevölkerungsanteilen als Beweis für diese Ansicht herangezogen[14].

Ungeachtet der unterschiedlichen Betrachtungsweisen zur Entstehung von Ethnien in Afrika bleibt es eine Tatsache, dass sich Afrikaner mehrheitlich und unabhängig von ihrem Bildungsgrad ethnisch definieren. In diesem Kontext ist von politischer Relevanz, dass die Begriffe „Ethnie“ und „Nation“ teilweise inhaltlich übereinstimmen (Ziff. 4.3). Teilweise erleichtert diese Übereinstimmung die Nationenbildung; im Falle der Subsahara überwiegen jedoch die Unvereinbarkeiten beim Aufbau und der Demokratisierung der neu gegründeten Staaten.

4.1.1. Ethnische Identifikation

Kennzeichnend für eine ethnische Gruppe ist ihre Fähigkeit, Personen von unterschiedlichem Sozialstatus in ihre Gemeinschaft einzubinden und sie ihren Regeln zu unterwerfen. Als Institution ist die ethnische Gruppe zwar keine a priori nach außen gerichtete Interessenvertretung ihrer Mitglieder, doch wird sie häufig so wahrgenommen. Der vorhandene Gruppenzwang und die fast immer vorhandene Konkurrenzsituation zu anderen Gemeinschaften erleichtern eine politische Mobilisierung der Mitglieder, die wiederum die tatsächlichen oder auch nur vorgeblichen Interessen der Gruppe (und die ihrer Führer) befördert. Der Erhalt und ggf. der Ausbau vorhandenen (wirtschaftlichen) Einflusses in der Gesamtgesellschaft stehen bei diesen Interessen im Vordergrund. Das Ausmaß politischer Mobilisierung von Ethnien wird wechselseitig vom Verhältnis der ethnischen Gemeinschaften untereinander und dem Verhältnis der einzelnen Gruppe zur Gesamtgesellschaft (eines Staates) bestimmt.

Nicht zuletzt beeinflussen die Binnenverhältnisse der Ethnien das Verhalten ihrer Glieder. Einen Schlüssel zu diesen Binnenverhältnissen liefert die ethnische Identität, die zwar in Afrika weitgehend „ererbt“ wird, aber dennoch einer Validierung bedarf und sich durch eine ethnische „Signalgebung“[15] ausdrücken muss. Die „im Wechselspiel von Selbstidentifikation und Fremdeinordnung“[16] entstandene Identität erklärt einerseits den in den ethnischen Gemeinschaften anzutreffenden Gruppenzwang und andererseits die kollektive und individuelle Abgrenzung gegenüber anderen ethnischen Gruppierungen. Für ethnische Gruppen stellt beides - Gruppenzwang wie auch Abgrenzung nach außen - eine letztlich existenzielle Grundbedingung dar. Ethnische Identität kann von ihrem Verständnis her exklusiv sein oder nur eine Identität neben anderen. Dieses verschiedenartige Identitätsverständnis ist insofern politik-relevant, als es einen Hinweis auf das Zusammenleben in einem Staat liefern kann: je

[14] Glassman, Jonathan, Slower than a Massacre: The Multiple Sources of Racial Thought in Colonial Africa, in: American Historical Review, Vol. 109 (2004)/ 3.
[15] Yinger, Milton J., Ethnicity. Source of Strength? Source of Conflict?, Albany/ N.Y. 1994, S. 141.
[16] Wegemund, Regina, Politisierte Ethnizität in Mauretanien und Senegal. Fallstudien zu ethnisch-sozialen Konflikten, zur Konfliktentstehung und zum Konfliktmanagement im postkolonialen Afrika, Hamburg 1991, S.20.

weniger exklusiv das Identitätsverständnis, desto wahrscheinlicher ein geregeltes und friedvolles Nebeneinander verschiedener Ethnien in einem Staat. Mauritius und die D.R. Kongo sind gegensätzliche Beispiele für diese These.
Ethnische Identifikation ist keineswegs unflexibel. Sie hängt entscheidend von der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung ab. In diesem Kontext wirkt sich auch Bildungsstand und berufliche Tätigkeit aus, die stärker als Geschlecht und Alter auf die ethnische Identifikation Einfluss nehmen. Gleichermaßen wurde nach Gründung der afrikanischen, postkolonialen Staaten bzw. nach deren Entlassung in die Unabhängigkeit eine steigende ethnische Identifikation festgestellt[17]. Schließlich kann auch das demographische Umfeld die ethnische Identifikation beeinflussen. Eine Untersuchung in Südafrika hat ergeben, dass in Regionen mit homogener ethnischer Bevölkerung eine starke ethnische Identifikation vorherrscht wie in der Provinz Kwa Zulu Natal, deren Bewohner sich überwiegend als Zulu definieren. Hingegen überwiegt in bevölkerungsreichen Gebieten mit vorwiegend urbaner Struktur und ethnischer Durchmischung wie in den Industriegebieten des Landes (z.B. in Soweto) die Identifikation als „Schwarzer“ oder als „Südafrikaner“[18]. Obwohl eine Studie des Afrobarometers diesen Befund stützt (34% der Befragten in Südafrika definieren sich danach primär rassisch und nur 17% ethnisch[19]), lässt dieses Ergebnis nicht den generellen Schluss zu, mit fortschreitender Industrialisierung oder Urbanisierung der Bevölkerung nehme der Einfluss ethnischer Bindungen ab: In Botsuana, dem Staat mit einem der höchsten Urbanisierungsgrade in der SADC, überwiegt bei 92% der Befragten die ethnische Identifikation.
Die zitierte Studie des Afrobarometers belegt den hohen Stellenwert ethnischer Identifikation in der Selbsteinschätzung der Befragten. Etwa ein Drittel der Befragten in den neun untersuchten Staaten definieren sich primär als Mitglied einer ethnischen Gemeinschaft. Doch variieren die Ergebnisse von Land zu Land, und die berufsbezogene Identifikation besitzt insgesamt einen noch höheren Stellenwert (durchschnittlich ca 40% gegenüber 31% ethnische Identifikation).
Dessen ungeachtet stellt ethnische Identifikation eine wichtige politische Einflussgröße dar. Die zwei wesentlichen Inhalte ethnischen Bewusstseins - Gruppenzwang und Abgrenzung – erleichtern die politische Instrumentalisierung dieses Bewusstseins und werden nicht selten auch dazu missbraucht. Diese Beobachtung legt die Erkenntnis nahe, dass ein Staat und seine Institutionen die kompromisslose Gleichstellung aller Ethnien anstreben müssen, um mittels einer vollständigen, gleichberechtigten Emanzipation aller ethnischen Gruppierungen in die Gesamtgesellschaft negative Auswirkungen ethnischen Bewusstseins in der Politik zu vermeiden.

[17] Yinger, Milton J., Ethnicity. Source of Strength? Source of Conflict?, Albany/ N.Y. 1994, S. 147.
[18] Horowitz, Donald L., A Democratic South Africa?, Berkely 1991, S.50ff, zit. in: ebenda, S. 141.
[19] Bannon, Alicia/ Miguel, Edward/Posner, Daniel N., Sources of Ethnic Identification in Africa. (Afrobarometer Working Paper No. 44), Kapstadt/ Accra/ East Lansinng 2004, S.4 (Urbanisierungsdaten von 2001).

4.1.2. Ethnische Fragmentierung und Demokratisierung

Beim Nachgehen der Frage, ob ethnische Segmentierung den Demokratisierungsprozess behindert und nachteilige Entwicklungen in Gesellschaften (militante Konflikte oder unbefriedigendes, wirtschaftliches Wachstum) fördert, wird ein die ethnische Homogenität oder Heterogenität messender Indikator herangezogen. Ein solcher Indikator ist der *Ethnische Fragmentierungsindex* (*FTI*), der sich ähnlich dem Index der Dispersion von Parteiensystemen nach Laakso/ Taagepera berechnet. Überwiegend wird jedoch der von Fearon und anderen

Ethnische Vielfalt der SADC-Staaten (Tab. 4.1)

	Zahl d. Ethnien[1]	Ethn. Fraktionalisierung[2]	Ethniendominanz (größte Ethnie…)		Zahl d. Ethinien[1]	Ethn. Fraktionalisierung[2]	Ethniendominanz (größte Ethnie…)
Angola	11	0,756	>20%	Mosambik	20	0,765	>20%
Botsuana	6	0,351	>50%	Namibia	13	0,724	um 50%
DR Kongo	200	0,933	>20%	Sambia	17	0,726	>20%
Lesotho	2	0,255	>50%	Simbabwe	9	0,366	>50%
Madagaskar	18	0,861	<20%	Südafrika	11	0,88	<20%
Malawi	11	0,829	>20%	Swasiland	3	0,28	>50%
Mauritius	4	0,632	>50%	Tansania	27	0,953	<20%

Quelle: CIA –The World Factbook und anderen Quellen, [1] Ethnologue (URL http://www.ethnologue.com); [2]Nach Fearon, James D., Ethnic and Cultural Diversity by Country, in: Journal of Economic Growth, Vol. 8 (2003), S.195-222.

genutzte *Fraktionalisierungsindex* (*F*) herangezogen, mit dem sich eine von Null bis Eins reichende Wahrscheinlichkeit ausdrückt, dass zwei in einem Lande willkürlich ausgewählte Menschen einer unterschiedlichen Ethnie angehören[20]. Die Fraktionalisierungsindices der SADC-Staaten streuen sehr weit (Tab.4.1); von daher besteht durchaus die Möglichkeit eines erheblich von Staat zu Staat varierenden ethnischen Einflusses.

Basedau jedoch stellt in seiner Untersuchung zur ethnischen Fragmentierung die „begrenzte Erklärungskraft einer quantitativen Annährung an den Gegenstand (Demokratieentwicklung)“ fest[21] und verweist darauf, dass sich eine positive Demokratieentwicklung bei ethnischer Homogenität zwar tendenziell nachweisen lässt (z.B. in Botsuana), dass aber in seiner repräsentativen Stichprobe von 12 afrikanischen Staaten auch Autoritarismusfälle bei geringer ethnischer Heterogenität (z.B. in Swaziland) zu verzeichnen sind. So deuten auch die Ergebnisse des Afrobarometers in acht der SADC-Staaten keine direkte und vor allem keine proportionale Abhängigkeit der Demokratiezufriedenheit von vorhandener ethnischer Frag-

[20] Fearon, James D., Ethnic and Cultural Diversity by Country, in: Journal of Economic Growth, Vol. 8 (2003), S.195-222.

[21] Basedau, Matthias, Erfolgsbedingungen von Demokratien im subsaharischen Afrika. Ein systematischer Vergleich ausgewählter Länder, Opladen 2003, S.152, (Klammerergänzung durch d. Verfasser)

mentierung an (Tab. 4.2). Unterstellt man Demokratiezufriedenheit als eine wesentliche Vorbedingung (neben anderen) für erfolgreiche Demokratisierung, so ist insoweit keine signifi-

Ethnische Fragmentierung und Demokratiezufriedenheit (Tab.4/2)

	Ethnische Fragment.	Demokr. Zufr. 99-01/ 02-03		Ethnische Fragment.	Demokr.Zufr. 99-01/ 02-03
Botsuana	0,351	75/ 65	**Namibia**	0,724	61/ 70
Lesotho	0.255	38/ 48	**Sambia**	0,726	60/ 55
Malawi	0,829	58/ 45	**Südafrika**	0,88	55/ 42
Mosambik	0,765	- / 55	**Tansania**	0,953	61/ 60

Quelle: Afrobarometer[22] und Fearon[23].

kante Korrelation zwischen Demokratieentwicklung und ethnischer Fragmentierung gegeben. Doch sind in die Einschätzung des ethnischen Pluralismus in Afrika die zahlreichen, durch ethnische Gegensätze bedingte Sekundäreffekte wie Nepotismus und die Neigung zu virulenten Konflikten mit einzubeziehen, die sich demokratiehemmend auswirken. Erst das Zusammenwirken sozialer, wirtschaftlicher, religiöser und ethnischer Faktoren begründet die von Basedau gesuchte „Erklärungskraft" für die Demokratieentwicklung.

4.2. Ethnizität und Tribalismus – politische Legate der Kolonialzeit ?

In engem Zusammenhang mit den Begriffen „Ethnie", „Ethnos" oder „ethnische Gemeinschaft" stehen die mit verschiedenen Funktionen und Bedeutungen belegten und nicht weniger schwammigen oder umstrittenen Begriffe der „Ethnizität" und „Ethnisierung". Während der Begriff „Ethnie" eine Gruppe mit einer von innen und/ oder von außen zugeschriebenen gemeinschaftlichen Identität bezeichnet, charakterisiert der aus dem Englischen stammende Begriff „Ethnizität" nach einem gewissen Bedeutungswandel heute vorwiegend die Beziehungen zwischen ethnischen Gruppen, die Abgrenzung dieser Gruppen von einander eingeschlossen. Der gesellschaftliche, wirtschaftliche, politische und historische Kontext, in dem diese Beziehungen ablaufen, ist dabei zu berücksichtigen. Ethnizität kann aus dieser Sicht als „dynamischer ethnosbezogener Handlungsrahmen" verstanden werden[24].

Der Begriff der „Ethnisierung" beschreibt den Vorgang der Politisierung von Ethnizität, wie sie durch Bildung klientelistischer Netzwerke und politische Mobilisierung ethnischer Gruppen entsteht. Dazu gehört auch die Umwidmung inhaltlich andersartiger Politikfelder in solche mit ethnischem Bezug. Die Phänomene „Ethnizität" und „Ethnisierung" führen zur weit verbreiteten Auffassung, dass „afrikanische Gesellschaften eher in ethnische Gruppen unter-

[22] Afrobarometer, Briefing Paper No. 9 (Democracy and Electoral Alternation: Evolving African Attitudes), April 2004, S.5.
[23] Fearon, James D., Ethnic and Cultural Diversity by Country, in: Journal of Economic Growth, Vol. 8 (2003), S.195-222.
[24] Hirschberg, Walter (Hrsg.), Neues Wörterbuch der Völkerkunde, Berlin 1988, S.127.

teilt als in soziale Klassen stratifiziert sind“[25]. Angesichts der umfangreichen Literatur zur Thematik der Ethnizität wird häufig aus dem Auge verloren, dass die wissenschaftliche Beschäftigung mit dieser Materie erst erfolgte, als Ende der sechziger/ Anfang der siebziger Jahre Fehlentwicklungen in multi-ethnisch strukturierten Staaten unübersehbar wurden[26].
In die Erörterung der „Ethnizität“ wird häufig der Begriff „Tribalismus“ eingeführt, der im wissenschaftlichen und populären Sprachgebrauch fast synonym mit dem Begriff „Ethnizität“ verwandt wird. Die Nähe dieser beiden Begriffe und ihre politische Relevanz drückt Medard mit seiner Tribalismus-Definition aus: „Im Regelfall ist das, was wir *Tribalismus* nennen, das sichere Anzeichen für das Vorhandensein eines Zentrums, wenn nicht sogar eines Staates, dessen Führung und Kontrolle den Antrieb für die politische Mobilisierung ethnischer Gruppen darstellt“[27]. Doch während Ethnizität wertfrei die Formen sozialer und politischer Identität beschreibt, wird Tribalismus abwertend mit ethnischem Klientelismus und Neopatrimonialismus in Zusammenhang gebracht und erhält damit eine überwiegend negative Konnotation.
Ethnizität ist nicht nur als eine eindimensionale, ethnologisch bedingte Entwicklung zu charakterisieren. Der virulente Gegensatz der sich in der D.R. Kongo gegenüberstehenden Gruppen der Hema und Lendu zeigt die Komplexität, die das Konstrukt „politisierte Ethnizität“ ausmacht. Beide Ethnien sprechen dieselbe Sprache, unterscheiden sich aber hinsichtlich ihrer Erwerbsgrundlage. Die einen gelten als Viehzüchter, die anderen als Ackerbauern. „Die Hema werden für reicher gehalten als die Lendu“[28]; der vordergründig ethnische Konflikt hat damit eine deutliche, sozioökonomische Komponente. Indessen werden die unterschiedlichen Erwerbsgrundlagen (mit ihren ungleichen Erträgen) nur fälschlich unterstellt, denn auch die Hema sind wie die Lendu überwiegend Ackerbauern. Tatsächlich haben sich Klientelgruppen gebildet, die um Ressourcen konkurrieren und zu deren Selbstverortung „das Beharren auf ethnischen Identitäten mit erfundenen Traditionen und stereotypisierten Differenzierungsmerkmalen, ideologisch aufgeblasenen Halbwahrheiten und propagandistisch ausgeschlachteten Forschungshypothesen von Vorgestern“[29] gehört. Obwohl es in dem Konflikt vorrangig um den Ressourcen sichernden Zugang zur Macht geht, wird Ethnizität in den Vordergrund gestellt.
Die Berufung auf ethnische Identität gilt in Afrika immer noch als die Erfolg versprechende und Ressourcen-Teilhabe gewährleistende Vorgehensweise.Die Ursprünge der Ethnisierung afrikanischer Politik gehen auf die Kolonialzeit zurück, in der vielfach nach dem Grundsatz „Divide et Impera“ gehandelt wurde und einzelne, (genehme) ethnische Gruppen bevorzugt

[25] Michalon, Thierry, Sieben Säulen für Afrika, in: Le Monde Diplomatique, v. 12. 12. 2003.
[26] „Ethnicity“ wurde als Begriff erstmalig 1972 im *Oxford English Dictionary* aufgenommen.
[27] Medard, Jean-Francois, The Historical Trajectories of the Ivorian and Kenyan States, in: Manor, James, Rethinking Third World Politics, London/ New York 1991, S. 196.
[28] Human Rights Watch, Ethnic Strife: Hema against Lendu, 2001, URL. http://www.hrw.org/reports/ 2001/drc/ drc0301-06.htm (Std. 22.5.2004).
[29] Link, Nikolei, Mythos und Realität. Ethnizität und der Kampf und Ressourcen in der DR Kongo, in: afrika süd, 6/ 03, S. 21ff.

behandelt wurden. Mit der Besetzung von Positionen in den für die nachkoloniale Periode wichtigen Strukturen - wie dem Militär und der Verwaltung - durch Angehörige favorisierter Ethnien stellten die Kolonialverwaltungen beabsichtigt oder unbedacht die Weichen für die spätere Ethnisierung afrikanischer Politik. Die Auswirkungen zeigten sich bald nach der Unabhängigkeit, als viele der bis dahin (in den Befreiungsbewegungen) bestehenden Koalitionen zerbrachen und die daraus resultierenden Zentrifugalkräfte die Funktions- und Überlebensfähigkeit der neuen Regierungen bedrohten. Der Desintegrations-Prozess schloss auch die Politiker mit ein, die als „Erben der kolonialen Führung“[30] Schlüsselstellungen im Staat besetzten. In dem wachsenden Wettbewerb um Ressourcen und in den zunehmenden Konflikten zwischen ethnischen Gruppen oder anderen regional orientierten Interessengruppen positionierten die Politiker sich entlang neu entstandener Konfliktlinien und versuchten auch, durch die Politisierung der ethnischen Gruppen ihre Macht zu behaupten oder auszubauen. Bewusst versuchten sie, die ethnischen Loyalitäten zustärken, um einer beginnenden Klassenorientierung der politischen Gesellschaft entgegenzuwirken, die sie als eine Bedrohung ihrer politischen Macht ansahen[31].

Dem Entstehen politisierter Ethnizität in den nachkolonialen Staaten steht keineswegs die Beobachtung entgegen, dass das Zusammenleben innerhalb ethnischer Gemeinschaften als grundsätzlich „entpolitisiert“ verstanden wird. Die wechselseitige Verpflichtung zum Erbringen gemeinschaftlicher Dienstleistungen, die den weitgehend auf verwandtschaftlichen Beziehungen beruhenden Zusammenhalt ethnischer Gruppierungen prägt, ist die „*conditio sine qua non*“ der Gemeinschaften. Insoweit bieten sich keine konkreten Wahlmöglichkeiten zur Gestaltung der Zukunft der Ethnie. Doch ist Ethnizität nach außen gerichtet, und die Politik des Staates ist im Gegensatz zu den internen Handlungsweisen des ethnischen Mirokosmos stark konfliktträchtig. Anders als innerethnische, auf Harmonie zielende Verhaltensweisen begünstigt und instrumentalisiert die staatliche Politik die Rivalität zwischen einzelnen (ethnischen) Gruppen, „die sich die in armen Gesellschaften besonders faszinierenden Attribute der Macht anzueignen versuchen“[32].

Vorrangiges Ziel ethnisierter Politik ist die Einforderung und Sicherung materieller Vorteile für eine einzelne ethnische Gruppe. Auch die Verteidigung ihrer kulturellen und ethischen Werte kann ein ethnisch motiviertes, politisches Anliegen einer Gemeinschaft darstellen. Beide Formen ethnisierter Politik sind in Afrika zu beobachten. Vielfach sind beide Aspekte vermischt, doch die Teilhabe an den in der Regel knappen, wirtschaftlichen Ressourcen des Staates ist letztlich auch dann der entscheidende Antrieb, wenn ökonomische Ziele nur unterschwellig artikuliert werden.

---

[30] Alao, Abiodun/ Olonisakin, Funmi, Post Cold War Africa: Ethnicity, Ethnic Conflict and Security, in: Oyebado, Abebayo/ Alao, Abiodun (Hrsg.), Africa after the Cold War. Changing Perspectives on Security, Trenton, Ohio/ Asmara/ Eritrea 1998. S.121.

[31] Ake, Claude, Democacy and Development in Africa, Washington, D.C. 1996, S. 5.

[32] Michalon, Thierry, Sieben Säulen für Afrika, in: Le Monde Diplomatique, v. 12. 12. 2003.

Ein Beispiel für eine die staatliche Einheit und die Demokratie bedrohende Auswirkung ethnisierter Politik bietet Uganda. Sowohl der Staatsstreich Idi Amins 1971 wie auch der Bürgerkrieg 1981-1986 und die seit 1987 andauernden Aufstände im Norden des Landes haben weitgehend ihre Ursache in der ethnischen Polarisierung Ugandas. Die im Konflikt-Vorfeld entstandenen oder bereits vorhandenen, latenten ethnischen Spannungen wurden jedoch erst spürbar und verstärkten sich bis zur Virulenz, als eine wirtschaftliche Depression eintrat. Die amtierenden Regierungen waren nicht in der Lage, die auf ungleicher Ressourcenverteilung und den Kampf um Macht und Wohlstand beruhenden, ethnischen Spannungen zu beheben. Die *Frente de Libertação de Moçambique* Frelimo sah in den negativen Auswirkungen ethnisierter Politik in Uganda und in anderen afrikanischen Staaten ein Hindernis auf dem Weg zu einer revolutionären Volksdemokratie. Ihr Programm forderte explizit die Abwendung vom Tribalismus, um die Nationenbildung nicht zu behindern[33]. Aus diesem Grund wurden auch in der 1980 in Mosambik durchgeführten Volkszählung keine Angaben zur ethnischen Identität erhoben. Erst 1997, nach erfolgten demokratischen Fortschritten, gestattete ein erneuter Zensus die Einordnung der Bevölkerung nach ethnischen Kriterien und identifizierte fünf große Sprachgruppen im Lande sowie weitere mosambikanische und „andere ausländische“ Sprachen[34].

Als Triebfeder der Ethnizität in der Subsahara gilt überwiegend der kollektive, auf möglichst weitgehende Ressourcenteilhabe gerichtete Eigennutz der Ethnien. Viele Beobachtungen zur Ethnizität untermauern diesen Eindruck, doch sind die Gründe für das Entstehen von Ethnizität häufig differenzierter. Indes bietet auch die in Afrika stets schnell getroffene Schuldzuweisung an die ehemaligen Kolonialmächte für sich genommen keine ausreichende Erklärung, wenngleich sie nicht gänzlich unbegründet ist. Ein entscheidender Grund ist in der wenig ausgeprägte Klassen-Stratifizierung der afrikanischen Gesellschaft und damit im Fehlen klassenbedingter, sozioökonomischer Konfliktlinien zu finden. Diese defizitäre, gesellschaftliche Konstellation trägt insoweit zur Entstehung ethnisierter Politik bei, als sie die Umwidmung von *de facto* sozioökonomischen in ethnisch bestimmte Politikfelder begünstigt. Sie fördert somit Konflikte um die Ressourcenverteilung entlang ethnischer Cleavages. Ungeachtet der Motive werden Ethnizität und die Politisierung ethnischer Gegensätze Konstanten in der Politik afrikanischer Staaten bleiben, solange keine neuen gesellschaftlichen, den ethnischen Einfluss zurückdrängenden Entwicklungen in Afrika Platz greifen.

[33] Mazula, Brazao, Mozambique: The Challenge of Democratization, in: Gyimah-Boadi, E. (Hrsg.), Democratic Reform in Africa. The Quality of Progress, Boulder/ London 2004, S. 188.
[34] Portugiesisch ist Amtssprache in Mosambik.

4.3. Nationenbildung und Nationalismus im Kontext ethnischer Vielfalt

Nation und Nationalismus, ethnische und Minderheiten-Fragen eingeschlossen, sind bestimmende Fundamente für den Bestand von Staaten. In westlichen Demokratien sind diesen Begriffen innewohnende Problemstellungen, unterschiedliche und zeitlich variierende, jedoch weitgehend zufrieden stellende Antworten gefunden worden. In Afrika hingegen harren die durch diese Begriffe markierten politischen Grundfragen noch weitgehend ihrer Lösung. In diesem Kontext sind die dort flächendeckend vorhandenen, ethnischen Beziehungen ein maßgeblicher Teil des Problems. Die Befürchtung ist nicht ausgeräumt, ethnisches Bewusstsein sowie eine auf die Gesamtgesellschaft gerichtete Identifikation könnten einander ausschließen und das Zusammenleben in einem Staat belasten.

Doch ist eine negative Entwicklung aufgrund der ethnischen Verhältnisse keineswegs zwangsläufig. Beide Verhaltensmuster, ethnisches Bewusstsein und eine gesamtgesellschaftliche Identifikation, können durchaus miteinander vereinbar sein und sich sogar synergetisch ergänzen. Dieser Glaube an die friedliche Koexistenz unterschiedlicher ethnischen Identitäten drückt sich im Motto der Feierlichkeiten 1994 zur Amtseinführung des südafrikanischen Präsidenten aus: „*One nation, many cultures*".

Das für die postkolonialen Staaten der Subsahara existenzielle „*state- and nationbuilding*" setzt zwingend die Ausbildung eines Nationalismus voraus, einer kollektiven auf Staat und Nation gerichteten Identität der Bürger. Dabei bezeichnet der Begriff „Nationalismus" (*nationalism*) in der englischsprachigen Literatur im Gegensatz zur deutschen, heute negativen Konnotation des Wortes die Loyalität des Staatsbürgers gegenüber der Nation. Weitergehend wird in Afrika zwischen der Loyalität gegenüber dem Staat als staatsbürgerlichem Nationalismus (*civic nationalism*) und der Loyalität gegenüber der Nation als ethnischem Nationalismus (*ethnic nationalism*) unterschieden[35].

Die Differenzierung zwischen diesen zwei Ausprägungen von Nationalismus ist einem deutschen Beobachter nicht ohne weiteres eingängig, und trotz der zwischen ihnen bestehenden Wechselbeziehungen weisen Nationalismus und Staatsbürgerschaft zudem unterschiedliche Begriffsinhalte auf. Staatsbürgerschaft als Grundlage staatsbürgerlichen Nationalismus führt überdies nicht zwangsläufig zur Loyalität gegenüber dem Staat; sie ist jedoch – normativ und empirisch - die wichtigste Vorbedingung, dass sich der Einzelne einem Staat zugehörig empfindet und die Regeln des Zusammenlebens in diesem Staat annimmt. Zugleich garantiert die Staatsbürgerschaft eines demokratischen Staates dem Einzelnen die uneingeschränkte Inanspruchnahme der Bürgerrechte. Umgekehrt entbehrt der demokratische Staat einer oder sogar der entscheidenden Grundlage, wenn der Staatsbürgerstatus zu keinem demokratischen Grundkonsens oder zu keiner „Minimal-Loyalität" führt und die Bürgerrechte nicht durch das Staatsvolk in Anspruch genommen werden.

[35] Connor, Walker, A Primer for Analyzing Ethnonational Conflict, in: Giannokos, S.A, (Hrsg.), Ethnic Conflict. Religion, Identity; and Politics, Athens/ Ohio 2002, S.24.

In Europa formten sich soziale Klassen als Folge der Industrialisierung, der Verstädterung und der damit verbundenen Auflösung des traditionellen, gesellschaftlichen Zusammenhalts. Die in diesem Prozess entstandenen Interessensgegensätze und das Streben nach sozio-ökonomischer und politischer Gleichheit gaben dem demokratischen, staatlichen Handeln die erforderliche Legitimität. Diese Legitimität schuf in den europäischen Demokratien die Grundlage für einen individuell und kollektiv praktizierten Nationalismus – Nationalismus verstanden als Identifikation mit dem Staat, seinen Institutionen sowie mit seinem Staatsvolk, dessen geregeltes Zusammenleben dieser Staat gewährleisten soll.
Die Geschichte in der Subsahara hat einen völlig andersartigen Verlauf genommen. Die historisch bedingten Rahmenbedingungen dort unterscheiden sich maßgeblich von denen Europas (und Amerikas). So bestanden in der afrikanischen Geschichte bisher nie politisch wirksame, in Klassen gegliederte Gesellschaften. Damit entfiel der Zwang, Spannungen und Konflikte zwischen unterschiedlichen sozialen Gruppen lösen zu müssen bei gleichzeitiger Vermeidung staatsschädigender Maßnahmen. Anstelle der fehlenden Klassen-Stratifizierung der Gesellschaft wirkt im heutigen Afrika noch immer, wenn auch nicht durchgängig, die ethnische Zugehörigkeit. Am Beispiel Nigerias zeigt Ake[36], dass bei dieser Selbstidentifikation Nationalität und Staatsangehörigkeit von nachrangiger Bedeutung bleiben. Die mangelnde Identifikation mit dem Staat hat nachteilige Folgen für dessen Legitimation. In diesem Kontext schafft die Projizierung der Loyalitäten auf ethnische Gemeinschaften, die andererseits auch als „Keimzellen" des Staates wirken könnten, keinen Ersatz für staatsbürgerliches „Wir-Gefühl" und das Eintreten für den Staat. Auch das Selbstverständnis ethnischer Gruppen als bewusster, wenn auch abgegrenzter Teil des Staates ändert nichts an diesem Defizit, sondern vergrößert in der Regel das Problem. Von daher erklären sich die Bemühungen der jungen, postkolonialen Staaten Afrikas, neben dem „*statebuilding*" gleichzeitig ein „*nationbuilding*" zu forcieren, das vor allem auf ein auf die Gesamtgesellschaft des Staates gerichtetes, kollektives Identitätsbewusstsein zielt – ein Zusammengehörigkeitsgefühl, das in Afrika mit seinen multi-ethnischen Gemeinschaften Gesellschaften und seiner willkürlichen Grenzziehung zwar ursprünglich nicht vorhanden war, wohl aber bereits im Vorgriff auf die Realitäten vielfach Eingang in die Ideologie der afrikanischen, „nationalen" Befreiungsbewegungen gefunden hatte.
Während das *„nationbuilding*" in fast allen SADC-Staaten dem Hegemonieanspruch einer Mehrheitsethnie oder einer dominanten ethnischen Gruppe Rechnung tragen muss, gilt Mauritius mit seinen vier Ethnien als Musterfall für gelungenen „pan-ethnischen" Nationalismus: „*(Mauritus) is in the process of developing a common set of supra-ethnic, national myths and*

[36] Ake, Claude, Democacy and Development in Africa, Washington, D.C. 1996, S. 67.

symbols which is invested with meaning and relevance by the bulk of the population"[37]. Auf dieses Bild des Nationalismus, der ethnische Unterschiede überbrückt und eine übergreifende Identität schafft, baut die Hoffnung auf ein konfliktfreies Zusammenleben in fast allen Staaten der Subsahara.

Unabhängigkeitskämpfe und die massiven Bemühungen des „*nationbuilding*" in der unmittelbaren, nachkolonialen Periode zeitigten Anfangserfolge beim Entstehen eines staatsbürgerlichen Nationalismus (*civic nationalism*). Von den siebziger Jahren an gewann jedoch der ethnische Nationalismus (*ethnic nationalism*) zunehmend die Oberhand. Mangelnde, staatliche Fürsorge, der Verfall staatlicher Autorität und Machtmissbrauch lösten diese Entwicklung aus, die sich in extremen Fällen wie in der D.R. Kongo, Liberia und Somalia in Sezessionsbewegungen entlud, die zur existenziellen Bedrohung des Staates bzw. zu dessen Auflösung führte[38].

Afrikanismus, ein exkludierender, (schwarz-)afrikanischer Nationalismus, ist eine in ihren Auswirkungen weiterreichende Form des ethnischen Nationalismus. In Südafrika war Afrikanismus über Jahrzehnte bis 1959 das offizielle Credo des *African National Congress* ANC. Mittlerweile spielt dieser die Realitäten ausblendende Entwurf kaum noch eine Rolle im politischen Diskurs um die „nationale Frage" der „*rainbow nation*". Stattdessen stehen vier divergierende Entwürfe in der Diskussion, die sich mit den Leitworten „ multinationaler Staat", „Vier-Nationen-Staat", „Zwei-Nationen–Staat" und „ Ein-Nation-Staat" charakterisieren lassen[39]. Eine klare politische Linie des „*nation building*" hat sich in Südafrika jedoch noch nicht herausgebildet. Der Prozess verläuft schleppend und gibt zu der Besorgnis Anlass, dass „ein guter Teil der multikulturellen („Regenbogen"-)Metaphorik nur bloßes Ornament ist"[40].

Der bestehende Identitäts-Dualismus und daraus resultierende, abträgliche Loyalitäts-Prioritäten führten im Post-Apartheids-Südafrika neben anderen Ansätzen zum Nachdenken über eine „doppelte Staatsbürgerschaft", die parallel eine staatsbürgerliche (*civic*) und eine ethnische (*ethnic*) Staatsangehörigkeit beinhalten sollte[41]. Mit diesem Ansatz sollte den Folgen ethnischer Divergenz vorgebeugt und politischen Schwierigkeiten begegnet werden. Dieser idealistisch geprägte Entwurf war in der Realität innerstaatlichen Zusammenlebens und aufgrund weitgehender Unvereinbarkeit der beiden Rechts-Institute zum Scheitern verurteilt. Dennoch liegt dem Konzept ein richtiger Gedankengang zugrunde: Es müssen Lösungen gefunden werden, damit ethnische Loyalitäten im Prozess der (ethnienübergreifen-

[37] Eriksen, Thomas Hyland, A non-ethnic State for Africa? 1999, S. 52f zit.in: "Kymlicka,Will, Nation-Buildind & Minority Rights: Comparing Africa & the West, in: Berman, Bruce/ Eyoh, Dickson/ Kymlicka, Will (Hrsg.), Ethnicity & Democracy in Africa, Athens 2004, S. 65.
[38] Pampallis, John, Building a Nation, in: Indicator South Africa, Vol 12 (1995)/ 3, S. 25.
[39] Alexander, Neville, Südafrika. Der Weg von der Apartheid zur Demokratie., München 2001, S. 44ff.
[40] Ebenda, S.96.
[41] Gyimah-Boadi, E., Africa: The Quality of Political Reform, in: Gyimah-Boadi, E.(Hrsg.), Democratic Reform in Africa. The Quality of Progress, Bolder/ New York 2004, S.21.

den) Nationenbildung und Staatsbildung nicht den Weg zu einer auf Nation und Staat bezogenen Loyalität verbauen.

Ein Mindestmaß staatsbürgerlichen Bewusstseins und eine (Minimal-)Loyalität der Staatsbürger sind in jedem Fall unverzichtbar, damit sich eine Gesellschaft als demokratischer Staat formieren und behaupten kann. Loyalitäts-Konflikte im Gefolge ethnischer Auf-(bzw. Zer-)gliederung würden anderenfalls die Entwicklung des Staates behindern und im schlimmsten Fall den völligen Staatsverfall verursachen. So war in Ländern mit unterschiedlicher, ethnischer Bevölkerung und deutlichen, sozioökonomischen Problemen der Staatenbildung und parallel dazu dem Demokratisierungsprozess immer dann ein gewisser Erfolg beschieden, wenn eine kollektive, nationale Loyalität begründet und damit ethnischen Auseinandersetzungen ausgewichen werden konnte. Ethnienübergreifende, konzertierte Anstrengungen und das Vermeiden der Vorherrschaft einzelner ethnischer Gruppen trugen zu solchen Erfolgen maßgeblich bei. Das Unterlassen oder die Erfolglosigkeit solcher Ausgleichsbemühungen hätten zwangsläufig inter-ethnische Konflikte zur Folge gehabt[42]. Pampallis sieht in der staatlichen Entwicklung von Mauritius den Beleg für diese Ansicht. Doch über Mauritius hinaus finden sich wenige Staaten in Afrika, auf die sein Befund zu übertragen wäre. So zeigt sich am Beispiel Botswanas, dass auch andere und bisher erfolgreiche Lösungen gefunden wurden. Die Begünstigung der Chiefs von acht ethnischen Gemeinschaften und damit der de-facto-Festlegung von dominanten und bevorzugten Ethnien in der botsuanische Verfassung[43] ist zwar letztlich unvereinbar mit demokratischen Grundregeln, hat aber durch eine klare, gesetzliche Standortzuweisung ebenfalls einen allgemein angenommenen, übergreifenden Konsens zwischen den Ethnien geschaffen, der bisher ein weitgehend friedliches Nebeneinander gewährleistet hat. Entscheidend war dabei, dass die dazu festgeschriebene, ethnische Rangordnung bisher (teilweise auch wegen der bereits historisch vorhandenen Hierarchie der Ethnien) akzeptiert wurde. Doch ist dieses Vorgehen risikobehaftet. Inzwischen kann nicht mehr mit Sicherheit angenommen werden, dass diese Ethnien die Mehrheit der Bevölkerung des Landes repräsentieren (s.u.). Damit wächst die Befürchtung, dass diese Regelung nicht auf Dauer Bestand haben und mögliche latente, ethnische Konflikte „unter der Decke“ halten kann.

In der Literatur wird der generelle Erfolg des „*nationbuilding*“ in Afrika überwiegend bezweifelt. Auch wird infrage gestellt, dass dieser Prozess, wie es zweckmäßig und normativ geboten gewesen wäre, gleichzeitig und komplementär zum „*statebuilding*“ vollzogen wurde. Die Dringlichkeit des „*nationbuilding*“ in Afrika ergibt sich vor allem aus der Tatsache, dass dort – wie vielfach auch anderswo – sich das Leitbild des Staates am Ideal des Nationalstaates orientiert – eine Vorstellung, die allerdings in nur wenigen der ca. 190 Staaten der Welt um-

[42] Pampallis, John, Building a Nation, in: Indicator South Africa, Vol 12 (1995)/ 3, S. 27.

[43] Republic of Botswana, Constitution of Botswana, Art. 78. Anmerkung: Es handelt sich um 7 Tswana Gemeinschaften und die Nicht-Tswana-Gemeinschaft der Bamalete.

gesetzt wird[44]. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich in der Subsahara, wenn als Fundament des neuen Nationalstaates die Sprache und die Kultur von nur einer der Ethnien des Landes das öffentliche Leben und Bewusstsein prägen soll. Neben dem sich dabei regelmäßig einstellenden Widerstand der übrigen Ethnien zeigt sich, dass nur wenige ethnische Gruppen die Eignung besitzen, den Wertekanon eines Staatesvolkes dominant zu beeinflussen, und noch wenigere zeigen die Bereitschaft dazu[45]. Ausnahmen sind möglich, wie die historisch entstandene und in die Verfassung übernommene Rolle der Tswana in Botsuana belegt. Doch abgesehen von den wenigen Sonderfällen sind die subsaharischen Staaten in der Regel bemüht, die nationalstaatliche Identität ihrer Bürger weniger mit Hilfe der „Leitkultur" einer einzelne (dominante) Ethnie zu begründen, als vielmehr mit einer pan-ethnischen, nationalen Bewusstseinsbildung. Auch die Beibehaltung der Amtssprache der ehemaligen Kolonialmacht ist neben dem dabei waltenden Pragmatismus Teil dieser Vorgehensweise. Unter den zahlreichen, sehr unterschiedlichen Anforderungen an den Staat bleibt die Beherrschung negativer Auswirkungen von Ethnizität auf das staatsbürgerliche Bewusstsein und Verhalten die vorrangige, existenzielle Aufgabe jeder Demokratie in Afrika. Ungeachtet der sozialen und wirtschaftlichen Probleme, die sich hinter der Ethnizität verbergen oder für die sie den Vorwand bietet, hängt die erfolgreiche Demokratisierung maßgeblich von der auf die Gesamtgesellschaft gerichtete Identifikation der Bevölkerung ab. Der zuweilen geäußerte Umkehrschluss, dass die Auswirkungen von Ethnizität durch den Demokratisierungsprozess beherrschbar werden, ist zwar nicht grundsätzlich zu widerlegen; er ist aber in dieser Absolutheit keineswegs zwingend, wie viele afrikanische Beispiele nahe legen.

Thomas Hobbes gilt in der politischen Ideengeschichte mit seiner Lehre vom Gesellschaftsvertrag als einer der Wegbereiter des modernen (westlichen) Staates. In Bezug auf Afrika bestehen indes Zweifel, ob sich Hobbes theoretische Überlegungen auf die dortigen Gesellschaften übertragen lassen, da sein Konzept in keiner Weise die geschichtlichen Entwicklungen Afrikas berücksichtigt [46] und dieses selbstverständlich auch nicht konnte. In afrikanischen Gesellschaften kommen vorrangig Familienverbände und ausgedehnte Verwandtschaftsbeziehungen dem individuellen Sicherheitsbedürfnis nach, weniger die Institutionen des Staates. Den Kolonialverwaltungen wird unterstellt, sie hätten durch ihr von geringer Fürsorge geprägtes Verwaltungshandeln zu diesem Sozialverhalten beigetragen und es gefördert.

---

[44] Kymlicka, Will, Nation-Building & Minority Rights: Comparing Africa & the West, in: Berman, Bruce/ Eyoh, Dickson/ Kymlicka, Will (Hrsg.), Ethnicity & Democracy in Africa, Athens 2004, S.54.

[45] Markakis, John, Nationalism and Ethnicity on the Horn of Africa, in: Yeros, Paris (Hrsg,), Ethnicity and Nationalism in Africa, Basingstoke 1999, S. 77, zit. in: Kymlicka,Will, Nation-Building & Minority Rights: Comparing Africa & the West, in: Berman, Bruce/ Eyoh, Dickson/ Kymlicka, Will (Hrsg.), Ethnicity & Democracy in Africa, Athens 2004, S.65.

[46] Ekeh, Peter, Individual's Basic Security Needs & the Limits of Democracy in Africa,, in: Berman, Bruce/ Eyoh, Dickson/ Kymlicka,Will (Hrsg.), Ethnicity & Democracy in Africa, Oxford/ Athens,Oh 2004, S.25.

Im Gegensatz zu dieser Betrachtungsweise sind Staaten, die auf dem Gedankengut von Hobbes basieren, dennoch eine Realität im postkolonialen Afrika. Das Nebeneinander zweier (Sub-)Systeme innerhalb derselben Gesellschaft – Staat und ethnische Gemeinschaft - mit teilweise identischen Anforderungen an den Einzelnen führt zwangsläufig zu Unvereinbarkeiten, die jedoch nicht grundsätzlich das Scheitern jeglicher Integration ethnischer Gruppierungen in einen gemeinsamen Staat bedeuten. Auch wenn der Einfluss von Ethnizität auf die Staaten- und Nationenbildung in Afrika überwiegend skeptisch beurteilt und die Rolle von Ethnizität in der Politik weitgehend negativ bewertet wird, verhindert das Zusammengehörigkeitsgefühl innerhalb einer ethnischen Gemeinschaft keineswegs grundsätzlich die - wie auch immer geartete – Einbindung ihrer Angehörigen in einen Staat[47]. Eine Reihe von Studien belegen im Gegenteil, dass die politischen Institutionen und Regelwerke der jungen Staaten vor allem dann angenommen werden, wenn sich durch das „Ausspielen" ethnischer Identität Vorteile für die eigene Gemeinschaft abzeichnen[48].

Das Beispiel Botsuanas zeigt exemplarisch, wie Prozesse demokratischer Staats- und Nationenbildung auch zur Sicherung des politischen Einflusses von Ethnien oder zum Ausbau von Machtpositionen zum Nachteil anderer, weniger erfolgreicher Gruppen genutzt werden können: Die Verfassung favorisiert die acht größten Ethnien im Lande und erleichtert damit u. a. der Regierungspartei BDP, sich als Repräsentantin der privilegierten Gemeinschaften zu verstehen, was umgekehrt maßgeblich den Erfolg dieser Partei bestimmt[49]. Das (bisher konfliktfreie) Zusammenleben der ethnischen Gemeinschaften in Botsuana ist jedoch insoweit als außergewöhnliches, interethnisches Arrangement anzusehen, als ein wesentlicher Aspekt unberücksichtigt bleibt: „*ethnic conflict …(is) not incompatible with institutions of democratic government, if it finds expression as a group interest among other interests…. "*[50]*.*

Die in Botsuana getroffene Lösung der ethnischen Frage hingegen ist exkludierend; statt eines Ausgleichs zwischen den ethnischen Gruppen favorisiert sie eine hegemoniale Stellung der größten Ethnien des Landes, deren Privilegien der Staat nicht durch Übertragung spezieller Aufgaben oder Pflichten rechtfertigt. Obwohl sich die Verfassung bisher bei der Stabilisierung der politischen (demokratischen) Verhältnisse des Landes bewährt hat, vernachlässigt sie mit der Hervorhebung einzelner Ethnien zwangsläufig die Belange der übrigen ethnischen Gemeinschaften bis hin zu ihrer völligen Marginalisierung. Der „Pferdefuß" dieser einseitigen Festlegungen trat bei der Analyse der Minderheitsrechte durch eine regierungsamtliche Kommission (*Balopi Commission*) zu Tage. Entgegen landläufiger und auch regierungsamtlicher Auffassung offenbarte das vorgelegte Gutachten, dass die Verfassung

[47] Lentz, Carola, Aufsatz "Ethnizität", in: Mabe, Jacob E. (Hrsg.), Das kleine Afrika-Lexikon, Bonn 2004, S.54.
[48] Ebenda, S.54.
[49] Holm, John D., Botswana: A Paternalistic Democracy, in: Diamond, Larry/ Linz, Juan/ Lipset, Seymour Martin (Hrsg.), Africa (Democracy in Developing Countries Vol. 2), Boulder/ London 1988, S. 191.
[50] Glickman, Harvey, Ethnic Conflict and Democratization in Africa, Atlanta 1995, S.3. (Hervorhebung durch den Verfasser).

keineswegs den endgültigen und dauerhaften Ausgleich zwischen den ethnischen Interessen bewerkstelligt hatte, sondern die in Botsuana vorhandene, ethnische Polarisierung konserviert hat[51]. Die zwischenzeitlich erfolgte Verfassungsänderung gilt jedoch als unzureichend, um die Gleichstellung aller Ethnien im Lande zu gewährleisten.
Im Gegensatz zum exkludierenden ethnischen Nationalismus Botsuanas, versuchen Südafrika und Namibia den interethnischen Ausgleich mit einem inkludierenden Multikulturalismus zu befördern, der ethnische Gegensätze überbrücken soll. Auf kürzere Sicht haben sich sowohl die inkludierende als auch die exkludierende Vorgehensweise als erfolgreiche, politische Strategien für die Stabilisierung und den Erhalt des Staates erwiesen. Der südafrikanische und der namibische Ansatz haben den Vorzug, im Einklang mit demokratischen Grundsätzen zu stehen. Der nachrangige Stellenwert der Minderheitsrechte in Botsuana hingegen ist eindeutig undemokratisch und machiavellistisch. Beide Ansätze müssen allerdings noch ihre langfristige Tauglichkeit zum ethnischen Interessenausgleich beweisen. Dies gilt besonders für den Fall, dass wachsender Wohlstand nicht alle Ethnien, Gemeinschaften und Gruppen innerhalb des Staates gleichmäßig erreicht.

4.4. Ethnisierte Politik und demokratischer Ordnung

„Mit dem Wiedererwachen der demokratischen Bewegungen in Afrika… erscheint ethnischer Konflikt erneut als Haupthindernis einer erfolgreichen Demokratisierung“[52]. Ohne Zweifel sind mit der Demokratisierungswelle der neunziger Jahre auch die Freiräume der ethnischen Gemeinschaften gewachsen, in denen sie ihre Anliegen politisch vertreten können. Gleichzeitig hat aber auch die Gefahr politischer Instrumentalisierung zugenommen. Vor der neuerlichen afrikanischen Demokratisierungswelle diente ethnische Vielfalt, die vermutete oder tatsächliche Ursache gebremster staatlicher Entwicklung, häufig als wohlfeiler Vorwand gegen die Einführung demokratischer Systeme oder – was auf dasselbe hinausläuft – für die Etablierung von so genannten „*no-party-democracies*“ in Afrika. Demokratische Regime in den jungen, postkolonialen Staaten wurden als unfähig dargestellt, die durch ethnische Fragmentierung drohenden Gefahren zu beherrschen.
Die Auswirkungen der Ethnizität werden, wie bei Schlüsselfragen afrikanischer Politik keineswegs unüblich, sehr unterschiedlich und kontrovers beurteilt. So warnt Bayart, ungeachtet des aus seiner Sicht in Afrika notwendigen, ethnischen Diskurses, vor den Auswirkungen ethnisierter Politik, deren amorphe Gestalt aus seiner Sicht die Stabilisierung des subsaharischen Staates verhindert: „*Ethincity cannot provide a basic reference point for post-colonial*

[51] Venter, Denis, Multi-Party Politics and Elections in Southern Africa: Realities and Imageries, in: Salih, Mohamed M.A.(Hrsg.), African Political Parties. London/ Sterling, Va, 2003, S.321.
[52] Diamond, Larry/ Plattner Marc F., Introduction, in: Diamond, Larry/ Plattner Marc F.(Hrsg.), Nationalism, Ethnic Conflict, and Democracy, Baltimore/ London 1994, S.xvi.

political areas, because it is itself constantly being formed and is largely mingled within the phenomenon of the State, for which it is supposed to provide the explanatory key"[53]. Horowitz dagegen analysiert die Effekte ethnischer Vielfalt auf die afrikanische Politik und die Demokratisierung differenzierter: Er identifiziert unterschiedliche, ethnische Systeme, indem er die interethnischen Beziehungen nach dem Ort ihres Auftretens und nach ihren Auswirkungen beurteilt. Nach ihm finden in „zentralisierten" ethnischen Systemen die Interaktionen und Spannungen zwischen wenigen, großen Gruppierungen statt. Diese ethnische Konstellation wirkt sich auf die Gesamtgesellschaft und den Staat in seiner Gesamtheit aus und beeinflusst auf diese Weise dauerhaft die Politik des Gesamtstaates. Im Gegensatz dazu verursachen in den „zerstreuten"(*dispersed*) ethnischen Systemen eine größere Zahl kleinerer Gruppierungen mehrere, lokal begrenzte Zwiespalte, die ohne starke politische Beachtung durch das staatliche Zentrum bleiben. Jede der beiden Varianten verlangt ein gesondertes und der anderen entgegengesetztes Verhalten der politischen Führung im Zentrum (des Staates). „Zerstreute" ethnische Systeme fördern dabei aus der Sicht von Horowitz eine interethnische Partnerschaft, die auf der anderen Seite durch die „zentralisierten" ethnischen Systeme beeinträchtigt wird[54].

Die Institutionalisierung ethnisierter Politik erfolgt nach weit verbreiteter Ansicht durch einen entlang ethnischer Konfliktlinien angesiedelten Parteienpluralismus. Am Beispiel Senegals weist Wegemund jedoch nach, dass nicht allein ein auf ethnischer Segmentierung beruhender Parteienpluralismus ethnisierte Politik hervorrufen kann, sondern auch das Bestreben des Staates zur Einhegung sozialen Konfliktpotentials ethnische Konfrontationen bewirken kann[55].

Der beachtliche Umfang der Literatur mit ihren teilweise widersprüchlichen Befunden zur Ethnizität und deren Bedeutung für afrikanische politische Systeme belegt eindrucksvoll die Komplexität der „ethnischen Frage". Das Schrifttum legt nicht zuletzt die potentielle Gefährdung demokratischer, staatlicher Ordnung in Afrika dar, die von ethnischer Vielfalt und von daraus (absichtlich oder eher beiläufig) resultierender, ethnisierter Politik ausgehen kann. Für Decalo „wirkt sich politisiertes, ethnisches Bewusstsein als die wirksamste (politische) Kraft in den zusammengewürfelten, marginalisierten Nicht-Nationen-Staaten Afrikas aus, mit der Folge, dass die Politik in den „neuen Demokratien" ständig dem Hin und Her (zwischen Ethnien) und den daraus erwachsenen, schädlichen und Disharmonie stiftenden, negativen Konsequenzen ausgesetzt bleiben wird"[56]. Diese Ansicht stützt die gängige, politikwissen-

---

[53] Bayart, Jean-Francois, The State in Africa: The Politics of the Belly, London/ New York 1993, S.43 u.49.
[54] Horowitz, Donald L., Ethnic Groups in Conflict, Berkeley/ Los Angeles/ London 1985, S. 39. zit. in: Diamond, Larry, Roots of Failure, Seeds of Hope, in: Diamond, Larry/ Linz, Juan J./ Lipset, Martin Seymour (Hrsg.), Democracy in Developing Countries, Vol. 2: Africa, Boulder/London 1988, S.10f.
[55] Ebenda, S.10f.
[56] Decalo, Samuel, The Process, Prospects and Constraints of Democratization Africa, in: African Affairs, (1992), S.91. Zit. in: Murithi, Timothy, Electoral Systems and the Management of Ethnic Conflict in Africa, (URL http://www. Psa. Ac.uk/cps/1998%5cmurithi,pdf) 1998, S.3.

schaftliche Hypothese vom engen kausalen Zusammenhang zwischen der Beherrschung ethnizitätsbedingter, gesellschaftlicher Defekte und der Gestaltung politischer Regime. Vor diesem Hintergrund kann die innerhalb ethnischer Gemeinschaften ausgeübte Kontrolle des Sozialverhaltens eine zusätzliche Belastung für die Demokratieentwicklung (z.B. durch Einflussnahme bei Wahlen) bedeuten. Die innerethnischen Kontrollmechanismen und der permanent wirksame Gruppenzwang erweisen sich zudem als Barrieren für die Zivilgesellschaften, die sich unter diesen Bedingungen als reformerische und treibende Kräfte eines demokratischen Transitions- und Konsolidierungsprozesses in der Subsahara nicht voll entfalten können.

Die Parallelität von ethnischer Vielfalt und Demokratisierung birgt besonders in Schwarzafrika eine „system-immanente" Unvereinbarkeit. Ethnischen Gemeinschaften steht definitionsgemäß ein Führer vor, der in aller Regel weder demokratisch gewählt wird noch sein Amt nach demokratischen Grundsätzen ausübt. Vor dem Hintergrund der bisher nicht widerlegten Hypothese, dass undemokratische Gesellschaften keine demokratischen Regierungen hervorbringen können[57], müssen die nicht an demokratischen Regeln (liberalen, westlichen Zuschnitts) orientierten Binnenstrukturen afrikanischer, ethnischer Gemeinschaften alarmierend wirken. Unter diesem Aspekt kann keine aus mehreren oder einer Vielzahl derart geführter, ethnischer Gemeinschaften bestehende Gesellschaft als demokratisch gelten. Folgt man Mehra und unterstellt die Dauerhaftigkeit ethnischer Gemeinschaften sowie ihr nur bedingt veränderbares Selbstverständnis, so ist auf lange Sicht kein afrikanischer Staat ohne Demokratiedefekte vorstellbar oder: Ohne Beachtung demokratischer Regeln in ethnischen Gemeinschaften, kein konsolidierter demokratischer Staat! Durch eine Demokratisierung würden die ethnischen Gemeinschaften allerdings die speziellen Eigenschaften verlieren, die erst ihren Charakter ausmachen.

Indes bleiben die Wechselwirkungen zwischen Ethnizität und Demokratisierung – wie bereits erwähnt – generell umstritten. Weitgehend unbestritten ist dagegen, dass die politische Instrumentalisierung der ethnischen Bindungen von den jeweils vorherrschenden Rahmenbedingungen abhängig ist. Ungerechte Verteilung der im Staat vorhandenen Ressourcen wird als häufigste Triebkraft ethnisch bedingter, politischer Mobilisierung festgestellt. Insbesondere Minderheiten leiden in Afrika unter der mit Ethnizität häufig einhergehenden Exklusion. Manche Beobachter sehen in der dabei zu Tage tretenden, undemokratischen Handhabung staatlicher Macht die Fortsetzung (nicht weniger undemokratischen) Regierungspraktiken der Kolonialzeit[58].

[57] Mehra, A., Ethnicity, Democratization and Governance: The Case of India, in: Ethnic Studies Report, Vol. XI (2993)/ 2 zit. in: Okuku, Juma, Ethnicity, State Power and the Democratisation Process in Uganda, Uppsala 2002, S. 9.

[58] Okuku, Juma, Ethnicity, State Power and the Democratisation Process in Uganda, Uppsala 2002, S.9.

Die Auswirkungen von Ethnizität auf die Demokratisierung sind auch unter einem psychologischen Aspekt zu sehen - ein bisher wenig beachteter Gesichtspunkt staatlicher Entwicklung in Afrika. Die politische Handhabung ethnischer Fragen in Nachbarstaaten kann sich durchaus auf die innenpolitische Situation auswirken. Ein solcher Einfluss ethnischer Politik in Nachbarstaaten lässt sich anhand der politischen Entwicklung in Südafrika nachweisen: Mit fortschreitender Reform der Apartheid-Politik durch den damaligen Staatspräsidenten Frederick de Klerk fiel es den autoritären Regimen in Äthiopien, Kenia oder Sambia zunehmend schwerer, ihren eigenen repressiven Kurs zu rechtfertigen und zu verfolgen[59].
Alle wissenschaftlichen Befunde deuten darauf hin, dass gravierende Beeinträchtigungen für den Bestand der Demokratie und die staatliche Existenz nur durch vorsichtigen, zurückhaltenden und ausgleichenden, politischen Umgang mit Ethnizität zu vermeiden sind. Erkenntnisse wie die in Botsuana zeigen deutlich, dass der Staat dabei auf die ethnischen Veränderungen im Lande (oder auf die veränderte Wahrnehmung der ethnischen Verhältnisse) reagieren muss, um tief greifenden, nachteiligen Entwicklungen in Staat und Gesellschaft vorzubeugen. Der politische Wille sowie die Reformfähigkeit und -bereitschaft eines Staates entscheidet über den Erfolg bei der Lösung der „ethnischen Frage“ und damit über den Fortgang demokratischer Konsolidierung.

4.4.1. Ethnizität und ethnischer Einfluss bei Wahlen

„In Ghana wird nach wie vor gemäß der ethnischen Zugehörigkeit gewählt, und solange 40 Prozent der Bevölkerung von weniger als einem Dollar pro Tag leben müssen, wird sich daran nichts ändern.“[60] Diese Feststellung untermauert die häufig anzutreffende Ansicht von Wissenschaftlern und Politikern, ethnische Präferenzen der Wähler würden in Afrika den Ausgang von Wahlen beeinflussen. Jedoch sei ethnische Orientierung demokratieschädlich, da sie andere Optionen in Wahlen verdrängt. Gleichwohl gibt es in der Subsahara, auch in der SADC, durchaus Hinweise auf die Erheblichkeit ethnisch bedingten Wahlverhaltens, wenn auch Parteien in aller Regel sorgfältig vermeiden, mit ethnischen Präferenzen in Verbindung gebracht zu werden.
Ein Beispiel für etnischen Einfluß bei Wahlen liefern die malawischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2004. Wie bereits schon die vorangegangenen Wahlen wurden diese ethnisch-regional entschieden. Die *Malawi Congress Party* MCP als stärkste Partei erlangte ihre 57 Parlamentssitze (von insgesamt 87 der Region) ausschließlich in der Zentralregion (Chewa und Tonga) und die *United Democratic Front* UDF als zweitstärkste Fraktion 80% ihrer 50 Mandate (von insgesamt 87 der Region) in der Südregion (Yao). Lediglich in der

[59] Yinger, Milton J., Ethnicity. Source of Strength? Source of Conflict?, Albany/ N.Y. 1994, S.42.
[60] Jonah, Kwesi, Politiloge am *Institute of Economic Affairs* (Ghana) zu den ghanesischen Präsidentenwahlen Dezember 2004, zit. in : „Frankfurter Allgemeine“ v. 06.12.04, S. 7.

Nordregion gingen die insgesamt 33 Sitze an Parteien, die dort maximal 6 Mandate erreichten (die stärkste Parlamentspartei, die MCP, erreichte dort keine Sitze)[61].

Grundsätzlich gilt Ethnizität als die am schwierigsten zu handhabende Konfliktlinie. So können nach häufig geäußerter Ansicht ethnische Vielfalt in Afrika und die sich darauf gründende, ethnisierte Politik alle Wahlen in Abstimmungen umfunktionieren, deren Ausgang allein durch die Größe ethnischer Gruppen bestimmt wird. Als Resultat gäbe es nur permanente Gewinner und ebenso dauerhafte Verlierer; dies führe zur Zementierung der Segmentierung, bewirke die Aushöhlung des demokratischen Prozesses und fördere letztendlich das Entstehen autoritärer Herrschaft. Horowitz unterstreicht diese Sichtweise mit der Feststellung, in segmentierten Gesellschaften würden das Zusammengehörigkeitsgefühl innerhalb ethnischer Gruppen und deren Hegemonieanspruch im Staat gegenüber anderen ethnischen Gruppen zu verstärkter Parteibildung entlang ethnischer Linien führen; dabei seien Koalitionen über ethnische Konfliktlinien hinweg wenig wahrscheinlich und wenig dauerhaft, sollten sie dennoch zustande kommen[62].

Abgestützt auf empirische Befunde aus Südafrika widerspricht Ferree der Argumentation von der „prädestinierenden", ethnischen Wahlbeeinflussung; sie macht stattdessen geltend, dass ethnische Bindungen trotz ihrer unbestreitbaren politischen Bedeutung nicht das Wahlverhalten insgesamt präjudizieren. Die von ihr gesammelten Daten zeigen, dass sich Wähler in weit geringerem Maße ethnisch-exklusiven Parteien zuwenden als vielmehr solchen Parteien, die erkennbar und längerfristig ihre Interessen und die ihrer Gemeinschaft vertreten. Dies sei selbst dann der Fall, wenn solche Parteien neben den eigenen Belangen gleichzeitig auch die Interessen anderer Gruppen bedienen. Ferree schließt aus diesem Befund, dass im Gegensatz zur vorherrschenden Ansicht in der Literatur auch in ethnisch stark segmentierten Gesellschaften genügend Raum für Wählerwanderungen bleibt[63]. Sie bestreitet damit zwar nicht grundsätzlich die Existenz ethnisch motivierter Wählerpräferenzen, doch hebt sie die Volatilität hervor, denen auch in ethnisch segmentierten Gesellschaften das Verhältnis der Wähler gegenüber Parteien unterworfen ist. Ferrees Befund (aus Südafrika) widerlegt im Umkehrschluss auch das Argument, dass Ethnizität grundsätzlich und vollständig politikuntauglich ist und daher als politisches Gedankengut zu eliminieren ist. So wurde in Nigeria während der Militärdiktatur die Ansicht in die Tat umgesetzt, bei der Bewältigung der anstehenden, politischen Herausforderungen sei ideologische Orientierung zielführender als ethnische Motivation. Es wurden daher nur zwei, putativ und dekrediert multi-ethnische Parteien zugelassen: eine sozialdemokratische und eine konservative. Wie Horowitz dazu anmerkt, ist

[61] Malawi Government Gazette, Vol. XLI No.34, 16.07.2004.
[62] Horowitz, Donald L., Democracy in Divided Societies, in: Diamond, Larry / Plattner, Marc F (Hrsg.), Nationalism, Ethnic Conflict, and Democracy, Baltimore / London 1994, S.49.
[63] Ferree, Karen E., The Micro-Foundations of Ethnic Voting: Evidence from South Africa (Afrobarometer Working Paper No. 40 - June 2004), URL htttp://www.afrobarometer.org/papers/AfropaperNo40-1.pdf. Std. 10.09.04, S.23.

eine solche Einengung des partei-politischen Spektrums weltfremd, die Mutmaßung politischer Irrelevanz von Ethnizität realitätsfern und die Verordnung politischer Einstellungen „unklug“[64]. Andererseits sind auch die von ihrer Gründung an bewusst multi-ethnisch konzipierte Parteien nicht unproblematisch, wie sich am Beispiel des sambischen *Movement for Multi-Party Democracy* MMD zeigt (s. Ziff. 3.4). Ein innerparteilicher Konflikt gewann dort durch die unterschiedliche, ethnische Verortung der Kontrahenten sehr bald auch eine ethnische Dimension. Der sambische Vorgang bestätigt die Ansicht, dass „rationale ethnienübergreifende Bestrebungen unter Intellektuellen“ (und politischen Eliten), die in Sambia zur Gründung einer ethnien-übergreifenden Partei geführt hatten, in wirtschaftlich unterentwickelten Marktgesellschaften der Gefahr ausgesetzt sind, durch traditionelle soziale Bindungen vereitelt zu werden[65].

Trotz des Befundes von Ferree, dass sich ethnisch orientierte Wähler nicht ausnahmslos und dauerhaft an bestimmte, ethnisch agierende Parteien binden, bleibt es dennoch eine Tatsache, dass ethnische Präferenzen der Wähler häufig in Afrika die dortigen Wahlausgänge beeinflussen, so sehr sich die Parteien auch, zumindest vordergründig, um „ethnische Neutralität“ bemühen.

4.4.2. Ethnizität und (Neo-)Patrimonialismus

Einen Negativfaktor afrikanischer Politik und Demokratisierung stellt ein Phänomen dar, das als (Neo-)Patrimonialismus (*neopatrimonialism/ personal rule*) Eingang in die Literatur gefunden hat und das als Bezeichnung sowie gleichzeitig als Ursache für Praktiken wie Korruption, Nepotismus und Klientelismus dient. Als häufiger Grund für diese spezielle Erscheinungsform afrikanischer Politik wird Ethnizität diagnostiziert, wobei Neopatrimonialismus auch umgekehrt politisierten, ethnischen Beziehungen Vorschub leisten kann.

Neopatrimonialismus vereinnahmt die Gesellschaft gleichsam als Besitz einer einzelnen Person, einer Familie oder einer Ethnie[66]. Er gründet sich auf ein Netzwerk, das auf Loyalität, persönlichen Beziehungen und gegenseitigem Vertrauen aufbaut. Die Spitze eines solchen neopatrimonialen Systems besetzt der in Afrika häufig apostrophierte „*Big Man*“ an der Staatsspitze oder in deren unmittelbaren Nähe.

Nach der Definition von Weber wird im System des Patrimonialismus - im Gegensatz zu den Regimen „bürokratischer Sachlichkeit“ mit der abstrakten Geltung gleichen, objektiven Rechts - „die politische Verwaltung als rein persönliche Angelegenheit des Herrschers

[64] Horowitz, Donald L., Democracy in Divided Societies, in: Diamond, Larry / Plattner, Marc F (Hrsg.), Nationalism, Ethnic Conflict, and Democracy, Baltimore / London 1994, S.49.
[65] Wegemund, Regina, Politisierte Ethnizität in Mauretanien und Senegal. Fallstudien zu ethnisch-sozialen Konflikten, zur Konfliktentstehung und zum Konfliktmanagement im postkolonialen Afrika, Hamburg 1991, S. 172.
[66] Hartmann, Jürgen, Vergleichende Regierungslehre, in: Berg-Schlosser, Dirk/ Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.), Vergleichende Politikwissenschaft. . Ein einführendes Studienhandbuch, Opladen 1997, S.34.

…behandelt“[67]. Der afrikanische Neopatrimonialismus folgt demselben Grundsatz, nur unter anderen politischen Voraussetzungen und im erweiterten Rahmen der modernen staatlichen Strukturen. Im Vordergrund steht stets der Machterhalt einer autoritär handelnden Führungsperson oder -gruppe.

Neopatrimonialismus als (autoritäres) Führungs- und Verwaltungsmuster im Staat gründet sich auf Begünstigung und Benachteiligung. Der Mechanismus ist einfach: der starke innergemeinschaftliche Zusammenhalt einer Ethnie und der in ihr bestehende Gruppenzwang erleichtert die einheitliche politische Ausrichtung; die präferentielle Verwendung der in den Händen einer kleinen Führungselite befindlichen, staatlichen Ressourcen als „Belohnung“ der favorisierten ethnischen Gruppe fördert deren Loyalität und deren Bindung an den Führer. Auf der Grundlage der Gegenseitigkeit von politischer und materieller Unterstützung entsteht eine Klientel, die zwar auf der einen Seite von dem Führer und seinen Vergünstigungen abhängig ist, diesem jedoch andererseits die für seinen Machterhalt notwendige Basis gewährleistet. In der Literatur ist umstritten, ob sich in diesem Prozess als erster Schritt die ethnischen Interessen politisieren, wodurch sich nachfolgend der Neopatrimonialismus etablieren kann, oder ob die vorangehende Gewährung von Begünstigungen Ethnizität und Klientelismus begründet.

Kamerun gilt als Musterfall eines Staates, in dem sich seit seiner Unabhängigkeit (1960) der Neopatrimonialismus prägend auf die staatlichen Institutionen und die gesamte politische Kultur ausgewirkt hat. Kamerun ist auch für afrikanische Verhältnisse ungewöhnlich stark ethnisch zergliedert. Damit ist ausreichender Spielraum vorhanden, um ethnische Gegensätze politisch gegen einander auszuspielen. Der gegenwärtige Staatspräsident Paul Biya (Std.:5/06) ist seit 1982 im Amt. Mit seinem Amtsantritt begann er systematisch, die Machtbasis seines (ebenfalls repressiven) Vorgängers zu zerschlagen, die vor allem die im Norden des Landes beheimateten ethnischen Gemeinschaften umfasste. Gleichzeitig knüpfte er sein eigenes Netzwerk aus Anhängern ihm näher stehender Ethnien aus dem Süden und der Mitte des Landes. Er betrieb kompromisslose Ämterpatronage, indem er gezielt Personen aus seinem ethnischen Umfeld in alle wichtigen Staatsämter brachte. Er vernachlässigte mit seiner Politik bewusst den Ausgleich zwischen den ethnischen Gruppierungen des Landes, wodurch sich die Gesamtgesellschaft immer weniger im Staat widerspiegelte. Obwohl formal ein Mehr-Parteienstaat, traten immer stärkere autoritäre Züge zu Tage. Damit wuchs ein Regime heran, das inzwischen als „ethnic oligarchy“ apostrophiert wird und das *Freedom House* seit über einem Jahrzehnt durchgehend mit „*not free*“ bewertet.

Jeder Ausprägung von Neopatrimonialismus und den sich darauf gründenden, politischen Netzwerken wohnt ein sehr entscheidender Schwachpunkt inne. Die Wohltaten in Gestalt

[67] Weber, M., Wirtschaft und Gesellschaft, 5. rev. Aufl. Tübingen 1990, zit. in: Meyns, Peter, Artikel "Neopatrimonialismus", in: Mabe, Jacob E. (Hrsg.), Das kleine Afrika-Lexikon. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Stuttgart 2002, S. 141.

von Krediten, Aufträgen und auch Arbeitsplätzen als „Belohnung“ für geleistete oder erwartete politische Unterstützung können nur im erforderlichen Maße gewährt werden, solange die wirtschaftlichen Aktivitäten des Landes durch den Staat kontrolliert werden. Mit zunehmender Demokratisierung greift die Privatisierung und Liberalisierung der Wirtschaft Platz und die Quellen versiegen, aus denen die Politiker schöpfen können.

4.5. Ethnischer Konflikt – Menetekel afrikanischer Demokratie?

Wie eine Reihe anderer Begriffe auch ist der Begriff „Konflikt“ in den Sozialwissenschaften mit unterschiedlichen Bedeutungen belegt. Im Zusammenhang dieser Arbeit sollen darunter politische Auseinandersetzungen verstanden werden, die in einem Staat infolge ungenügender Beachtung ethnischer Minderheiten entstanden sind und im Verlaufe derer sich Ethnien politisch ausgerichtet haben, um ihren gegensätzlichen Interessen Geltung zu verschaffen. Unter den Publikationen zur Ethnizität in Afrika zeichnen sich aus gutem Grund die Veröffentlichungen zu den Ursachen und zu den Verhütungsstrategien von ethnischen Konflikten durch besondere Vielfalt aus. Die Subsahara ist nachweislich die Region der Welt mit der höchsten Rate bürgerlicher Konflikte (*civil conflicts)*[68]. Zwar sind die ethnisch–politische Konflikte in Afrika kein singuläres, doch ein für den Erdteil markantes Problem[69].
Angesichts der großen Zahl innerstaatlicher Konflikte ist die Zahl grenzüberschreitender Konflikte verhältnismäßig gering, wenn diese Zahl auch im Steigen begriffen ist. Grundsätzlich ist die afrikanische Staatengemeinschaft in ihren Reaktionen sehr zurückhaltend, wenn infolge „ethnischer Selbstbestimmung“ eine bestehende Grenzziehung infrage gestellt wird. Entstehung und Austragung ethnischer Konflikte hängen stets eng mit der ethnischen Fragmentierung innerhalb des betroffenen Staates zusammen. Zur Entstehung inter-ethnischer Konfrontationen tragen Zahl und Größe der Ethnien eines Landes bei. Diese Faktoren beeinflussen auch die Intensität der Konfrontationen. Um die Klassifizierung „ethnischer Konflikt“ zu rechtfertigen, genügt es, dass Ethnizität als beitragender Faktor wahrgenommen wird[70].
Neben der Konfrontation einer oder mehrer Ethnien mit der Zentralgewalt des Staates oder der Auseinandersetzung zweier oder mehrerer ethnischer Gemeinschaften untereinander können auch inner-ethnische Gegensätze ethnisch motivierte Konflikte auslösen. Generationenkonflikte sowie ein unterschiedliches Verständnis von Traditionen und Gebräuchen sind im letzteren Fall häufige Ursachen, die im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht betrachtet wer-

[68] Die Aussage basiert auf Erhebungen von Collier, Paul/ Hoeffler, Anke, On the Incidence of Civil War in Africa, Washington D.C. 2000, zit. in: Leonard, David K./ Straus, Scott, Africa's Stalled Development. International Causes & Cures, Boulder/ London 2003, S. 57.
[69] Tetzlaff, Rainer, Politisierte Ethniztät - eine unterschätzte Realität im nachkolonialen Afrika, in: Hofmeier, Rolf (Institut f. Afrikakunde)(Hrsg.), Afrika Jahrbuch 1990, Opladen 1991, S.5.
[70] Smith, Zeric Kay, The impact of political liberalisation and democratisation on ethnic conflict in Africa: an empirical test of common assumptions, in: Journal of Modern African Studies, Vol. 38 (2000) No.1, S.24.

den; die Ausführungen beschränken sich auf die übrigen Formen ethnischer Auseinandersetzung.

In ethnisch segmentierten Gesellschaften hat die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gemeinschaft ihren besonderen Wert, weil sie vor allem Sicherheit, Vertrauen, gegenseitige Hilfe und Schutz vor Missachtung eigener Interessen durch Fremde suggeriert[71]. So begründet dieses „Wir-Gefühl" zwar den Zusammenhalt ethnischer Gemeinschaften, bewirkt aber zugleich auch die Abgrenzung gegenüber anderen Gemeinschaften. Das inhärente Streben der Ethnien nach Bewahrung, Verteidigung und Ausbau eigener Identitätsansprüche gegenüber anderen Gruppen ist zwangsläufig eine Quelle für Konflikte. Das Nebeneinander sozioökonomisch ungleicher (ethnischer) Gruppen verstärkt die Konfliktneigung und die Bereitschaft zur Auseinandersetzung um eine gerecht empfundene Verteilung der beschränkt vorhandenen, ökonomischen Ressourcen. So klagen in Namibia alle nicht zur Mehrheitsethnie Ovambo zählenden Gemeinschaften darüber, dass sie bei der Verteilung von Entwicklungshilfemitteln weniger berücksichtigt werden als die Bevölkerung der nördlich gelegenen Regionen, dem Siedlungsgebiet der Ovambo[72]. Dieser Sachverhalt führte im Caprivi-Zipfel, einer peripheren Gegend des ansonsten friedlichen und befriedeten Staates, zu konfliktartigen Spannungen unterschiedlicher Intensität; teilweise mündeten diese Spannungen in Sezessionsbestrebungen. Andere Konfliktursachen gehen auf die Unterdrückung einer ethnischen Gruppe durch eine oder mehrere ihr fremde, ethnische Gemeinschaften zurück. Ein besonders beklagenswerter Beleg für solche Verhaltensweisen sind die San (Buschmänner), die nicht nur aus ihren ursprünglichen Lebensräumen in Staaten wie Namibia, Südafrika und Botsuana verdrängt, sondern auch weitgehend entrechtet wurden und zu denen ein Befund feststellt: „*The San are an impoverished, exploited underclass who survive on the darkest side of Botswana's democracy*"[73].

Beide Beispiele können auch als Beleg für die in der Literatur vertretene Auffassung gewertet werden, wonach in ethnisch segmentierten Gesellschaften psychische Ängste Motiv, Ursache und Auslöser für Konflikte abgeben. Die Furcht des Verlustes der politischen Vorrangstellung, der Geltungsdrang einer Gruppe sowie das Unterlegenheitsgefühl benachteiligter Gemeinschaften gegenüber einer politisch oder wirtschaftlich dominanten Gruppierung werden als Grund für solche Ängste genannt. Die Entschlossenheit ethnischer Gruppen, die sich dem zunehmenden, politischen und kulturellen Einfluss einer einzelnen Ethnie nicht tatenlos beugen, sondern sich ihm widersetzen wollen, kann im ärgsten Fall in virulente Auseinandersetzungen mit dem Verlust von Besitz und menschlichen Leben münden. Die paramilitärischen Milizen der befeindeten Ethnien im multiethnisch strukturierten und an Bodenschätzen

[71] Horowitz, Donald L., Democracy in Divided Societies, in: Diamond, Larry / Plattner, Marc F (Hrsg.), Nationalism, Ethnic Conflict, and Democracy, Baltimore / London 1994, S.49.
[72] InWent, Landeskundliche Informationsseiten Namibia, URL http://www.dse.de/lis/namibia/seite4.htm Std. 05.09.04.
[73] Good, Kenneth, Realising Democracy and Legitimacy in Southern Africa, Pretoria 2004, S.27.

reichen Nigerdelta (Nigeria) sind ist ein deutliches Anzeichen für die dort vorhandene Konfliktbereitschaft und die fortgeschrittene Konflikteskalation.

Die ökonomische Dimension der ethnischen Konflikte wird bei der Ursachenforschung immer wieder hervorgehoben. Die Auseindersetzungen um Wohlstand und Reichtum versprechende natürliche Ressourcen sind dabei besonders hervortretend. Der wirtschaftliche Aspekt ethnischer Kontroversen führt vielfach zu deren Klassifizierung als „Pseudokonflikte", die letztlich keine ethnisch-kulturelle Auseinandersetzung beinhalten, sondern primär wirtschaftliche Verteilungskämpfe sind. Dieser Sichtweise gelten ethnische Konflikte als pathologische Erscheinungen des politischen Systems, in denen unter dem Mantel ethnischer Anliegen nicht allgemeine kulturelle oder politische Interessen vertreten werden, sondern lediglich wirtschaftliche Partikularinteressen. Ungeachtet der Vermischung der einzelnen Gründe, ihrer Deckmantelfunktion oder ihrer wahren Beweggründe: Die in einem solchen Konflikt notwendige politische Mobilisierung von Bevölkerungsgruppen erfolgt dennoch fast ausnahmslos auf der „ethnischen Schiene".

In Erkenntnis der Tatsache, dass ethnische Fragmentierung nicht zwangsläufig ethnische Antagonismen bedingt, bezeichnet Cohen in seiner Studie zum ethnischen Konfliktmanagement die in Konflikte eingebundenen Ethnien als „Risiko-Minoritäten" („*minorities at risk*") und zählt dazu die Gruppen, die für sich allein oder gemeinschaftlich aus der Benachteiligung anderer Ethnien Nutzen ziehen oder dadurch Diskriminierungen erfahren. Kollektiver Nutzen und kollektive Benachteiligung einer Gruppe stellen damit die Schlüsselmerkmale solcher in Konflikte eingebundenen Gruppen dar[74].

Ethnische Konflikte weisen sehr unterschiedliche Erscheinungsformen auf. Die Bandbreite reicht von der Artikulierung von Unzufriedenheit und Protesten über Agitation und Mobilisierung der Anhängerschaft, Konfrontation, Ausbruch von Gewalt bis hin zum Bürgerkrieg oder zu Aufständen. Ethnische Konflikte zeichnen sich vor allem durch zwei Merkmale aus: Einmal durch die regelmäßig lange Dauer solcher Konflikte; die Ursache für diese Beständigkeit sind die religiösen oder kulturellen Einstellungen der Konfliktparteien, die quasi monolithisch, unveränderbar und dauerhaft festgelegt sind. Kennzeichnend zum anderen ist die Tatsache, dass ethnische Konflikte überwiegend asymmetrisch zwischen Regierungen und ethnischen Bewegungen ausgetragen werden, also zwischen „legal anerkannten Staatsorganen auf der einen Seite und ungenügend definierten und weitgehend illegalen Bewegungen auf der anderen"[75].

Ethnisch motivierte Auseinandersetzungen zwischen zwei oder mehreren ethnischen Gruppen als Konfliktgegner gefährden den Staat und seine demokratische Verfassung im selben Maße wie asymmetrische Konflikte, an denen Regierungen beteiligt sind. Auch diese Konflik-

[74] Cohen, F.S., Proportional versus majoritarian ethnic conflict management in democracies, in: Comparative Political Studies, Vol 30 (1997)/ 3, S. 608.
[75] Cooper, Robert/ Berdal, Mats, Outside Intervention in Ethnic Conflicts, in: Survival, Vol 35 (2003)/1 S.133.

te belegen die Unfähigkeit der staatlichen Institutionen zum erforderlichen Konfliktmanagement und beinhalten in extremen Fällen die Gefahr des Staatsversagens.
Cohens Ansicht, zur Vermeidbarkeit von Konfliktsituationen in ethnisch segmentierten Gesellschaften (s.o.),wird durch eine über einen Zeitraum von 25 Jahren (1970-1995) durchgeführte Untersuchung in 46 afrikanischen Staaten relativiert. Sie erbrachte den Nachweis, dass ethnische Vielfalt zwar nicht zwangsläufig den Ausbruch von Gewalt bedingt, dass aber die Gefahr des Umschlagens ethnisch motivierter Gegnerschaft in Gewalt zunimmt, wenn eine der beteiligten Ethnien über ein Übergewicht von 50 Prozent (der Bevölkerung) und mehr verfügt. Virulenz wird umso wahrscheinlicher, je wohlhabender ein Land (und je lohnender damit ein siegreicher Ausgang des Konfliktes) ist[76]. Diese Feststellungen drängen einen alarmierenden Rückschluss auf: Bei Zugrundelegung der vermuteten Gesetzmäßigmäßigkeit dieser Beobachtungen und unter der Voraussetzung, dass diese keine entscheidenden Bestimmungsfaktoren außer Acht gelassen haben, können mittel- und längerfristig virulente, ethnische Konflikte selbst in solchen subsaharischen Staaten nicht ausgeschlossen werden, die heute noch als ethnisch befriedet gelten. Das von Bates skizzierte Szenario könnte auch in mehreren SADC-Staaten (z.B. Botsuana und Namibia) Platz greifen, in denen eine Mehrheitsethnie vorhanden ist und die politische und vor allem sozioökonomische Ungleichheiten aufweisen.
Die Wahrscheinlichkeit virulenter Auseinandersetzungen um vorhandene wirtschaftliche Ressourcen wird durch eine weitere Beobachtung bestätigt: Zwar neigen Einwohner eines Landes mit abbaubaren Bodenschätzen und anderen natürlichen Rohstoffquellen nicht grundsätzlich zu Konflikten, doch weisen einige afrikanische Staaten mit Schlüsselressourcen wie Erdöl und Diamanten besonders intensive, politische Konflikte auf. Beispiele dafür sind die SADC-Staaten Angola und die D. R. Kongo. Diese Länder zeichnen sich gemessen an ihrem Reichtum an natürlichen Ressourcen durch ein niedriges Pro-Kopf-BNE[77] aus, weitgehend undemokratische, patrimoniale Regime sowie das Vorhandensein extremer Korruption aus. Die Kontrolle und die Verteilung der aus den natürlichen Ressourcen gewonnenen Einkünfte dienen vornehmlich dem Machterwerb und -erhalt Einzelner. Damit entsteht ein sozioökonomisches Konfliktpotential, das sich gepaart mit ethnischer Polarisierung bis zur Virulenz steigern kann. Allerdings gelten SADC-Staaten wie Botsuana und Südafrika (eingeschränkt[78]) mit ebenfalls ergiebigen Bodenschätzen, vor allem mit Diamanten, trotz gewisser politischer und sozioökonomischer Verwerfungen gegenwärtig als friedliche Gemeinwesen. In beiden Staaten besteht zudem die Erwartung, dass dort infolge einer wachsenden Mittelschicht ethnische Gegensätze an Wirkung verlieren.

[76] Bates, Robert H., Ethnicity and Development in Africa: A Reappraisal, in: American Economic Review, Vol. 90 (2000)7/ 2, S. 134.
[77] Stand 2004; nach Weltbank, Weltentwicklungsbericht 2006.
[78] Eingeschränkt wegen der dort hohen und steigenden Kriminalitätsrate.

Die wechselseitige Beziehung zwischen ethnisierter Politik und ethnischen Konflikten zeigt sich auch anlässlich von Wahlen. Mit der Demokratisierungswelle Anfang der 90 Jahre nahmen solche ethnischen Konflikte zu, die sich als „*post-electoral conflicts*“ an den Wahlergebnissen entzündeten. Da in vielen Staaten die Mehrheitswahl praktiziert wird, finden sich dort vor allem kleinere Ethnien nicht hinlänglich in den Wahlergebnissen wieder. Die daraus resultierende geringe oder fehlende Repräsentanz ethnischer Minderheiten führt vielfach zu Spannungen, zuweilen zu virulenten Konflikten.

Die große Zahl der z.T. äußerst brutalen, ethnisch motivierten oder entlang ethnischer Konfliktlinien ausgetragenen Auseinandersetzungen stellt in jedem Fall ein Hemmnis bei der Demokratisierung dar. Sie nähren die Furcht vor zunehmendem Staatsversagen in der Subsahara. Die Gründe für Konflikte sind in der Regel vielschichtig und komplex, doch fast ausnahmslos besitzen sie auch einen wirtschaftlichen Hintergrund. Nichtsdestoweniger sind sie nicht zwangsläufig sondern zumindest teilweise beherrschbar. Die Hoffnung und Erwartung besteht, dass Ethnizität an Bedeutung verlieren wird, sobald sich eine ausreichend breite Mittelschicht nicht mehr primär ethnisch sondern klassebezogen definiert.

Typischerweise entwickeln sich ethnische Konflikte in vier, in einander verzahnten Eskalationsstufen, die im Endstadium in virulente Auseinandersetzungen münden. Der Eskalationsgrad hängt maßgeblich vom Erfolg des praktizierten Konfliktmanagements ab. Kennzeichnend ist der steigende Organisationsgrad der Konfliktparteien bei zunehmender Eskalation[79].

Lösungsansätze zur Abwendung oder De-Eskalierung ethnischer Konflikte sind zahlreich. Wissenschaft und Politik bieten ein breit gefächertes Instrumentarium zur Beherrschung latenter und bereits virulenter Auseinandersetzungen an, dessen sich die afrikanischen Staaten auch teilweise bedienen. Doch ist diesen Strategien aus unterschiedlichen Gründen vielfach nur geringer Erfolg beschieden. Ungünstige Rahmenbedingungen – externe Einflussnahme ist dabei besonders erschwerend – sind häufige Gründe für das Scheitern solcher Bemühungen. In vielen Fällen fehlt zudem der ausgeprägte politische Wille zur Bekämpfung der Konfliktursachen.

Konfliktlösungen müssen möglichst früh beim ersten Auftreten von Spannungen und bei drohenden Auseinandersetzungen greifen. Es wurden daher Vorwarnsysteme zur Früherkennung von Konflikten entwickelt. Der „Spelten-Index“, so nach seiner Autorin benannt und auf Veranlassung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) erarbeitet, beinhaltet ein solches Instrument zur Erkennung notwendiger Präventiv-Maßnahmen (in Entwicklungsländern). Der Index ist zwar nicht ausschließlich auf ethnische Konflikte gerichtet, schließt diese jedoch mit ein.

Die Strategien zur Vermeidung, Entschärfung und Beendigung von Konflikten setzen auf unterschiedlichen Ebenen mit sehr divergierenden Vorgehensweisen an. Abgesehen von

[79] Spelten, Angelika, Instrumente zur Erfassung von Konflikt- und Krisenpotentialen in Partnerländern der Entwicklungspolitik, Bonn 1999,S. 56f.

normativen Überlegungen auf der Ebene der Prinzipien und Theorien, in denen beispielsweise die Idee einer Gesamtgesellschaft die ethnische Denkweise ersetzen soll, oder Ansätze, mit denen gesellschaftlich-politische Eliten zur Beförderung „ethno-regionalistischer" Kompromisse in die Pflicht genommen werden sollen[80], werden Konfliktvermeidungs-Strategien vor allem auf der institutionellen Ebene angesiedelt.

Eine Variante dieser Strategien hebt auf die physische Trennung tatsächlich oder nur potentiell verfeindeter, ethnischer Gruppierungen ab. Der Umsetzung solcher Konzepte dienen unterschiedliche, z.T. völkerrechtlich zweifelhafte aber durchaus schon praktizierte Vorgehensweisen - ethnische Säuberung, Vertreibung und Staatsteilung eingeschlossen. Eine demokratisch legitimierte Lösung beinhaltet der Föderalismus, wie sie im Bereich der SADC in Südafrika, Tansania sowie Madagaskar praktiziert wird und die dort nicht zuletzt auch auf die Einhegung ethnischer Konflikte abstellt. Dieses Vorgehen basiert auf der Prämisse, dass der Ausgleich zwischen den ethnischen Gruppen eines Staates umso wahrscheinlicher wird, je weniger ein Staat zentralisiert ist[81]. Im Gegensatz zu dieser häufig geäußerten Auffassung hat Sambanis in seiner Untersuchung nachgewiesen, dass die Trennung potentiell gegnerischer Gruppierungen die Wahrscheinlichkeit virulenter Konflikte nicht in jedem Fall signifikant reduziert, sondern im Gegenteil sogar den Ausgangspunkt zukünftiger Konflikte bilden kann. Auch föderalistischen (und dezentralen) Strukturen in Afrika seien nicht durchgängig Erfolge beschieden gewesen. Seine Gegenvorschläge bleiben schwammig, soweit er auf interethnischen Ausgleich gerichtetes Regierungshandeln anmahnt. Er wird aber sehr konkret, indem er statt der Trennung die Zusammenführung ethnischer Gruppen befürwortet[82].

Sambanis Befund wird nur teilweise durch die Untersuchungen von Cohen bestätigt. Dieser ist der Frage nachgegangen, mit welcher demokratischen Staatsform ethnische Konflikte am ehesten zu vermeiden und beizulegen sind, oder - in seiner Sprache - ethnisches Konflikt-Management zu betreiben ist[83]. Seine Feststellungen besagen, dass Föderalismus zwar das Auftreten begrenzter, ethnischer Konflikte begünstigt, aber ausufernde, ethnische Konflikte verhindert.

Im Bemühen um die Beherrschung ethnischer Konflikte steht immer wieder die Frage im Vordergrund, mit welchem Zuschnitt staatlicher Institutionen einerseits eine gerechte und stabile Ordnung geschaffen und andererseits zugleich die Belange aller ethnischen Gruppen im Staate berücksichtigt werden können. Hinter dieser Fragestellung verbirgt sich auch die Ungewissheit, ob mit der Demokratisierung ethnische Gegensätze an Intensität verlieren und ob (demokratische) Verfassungsnormen das Ausmaß solcher Antagonismen begrenzen

[80] Tetzlaff, Rainer, Aufsatz "Ethnische Konflikte", in: Mabe, Jakob E., Das Kleine Afrika-Lexikon. Politik, Gesellschaft, Wirtschaft., Bonn 2004, S.51.
[81] Yinger, Milton J., Ethnicity. Source of Strength? Source of Conflict?, Albany/ N.Y. 1994, S. 86.
[82] Sambanis, Nicholas (World Bank), Ethnic Partition as a Solution to Ethnic War: An Empirical Critique of the Theoretical Literature, Washington D.C. 1999, S.20.
[83] Cohen, Frank S., Proportional versus majoritarian ethnic conflict management in democracies, in: Comparative Political Studies, Vol.30 (1997)/ 3, S. 607 – 630.

können. Die Erfahrung zeigt, dass Staaten mit starker ethnischer Segmentierung vor allem dann innerhalb der Bevölkerung ausgeprägte Spannungen aufweisen, „wenn Eigenschaften des politischen Systems (Dauerausschluss von ethnischen Minderheiten durch dominante Parteien, winner-takes-all-Attitüden in präsidentiellen Systemen) die Konflikte zementieren und ihre Repression durch autoritäre Staatsführung nicht mehr möglich ist“[84]. Verfassungssanktionen gegen die Politisierung ethnischer Pluralität (Verbot ethnisch definierter Parteien, Verordnung großer, ethnien-übergreifender Koalitionen) sind nur marginal zur Vermeidung und Einhegung von Konflikten geeignet. Sie stellen vor allem dann keine Lösung dar, wenn sie nicht zugleich politische Anreize zum Ausgleich zwischen den ethnischen Gruppen schaffen und ein gesellschaftlicher Grundkonsens fehlt[85].

Patentrezepte für ein erfolgreiches, ethnische Spannungen minderndes „*constitutional engineering*“ zeichnen sich nicht ab. Gleichwohl identifizieren Protagonisten ethnischen Ausgleichs immer wieder institutionelle Regeln, die das Zusammenleben in multi-ethnischen Gesellschaften fördern und verbessern sollen. So gilt ein parlamentarisches Regierungssystem mit Verhältniswahl am ehesten geeignet, ethnisch bedingte, politische Polarisierung zu vermeiden[86].

Häufig werden politische Parteien als Verursacher oder zumindest als Multiplikatoren ethnischen Streits ausgemacht. Zur Begrenzung dieser vermeintlichen Gefahr greifen einige Staaten zum Mittel des Parteienverbots. So untersagt das Parteiengesetz von Tansania die Registrierung von Parteien, die ethnische oder rassische Ziele verfolgen. Noch weitergehender und radikaler ist der institutionelle Lösungsansatz, der auf die Etablierung einer Demokratie ohne Parteien („*No-Party Democracy*“) abzielt, wobei der innere Widerspruch allerdings offensichtlich ist. Solchen Konzepten blieb denn auch durchgängig der Erfolg versagt. In Uganda hat die „*No-Party Democracy*“ im Gegenteil ethnische und regionale Gegensätze vertieft. Präsident Museveni (Uganda; seit 1986) gelang es zudem, sich unter dem Deckmantel dieser politischen, pseudodemokratischen Maxime zur nationalen „Vaterfigur” aufzubauen und die Macht im Staate zu monopolisieren, ohne jedoch den inneren Widerspruch seines Regimes zu erklären. Sein auf Ablehnung ethnisierter Politik basierender Erklärungsversuch entbehrt allerdings jeder Logik: „ *(President) Museveni’s claim that opposition in Africa tends to be ethnic, and therefore by implication illegitimate, explains little, for where the opposition is ethnic, it is more likely that the government is no less ethnic”* [87].

---

[84] Betz, Joachim, Der Prozess der Verfassungsgebung und die Grenzen von Verfassungen in Länder der Dritten Welt. Einführung, in: Betz, Joachim (Hrsg.), Verfassungsgebung in der Dritten Welt,, Hamburg 1997, S.25.
[85] Ebenda, S.25.
[86] Bos, Ellen/ Schmidt, Siegmar, Politisierte Ethnizität und Verfassungsstaat in Schwarzafrika, in: Betz, Joachim (Hrsg.), Verfassungsgebung in der dritten Welt, Hamburg 1997, S. 430.
[87] Mamdani, M., Clinton and Museveni had a Secret Agenda? What was the Trip all about?, in: The Monitor, 10. 04. 1998, S31, zit. in: Okuku, Juma, Ethnicity, State Power and the Democratisation Process in Uganda, Uppsala 2002, S. 32.

Eine andersartige, institutionen-bezogene Vorgehensweise stellt die Stärkung der traditionellen Strukturen dar. Diese Maßnahme kann das Verhältnis einzelner Ethnien zum Staat wesentlich entspannen und – bei Etablierung von Plattformen und Einrichtungen zum institutionalisierten, inter-ethnischen Dialog (*House of Chiefs/ Council of Traditional Leaders*) – auch bestehende inter-ethnischer Spannungen abbauen.
Auch Wahlsysteme beeinflussen nach Cohen die Neigung zu ethnischen Konflikten: Verhältniswahlen begrenzen das Risiko massiver Konflikte, ohne allerdings bestehende ethnische Antagonismen abzubauen. Mehrheitswahlen dagegen vergrößern die Gefahr ethnischer Spannungen. Ethnische Präferenzen spiegeln sich häufig nicht oder nicht vollständig in den Ergebnissen von Mehrheitswahlen wider, was zur Benachteiligung und in extremen Fällen zur Unterdrückung ethnischer Minoritäten führen kann[88]. Des Weiteren handhaben Konkordanzdemokratien ethnisches Konflikt-Management erfolgreicher als Konkurrenzdemokratien. Das Modell von Michalon für einen ethnien-übergreifende Gemeinschaft stiftenden Proporz politischer Macht bezieht sowohl die Aspekte des Wahlrechts und wie auch der Regierung mit ein; es umfasst fünf Elemente:

- Ein Wahlrecht, das eine Vertretung der ethnischen Gemeinschaften im Parlament entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung ermöglicht,
- eine Regierung in der die ethnischen Gemeinschaften proportional zu ihren Mandaten im Parlament vertreten sind,
- Verteilung öffentlicher Gelder und der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen – und Ämtern – nach demselben Proporz,
- ein Vetorecht für Minderheiten, das nach Einlegen des Vetos eine Entscheidungsfindung nach dem in afrikanischen Gesellschaften traditionell üblichen Konsensprinzip einschließt,
- und eine eingeschränkte Autonomie der verschiedenen Gemeinschaften für die Behandlung ihrer eigenen Angelegenheiten[89].

Doch stellt sich die Frage, ob dieser Ansatz wirklich praktikabel ist, wie auch kein anderer der in der Literatur enthaltenden Vorschläge vollständig überzeugt. Keine einzelne Handlungsweise erscheint universell geeignet, ethnische Konflikte zu vermeiden oder auch nur zu begrenzen. Sofern sich überhaupt Erfolg versprechende Strategien zur Einhegung ethnizitätsbedingter Spannungen und Konflikte anbieten, müsste dabei einzelfallweise differenziert und selektiv vorgegangen werden; desgleichen müssten die verschiedenen, parallel erforderlichen Vorgehensweisen sorgfältig auf einander abgestimmt werden. Den jeweiligen, besonderen Rahmenbedingungen müsste dabei Rechnung getragen werden. Doch leiden alle denkbaren Konfliktvermeidungsstrategien unter einem entscheidenden, inhärenten Wider-

[88] Cohen, Frank S., Proportional versus majoritarian ethnic conflict management in democracies, in: Comparative Political Studies, Vol.30 (1997)/ 3, 607 - 630, S. 628.
[89] Michalon, Thierry, Sieben Säulen für Afrika, in: Le Monde Diplomatique, v. 12. 12. 2003

spruch: Die institutionelle Verankerung jeder Strategie des Umgangs mit Ethnizität und der Vermeidung ethnischer Spannungen beraubt den Nationalstaat der für ihn notwendigen, uneingeschränkten Solidarität seiner Bürger; der Zwang, ethnische Gemeinschaften zu identifizieren und gesondert zu bedenken, schafft neuen Konfliktstoff. Durch jede Art der Berücksichtigung ethnischer Vielfalt in seinen Institutionen perpetuiert der Staat sein ethnisches Problem[90].

4.6. Zwischenbilanz

Die politische Instrumentalisierung ethnischer Bindungen stellt „eine unterschätzte Realität im nachkolonialen Afrika“[91] dar. Sie tritt im engen Zusammenhang mit den dort vorherrschenden, sozioökonomischen Verhältnissen auf. Auch Staaten mit einer tatsächlich oder vorgeblich weitgehenden, ethnischen Homogenität wie Botsuana sind von den Auswirkungen der Politisierung ethnischer Anliegen erfasst.

Ethnische Vielfalt berührt mit ihren Auswirkungen weite Bereiche menschlichen Zusammenlebens in Afrika. Für die Politik bedeuttet sie in fast allen Staaten der Subsahara eine große, teilweise die größte Herausforderung. Als Forschungsgegenstand der Politikwissenschaft genießen die Beziehungen zwischen Staat und ethnischen Gruppen wie auch die „Koexistenz“ von Ethnien besondere Aufmerksamkeit[92]. Die Verhaltensmuster von Staat und Ethnien gelten in der Subsahara als Schlüssel für die demokratische Entwicklung in einer Gesellschaft.

Ohne Zweifel stellen die Entstehung von Ethnien und der Ausgangspunkt ethnischer Segmentierung wichtige Themen der Ethnologie und Ethnographie dar. Für das Verständnis der afrikanischen Entwicklungsprozesse ist dieses ethnographische Wissen von erheblichem Belang. Doch im Rahmen einer vergleichenden, politikwissenschaftlichen Betrachtung ist vor allem die Erkenntnis wichtig, dass ethnische Gemeinschaften in Afrika nicht als atavistische Überbleibsel einer vorgeschichtlichen Welt zu betrachten sind, sondern vielmehr als dynamische soziale und teilweise politisch aktive Verbände, die überwiegend in der Kolonialzeit entstanden sind und bei deren Entwicklung und Identitätsfindung die Kolonialmächte eine wichtige, oft entscheidende Rolle gespielt haben.

Politisierte ethnische Bindung, Ethnizität, wirkt sich durch ihre Folgen für die staatliche Politik und für die Funktion staatlicher Institutionen prinzipiell nachteilig für die demokratische Entwicklung der betroffenen Staaten aus. Sie verhindert eine gleichberechtigte Mitwirkung aller

[90] Jewsiewicki, Bogumil/ Buleli, Leonard N'Sanda, Ethnicities as "First Nations" of the Congolese Nation-State: Some preliminary Observations, in: Berman, Bruce/ Eyoh, Dickson/ Kymlicka, Will, Ethnicity & Democracy in Africa, Oxford/ Athens, Oh. 2004, S.240.

[91] Tetzlaff, Rainer, Politisierte Ethnizität - eine unterschätzte Realität im nachkolonialen Afrika, in: afrika spectrum, 26/1 (1991), S.5.

[92] Berman, Bruce/ Dickson, Eyoh/ Kymlicka, Will (Hrsg.), Ethnicity & Democracy in Africa, Oxford/ Athens,Oh. 2004, S.xiii.

Gruppen der Gesellschaft an politischen Entscheidungen und eine gerechte, gemeinschaftliche Teilhabe an staatlichen Ressourcen. Die aus ungerechter Benachteiligung eines oder mehrerer Bevölkerungsteile resultierenden Spannungen und Konflikte erschweren die staatliche wie die individuelle Entwicklung. Gleichwohl wird die ethnische Politisierung nicht substantiell zurückgehen, solange die individuelle Sicherheit (im weitesten Sinne) noch immer überwiegend von der Einbindung der Afrikaner in einen ethnischen Mikrokosmos abhängt und das „Spielen der ethnischen Karte" politische Vorteile verspricht.
Die teilweise gravierenden, nachteiligen Folgen von Ethnizität sind dennoch in Grenzen beherrschbar. Wissenschaft (und Politik) bieten dazu eine Reihe sehr unterschiedlicher Vorschläge an. Doch deren Umsetzung bedarf nicht nur einer genauen Einzelfallbetrachtung und entsprechender Expertise, sondern auch des ausdrücklichen, politischen Willens, an dem es in vielen Staaten aus unterschiedlichen Gründen noch mangelt.

4.7. Indikatoren

Im Gegensatz zu seiner Zurückhaltung bei der Anerkennung des demokratiefördernden Charakters staatlicher Institutionen (Ziff. 2.9.1), sieht Basedau die Demokratiestabilität durchaus von Ethnizitätsfragen berührt[93]. Jedoch sind Demokratie bezogene Kennwerte und ethnische Indikatoren auf grundsätzlich unterschiedlichen Wirkungsebenen angesiedelt. Bestehende Wechselbeziehungen können von daher nur mit Hilfe von Variablen deutlich gemacht werden, die zwar für sich keine Aussage zur ethnisch beeinflussten Demokratie-Entwicklung gestatten, doch deren Verknüpfung einen Rückschluss auf ethnische Effekte bei der Demokratisierung ermöglicht. Solches Indikatoren-Zusammenwirken mit ethnischer Signifikanz beinhalten die Wechselbeziehungen von

- Konfliktverhalten und Wahlrecht
- Politische Stabilität und ethnische Fragmentierung
- Korruption und ethnische Fraktionalisierung.

4.7.1. Konfliktverhalten und Wahlrecht

Für sich allein betrachtet stellen Konfliktverhalten und Wahlrecht zunächst keine Wirkungsfaktoren mit unmittelbarer ethnischer Relevanz im Demokratisierungsprozess dar. Eine ethnisch bestimmte Bedeutung erhalten beide Werte durch die nachgewiesene Tatsache, dass sie in Afrika ethnischer Beeinflussung unterliegen bzw.sich auf das Zusammenleben der Ethnien auswirken. So weisen subsaharische Konflikte, auch grenzüberschreitende, größtenteils eine ethnische Komponente auf. Einen Beleg für diese Feststellung bietet der (latente,

[93] Basedau, Matthias, Erfolgsbedingungen von Demokratien im subsaharischen Afrika. Ein systematischer Vergleich ausgewählter Länder, Opladen 2003, S.178f.

Konfliktbereitschaft und Wahlsystem (Tab.4/3)

	Konflikte 1996/ 2005*[1]	Wahlsysteme 1996/ 2005[2]	Konf+Wahlsys 1996/ 2005	Differenz K+W 1996/ 2005 (%/100)	Kenn-ziffer 4/1	Rang-folge 4/1
Angola	2 / 3	4 / 4	6 / 7	+ 0,17	7,17	**13**
Botsuana	0 / 2	3 / 3	3 / 5	+ 0,67	5,67	**10**
DR Kongo	3 / 4	4 / 4	7 / 8	+ 0,14	8,14	**14**
Lesotho	0 / 0	3 / 2	3 / 2	- 0,33	1,67	**3**
Madagaskar	0 / 1	3 / 3	3 / 4	+ 0,25	4,25	**9**
Malawi	0 / 0	3 / 3	3 / 3	0,0	3,0	**4**
Mauritius	1 / 1	2 / 2	3 / 3	0,0	3,0	**4**
Mosambik	0 / 0	1 / 1	1 / 1	0,0	1,0	**1**
Namibia	0 / 1	1 / 1	1 / 2	+ 1,0	3,0	**4**
Sambia	0 / 0	3 / 3	3 / 3	0,0	3,0	**4**
Simbabwe	0 / 3	3 / 3	3 / 6	+ 1,0	7,0	**12**
Südafrika	2 / 1	1 / 1	3 / 2	- 0,5	1,5	**2**
Swasiland	1 / 3	3 / 3	4 / 6	+ 0,5	6,5	**11**
Tansania	2 / 1	3 / 3	5 / 4	- 0,2	3,8	**8**
Deutschland	0 / 0	2 / 2	2 / 2	0,0	2,0	**(3)**

Quellen: * HIIK;[1] Bewertung: 0= konfliktfrei, 1= latenter Konflikt, 2= manifester Konflikt, 3= Krise, 4= ernste Krise, 5= Krieg, bei parallelen Konflikten wird der höherwertige in das Ranking eingeführt ; [2]Bewertung: 1= Verhältnisw., 2= Mischsystem, 3= Mehrheitsw., 4= keine Wahl.

territoriale) Konflikt Swasiland vs. Südafrika, in dem das starke Zusammengehörigkeitsgefühl der beiderseits der Grenzen lebenden Swasi den Ausschlag gibt. Die Regeln, unter denen Kandidaten in Wahlen ihr Mandat erlangen und die dazu beitragen, dass sich Ethnien durch Wahlergebnisse repräsentiert fühlen können, beeinflussen ebenfalls maßgeblich das ethnische Konfliktverhalten. Die Verknüpfung beider Elemente, Konfliktbereitschaft und Wahlrecht, ermöglicht die Einordnung der Staaten in eine Rangfolge, die einen Hinweis auf den Stand ihrer Demokratisierung in Relation zu den übrigen SADC-Staaten gibt.

Das Ranking ergibt deutlich abgesetzte Spitzen- und Schlusspositionen bei einem breiten Mittelfeld. Mosambik ragt mit klarem Abstand hervor. Das Verhältnis-Wahlsystem sowie das Fehlen von internen und externen Konflikten schaffen in Mosambik Verhältnisse, die infolge der Anlage des Vergleichs von keinem anderen SADC-Staat übertroffen werden. Nächster Staat in der Rangfolge ist Südafrika mit ebenfalls günstigen Ausgangsbedingungen. Zwar bestand 1996 ein manifester Konflikt im Land doch konnte dieser bis 2005 um eine Stufe zurückgeführt werden, was letztlich der ausgleichenden Politik der Regierung zuzuschreiben ist. Abgesehen von der D.R. Kongo seinen ernsten Konflikten (und bis Mitte 2006 ohne Parlaments- u. Präsidentschafts-Wahl) besetzen Angola und Simbabwe die letzten Plätze. Beide weisen krisenhafte Konflikte auf. In Simbabwe hat sich dieser erst seit 2000 entwickelt, was zusammen mit dem unveränderten Mehrheitswahlrecht eine ungünstige Bewertung zur Folge hat. Der vergleichsweise ungünstige Platz Botsuanas resultiert aus dem Zusammentref-

fen von Mehrheitswahlrecht und dem manifesten, auf wirtschaftliche Interessen abzielenden Konflikt der botsuanischen Regierung mit den Basarwa (Buschmännern) in der Kalahari-Wüste, die ethnisch/ religiös/ ideologisch motivierten Widerstand leisten.

4.7.2. Politische Stabilität in ethnisch fragmentierten Staaten

Der Zusammenhang zwischen ethnischer Fragmentierung und politischer Stabilität eines Staates gilt als gesichert[94]. Die Verknüpfung des Maßes ethnischer Fragmentierung mit dem Maß der Politischen Stabilität ermöglicht eine Rangfolge unter den untersuchten SADC-

Politische Stabilität und ethno-linguistische Fragmentierung (Tab.4/4)

	Ethno-linguist. Abweichg.[1] (%)	Politische Stabilität 1996[2]	Politische Stabilität 2004[2]	Differenz Pol. Stabil. 1996/ 2004	Kennziffer 4/2	Rangfolge 4/2
Angola	+ 0,03	0,33	1,55	+ 1.22	2,80	**8**
Botsuana	+ 0,35	3,37	3,20	- 0,17	3,38	**3**
DR Kongo	– 3,94	0,77	0,23	- 0,54	- 4,25	**14**
Lesotho	+ 0,89	3,50	2,77	- 0,73	2,93	**5**
Madagaskar	+0,70	2,73	2,48	- 0,25	2,93	**5**
Malawi	+ 0,68	2,60	2,17	- 0,43	2,42	**10**
Mauritius	+0,86	3,68	3,41	- 0,27	4,00	**1**
Mosambik	+0,01	2,16	2,35	+ 0,19	2,55	**9**
Namibia	+0,35	3,34	2,96	- 0,38	2,93	**5**
Sambia	+0,06	2,17	2,34	- 0,17	2,23	**11**
Simbabwe	+ 0,56	2,39	0,64	- 1,75	- 0,55	**13**
Südafrika	+ 0,45	1,53	2,26	+ 0,53	3,24	**4**
Swasiland	+0,91	2,69	2,73	+ 0,04	3,68	**2**
Tansania	– 1,92	2,52	2,12	- 0,40	- 0,2	**12**
Deutschland	+ 0,33	3,81	3,42	- 0,39	3,36	**(3)**

Quellen: [1](Sprachen) Ethnologue; [2] World Bank Institute (Werte auf 5er-Skala transponiert);

Staaten. Die Werte der Variablen „Politische Stabilität“ entstammen einer subjektiven, mittels eines Fragenkatalogs erhobenen Wertung der Weltbank. Die Variable „ethno-linguistische Abweichung“ ergibt sich aus der Differenz der im jeweiligen SADC-Staat gesprochenen Sprachen und dem Mittelwert der Sprachen der SADC-Staaten. Gesprochene Sprachen sind nicht zwangsläufig deckungsgleich mit vorhandenen Ethnien; sie lassen sich jedoch genauer eingrenzen als Ethnien und werden daher in der Wissenschaft häufig an deren Stelle verwandt.

[94] Easterly, William/ Levine, Ross, Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions, Washington D.C. 1997, S. 1+ 28.

Unter den Staaten der vorderen Plätze fällt Swasiland mit dem 2. Platz auf. Neben einer weitgehend ethnisch homogenen Bevölkerung weist der Staat leicht überdurchschnittliche Werte der politischen Stabilität auf, die sich zudem im Beobachtungszeitraum entgegen dem allgemeinen Trend noch verbessert haben. Das Ergebnis von Swasiland zeigt, dass autokratische Staaten politische Stabilität aufweisen können. Grundsätzlich stützt politische Stabilität den Demokratisierungsprozess; sie kann jedoch ebenso autokratische Systeme stützen. Die beiden letzten Plätze werden vom Bürgerkriegs-Staat D. R. Kongo und Simbabwe besetzt. Simbabwe weist in der SADC den höchsten Verlust an politischer Stabilität im Beoachtungszeitraum auf. Auch Mosambik und Angola blicken auf einen (beigelegten) Bürgerkrieg zurück, nehmen jedoch im Gegensatz zur D.R. Kongo mittlere Plätze (8 und 9) ein. Südafrika belegt den vierten Platz, der weitgehend der im Berichtszeitraum gesteigerten, politischen Stabilität geschuldet ist.

4.7.3. Ethische Fraktionalisierung und Korruption

Wie bereits das Konfliktverhalten und das Wahlrecht sind auch ethnische Fraktionalisierung

Ethnische Fraktionalisierung und Korruption (Tab. 4.5)

	Ethn. Fraktionalisierung[1]	CPI-Wert 2000	CPI-Wert 2005	Differenz 2000/2005 (%/100)	Kennziffer 4/3	Rangfolge 4/3
Angola	0,756	1,7*	2,0	0,176	2,42	**13**
Botsuana	0,351	6,0	5,9	-0,002	6,547	**1**
DR Kongo	0,933	2,0**	2,1	0,05	2,172	**14**
Lesotho	0,255	n.b.	3,4	-	4,145	**5**
Madagaskar	0,861	1,7*	2,8	0,647	3,586	**6**
Malawi	0,829	4,1	2,8	-0,317	2,654	**11**
Mauritius	0,632	4,7	4,2	-0,106	4,462	**3**
Mosambik	0,765	2,8**	2,8	0,0	3,035	**10**
Namibia	0,724	5,4	4,3	-0,204	4,331	**4**
Sambia	0,726	3,4	2,6	-0,353	2.521	**12**
Simbabwe	0,366	3,0	2,6	-0,133	3,101	**9**
Südafrika	0,88	5,0	4,5	-0,1	4,52	**2**
Swasiland	0,28	n.b.	2,7	-	3,42	**7**
Tansania	0,953	2,5	2,9	0,16	3,107	**8**
Deutschland	0,077***	7,6	8,2	0,079	9,202	**(1)**

Quelle: [1]Fearon, James D., Ethnic and Cultural Diversity by Country, in: Journal of Economic Growth, Vol. 8 (2003), S.218. *2002; **2004;*** interpoliert aus Wert Bundesrep. u.DDR.

und Korruption auf zwei unterschiedlichen Wirkungsebenen verortet. Ihre wechselseitige Relevanz ergibt sich u.a. aus der Tatsache, dass ethnische Fragmentierung Neopatrimonialismus fördert, der seinerseits sowohl dem selektiven Umgang mit staatlichen Ressourcen

als auch der Korruption Vorschub leistet. Die Verknüpfung der ethnischen Fraktionalisierung mit dem von *Transparency International* TI (subjektiv) ermittelten *Corruption Perception Index* CPI (2005) sowie mit dem Wert der Veränderung des CPI (gegenüber 2000) ergibt eine Kennziffer[95], die den Vergleich zwischen den SADC-Staaten ermöglicht.
Die beiden hinteren Plätze der Rangfolge werden durch die D.R. Kongo und Angola besetzt. In beiden Staaten herrschen mehrere konfliktartige Auseinandersetzungen gleichzeitig vor, die einen geordneten Umgang mit den Ressourcen des Staates nachhaltig erschweren. Beide Staaten zeichnen sich zudem durch eine hohe ethnische Heterogenität aus. Letzteres gilt auch für Südafrika, das aber in der SADC nach Botswana den günstigsten, wenn auch im Beobachtungszeitraum abnehmenden CPI-Wert erreicht und damit – wenn auch mit deutlichem Abstand - nach Botswana den zweiten Platz einnimmt.

4.7.4. Das Ethnizitäts-Ranking in der Gesamtschau

Das ethnizitätsbezogene Gesamt-Ranking zeigt eine starke Spreizung, die auf die Eindeutigkeit der Ergebnisse der einzelnen Staaten untereinander hindeutet. Eindeutigkeit ist auch hinsichtlich der jeweils drei Ergebnisse innerhalb der einzelnen Staaten gegeben. So besteht nur in vier der Staaten (Botsuana, Malawi, Sambia, Swasiland) eine Abweichung der Ergeb-

Ethnizitäts-Ranking der SADC-Staaten (Tab. 4/6)

	Rangfolge 4.1	Rangfolge 4.2	Rangfolge 4.3	Gesamt-Rangfolge 4
Angola	**13**	**8**	**13**	**12**
Botsuana	**10**	**3**	**1**	**5**
DR Kongo	**14**	**14**	**14**	**14**
Lesotho	**3**	**5**	**5**	**3**
Madagaskar	**9**	**5**	**6**	**6**
Malawi	**4**	**10**	**11**	**9**
Mauritius	**4**	**1**	**3**	**1**
Mosambik	**1**	**9**	**10**	**6**
Namibia	**4**	**5**	**4**	**3**
Sambia	**4**	**11**	**12**	**10**
Simbabwe	**12**	**13**	**9**	**12**
Südafrika	**2**	**4**	**2**	**1**
Swasiland	**11**	**2**	**7**	**6**
Tansania	**8**	**12**	**8**	**11**
Deutschland	**(3)**	**(3)**	**(1)**	**(1)**

[95] TI erfasst erst ab 2005 alle SADC-Staaten. Da der Wert der Veränderung stets sehr klein ist, bleibt die Ungenauigkeit durch Fehlen eines Jahreswertes vernachlässigbar.

nisse um mehr als vier Punkte vom jeweiligen Mittelwert. Besonders signifikant ist die Abweichung beim Konfliktverhalten/ Wahlrecht Botsuanas, das ansonsten überdurchschnittliche Wertungen aufweist. Mit Blick auf seine zwei anderen Werte ist auf diesem Gebiet eine schwerwiegende Problematik zu vermuten. Der Bericht der Balopi-Kommission (Ziff 4.3.1.) erhält durch diese Bewertung eine gewisse Bestätigung.
Den ersten Platz der Rangfolge nimmt Südafrika zusammen mit Mauritius ein. Beide Staaten stellen damit die Wirksamkeit ihres gezielten, auf interethnischen Ausgleich abgestellten Regierungshandelns unter Beweis. Die beiden letzten Plätze besetzen erwartungsgemäß erneut die Bürgerkriegsstaaten D.R. Kongo und Angola, das sich ebenso erwartungsgemäß mit Simbabwe den 12. Platz teilt. Simbabwes ethnische Fragmentierung ist für afrikanische Verhältnisse zwar nicht außergewöhnlich hoch, doch wirkt sich seine Regierungspolitik jedoch stark polarisierend aus. Das Regierungshandeln in Simbabwe, das gezielt den Ausgleich vernachlässigt, berührt naturgemäß das Zusammenleben der Ethnien im Staat äußerst negativ. Botsuana erreicht aufgrund der bereits angesprochenen Wertung des Konfliktverhaltens/Wahlrecht ledigliche einen mittleren Platz.

Kapitel 5: Armut/ Wohlstand

5. Vielfalt der Armut

Menschliche Lebenslagen werden in vielfacher Weise vom Umfang verfügbarer Ressourcen bestimmt. Ressourcen beeinflussen maßgeblich die Chancen der individuellen Lebensführung und die politische Handlungsfähigkeit von Staaten. Knappe öffentliche Mittel beeinträchtigen regelmäßig die Umsetzung der Staatsziele – in der Subsahara sogar bis hin zum Vermögen, die staatliche Ordnung zu gewährleisten. Mangelnde individuelle Ressourcen begrenzen die Lebenshaltung der betroffenen Menschen bis auf ein Niveau, das in extremen, in Afrika indes nicht seltenen Fällen unterhalb des definierten und allgemein anerkannten Existenzminimums liegt.

Die komplexen Auswirkungen von Armut auf die unterschiedlichen Bereiche des privaten und öffentlichen Lebens haben Staatstheoretiker, Soziologen, Ökonomen, Politiker und Philanthropen von Aristoteles bis Luhmann und Rawls veranlasst, dieser Problematik nachzugehen. Zahlreiche soziologische, politik- und wirtschaftswissenschaftliche Theorien älteren und neueren Datums versuchen, Armutscharakteristika zu beschreiben sowie zumindest ansatzweise Entstehung und Auswirkung von Armut zu erklären; den Wechselwirkungen zwischen den in einer Gesellschaft vorherrschenden – individuellen oder staatlichen – wirtschaftlichen Verhältnissen und der Leistungsfähigkeit ihrer demokratischen Regierung gilt dabei ein besonderes Interesse. Dessen ungeachtet kann die politikwissenschaftliche Literatur bisher den speziellen Zusammenhang zwischen einer auf gesellschaftlichen Ausgleich gerichteten Sozialpolitik und erfolgreicher, demokratischer Konsolidierung nicht ausreichend erklären.

Dennoch erweisen sich Armutsbetrachtungen im Zusammenhang mit der Demokratisierung afrikanischer Staaten unumgänglich, denn die in der Subsahara weitgehend fehlende „Dreieinigkeit von Rechtstaat, Demokratie und sozialem Staat“ nährt die Befürchtung, dass bei dem in Afrika vorherrschenden Verständnis von Staat Armut das Vertrauen in die Demokratie ausschließt und die Selbstgefährdung der dortigen Staaten herbeiführt[1].

Angesichts der weltweiten, sehr detaillierten und zugleich umfassenden Beschäftigung mit der Armuts-Thematik ist es ein Allgemeinplatz anzumerken, dass die Mangelerscheinung „Armut“ mit umfangreicher Bedeutungsvielfalt und starker Nuancierung multi-dimensional in Erscheinung tritt. Die Unterscheidung zwischen individueller und öffentlicher Armut hebt vielfach auf eine gesonderte Betrachtung der beiden Erscheinungsformen ab. Solche Vorge-

[1] Rüb, Friedbert W., Demokratisierung, Konsolidierung und Wohlfahrtsstaat - Überlegungen zu einem ungeklärten Verhältnis, in: Croissant, Aurel/ Erdmann, Gero/ Rüb, Friedbert W. (Hrsg.), Wohlfahrtstaatliche Politik in jungen Demokratien, Wiesbaden 2004, S.36.

hensweise ist aufgrund der verschiedenartigen Folgen beider Armutsvarianten unter verschiedenen Gesichtspunkten durchaus sinnvoll. Doch aufgrund der zwischen beiden Erscheinungsformen in der Politik bestehenden, engen Wechselbeziehungen sind die Varianten aus politikwissenschaftlicher Sicht nicht vorrangig als unterschiedliche Sachverhalte zu betrachten, sondern als zwei Seiten einer und derselben Medaille.

5.1. Demokratie, Armut und Lebenschancen

Die Bekämpfung individueller und öffentlicher Armut gehört zu den Kernaufgaben verantwortlicher Regierungsführung, deren Qualität normativ mit fortschreitender Demokratisierung zunimmt. Mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Armutsbekämpfung gewinnt daher die Frage nach dem Verlauf und dem Stand der Demokratisierung in afrikanischen Staaten zwangsläufig an Gewicht. Im Umkehrschluss bestehen Zweifel, ob demokratische Strukturen unter unzureichenden wirtschaftlichen Bedingungen oder bei Armut überhaupt entstehen können. Oder einfacher gefragt: „Wieviel Armut verträgt die Demokratie?“[2].
Die Wirkungszusammenhänge von Armut und Demokratie oder das Problem, ob sich Armut überhaupt mit Demokratie vereinbaren lässt, sind häufig erörterte und zugleich strittige Themen wissenschaftlichen Diskurses. Für den Nobelpreisträger Armantya Sen gilt es in jedem Fall als gesichert, dass der Wert (demokratischer) politischer Freiheit besonders bei wirtschaftlicher Not offenbar wird[3], und für die Weltbank besteht ein enger Zusammenhang zwischen (demokratischer) Regierungsführung und Armut: „*Problems of poverty and governance are inextricably linked*“[4].
Die eingangs zitierte Frage nach dem zulässigen Maß demokratieverträglicher Armut impliziert, dass ein Zuviel an Armut die Entwicklung und den Bestand von Demokratie gefährdet: „*Poverty is a Threat to Democracy*“[5]. Für die Demokratie, die als eine soziale Gerechtigkeit gewährleistende, politische Ordnung verstanden wird, stellt Armut ein doppeltes Problem dar: Einmal verhindert sie die Partizipation gerade derjenigen in der Gesellschaft, deren Lebenslagen durch Einflussnahme auf die politischen Rahmenbedingungen verbessert werden sollen, doch im politischen Prozess am wenigsten berücksichtigt werden; zum anderen kann Armut zum Verlust von Legitimation demokratischer Regierungen führen, weil Demokratie (zumal in Afrika) als eine soziale und politische Ordnung wahrgenommen wird, die den Anspruch auf eine mindestens ausreichende Lebensführung im Einzelfall nicht erfüllt[6].

---

[2] Thema der 2. Rostocker Hochschulwoche vom 26.-28. August 1997.
[3] Sen, Armartya, Development as Freedom, Oxford 1999, S.148.
[4] Coudouel, Aline/ Hentschel, Jesko S./ Wodon, Quentin T., Poverty Measurement and Analysis (URL http://poverty.worldbank.org/files/5467_chap1.pdf).
[5] IDEA, State of Democracy: Trends from the Pilot Countries, S.61 (URL: http://www. idea.int/documents/sod Std.: 06.08.04).
[6] Wendel, Hans Jürgen/ Bernhard, Wolfgang/ Bizeul, Yves/ Müller, Sven (Hrsg.), Wieviel Armut verträgt die Demokratie? Rostock 2001, S.156.

Ein besonders negativer, über den ungenügenden Lebensunterhalt hinausgehender Aspekt von Armut ist die Verwehrung von Lebenschancen und die Bedrohung der gesellschaftlichen Stabilität: „Betrachten wir Demokratie als diejenige politische Ordnung, die ein Optimum an Partizipation und Lebenschancen für alle, also auch für ihre am schlechtesten gestellten Mitglieder bietet, so formuliert das Rawlsche Differenzprinzip die Bedingungen der „Trefflichkeit" einer jeden sozialen Ordnung.... „Wo das Gleichgewichts- und Differenzprinzip verwirklicht sind, herrscht Gleichgewicht in den distributiven Bedingungen des guten Lebens...., während vermeidbare Armut einen gravierenden Mangel an Balance darstellt, der die Stabilität eines Gemeinwesens bedroht"[7]. Konsequenter Weise definiert die Europäische Union den Begriff der „guten Staatsführung" als die Gewährleistung günstiger demokratischer und rechtsstaatlicher Rahmenbedingungen für nachhaltige, wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie als die verantwortungsvolle Verwaltung und Verteilung von Ressourcen[8].

Die Folgen unsteter, instabiler und zugleich undemokratischer Politik für die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse und damit auf die öffentliche wie individuelle Armut zeigt das Beispiel der D.R. Kongo auf. Nach Angaben der dortigen Zentralbank wurden in den Jahren 1991 – 1994 Inflationsraten zwischen fast 3000% und 9.747 % erreicht. Zwischen 1990 und 1996 sank dadurch der private Konsum im Land (durchschnittlich 9,9% pro Jahr[9]); kein Staat in der SADC-Region wies in diesem Zeitraum einen höheren Rückgang auf.

Das erwähnte AKP-EG-Partnerschaftsabkommen mahnt ausdrücklich die Bekämpfung von Korruption an, von der die Weltbank anmerkt, dass sie vor allem die Armen belastet[10]. So ist es in einigen SADC-Staaten durchaus üblich, dass (an sich unentgeltliche) medizinische Leistungen in staatlichen Krankenhäusern erst nach Zahlung einer „Aufmerksamkeit" in Anspruch genommen werden können; auch Verwaltungsabläufe werden durch Entrichtung kleinerer Bestechungsgelder zum Nutzen der Antragssteller beschleunigt. Eine gerechte Ressourcenverteilung und die wirkungsvolle Korruptionsbekämpfung setzen zwar nicht zwangsläufig demokratische Verhältnisse voraus, doch können diese Zielsetzungen bei der in demokratischen Staaten (zumindest normativ) vorhandenen Offenheit des Regierungsprozesses (*accountability*) und der praktizierten parlamentarischen Kontrolle förderlicher umgesetzt werden.

Armutsbekämpfung, Abbau von Ausgrenzungen, gutes Regierungshandeln und der Demokratisierungsprozess bilden ein enges Beziehungsgeflecht. Demokratischer Fortschritt ist nur zu erreichen, wenn alle diese miteinander verbundenen Faktoren zur erfolgreichen Armutsbekämpfung beitragen.

---

[7] Ebenda, S. 183f.
[8] AKP-EG-Partnerschaftsabkommen von Cotonou (2000), Art.9 Abs.3.
[9] Baratta, Mario von (Hrsg.), Der Fischer Weltalmanach 1999, Frankfurt/Main 1998.
[10] Weltbank, Weltentwicklungsbericht 2004, Washington 2004, S.116.

5.2. Dimensionen der Armut und Armutsbekämpfung

Armut beschreibt einen stets negativ konnotierten Mangel, der sowohl absolut als auch relativ, subjektiv oder objektiv zu bestimmen ist. Armut kann sowohl ein- wie auch mehrdimensional wahrgenommen werden. Unterschieden wird zwischen einem mehrdimensionalen Konzept der „Lebenslagen-Armut“ und einem eindimensionalen Konzept der „Ressourcen-Armut“. Das Ressourcenkonzept geht vom Fehlen ausreichender Mittel zur Deckung des

Individuelle Armut in den SADC-Staaten (Tab. 5/1)

	Human Poverty Index 2005 (% + Rang[1])	Unterernährung 2000/02 (% d. Bev.)	Bev. ohne Zugang zu s. Trinkwasser 2002 (%)		Human Poverty Index 2005 (% + Rang[1])	Unterernährung 2000/02 (% d. Bev.)	Bev. ohne Zugang zu s. Trinkwasser 2002 (%)
Angola	41,5 (83)	40,0	50	**Mosambik**	49,1 (96)	47,0	58
Botsuana	48,4 (94)	32,0	5	**Namibia**	33,0 (60)	22,0	20
DR Kongo	41,4 (82)	71,0	54	**Sambia**	46,4 (90)	49,0	45
Lesotho	47,6 (91)	12,0	24	**Simbabwe**	45,9 (89)	44,0	17
Madagaskar	35,3 (63)	37,0	55	**Südafrika**	30,9(56)	k. A.	13
Malawi	43,4 (85)	33,0	33	**Swasiland**	52,9 (97)	19,0	48
Mauritius	11,4 (24)	6,0	0	**Tansania**	35,8 (65)	44,0	27

Quelle: UNDP, HDR 2005; [1] von 103 Bewertungen.

individuellen Grundbedarfs aus; das Lebenslagenkonzept dagegen berücksichtigt die Gesamtsituation menschlicher Bedürfnisse und schließt Faktoren wie Bildung, Gesundheitsfürsorge, Freizeitchancen und nicht zuletzt gesellschaftliche sowie politische Partizipation mit ein. Obwohl beide Konzepte zunächst auf die individuelle Armut gerichtet sind, ist eine sinnentsprechende Übertragung auf die öffentliche Armut durchaus möglich und sinnvoll. So ermöglicht der Lebenslagenansatz des „*Human Development Index*“ des *United Nations Development Programme* (UNDP) auch Rückschlüsse auf die öffentliche Armut.

Mittellosigkeit im individuellen Bereich (einer Einzelperson oder eines Haushaltes) charakterisiert einen schwerwiegenden Mangel an Chancen der Lebensführung; die Einhaltung bestimmter Minimalstandards ist nicht zu gewährleisten. Im öffentlichen Bereich ist Armut mit dem Unvermögen des Staates gleichzusetzen, selbst unter Wahrung bescheidener Minimalstandards seine elementaren Aufgaben – z.B. die Gewährleistung der individuellen Sicherheit – annähernd umfassend und bedarfsgerecht zu erfüllen.

Die Unfähigkeit eines Menschen, die persönlichen Grundbedürfnisse zu decken, geht primär auf mangelndes Erwerbseinkommen zurück. Zur Kompensation individueller Einkommensdefizite haben sich im privaten/familiären und/oder im öffentlichen Bereich Sozialsysteme entwickelt, die mangelnde, individuelle Einkünfte ausgleichen oder auf ein erträgliches Maß abfedern.

Eine Denkschule betrachtet Armut aus wirtschaftlicher Perspektive und versteht sie als Folge eines Marktversagens[11]. Dieser Defekt des Marktes verhindert den produktiven Einsatz verfügbarer Ressourcen; im individuellen Bereich ist dabei vor allem die Arbeitskraft angesprochen, im öffentlichen Bereich z.B. Bodenschätze oder disponibles Finanzkapital.
Das individuelle Unvermögen, ein die Grundbedürfnisse sicherndes Erwerbseinkommen zu erarbeiten, hat in Afrika sehr weitgehend seinen Grund in der zu geringen Ausbildung von Humankapital und damit in der fehlenden Qualifizierung der dortigen Menschen. Zwar dürfen

Staatliche Armut/Wohlstand in den SADC-Staaten (Tab. 5/2)

	Klassifizierung der Volksw.[1]	BNE pro Kopf (KKP) 2004 ($)[1]	Jährliche Wachstumsrate des BIP pro Kopf 2003/4 (%)[1]	Jährliches Bevölkerungswachstum 1975-2003[2] (%)
Angola	LMC	2.030	7,7	2,8
Botsuana	UMC	8.920	4,3	2,5
DR Kongo	LIC	680	3,2	2,9
Lesotho	LIC	3.210	2,1	1,6
Madagaskar	LIC	830	2,6	2,9
Malawi	LIC	620	1,8	3,1
Mauritius	UMC	11.870	3,2	1,1
Mosambik	LIC	1,160	5,9	2,1
Namibia	LMC	6.960	3,2	2,9
Sambia	LIC	890	3,2	2,8
Simbabwe	LIC	2.180	- 6,7	2,6
Südafrika	UMC	10.960	4,3	2,1
Swasiland	LMC	4.970	0,8	2,4
Tansania	LIC	660	4,3	3,0
Durchschn. Welt	entf.	8.760	2,9	1,6

Quelle: [1]The World Bank 2006; [2] UNDP 2005.

Bildung, Gesundheitsfürsorge und andere Maßnahmen des Ausbaus von Humankapital nicht allein in Hinblick auf die Erwerbssicherung gesehen werden, dennoch gilt die Feststellung, dass die Investitionen in die Herstellung und den Erhalt der Arbeitsfähigkeit in der Subsahara insgesamt unzureichend sind, um den dortigen Menschen ein durchgängig ausreichendes Auskommen zu sichern. Es zeigt sich erneut ein verhängnisvoller Zusammenhang: Dem Mangel individueller Ressourcen zur Investition in individuelles Humankapital steht die Unfä-

[11] Carter, Michael/ May, Julian, Poverty, Livelihood and Class in Rural South Africa, in: World development, Vol 27 (1999) No.1, zit. in: Hansohm, Dirk/ Motinga, Daniel/ Werner, Wolfgang, Elements of a medium-term research programme on poverty, livelihood and employment, Windhoek 2001, S.3f.

higkeit des Staates gegenüber, diesen Mangel angemessen auszugleichen – nicht nur im Interesse des Gemeinwohls, sondern auch sehr elementar zur Sicherung des eigenen Bestandes.

Sozialkapital geht seltener in die (politikwissenschaftliche) Betrachtung von Armutsursachen ein. Gleichwohl sind z. B. soziale Netzwerke wie Familienverbände oder gesellschaftliche Organisationen für die Wohlfahrt des Einzelnen wie auch für den Bestand des Staates unabdingbar. Das Fehlen solcher Netzwerke oder ihre schwache Ausprägung bedeutet für Staat und Gesellschaft einen gravierenden Mangel mit vielfältigen, nachteiligen Folgen; anderseits gefährdet Armut den Bestand solcher Netzwerke. Eine Studie der Weltbank wirft ein Schlaglicht auf den Zusammenhang zwischen Sozialkapital und Armut: Erwerbsarmut führt zu häufiger Desintegration von Haushalten[12].

Dieselbe Weltbank-Studie identifiziert eine gestörte oder belastete Umwelt als weitere Armutsursache [13]. Die ungenügende, häufig umweltgeschädigte Trinkwasserversorgung in weiten Teilen Afrikas und die davon ausgehenden Gefahren belegen die Plausibilität dieser These.

Die vielfältigen, negativen Auswirkungen der weltweiten Armutssituation veranlassten die Vereinten Nationen, ihre Millenniumsziele aus dem Jahr 2000 auf die Bekämpfung der (individuellen) Armut auszurichten. Die acht Ziele der *Millennium Development Goals*/ MDG beinhalten weitgehend erschöpfend alle Schritte zur Bildung von Humankapital und zu umfassender Reduzierung individueller Armut; gleichzeitig werden die Voraussetzungen zum Abbau staatlicher Armut angsprochen:

1. Bekämpfung von extremer (individueller) Armut und von Hunger,
2. Primarbereichs-Schulbildung für alle,
3. Gleichberechtigung der Geschlechter und Abbau der Benachteiligung von Frauen,
4. Reduzierung der Kindersterblichkeit,
5. Verbesserung der Gesundheit von Schwangeren und Gebärenden,
6. Bekämpfung von HIV/ AIDS, Malaria und anderen Krankheiten,
7. Gewährleitung ökologischer Nachhaltigkeit,
8. (Förderung einer globalen Entwicklungs-Partnerschaft).

Ausdrücklich beinhalten die – in der Subsahara allerdings bisher weitgehend ergebnisschwachen und allenfalls zögerlich implementierten - MDGs die globale Verbesserung der individuellen Lebenslagen durch Halbierung des Anteils der extrem Armen (mit einem Lebensunterhalt von unter 1$ pro Tag) bis 2015 – ausgehend von der Armutssituation von 1999. Trotz des bisherig geringen Erfolgs des UN Millennium-Programms in Afrika („ …*sub-*

[12] Narayan, Deepa (Hrsg.): Voices of the Poor. Can Anyone Hear Us? New York 2000, S.6.
[13] Ebenda, S.49.

Saharan Africa has met or is on track to meet not a single MDG"[14]) ist die Bedeutung der in den MDGs aufgeführten Armutsfelder für die Verbesserung der individuellen Lebenslagen unstrittig; die konsequente Verfolgung der genannten Ziele könnte zweifelsfrei zur nachhaltigen Reduzierung von Armut beitragen.

Die Millenniumsziele der Vereinten Nationen richten sich nicht nur auf die Armut in der Subsahara, doch dort tritt sie am deutlichsten in Erscheinung - sowohl im individuellen wie im staatlichen Bereich. Die Weltbank ordnet über die Hälfte der SADC-Staaten der *Low-Income*-Kategorie zu. Mit Ausnahme von Mauritius befanden sie sich 2005 in der unteren Hälfte des Armuts-Rankings des HPI-1-Indexes[15] der 103 Entwicklungsländer, die meisten im unteren Drittel (Tab.5/1). Die Wachstumsrate der SADC-Volkswirtschaften (gem. in Proz. d. Pro-Kopf-BIP) stieg 2003-2004 mit fünf Ausnahmen stärker als der Welt-Durchschnitt, doch die Einkommen (BNE pro Kopf, absolut) der SADC-Staaten lagen außer in Botsuana, Mauritius und Südafrika unter dem Welt-Durchschnitt; in vier Fällen machten sie weniger als ein Zehntel des Durchschnittswertes aus. Der Abbau des Einkommensrückstandes gehört daher zu den grundlegenden und vorrangigen, politischen Herausforderungen der meisten SADC-Staaten. Die politischen Strategien haben dabei Missstände oder Probleme[16] anzugehen, die vor allem bestehen in:

- Der Verstetigung der Armut,
- dem teilweise völligen Fehlen von Einkommen,
- der hohe Disparität vorhandener Einkommen,
- dem Anwachsen der Schattenwirtschaft und der Arbeitslosigkeit,
- dem verhältnismäßig geringen wirtschaftlichen Wachstum,
- der an Lebensalter jungen Bevölkerung und der Abnahme des sozialen Zusammenhalts/ der Solidarität.

Die Bekämpfung (oder die Wirkungsbegrenzung) dieser Fehlentwicklungen erfordert nach Olivier schnelle Maßnahmen. Die überdurchschnittlichen Wachstumsraten der Bevölkerung (Tab. 5/2) erschweren die Aufgabe. Ein ähnlicher politischer Handlungsbedarf besteht auch in den afrikanischen Staaten außerhalb der SADC. Die Apostrophierung Afrikas als „Armutskontinent" oder das Stereotyp von der „Afrikanisierten Armut" klingen abwertend, entbehren jedoch angesichts der vorliegenden Wirtschafts- und Sozialdaten keineswegs einer gewissen Berechtigung.

Die Vereinten Nationen, die Weltbank, verschiedene Nicht-Regierungsorganisationen und eine Reihe von Ökonomen setzen im Zusammenhang mit der Realisierung der Millennium-

[14] ohne Angabe des Verfassers, Development - Recasting the case for aid, in: The Economist, January 22nd 2005, S. 67.

[15] Der *Human poverty Index* HPI-1für Entwicklungsländer ist ein Hybrid-Indikator der dreidimensional die Beeinträchtigung menschlicher Entwicklung misst.

[16] Olivier, Marius (Rand Africaans University, Johannesburg), Presentation on Regional and International Social Security, in Report of Conference Proceedings d. National Conference on Social Security in Botswana, 2./3. 09. 2004 (UB/ FES), S. 4.

ziele große Hoffnungen auf den „ *Poverty Reduction Strategy Papers*“ (PRSP)-Prozess mit dem für jeden von Armut betroffenen Staat angemessene Stabilisierungs-, Struktur- und Sozialpolitiken ermittelt werden sollen, „um Armut zu reduzieren und gesellschaftliche Entwicklung zu ermöglichen“[17]; gleichzeitig sollen die PRSP Steuerinstrumente vorsehen. Alle Staaten, die sich im Rahmen der *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC)-Initiative um einen Schuldenerlass bemühen, müssen ein solches Konzept erstellen. Eine der verfolgten Strategien ist der „*pro-poor growth*“-Ansatz, der gezielt die Ungleichheiten zwischen Arm und Reich abbauen soll.

Die bisher überwiegend erfolglosen, staatlichen Maßnahmen gegen den wirtschaftlichen und sozialen Abwärtstrend sowie das zunehmende Missfallen gegenüber den als Bevormundung empfundenen westliche Ratschlägen[18] hat die *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) der *Organisation of African Unity* OAU (jetzt: *African Union* AU) im Auge: in ihrem *Strategic Framework Document* von 2001 führt sie die Bekämpfung der Armut („*To eridicate Poverty*“) als erste Aufgabe an[19]. Ihr *African Peer Review Mechanism* (APRM) will afrikanischen Regierungen in Form einer konkreten Handreichung die Möglichkeit eröffnen, durch eine objektive Begutachtung ihrer Leistungsfähigkeit („*to help the reviewed state improve its policymaking; adopt best practices..*“[20]) u.a. die staatlichen Maßnahmen der Armutsbekämpfung zu optimieren.

Das Nebeneinander unterschiedlicher Programme der Armutsbekämpfung ist nicht untypisch für Maßnahmen der Entwicklung (im weitesten Sinne) in Afrika. Nicht immer ist diese Parallelität, die auch den Blick für das Wesentliche verstellen kann, dem Anliegen förderlich.

5.3. Definition und Messung wirtschaftlicher Armut

Armut (an wirtschaftlichen Ressourcen) beschreibt das Unvermögen, Einkommen oder Ausgaben so zu gestalten, dass ein ausreichender Lebensunterhalt oder hinlängliche staatliche Leistungen gewährleistet werden. Armut erzeugt ein „Unten“ und „Oben“ in der Stellung von Menschen und Staaten. Individuelle Armut schafft soziale Randständigkeit innerhalb von Gesellschaften; öffentliche Armut beeinträchtigt Status und Einfluss innerhalb der Staatengemeinschaft. In beiden Fällen jedoch ist der Maßstab der Ungleichheit relativ. Die Wahrnehmung von Armut hängt also stets von dem Standort und der Sichtweise des Beobachters ab. Zur objektiven Beschreibung und vergleichenden Betrachtung der Armut sind folglich ein-

[17] VENRO, Was ist PRSP? (URL http:// www.prsp-watch.de/).
[18] Wild, Leni/ Mepham, David (Hrsg.), Insitute for Public Policy Research, The New Sinosphere, China in Africa, London 2006, Introduction, S.2.
[19] NEPAD, (URL http://www.nepad.org/2005/files/inbrief.php).
[20] Jakkie Cilliers ,Institute for Security Studies , The African Peer Review Mechanism (URL: http://www.hss.de/downloads/cilliers1.PDF).

heitliche und reproduzierbare Kriterien und Kennzahlen erforderlich; die Grenze zwischen dem Zustand der „Armut“ und der „Nicht-Armut“ ist zu definieren.

Viele Institutionen und Einrichtungen wie die Weltbank oder auch staatliche Behörden erfassen vornehmlich eindimensionale Armut. Dabei gelten unterschiedliche Maßstäbe: während in westlichen Industrie-Ländern *individuelle* Armut mit einem relativen Maßstab gemessen wird, der bei unter 50 oder 60 Prozent des jeweiligen Durchschnittseinkommens oder anhand eines komplexeren, soziokulturellen Existenzminimums (Lebenslagendefinition), angenommen wird, gilt in den Entwicklungsländern überwiegend ein absoluter Maßstab; dort liegt die Armutsgrenze bei verfügbaren 2 $ (lokale Kaufkraftparität) für den täglichen Lebensunterhalt; extreme Armut besteht bei weniger als 1 $/ Tag.

Als Maß für *öffentliche* Armut gilt das Bruttonationaleinkommen BNE in örtlicher Kaufkraftparität und umgerechnet auf die Bevölkerungszahl. Die Weltbank benutzt diesen Maßstab zur Klassifizierung der Volkwirtschaften der Welt (beim Stand von 2003) als

- Länder mit niedrigem Einkommen (*Low-Income Countries/ LIC*) mit einem BNE/ P von maximal 825 US $,
- Länder mit mittlerem Einkommen (*Middle-Income Countries/ MIC*) mit einem BNE/ P zwischen US $ 826 und US $ 10.065 bei einer Unterteilung in Länder
  - der unteren (mittleren) Einkommenskategorie (*Lower-Middle-Income-Countries/LMC*) mit einem BNE/P von US $826 – US $ 3.255 und
  - der oberen (mittleren) Einkommenskategorie (*Upper- Middle- Income-Countries/ UMC*) mit einem BNE/P von US $ 3.266 – US $10.065
- Länder mit hohem Einkommen (*High-Income Countries/HIC*) mit einem BNE/ P ab US $10.066.

Die Verwendung des BNE zur Feststellung öffentlicher Armut bzw. Reichtum in Afrika stößt auf Kritik, weil dessen Werte dort nur ungenau zu ermitteln sind und die Erträge der stark entwickelten Subsistenz- und Parallelwirtschaften häufig überhaupt nicht oder nur unzureichend Berücksichtigung finden. Doch wurden aussagefähigere Indikatoren bisher nicht gefunden.

Radikale, sozialpolitische Zielvorstellungen heben auf eine möglichst weitgehende wirtschaftliche und soziale Gleichstellung aller Menschen ab. Gleichwohl sind Disparitäten zwischen Armen und Reichen innerhalb moderner Gesellschaften letztlich unvermeidbar, was die Erfahrung ohne Ausnahme belegt. Ungleichheit ist aus bestimmter, sozialpolitischer Sicht sogar durchaus erwünscht. So können Einkommensunterschiede in Afrika eine dort bisher fehlende aber gebotene, innergesellschaftliche Differenzierung bewirken. So kann eine ausgewogene und extreme Ungleichheit vermeidende Einkommensverteilung den dort wenig ausgeprägten Mittelstand fördern und festigen; eine solche Entwicklung erhöht klassenorientier-

tes Bewusstsein und lässt andere (z.B. ethnische) Interessen in den Hintergrund treten[21]. Stattdessen ist die Konzentration der Einkommen in der Subsahara im Vergleich zu anderen Regionen der Welt ungewöhnlich hoch (Tab. 5/3); die für die SADC-Staaten vorliegenden Gini-Koeffizienten (Tab.5/5) übersteigen teilweise den 1993 ermittelten globalen Gini-Wert von 0,67. Diese Ungleichheit konterkariert jede auf Verteilungsgerechtigkeit beruhende Armutsbekämpfung und erschwert das Heranwachsen einer stabilisierenden, breiten Mittelschicht.

Konzentration von Einkommen (Tab. 5/3)

	Gini-Koeffizient[1]
Subsahara	**0,509**
Nordafrika und Mittlerer Osten	**0,373**
Ostasien und Pazifik	**0,396**
Südasien	**0,347**
Lateinamerika	**0,489**
Transformationsländer (Mittel- u. Osteuropa)	**0,321**
Industriestaaten	**0,307**

Quelle: Weltbank WDI 2000 zit. in: Stiftung Entwicklung u. Frieden, Globale Trends 2002, S.85.

[1] Der Gini-Koeffizient zeigt die Verteilung des Einkommens in der Bevölkerung an. 0 = vollkommene Gleichverteilung. 1 = größtmögliche Verteilungs-Ungleichheit. Gini-Koeffizienten lassen sich nicht nur für Einkommensverteilungen, sondern auch für Vermögensverteilungen berechnen.

Ein Schlaglicht auf die politische Erheblichkeit ungleicher Einkommensverteilung verdeutlicht die Auseinandersetzung zwischen ANC und Wirtschaftswissenschaftlern über die Höhe des für Südafrika relevanten Gini-Koeffizienten. Der ANC berichtet in seiner Zehn-Jahres-Bilanz 2003 von einem vom Stand1993 (0,68) auf 0,57 gefallenen Wert[22], was eine signifikante Reduzierung und bemerkenswerte sozialpolitische Leistung darstellen würde. Zahlreiche Wirtschaftswissenschaftler und auch der südafrikanische Gewerkschaftsverband COSATU widersprechen diesen Angaben; ein Wert von 0,60 (2003) gilt als realistisch[23]. In jedem Fall bleibt der südafrikanische Gini-Wert im internationalen Vergleich einer der höchsten[24]. Trotz einer in Südafrika insgesamt eher ernüchternden sozialpolitischen Regierungsbilanz haben die eingeleiteten Reformen durchaus Erfolge erzielt: Der Anteil der schwarzen Bevölkerung an den 20% der Höherverdienenden im Lande ist von 2% 1990 auf etwa 10% bis 2002 angestiegen[25]; die schwarze Mittelklasse konnte aufgrund der „*Affirmative Action*“ und des

[21] Temelli, Sinan York, Demokratisierung im subsharischen Afrika, Formen und Faktoren einer politischen Landkarte, Münster 1999, S.113.
[22] Zit. in: Schmidt, Siegmar, Wohlfahrtspolitik in Südafrika nach dem Ende der Apartheid, in: Croissant, Aurel/ Erdmann, Gero/ Rüb, Friedbert W., Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien, Wiesbaden 2004, S. 279.
[23] This Day 6.11.04, zit. in ebenda, S.279.
[24] Die Aussagekraft der Gini-Koeffizienten ist jedoch begrenzt, da z.B. bei afrikanischen Einkommen die aus der Schattenwirtschaft stammenden Erträge in die Berechnung regelmäßig nicht mit eingehen.
[25] Tom Lodge, Politics in South Africa, zit.in: Schmidt, Siegmar, Wohlfahrtspolitik in (Post-)Apartheid Südafrika, in: Croissant, Aurel/ Erdmann;Gero/ Rüb, Friedbert, Wohlfahrtstaatliche Politik in jungen Demokratien, Wiesbaden 2004, S. 292.

„*Black Economic Empowerment* (BEE)“ expandieren. Dennoch: Während die Einkommensdisparitäten zwischen den einzelnen Ethnien insgesamt abnahmen, stiegen sie gleichzeitig innerhalb der Bevölkerungsgruppen, besonders innerhalb der schwarzen[26].

Bei der Bewertung der Aussagekraft von Gini-Koeffizienten ist zu beachten, dass solche meist auf nationaler Ebene ermittelten Werte keine Rückschlüsse auf innerstaatliche Entwicklungen ermöglichen. Dies wäre jedoch sinnvoll, wenn wie z.B. in Mosambik wirtschaftlicher Aufschwung nur in einem kleinen Teil des Landes stattfindet, während die anderen Landesteile von diesem Prozess abgekoppelt sind und in ihrer misslichen Wirtschaftslage verharren müssen.

Nach der These von Binyan/ Link, denen der Gini-Koeffizient auch als Beleg sozialen Frieden dient, erscheint eine innerstaatliche, wirtschaftliche Polarisierung bedenklich: „*A [Gini] coefficient of 0.3 or less indicates substantial equality; 0.3 to 0.4 indicates acceptable normality; and 0.4 or higher is considered too large. 0.6 or higher is predictive of social unrest*“[27].

Folgt man dieser Einschätzung, so muss der soziale Frieden in der Subsahara angesichts der Größe des dortigen Gini-Koeffizienten generell stark gefährdet erscheinen; dies gilt besonders für einige SADC-Staaten, deren Gini-Koeffizient bei über 0,6 liegt. Doch bestehen in diesen Ländern keine Anzeichen eines latenten, sozialen Konfliktes, selbst nicht in Namibia mit seinem Wert von 0,707. Ebenso wenig bergen die sozialen Verhältnisse in Südafrika zumindest kurz- und mittelfristig eine Gefahr virulenter sozialer Konflikte, und prinzipiell spricht vieles dafür, dass in der Subsahara über die Wirkungen des Gini-Koeffizienten hinaus zusätzliche Mechanismen greifen, die dort in die Abschätzung sozialer Konfliktneigung einzubeziehen sind.

Fast überall wird die Umverteilung von Einkommen als probate Maßnahme der Armutsbekämpfung betrachtet, nicht jedoch in der Subsahara; das dortige, sehr niedrige Durchschnitts-Pro-Kopf-Einkommen bietet dazu nach weit verbreiteter Ansicht keine ausreichende Grundlage. Häufig wird auch angeführt, die (dünne) Mittelschicht und die (geringe Zahl der) Unternehmer in Afrika stünden einer Umverteilung ablehnend gegenüber. Doch halten Oya/ Weeks diese Betrachtungsweise angesichts der auch in Afrika bestehenden Einkommensdisparität grundsätzlich für unzulänglich: „*..as long as income is not equally distributed, which it never is, redistribution, either of current income or the growth increment, is a more effective instrument for poverty reduction than growth which is distribution neutral or increasingly un-*

[26]Schmidt, Siegmar, Wohlfahrtspolitik in (Post-)Apartheid Südafrika, in: Croissant, Aurel/ Erdmann;Gero/ Rüb, Friedbert, Wohlfahrtstaatliche Politik in jungen Demokratien, Wiesbaden 2004, S. 292.

[27] Binyan, Liu/ Link,Perry, A Great Leap Backward?, Hongkong 1998, zit. in: NEW YORK REVIEW OF BOOKS VOL. 45(1998), NO 15 .

equal at the margin"[28]*.* De facto besteht in der Subsahara jedoch auf lokaler/ familiärer Ebene eine gewisse Umverteilung, die ungeachtet der vorher erwähnten (Minderheiten-) Einstellung aufgrund kulturell, religiös oder historisch bedingten Einstellungen erfolgt, die sich stärker auswirken als der bisher geringe gesellschaftliche Wandel oder die Eingriffe staatlicher Institutionen. Doch unabhängig vom Ausmaß der verfügbaren Verteilungsmasse bleibt staatlich gelenkte Umverteilung in Afrika mittel- und langfristig eine politisch notwendige Zielvorstellung zur Gewährleistung des sozialen Friedens.

5.4. Armut - Geflecht von Ursache und Wirkung

Die Genese und die Existenz von Armut sowie die dabei auftretenden Wechselwirkungen sind in Afrika am augenfälligsten an den dortigen Gewaltkonflikten nachzuvollziehen. Diese fortgeschrittenen Konfrontationen verursachen einerseits zwangsläufig Armut in der von ihnen betroffenen Bevölkerung, wie andererseits häufig Armut und die mit ihr zusammenhängende (oder nur als solche wahrgenommene), wirtschaftliche Benachteiligung einzelner Bevölkerungsgruppen den Anlass für Konflikte bilden. So werden seit Jahrzehnten in der D.R. Kongo verlustreiche kriegerische Auseinandersetzungen zwischen einzelnen Ethnien und Bevölkerungsgruppen um die dort reichlich vorhandenen, jedoch äußerst ungerecht verteilten Ressourcen ausgetragen. Die ohnehin schlechte staatliche und soziale Infrastruktur wurde weitgehend und nachhaltig zerstört, der Ausbau neuer Strukturen verhindert. Die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung staatlicher Handlungsfähigkeit sowie eine substantielle Verbesserung der individuellen Lebensbedingungen waren unter diesen Bedingungen ausgeschlossen und bleiben es vermutlich auch auf längere Sicht. Auch die im Juli 2006 stattgefundenen Päsidentschafts- und Parlamentswahlen können sich erst langfristig stabilisierend auswirken. Erst dann ist ein regierbarer, demokratischer Staat ohne „Kleptokratie" mit gerechter Ressourcenverteilung und erfolgreicher Armutsbekämpfung schaffen.
Die nach der Unabhängigkeit der subsaharischen Staaten verbreitet aufgetretene, schlechte Regierungsführung (*bad Governance*) trägt als eine zweite Fehlentwicklung regelmäßig zur Entstehung und/oder Verfestigung von Armut bei. Das mit starken Mängeln behaftete Regierungshandeln äußert sich vielfach in der Vermischung staatlicher Strukturen mit traditionellen Gesellschaftsstrukturen. Diese mangelnde Leistungsfähigkeit leistet Neopatrimonialismus Vorschub (s. Abs.4.4.2) mit der Folge von Nepotismus; in extremen, doch keineswegs seltenen Fällen kommen Veruntreuung sowie Korruption hinzu. Der staatliche „Output" wird zwangsläufig stark reduziert und notwendige wirtschaftspolitische Maßnahmen verhindert; die anhaltende Störung des gesamten Regierungs- (und Wirtschafts)prozesses ist unausweichlich: „*When the blacks (in Simbabwe) rebelled and won their war in 1979, they looked*

[28] Oya, Carlos/ Weeks, John, Investment for Poverty Reducing Employment in Africa: Review of case studies and an analytical framework. Report to the UNDP and ILO, London 2004, S.5.

forward to a plenty and competence that existed nowhere else in Africa, not even in South Africa. But paradise has to have a superstructure, an infra-structure, and by now it is going, going – almost gone"[29].

Die Pandemie HIV/ Aids – zwar keineswegs eine ausschließlich afrikanische Erscheinung, doch dort besonders ausgeprägt - stellt eine dritte gravierende Ursache für Armut in Afrika dar. Die mit der Krankheit einhergehende Beeinträchtigung des Humankapitals schädigt viele Bereiche des Staates, der Wirtschaft und der Gesellschaft. So überstieg in Botsuana z.B. zeitweise die Zahl der durch HIV/ Aids verstorbenen Lehrer die der Absolventen der Lehrer-Bildungsinstitute, und durchgängig sind die durch die Krankheit verursachten Ausfallzeiten in der Wirtschaft und der Verwaltung so hoch, dass die betroffenen Volkswirtschaften messbaren Schaden nehmen. Zunehmend fehlen der öffentlichen Hand als der Hauptverantwortlichen für die Vorsorge/ Bekämpfung der „Volkskrankheit" die dazu notwendigen Ressourcen; mangelnde Maßnahmen zur Vorbeugung von HIV/ Aids und vor allem unzureichende medizinische Versorgung von HIV/ Aids-Patienten beschleunigen auf der anderen Seite den Anstieg individueller und öffentlicher Armut. Das Zusammenspiel dieser und weiterer sich gegenseitig beeinflussenden Sachverhalte begründet einen weiteren, verhängnisvollen *circulus vitiosus*.

Als ein vierter Armutsfaktor sind die ungleichen Geschlechterverhältnisse in Afrika anzuführen, die zugleich Ursache und Folge mangelnder Mittel für den Unterhalt darstellen. Soziale, wirtschaftliche und politische Benachteiligung schränken Frauen in ihrer persönlichen Entfaltung ein und führen in vielen Fällen zu ihrer Verarmung. So erreichte das Durchschnitts-Erwerbseinkommen von Frauen in den SADC-Staaten 2003 nur zwischen 36,6% (Mauritius) und 71,2% (Tansania) des Niveaus der Männer[30].

Im engen Zusammenhang mit der generellen Benachteilung von Frauen in Afrika stehen ihre geringen Bildungschancen – vor allem im sekundären und tertiären Bildungsbereich. Mangelnde Bildung – unabhängig vom Geschlecht der Benachteiligten - verhindert die Entfaltung des zum Ausbau afrikanischer Volkswirtschaften und staatlicher Strukturen dringend erforderlichen Humankapitals und fördert dadurch beide Erscheinungsformen der Armut. Neben dem generell - nicht allein infolge von HIV/ AIDS - vorhandenen Lehrermangel in Afrika sind vor allem unzureichend verfügbare oder bereitgestellte Mittel für die Ausbildung die Ursache eingeschränkter Bildungschancen weiter Kreise der Bevölkerung - und besonders der Frauen. 2005 sahen 62% der in Botsuana tätigen Unternehmen das Fehlen qualifizierten Personals als Haupthindernis für ihre erfolgreiche Tätigkeit und ihre Expansion[31].

[29] Lessing, Doris (Simbabwe), The Jewel of Africa, The New York Review of Books, 10.4. 2003, S.6, zit. in: Joseph, Richard, Africa: States in Crisis, in: Journal of Democracy, Vol. 14 (2003)/ 3, S.168.
[30] Quelle: Human Development Report 2005, UNDP.
[31] Quelle: BIDPA 2006.

Untersuchungen in Namibia haben ergeben, dass Armut in Afrika auch von der Zugehörigkeit zu bestimmten ethnischen Gruppen beeinflusst sein kann[32]. Ein sprachgruppenbezogener Vergleich des HDI in Namibia aus dem Jahr 2000 unterstreicht die Unterschiede der Lebenssituation zwischen den Ethnien (Tab. 5/4).

Human Development Index 2000 in Namibia (Tab.5/4)

Deutschsprachig	0,960
Anglophon	0,895
Afrikaans-sprachig	0,885
Oshiwambo-sprachig	0,641
Namibischer Mittelwert	0,607
Rukavango-sprachig (nördl.Namibia)	0,585
Khoisan-sprachig (Buschmänner/ San)	0,326

Quelle: UNDP, HDR 2005.

Während der HDI der deutschsprachigen (weißen) Gruppe dem Wert des Erstplazierten des HDI-Gesamtrankings (Norwegen) entspricht, liegen die (schwarzen) Buschmänner/ San auf dem viertletzten Platz (von 177). Zwar gibt der HDI keine direkte Auskunft über vorhandenes Einkommen und Vermögen sowie deren Verteilung, doch lassen sich daran die großen Unterschiede in der Lebensqualität ablesen. Die Verhältnisse in Südafrika liegen ähnlich. So galten dort 1999 etwa 61% der Schwarzen und 38% der Farbigen als arm, während dies nur auf 5% der Inder und 1% der Weißen zutraf[33].

Eine Studie zur Entwicklung der Sozialversicherungssysteme in Botsuana nimmt spezifischere Rasterung der Armutsursachen vor[34]. Danach liegen die Gründe für die dortige Armut in den ungünstigen klimatischen Verhältnissen, dem Fehlen von Arbeitsplätzen, dem Mangel an handwerklicher Ausbildung sowie ausreichend entwickelten, unternehmerischen Know-hows und schließlich an der unzureichenden Zielsetzung von Entwicklungs- und Hilfsprogrammen.

Nur auf den ersten Blick erscheint es als Widerspruch, dass prosperierende Volkswirtschaften und funktionierende staatliche Strukturen nicht zwangsläufig individuelle Armut ausschließen. Am Beispiel Botsuanas zeigt sich, dass beide Gegebenheiten unter bestimmten Bedingungen gleichzeitig vorherrschen können: Das Land war jahrzehntelang unkreativer Gleichgültigkeit der britischen Kolonialverwaltung ausgesetzt. Trotzdem konnte sich Botsuana – vor allem durch die Entdeckung und den nachfolgenden Abbau von Diamanten-Vorkommen - nach seiner Unabhängigkeit 1966 von einem der ärmsten Länder der Welt in ein wirtschaftlich aufblühendes Staatswesen verwandeln. Diese Entwicklung brachte jedoch

[32] Hansohm, Dirk/ Motinga, Daniel/ Werner, Wolfgang, Elements of a medium-term research programme on poverty, livelihood and employment, Windhoek 2001, S.7.
[33] Bruyn, Julia de, Poverty and Inequality in South Africa, in: Gsänger, Hans/ Heufers, Rainer (Hrsg.), Poverty-Oriented Social Policy in South and East African Countries, Berlin 1999, S.153.
[34] Ntseane, D./ Solo, K., The Present Status of Social Security in Botswana, Gaborone 2004, S.6.

keine nennenswerte Diversifikation der Wirtschaft, durch die zusätzliche Arbeitsplätze hätten geschaffen werden können. Stattdessen stieg trotz des bedeutenden wirtschaftlichen Wachstums die Armut, und die Einkommens-Ungleichheit („*failure (of the BDP government) to effect substantial income distribution*“[35]) nahm zu. So fiel der *Human Development Index* HDI des UNDP, in den die drei grundlegenden Faktoren menschlicher Lebenslagen (Gesundheit, Bildung und Lebensstandard) Eingang finden, von 0,63 (1991) auf 0,57 (2003) und der Gini-Koeffizient lag zwischen 1991 und 1995 bei 0,6[36]. Die Befunde geben der Befürchtung Nahrung, dass die politische Stabilität Botsuanas auf einer unsicheren wirtschaftlichen Balance zwischen ungleichen Segmenten der Bevölkerung beruht.
Die botsuanischen Verhältnisse demonstrieren augenfällig, dass bei der Armutsbekämpfung neben ausreichenden Ressourcen des Staates auch der politische Wille zur Prioritätensetzung vorhanden und zielgerichtet umgesetzt sein werden muss. Der Staat in der Subsahara sollte aktiver und zielgerichteter handeln, um durch Steuerung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Abläufe ungleiche und divergierende Lebenslagen zu vermeiden. Eine positive Ausnahme ist in Mauritius festzustellen, wo seit mehreren aufeinander folgenden Regierungsperioden konsequent eine erfolgreiche Sozialpolitik verfolgt wird: Für alle Betroffenen der starken wirtschaftlichen Umwälzungen auf der Insel stellt diese Politik einen genügenden Lebensunterhalt sicher[37]; der Staat liegt unter den SADC-Staaten auf dem vordersten Platz im HDI-Ranking der UN.

5.4.1. Der „Curley-Effekt“ und soziale Gerechtigkeit

Auf sehr verschiedene Weise wirkt sich das in Afrika weit verbreitete Phänomen des Neopatrimonialismus auf die individuelle und öffentliche Armut (und den Wohlstand) aus. Dieses bei afrikanischen Führern beliebte Instrument zum Erhalt oder zur Mehrung ihrer politischen Macht (Ziff. 4.4.2) hat regelmäßig Wohlstandsverzerrung und/oder –minderung zur Folge. Glaeser und Shleifer haben im Zusammenhang mit diesem auf Begünstigung beruhenden Führungs(fehl)verhalten den Begriff des „Curley-Effektes“ geprägt[38].
Eine lediglich auf eine bestimmte, begrenzte Klientel gerichtete Verteilungspolitik führt regelmäßig zur Verarmung der anderen, nicht privilegierten und meist zahlenmäßig größeren Bevölkerungsteile sowie zu gesamtstaatlicher, öffentlicher Armut. Ein herausragendes Bei-

[35] Sebudubudu, David/ Osei-Hwedie, Bertha, Democratic Consolidation in SADC - Botswana's 2004 Election (EISA Research Report No 11), Johannesburg 2005, S.2.
[36] UNDP, Botswana Human Development Report 2005, Gaborone 2005, Annex 1u.5 u. Human Development Report 2005, New York 2005, Tab.1.
[37] Joseph, Richard, Africa: States in Crisis, in: Journal of Democracy, Vol. 14 (2003)/ 3, S.165.
[38] Gläser, Edward L. / Shleifer, Andrei, The Curley-Effect (National Bureau of Economic Resarch Working Paper 8942), Washington D.C. 2002. Curley, James Michael, ehemaliger Bürgermeisters von Boston (vier Amtsperioden bis 1949), sicherte seine politische Unterstützung zum Nachteil der Kommune mit Ämterpatronage, gezielter Auftragserteilung und mit auf seine irische Klientel zielenden Maßnahmen.

spiel in der SADC ist Simbabwe, wo nicht zuletzt wegen selektiver Bevorzugung bestimmter Bevölkerungsgruppen die Wachstumsrate des Prokopf-BIP seit einer Reihe von Jahren signifikant zurückgeht (Tab 5/5) Neopatrimonialismus/ „Curley-Effekt“ beschreiben identisches politisches Fehlverhalten. Die beiden Phänomene unterscheiden sich allenfalls im Verfeinerungsgrad der angewandten Methoden.

Veränderung des Prokopf-BIP in Simbabwe (Tab. 5/5)

Jahr	Wachstum (%)
1996	**7,7**
1997	**- 0,4**
1998	**- 1,4**
1999	**- 4,9**
2001-2002	**- 6,6**
2002-2003	**- 6,7**
2003-2004	**- 6,7**

Quelle: ADB Statistics 2005 Vol. VII u. Weltbank, Weltentwicklungsbericht 2004,2005 u. 2006.

Die Ergebnisse sind gleich: Die Bevorzugung einer Minderheit zum Nachteil der Mehrheit. Dabei ist es unerheblich, ob die Vorteile primär einer bereits reichen oder einer armen Klientel zugute kommen: In beiden Fällen profitiert schwerpunktmäßig nur eine Minorität von den verfügbaren Ressourcen. Die Linie zwischen Neopatrimonialismus/ „Curley-Effekt“ und Korruption ist sehr dünn.

Bei Staaten, die demokratische Defizite aufweisen, drängt sich zwangsläufig die Frage nach Demokratie fördernden Maßnahmen auf. Diese müssten in Afrika bei dem dort vorherrschenden Verständnis von Demokratie nicht zuletzt die (sozial verträgliche) Verteilung der verfügbaren wirtschaftlichen Ressourcen beinhalten. In westlichen Staaten werden solche staatlichen (Um-)Verteilungsmaßnahmen vom Selbstverständnis der dortigen Gesellschaften getragen. Die Implementierung der sozialen Zielvorstellungen und Rechte der Bevölkerung erfolgt durch eine zweckentsprechende, staatliche Sozialpolitik. Solche Politik befördert demokratische Gleichheit, trägt maßgeblich zur Stabilität von politischen Systemen bei und stärkt deren demokratische Legitimation, die sich maßgeblich mit der Sicherung sozialer Rechte verbindet.

Moderne Demokratie kann nach weitgehendem Verständnis nur als „soziale“ Demokratie mit „sozialer Gerechtigkeit“ als tragendem Pfeiler begriffen werden. Ohne zunächst näher auf den Begriff der „sozialen Gerechtigkeit“ und des „Wohlfahrtsstaats“ mit ihrer facettereichen Problematik einzugehen, bleibt festzuhalten, dass die Funktionsfähigkeit (partizipatorischer) Demokratie – ausgehend von einem normativen, demokratie-theoretischen Verständnis -

einen für alle Staatsbürger gleichen Status voraussetzt. Der Anspruch auf die möglichst weitgehende, politische Gleichstellung aller Bürger im Staat oder - in den Worten von Luhmann - die „realisierte politische Inklusion“[39] sowie auf partizipationssichernde Verteilungsgerechtigkeit wird durch die Gesamtheit der sozialen Rechte eines Staates begründet; das Gewicht dieser Rechte wird so bedeutend eingeschätzt, dass sie vielfach verfassungsrechtlich abgesichert werden.

„Soziale Gerechtigkeit“ ist ein ebenso häufig benutzter wie schwer fassbarer Begriff. Entsprechende Begriffsdefinitionen sind vielfach ausufernd oder schwammig. Die vielen Facetten „sozialer Gerechtigkeit“ fasst Schmidt in fünf Prinzipien bzw. Voraussetzungen zusammen:

- Vermeiden von Armut,
- Unterhalt breit gefächerter Bildungseinrichtungen,
- Inklusion aller Erwerbsfähigen in den Arbeitsmarkt,
- Vorhandensein eines sozialen Sicherungssystems,
- Unterbinden extremer Ungleichheiten von Einkommen und Vermögen[40].

Diese alle Hauptaspekte sozialer Gerechtigkeit berücksichtigende (eurozentrische) Definition lässt dennoch einige Präzisierungen offen. So bleiben z.B. in dieser Aufzählung die sozialen Sicherungssysteme – staatliche oder informelle – unerwähnt, die „soziale Gerechtigkeit“ herstellen sollen. Der in Afrika wichtige Zugang zu sauberem Trinkwasser und die Elektrizitätsversorgung als Lebenslagen bestimmende Faktoren werden nicht angesprochen. Darüber hinaus impliziert „soziale Gerechtigkeit“ auch einen für alle gleichen Zugang zu Märkten und staatlichen Institutionen. Diese bleiben jedoch für weite Bevölkerungsteile in Afrika verschlossen oder stark erschwert[41].

Ein - zwar in Südamerika erhobener - Befund macht den Zusammenhang zwischen der Legitimation eines demokratischen Staates und seiner Regierung und einer glaubwürdige, effektiven Sozialpolitik deutlich: In den sechs (südamerikanischen) Ländern mit den größten sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten wurde die niedrigste Demokratie-Akzeptanz sowie die geringste Wertschätzung demokratischer Prinzipien festgestellt[42]. Der Vergleich mit afrikanischen Verhältnissen ergibt ähnliche Ergebnisse: Bei einer Befragung in 15 afrikanischen Staaten[43] wiesen die drei Staaten mit dem höchsten Gini-Koeffizienten (Namibia, Lesotho und Südafrika) die niedrigste Demokratie-Zustimmung auf. Allerdings gab es in Mosambik mit einer verhältnismäßig geringen Einkommensungleichheit eine ebenfalls niedrige Zustim-

[39] Luhmann, Niklas, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München Wien 1981, S. 27.
[40] Schmidt, Siegmar, Wohlfahrtspolitik in Südafrika nach dem Ende der Apartheid, in: Croissant, Aurel/ Erdmann, Gero/ Rüb, Friedbert W., Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien, Wiesbaden 2004, S. 277.
[41] Sahn, David E./ Younger, Stephen D., Growth and Poverty Reduction in Sub-Saharan Africa: Macroeconomic Adjustment and Beyond, in: Journal of African Economies, Vol 13 (2004), Supplement 1, S. i88.
[42] Lagos, Marta, A Road with no Return? In: Journal of Democracy Vol. 14 No 2 S. 172.
[43] Afrobarometer, Selected African Countries, 2002-2003, (URL http://www.afrobarometer.org/ TableAttitude Democracy.pdf).

mung und in Botsuana mit mit hohem Gini-Koefizienten eine Hohe Zustimmung (Tab. 5/6). Setzt man jedoch hilfsweise soziale/ wirtschaftliche Ungleichheit mit vorhandener Armut gleich, so zeigt sich zwischen Demokratie-Zustimmung und sozialer/ wirtschaftlicher Ungleichheit eine weniger deutliche Korrelation. Vielmehr ist bei dieser Betrachtung tendenziell in der Subsahara eher das Gegenteil der südamerikanischen Verhältnisse festzustellen: in den fünf Staaten mit der höchsten Armutsrate[44] war eine deutliche Zustimmung zur demokratischen Staatsform/ Regierung vorhanden, während diese in Südafrika mit der niedrigsten Armut vergleichsweise gering war. Statt die direkten Korrelation von Demokratie-Akzeptanz und sozialer/ wirtschaftlicher Gleichheit wie in Südamerika zu bestätigen, untermauert der Befund in Afrika eher die Plausibilität der These, dass sich Afrikaner von Demokratisierung zu allererst eine Besserung ihrer Lebensbedingungen erwarten.

Demokratie-Zustimmung in ausgew. afrikanischen Staaten (Tab. 5/6)

	Demokratie-Zustimmung (%)[1]	**Anteil Bev. unter 1$/Tag 1993-2000 (%)[2]**	**Gini-Koeffizient (Jahr d. Erhbg/ Schätzung)[3]**
Botsuana	75	23,5	0,630 (1995)
Ghana	82	44,8	0,300 (1999)
Kap Verde	66	30[3]	0,420 (2002)[a]
Kenia	80	23,0	0,445 (1997)
Lesotho	50	36,4	0,632 (1995)
Malawi	64	41,7	0,503 (1997)
Mali	71	72,8	0,505 (1994)
Mosambik	54	37,9	0,396 (1997)
Namibia	54	34,9	0,707 (2003)
Nigeria	68	70,2	0,506 (1997)
Sambia	70	63,7	0,526 (1998)
Senegal	75	26,3	0,413 (1995)
Südafrika	57	7,1	0,593 (1995)
Tansania	65	19,9	0.382 (1993)
Uganda	75	35[3]	0,430 (1999)

[1] Afrobarometer, Demand for Democracy, Selected African Countries, 2002-2003; [2] UNDP, Human Development Report 2004; [3] CIA, The World Factbook; [a] IWF.

Über die weitgehend fehlende Übereinstimmung der Parameter hinaus ist bei dem Vergleich einzuschränken, dass auch aufgrund der teilweise unterschiedlichen Demokratie-Dauer die Befunde der Untersuchungen in Südamerika nicht vorbehaltlos mit denen der afrikanischen Staaten zu vergleichen sind.

[44] Die fünf Staaten sind: Mali, Nigeria, Sambia, Ghana, Malawi.

In der Subsahara ist trotz erheblicher Armut kein generelles Defizit demokratischer Legitimation auszumachen. Eine andere Aussage ist dagegen zulässig: In Afrika kann das ausschlaggebende Kriterium für die überwiegende Demokratieakzeptanz keineswegs eine bereits vorhandene, glaubwürdige und vor allem erfolgreiche Sozialpolitik sein, denn diese ist regelmäßig stark defizitär und wird auch so von der Bevölkerung empfunden. Vielmehr ist angesichts der z.T. hohen Armutsraten gerade in den Staaten mit hoher Zustimmungsrate davon auszugehen, dass dort das entscheidende Moment vor allem die in die Zukunft gerichteten Hoffnungen und Erwartungen der Menschen sind, das sich nach wie vor mit der demokratischen Regierungsform verbinden.

5.4.2. Wohlfahrtsstaat und Sozialstaatlichkeit in der SADC

Die derzeitige afrikanische Realität verhindert die kurz- oder auch nur mittelfristige Einlösung der Hoffnungen und Erwartungen auf die wohlstands- oder zumindest unterhaltssichernden Qualitäten der Demokratie. Ausnahmslos bleibt die sozial-politische Verpflichtung afrikanischer Staaten hinter ihrem Anspruch zurück. Die Begriffe „Wohlfahrtsstaat“ (oder „Sozialstaat“) erscheinen angesichts des Massenelends und der fragilen Staatlichkeit in der Subsahara als Euphemismus[45].

Die Begriffe „Wohlfahrtstaat“ und „Sozialstaat“ werden umgangssprachlich häufig synonym benutzt, doch stehen sie aus politikwissenschaftlicher Sicht für unterschiedliche staatliche Entwicklungen. Während der Wohlfahrtsstaat eine Staatstätigkeit beschreibt, die aktiv in die Steuerung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Abläufe eingreift, um gleiche Lebenschancen herbeizuführen, beinhaltet das Konzept des Sozialstaates nicht nur eine ausgleichende Sozialpolitik. Darüber hinaus stellt das Sozialstaat-Konzept auch das eigenständige Handeln des Einzelnen ab sowie auf die Verantwortung des Staates für die dazu erforderlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Freiräume.

Bei Durchsicht afrikanischer Verfassungen ist festzustellen, dass einige wie z.B. die namibische zwar in den nicht einklagbaren Staatszielen (*Principles of State Policy*) auch die generelle Verpflichtung zu wohlfahrtsstaatlichem Handeln (*Promotion of the Welfare of the People*)[46] aufführen, jedoch keine ausdrückliche Sozialstaatsklausel[47] mit der impliziten Verpflichtung zu einer „annähernd gleichmäßigen Verteilung der Lasten“[48]. Die meisten Verfassungen allerdings erwähnen wohlfahrtstaatliches Handeln lediglich indirekt durch Aufführung einzelner, zu verfolgender Wohlfahrtspolitiken in den Staatszielen. Botsuana schließlich

[45] Erdmann, Gero, Wohlfahrtstaatliche Politik in Malawi und Zambia - demokratische Forderung oder Geberpolitik?, in: Croissant, Aurel/ Erdmann, Gero/ Rueb, Friedbert W., Wohlfahrtstaatliche Politik in jungen Demokratien, Wiesbaden 2004, S.299.
[46] Republic of Namibia, The Constitution of Namibia, Art. 95.
[47] Bundesrepublik Deutschland , Grundgesetz, Art. 20 Abs. 1.
[48] Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 5, 85/198.

kennt weder wohlfahrtsstaatliche noch sozial-staatliche Verfassungsvorschriften. Selbst jüngere Verfassungen wie die von Südafrika (1996) enthalten mit Blick auf eine soziale Absicherung expressis verbis nur Bestimmungen zur Unterstützung Bedürftiger (… „*social security, including, if they are unable to support themselves and their dependants, appropriate social assistance*“[49]) und die allgemeine Verpflichtung zur Verbesserung der Lebensqualität (“*improve the quality of life of all citizens…*”[50]). Die Verfassung des Königreiches Swaziland geht weiter, indem sie unter den wirtschaftlichen und sozialen Staatszielen (*Economic/ social objectives*) die Verpflichtung zur Gewährleistung ausreichender Erwerbs- und Unterhaltssicherung aufführt („*..to provide adequate means of livelihood and suitable employment and public assistance to the need* “), um dann jedoch die Unterstützung von Bedürftigen und Alten von der Verfügbarkeit entsprechender, staatlicher Ressourcen abhängig zu machen[51].
Der Befund aus den SADC-Staaten zeigt, dass sozialstaatliche Politik dort generell nicht zu den Verfassungsaufträgen zählt. Ungeachtet dessen besteht die Weltgemeinschaft auch für Afrika seit langem auf einer „aktiven Politik mit Transfercharakter“[52]. Dieser Appell beruht auf der Vorstellung, dass die auch in der Subsahara zunehmende Industrialisierung dringend von einer wirksamen, sozialen Sicherung in den betroffenen Ländern begleitet werden muss. In den SADC-Staaten steht der Umsetzung dieser Forderung jedoch die staatliche und private Armut entgegen, die für kostenintensive, finanzielle Aufwendungen zu sozialen Zwecke wenig Raum läßt. Zudem sehen sich die Regierungen einer Interessenskollision zwischen den (kleineren) wohlhabenderen und den (größeren) armen Bevölkerungsanteilen ausgesetzt, die bei den in Afrika vorherrschenden Verhältnissen überwiegend zu Gunsten der Wohlhabenderen entschieden wird.
Eine grundsätzliche Schwierigkeit besteht in fast allen afrikanischen Ländern: Die fehlende Einwohner-Erfassung in der Subsahara bedeutet nicht nur für die Wähler-Registrierung sondern auch für die Ermittlung der Sozialhilfe-Berechtigten und die Wirksamkeit der Sozialmaßnahmen eine erhebliche Beeinträchtigung. Die oft fehlende, an die potentiellen Empfänger gerichtete Information begrenzt zusätzlich den Nutzen von Sozialprogrammen. Deshalb strebt Südafrika seit 2004 mit großem Aufwand die möglichst vollständige Erfassung und Unterrichtung der Sozialleistungsberechtigten an.

[49] Republic of South Africa, Constitution, Art. 27 Abs. 1c.
[50] Ebenda, Präambel.
[51]Kingdom of Swaziland, Draft Constitution , Art. 60 Abs. 1 u. 6 (am 26.07.05 vom König unterschrieben; wurde im Februar 2006 in Kraft gesetzt).
[50] Sooth, Christian Paul, Entstehungs- und Entwicklungsbedingungen staatlicher Systeme Sozialer Sicherung in Afrika, Hamburg 1992,S. 2 mit Hinweis auf UNDP, Human Development Report 1990, S. 61ff.

5.4.3. Soziale Sicherung, Sozialversicherung und Einkommens-Umverteilung

Die unterschiedlichen staatlichen Sozialversicherungssysteme als Institutionalisierung der Sozialpolitik gewährleisten – nach der „reinen Lehre“ - die familienunabhängige Unterstützung von Menschen, die entweder über kein Einkommen verfügen oder deren Aufwendungen (z.B. bei Krankheit) ihre finanzielle Leistungsfähigkeit übersteigt. Entsprechend definiert die *Southern African Development Community* (SADC) soziale Sicherheit (*Social Security*) als die Vorkehrungen – mittels öffentlicher, privater oder gemischt privater-öffentlicher Vorsorgemaßnahmen – gegen Einkommensverlust bei Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfällen, Mutterschaft, Krankheit, Invalidität, im Alter und bei Todesfällen[53].

Die NEPAD hebt in einer allerdings eher schwammigen Erklärung die Unverzichtbarkeit sozialpolitischer Maßnahmen als Voraussetzung für eine wirkungsvolle Armutsbekämpfung hervor: „*We believe that poverty can only be effectively tackled through the promotion of … allocation of appropriate funds to social sector*“[54]. Trotz dieser staatenübergreifenden Grundsätze sind in der Subsahara öffentliche, auf dem Subsidaritätsprinzip basierende, soziale Sicherungssysteme regelmäßig schwach entwickelt.

In den Industriestaaten erfolgt die Finanzierung der sozialen Sicherheit mittels gezielter, unterschiedlich starker Umverteilung von Einkommen (und Vermögen). Die Implementierung unterschiedlicher sozialpolitischer Konzepte soll einen optimalen, wirtschaftlichen und finanziellen Ausgleich unter den Bürgern und die Annäherung/ Angleichung ihrer Lebensbedingungen schaffen. Neben einer auf dieses Ziel gerichteten Steuer- und Abgabenpolitik findet der zur Umverteilung erforderliche Einkommenstransfer weitgehend durch umlagefinanzierte Systeme sozialer Sicherung statt. Der Blick auf die sozialen Sicherungssysteme der SADC-Staaten zeigt indes, dass die soziale Absicherung dort nicht umfassend sondern weitgehend selektiv erfolgt. Sie setzt überwiegend eine Beschäftigung auf dem formalen Arbeitsmarkt voraus. Häufig werden die Arbeitgeber zur Finanzierung herangezogen, wodurch eine Umverteilung nur auf indirektem Wege stattfindet. Steuerfinanzierte Systeme der sozialen Sicherung – sofern überhaupt vorhanden - beschränken sich auf die Gesundheitsfürsorge und die Alters- und Invaliden-Fürsorge. Allerdings wird die teilweise unentgeltliche oder subventionierte Schulbildung ebenfalls als steuerfinanzierte Sozialleistung betrachtet, da formale Bildung in der Subsahara häufig als spezielle Aufgabe des Wohlfahrtstaats verstanden wird. Aus afrikanischer Sicht der Armutsbekämpfung und ausgehend vom Lebenslagenkonzept ist diese Betrachtungsweise verständlich und sinnvoll. Auch die durch steuerliche Anreize geförderten, privaten Versicherungen sind im weitesten Sinne zu den wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen zu rechnen.

[53] SADC Code on Social Security, 2005.
[54] NEPAD, Declaration on Democracy, Political Economic And Corporate Governance, 2002.

Staatliche Sozialversicherungssysteme in der SADC (Tab.5/7)

	Kranken-Versicherung	Altersrenten-Versicherung	Arbeitslosen-Versicherung	Unfall-Versicherung	Sonstige Versicherungen
Angola					
Botsuana	Besch., af	ER, sf	Besch., af	Besch., af	Mutterschafts-geld, af
DR Kongo	Besch., af Staatl. Heilf. F. Rentner u. Inv.	Besch., gf u.sf	Entf.	Besch., af	Inv.-/Hinterbl.-R., sf; Mutterschafts-.geld, af
Lesotho					
Madagaskar	Besch., af	Besch., gf	Entf.	Besch., af	Inv.-/Hinterbl.-Rente,gf
Malawi	Eingeschr., freie staatl. Heilfürsorge	Nur f. öffentl. Dst., sf	Entf.	Besch.,af	
Mauritius	Freie, staatl. Heilfürsorge	2Säulen-Modell: ER, sf; Besch., gf	Besch., sf **?**	Besch.,af	Inv.-/Hinterbl.-Rente, sf
Mosambik	50-100%ige Übernahme der Kosten, sf				Unterstützung bedürftiger Schü-ler ,sf
Namibia	Besch., gf	Für landw. Besch., gf		Besch., gf	
Sambia	staatl. Heilfür-sorge, sf	Besch., gf	Entf.	Besch., af	Inv.-/Hinterbl.-Rente, gf
Simbabwe	Freie, staatl. Heilfürsorge f. Geringverdien.	Besch., gf		Besch., af	Inv.-/Hinterbl.-Rente, gf, Mutterschafts-.geld, af
Südafrika	sf	ER f. Bedürf-tige, sf	Besch., gf u. sf	Besch., af	Inv.-/Hinterbl.-Rente, sf
Swasiland	**-**	Besch., gf	**-**	Besch.,af	Inv.-/Hinterbl.-Rente, gf
Tansania	Subv., staatl. Heilfürsorge,sf	Besch., gf	Besch., af	Besch.,af (ein-geschr.)	

Besch.= nur für Beschäftigte, ER = Einheitsrente; sf = steuerfinanziert, af = arbeitgeberfinanziert, gf = gemischt arbeitg./ besch. finanziert. Quelle: überwiegend Datenbank d. Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) u. eigene Erkenntnisse.

Insgesamt zeigen die stark lückenhaften staatlichen sozialen Netze jedoch einen deutlichen Mangel sozialstaatlicher Orientierung in der SADC. Eine Studie wohlfahrtstaatlicher Politik in Malawi und Sambia kommt zu dem Schluss, dass dieser Mangel nicht im Widerspruch zu der demokratietheoretisch begründeten These der Sozialpolitikforschung steht, dass demokratische Verfassungen wohlfahrtstaatliche Politik begünstigen; regelmäßige Wahlen und das Streben der Politiker nach Wiederwahl erforderten Rücksichtnahme auf die Benachteilig-

ten im Staat[55]. Erdmann begründet den nicht bestehenden Widerspruch mit der Feststellung, dass es sich in Afrika um junge Demokratien handelt und die obige These ohnehin nicht auf Regierungssysteme in Transition anzuwenden ist. Diese Folgerung ist vorbehaltlos und ohne Ausnahme auf alle Staaten der SADC zu übertragen. Doch ist mangelnde sozialstaatliche Orientierung auch unter dem Aspekt praktischer Politik zu betrachten: Die mit wenigen Ausnahmen vorherrschende staatliche Armut, wie sie sich z.B. durch das vorhandene Defizit oder den Anteil der Entwicklungshilfe am Staatshaushalt ausdrückt, setzt dieses Politikfeld der Gefahr nachrangiger Behandlung aus. Verstärkt wird diese Gefahr durch die vielen potentiellen Anspruchsberechtigten von sozialer Hilfe und die damit verbundenen, hohen Kosten sozialpolitischer Maßnahmen. Zusätzlich wird eine solche vernachlässigte Sozialpolitik durch verschiedene politische Einflussfakoren gefördert wie schwache Zivilgesellschaften, fehlende Ausrichtung afrikanischer Parteien entlang sozioökonomischer Konfliktlinien, Neopatrimonialismus und die immer noch überwiegend positiven Erfahrungen mit informellen sozialen Netzwerken.

In einer vier subsaharische Staaten vergleichenden, jedoch weitgehend für die gesamte Subsahara zutreffenden Betrachtung wird die Bevölkerung versicherungstechnisch in drei Kategorien eingeteilt. Diese sind gleichsam in konzentrischen Ringen um die Zentralregierung angeordnet und stehen für einen von innen nach außen nachlassenden Versicherungsschutz[56]: Den ersten Ring bilden Beamte und das Militär, deren Absicherung durch den Bezug unentgeltlicher Leistungen (Krankenfürsorge, Pensionen) erfolgt; den zweiten, etwas größeren Ring stellen die Angestellten des öffentlichen Dienstes und der Wirtschaft dar, die in einem festen Arbeitsverhältnis stehen und die durch arbeitsrechtliche Vorschriften in bestehende gesetzliche Sozialversicherungssysteme einbezogen werden; zum dritten und umfangreichsten Ring gehören die Personen ohne regelmäßiges Einkommen wie Wanderarbeiter aber auch die Masse der Landwirte, denen der Zugang zu den Sozialversicherungssystemen überwiegend verwehrt ist. In keinem Fall ist die soziale Sicherung in Afrika so breit gefächert, dass sie Armut und Not auf ein annehmbares Niveau reduzieren kann. Kein SADC-Staat verfügt dazu über ausreichende Mittel oder sieht sich in der Lage, diese z.B. durch Umverteilung im notwendigen Maß verfügbar machen.

In die Bewertung sozialer Sicherheit in Afrika sind jedoch derzeit noch die sozialen Netze in den Familienverbänden mit einzubeziehen, die bei Armut und in Notfällen Unterstützung bieten und bis in die Gegenwart fehlende staatliche Kapazitäten im sozialen Sektor ersetzen

[55] Erdmann, Gero, Wohlfahrtstaatliche Politik in Malawi und Zambia - demokratische Forderung oder Geberpolitik? in: Croissant, Aurel/ Erdmann, Gero/ Rueb, Friedbert W., Wohlfahrtstaatliche Politik in jungen Demokratien, Wiesbaden 2004, S.318.

[56] Sooth, Christian Paul, Entstehungs- und Entwicklungsbedingungen staatlicher Systeme Sozialer Sicherung in Afrika, Hamburg 1992, S. 106.

oder zumindest kompensieren konnten[57]. Diese für die Subsahara klassischen Sicherungssysteme weisen eine große Bandbreite und damit unterschiedliche Sicherungsmuster auf. Während in einigen Gegenden die soziale Sicherung im Rahmen des Groß-Clans angelegt ist, bezieht sie sich in anderen Regionen lediglich auf die Kernfamilie. Eine Reihe von Untersuchungen belegen jedoch, dass trotz der weiterhin stattfindenden Abstützung auf die Familien diese informellen sozialen Netze zunehmend weniger tragfähig werden[58]. Sinkendes Pro-Kopf-Einkommen und zahlenmäßig wachsende Familien infolge des allgemeinen Bevölkerungswachstums bedeuten vor allem für die Frauen, die traditionell die Hauptlast der Fürsorge für die Familie zu tragen haben, eine immer stärkere Belastung. Zudem verlangt die Pandemie HIV/ AIDS auch in Hinblick auf die familiengestützte, soziale Sicherung ihren Tribut: Meist fallen der Krankheit gerade Menschen in der Altersgruppe zum Opfer, aus der heraus solche Unterstützung zu leisten wäre.
Neben den Familienverbänden gewähren in der Subsahara auch zivilgesellschaftliche Netzwerke Hilfe, die jedoch in der Regel auch nur eine beschränkte Reichweite aufweist. Häufig sind formelle Mitgliedschaft und regelmäßiger Beitrag die Voraussetzungen für etwaige Leistungen. Darüber hinaus bestehen parallel zu den öffentlichen (gesetzlichen) Sozialversicherungssystemen auch private Versicherungen, die indes in Afrika noch sehr schwach entwickelt sind.

5.4.4. Mehr als Armutsbekämpfung: Die Landfrage

Die überragende Rolle der Landwirtschaft bei der Unterhaltssicherung der Bevölkerung verschafft dem Produktionsfaktor „Land“ in der Subsahara einen hohen Stellenwert. Die Landfrage, die Folge bisher weitgehend ungelöster, geschichtlicher Verwerfungen bei der Verteilung von Grund und Boden, ist daher in fast allen afrikanischen Staaten von zentraler politischer Relevanz. Die Lösung der Landfrage verbindet sich in der Subsahara neben der Erwartung auf substantielle Fortschritte in der Armutsbekämpfung mit der Hoffnung auf Demokratisierung, Konfliktvermeidung sowie auf die Schaffung sozialer Gerechtigkeit.
Die Boden-Besitzverhältnisse / -Nutzungsrechte bestimmen weitgehend die Lebenslagen der Bewohner der Subsahara: von alters her sind Weideland für Viehzucht, Nutzflächen für den Ackerbau und Räume für die Jagd unverzichtbare Lebensgrundlagen. So hängt in einigen Gegenden Namibias der Lebensunterhalt von immerhin noch 60% bis 70% der Haushalte von Erträgen aus der Subsistenz-Landwirtschaft ab. Damit erklärt sich, dass die Lösung der Landfrage auch als Beitrag zur gerechten Ressourcenverteilung zwischen der ländlichen/

[57] Auch (neo-)patrimoniale Strukturen können durchaus solche informellen, sozialen Sicherungs-Systeme darstellen, wenngleich weder rechtsstaatlich noch flächendeckend.
[58] Pain, Chris, The Evolution of Social Policy in Malawi: The German Experience of Policy Advice, in: Gsänger, Hans/ Heufers, Rainer (Hrsg.), Poverty-Oriented Social Policy in South and East African Countries, Berlin 1999, S.206.

landwirtschaftlich orientierten und der städtischen/ industriell ausgerichteten Bevölkerung gilt, und dass landwirtschaftlichen Nutzungsrechten (*land rights*) sogar der Rang von Menschenrechten beigemessen wird[59]. Zusätzliche wirtschaftspolitische Bedeutung erhält die Landfrage durch großflächig angelegte Entwicklungsprojekte z.B. zur Intensivierung des Tourismus oder zum Abbau von Rohstoffen – Vorhaben, die bei unzweckmäßiger Aufteilung von Grund und Boden oder ungeklärten Besitzverhältnissen nicht realisiert werden können. Ähnliches gilt für die sozialpolitisch bedeutsamen Projekte der Wohnraumbeschaffung in den expandierenden, urbanen Siedlungsgebieten mit ihrem ständig steigenden Flächenbedarf.
Die in der Kolonialzeit erfolgte Inbesitznahme von Land und dessen Bewirtschaftung durch weiße Siedler prägen noch heute in vielen Regionen die Besitzverhältnisse. So befanden sich noch im Jahr 2000 in Namibia 44% der landwirtschaftlichen Nutzflächen in den Händen von (überwiegend weißen) kommerziellen Farmern; in Südafrika waren es im selben Jahr sogar 72% und in Simbabwe 41%[60].
Im historischen Kontext wird die Landnahme durch die Europäer ihrer irrigen Annahme zugeschrieben, Land sei zur Zeit der Inbesitznahme in Afrika ein „freies Gut" gewesen. Für die Beurteilung der heutigen Besitzstände ist diese Retroperspektive jedoch unerheblich. Vielmehr ist relevant, dass die in der Kolonialzeit entstandenen Verwerfungen zu einem deutlichen, wirtschaftlichen Ungleichgewicht innerhalb der Bevölkerung (besonders zwischen dem weißen und schwarzen Segment) geführt haben. Diese Schieflage wurde in den Befreiungskonflikten stark thematisiert und hat nach Erlangung der staatlichen Unabhängigkeit (oder nach dem Regimewechsel) massive, politische Forderungen nach verzugsloser Umverteilung des Farmlandes ausgelöst.
Zur Lösung der Landfrage haben afrikanischeRegierungen spezielle Ressorts wie das *Ministry of Lands, Resettlement and Rehabilitation* in Namibia eingerichtet und zahlreiche, verschiedenartige und unterschiedlich erfolgreiche Programme erarbeitet. In den lusophonen Ländern Angola und Mosambik – und mittlerweile auch in Simbabwe - gilt die Landfrage infolge radikaler Enteignungen und Verstaatlichungen als gelöst und abgeschlossen. Auch Tansania und Sambia haben sich im Verfolg ihrer nationalistischen/ sozialistischen Politik des Problems („fremden") Land- (und Industrie-) Besitzes durch dessen Verstaatlichung entledigt. Dagegen bemühen sich vor allem die Post-Apartheidstaaten Namibia und Südafrika weiterhin intensiv um die Lösung der Landfrage. In Südafrika (und in ähnlicher Weise in Namibia) besteht das Programm zur Bereinigung der Landfrage im Wesentlichen aus drei Elementen: 1. Rückgabe von ent-/angeeignetem Land, wenn der vorherige Besitzer noch zu ermitteln ist; 2. Aufteilung von Großgrundbesitz; 3. Umsiedlung von Interessenten an Farm-

[59] Kameeta, Zephania, Land Rights issues in Southern Africa with special focus on Namibia, in: Apelt, Wolfgang/ Motte, Jochen (Hrsg.), Landrecht. Perspektiven der Konfliktvermeidung im Südlichen Afrika, Wuppertal 2002, S.29.
[60] Wie häufig bei afrikanischen Statistiken streuen die entsprechenden Angaben auch in diesem Fall.

land, wenn dieses nur in weiter entfernten Gegenden zur Verfügung steht. Meist stehen der generellen, entschädigungslosen Enteignung der „Großgrundbesitzer“ wie z.B. in Namibia eigentumssichernde Bestimmungen der Verfassungen (wie im übrigen auch in Simbabwe) entgegen, so dass nur der kostenaufwendige Weg des „*Willing Seller/ Willing Buyer*“ beschritten werden kann. Die eingeschränkten, finanziellen Ressourcen der Regierungen verbieten damit eine zügige Programmabwicklung. Auch fehlende, personelle Kapazitäten führen zu Verzögerungen. So lagen dem südafrikanischen *Department of Land Affairs* im Jahr 2004 noch 27.000 Restitutions-Ansprüche zur Bearbeitung und Entscheidung vor, nachdem bereits in den zehn vorangegangenen Jahren 48.000 Ansprüche abgewickelt worden waren. Das Gewohnheitsrecht findet bei der Lösung der Landfrage und der Landzuteilung Berücksichtigung. Die Auffassungen traditioneller Führer und die Aspekte der traditionellen Landnutzung werden in die Lösungen mit einbezogen. In Botsuana mit traditionell verwalteten Landflächen von 72% der Gesamtfläche[61] wurden zur Regulierung der Flächennutzung dezentralisierte *Land Boards* eingerichtet, in denen die traditionellen Führer vertreten sind. In Lesotho überträgt die Verfassung dem König die Treuhandschaft über alles Land; örtliche *Land Committees* mit den *Chiefs* als ex-officio-Mitglieder übernehmen die Verwaltung der Ländereien in ihrem Bereich[62].

Die Bekämpfung der Armut steht bei der Land-Umverteilung im Vordergrund. Doch verständlicher Weise wird die Landfrage auch als Maßnahme des *„black economic empowerments“* aufgefaßt. Die ca 4000 meist in weißem Besitz befindlichen, kommerziellen Farmen in Namibia (Stand 2006) demonstrieren den politischen Handlungsbedarf. Darüber hinaus stellen die traditionellen Verbundenheit der Afrikaner mit dem Land ihrer Vorfahren, der emotionale Stellenwert und der mit der Landfrage zusammenhängende, politische Symbolismus eine starke Triebfeder politischen Handelns dar. Jedoch nimmt die Brisanz dieser Faktoren mit steigender industrieller Ausrichtung der Wirtschaft ab.

Bei Abwicklung der Landprogramme sehen sich die handelnden Regierungen gleich mehreren Dilemmata ausgesetzt. Zum einen ist bei der Neuverteilung des Grundbesitzes nicht immer auszuschließen, dass Angehörigen einer Ethnie auch Land aus ursprünglich anderem Stammesbesitz zugesprochen wird, wie in Namibia mit Ovambo geschehen, die Land innerhalb des ehemaligen Herero-Gebietes erhielten. Eine ethnienspezifische Landverteilung würde jedoch den Tribalismus fördern, den man im Rahmen des „*Nationbuildings*“ gerade vermeiden wollte.

Zum anderen verfügen die Bewerber um Landzuweisungen in aller Regel über keine ausreichenden Mittel, um den neuen Besitz ohne aufwendige Kredite zu nutzen. Dies erfordert zusätzliche, staatliche Kreditprogramme und erhöht die finanziellen Aufwendungen der Regierungen. Für die Neu-Farmer bedeutet die Kreditaufnahme ein gesteigertes Risiko.

[61] Dazu Land im Staatsbesitz 23%, und Land im Privatbesitz 5% (Stand von 2003).
[62] Kingdom of Lesotho, The Constitution of Lesotho, Art. 107 u. 108 sowie Land Act 1979.

Schließlich steht der zentrale Vorwurf der Kritiker im Raum, dass sich Armut nicht durch Umverteilung des Farmlandes bekämpfen lässt. Diese ernüchternde Beurteilung wird mit drei Beobachtungen während und nach der „Bodenreform“ in Simbabwe belegt: Die von der Umverteilung betroffenen kommerziellen Farmen waren Überschuss produzierende Betriebe. Nach deren Zerschlagung entstand eine große Zahl von Subsistenz-Farmen, die meist mit geringer Produktivität betrieben werden und nicht mehr zur Inlandsversorgung sowie zum Export beitragen. Ferner führte die Zerschlagung der kommerziellen Farmen zum Verlust von Arbeitsplätzen. Vor dem Jahr 2000 bestanden in Simbabwe 320.000 landwirtschaftliche Arbeitsplätze (25% des formalen Arbeitsmarktes), von denen der Unterhalt von 2 Millionen ländlichen Einwohnern abhing. Bis 2003 gingen durch die Enteignungen 200.000 dieser Arbeitsplätze verloren. Da vor der Enteignungswelle 55 Prozent der landwirtschaftlichen Gelegenheitsarbeiter in Simbabwe Frauen waren, wurden diese vom Arbeitplatzverlust besonders betroffen. Obwohl Frauen19 % der ländlichen Haushalte vorstehen[63] und daher eine Forderung nach 20%iger weiblicher Beteiligung an der Landzuteilung bestand, fanden sie jedoch bei der Zuteilung von Land kaum Berücksichtigung. Die wirtschaftlichen Folgen der „Bodenreform lassen sich durch die Beobachtung zusammenfassen, dass die landwirtschaftlichen Erwerbseinkommen durch die Enteignungen von 15 auf nur 2 Milliarden Z$ fielen.
Diese Erfahrungen machen deutlich, dass Landreformen für afrikanische Regierungen in der Tat einen risikobehafteten Balanceakt darstellen: Einerseits bringt die erfolgreiche Umverteilung der landwirtschaftlichen Flächen Aussicht auf nachhaltigen, inneren Frieden und politische Stabilität sowie Hoffnung auf eine zumindest geringe Armutsreduzierung. Auf der anderen Seite besteht bei unzulänglicher, makroökonomische Folgen vernachlässigender Durchführung die Gefahr eines großen volkswirtschaftlichen Schadens mit schwer kalkulierbaren politischen Folgen. Aufgrund der Konfliktträchtigkeit und des wirtschaftlichen Risikos bei der Lösung der Landfrage sind einige Regierungen, nicht zuletzt geleitet von neo-liberalen Wirtschaftskonzepten, dazu übergegangen, die vorhandenen kommerziellen Farmen nicht mehr vollständig zu Gunsten von Subsistenzfarmern zu zerschlagen. Bei gleichzeitiger Förderung des als Gemeinschaftseigentum bewirtschafteten, traditionellen Landbesitzes wird nach diesem Paradigma auch weiterhin der Betrieb kommerzieller Farmen (in Privatbesitz) zugelassen. Gleichwohl setzt die afrikanische Bevölkerung nach wie vor mangels ausreichender, anderer wirtschaftlicher Alternativen große Hoffnungen auf die Lösung der Landfrage. Wird diese Erwartung nur unvollständig oder zu schleppend erfüllt, sind krisenhafte Entwicklungen nicht auszuschließen. Die gerechte Verteilung des Landes bleibt damit ein Politikfeld, das starker Beachtung bedarf und mit höchster Dringlichkeit abgearbeitet werden muss.

[63] Sachikonye, Lloyd Mambo, Land reform in Namibia and Zimbabwe: a comparative perspective, in: Hunter, Justine, Who should own the Land? Windhoek 2004, S. 76f.

5.5. Zwischenbilanz

Armutsbekämpfung und Schaffung auskömmlicher Lebensbedingungen zählen zu den dringendsten Anliegen subsaharischer Politik. Besonders in Afrika besteht ein enger Zusammenhang zwischen der erfolgreichen Bewältigung dier Aufgaben und der Demokratisierung. Verschiedene Wege werden eingeschlagen, um Fortschritte zu erzielen. Am bedeutsamsten sind die Bemühungen um die auf Verbesserung des Humankapitals und der Lebensqualität zielende Infrastruktur. Auch die Lösung der für viele SADC-Staaten wichtigen Landfrage kann zur Armutsbekämpfung beitragen. Über die Landreform hinaus wird Umverteilung (von Einkommen und Vermögen) sehr zögerlich in Angriff genommen. Neben die Geringschätzung eines bedeutenden Weges zur Armutsbekämpfung tritt damit auch die Schwierigkeit, innergesellschaftliche Differenzierung zu erreichen. Aufgrund der starken Konzentration von Arm und Reich bedarf es in der Subsahara dringend einer solchen gesellschaftlichen Nuancierung.

Die gerechte Verteilung verfügbarer Ressourcen zählt zu den bedeutsamsten Anforderungen an eine verantwortungsvolle Regierungsführung, wie sie durch wirksame, demokratische Kontrollmechanismen am ehesten zu gewährleisten ist. Die umfassende, gleichberechtigte Partizipation aller Bürger im demokratisch verfassten Staat fördert den Druck auf die politischen Eliten zur „guten“ Regierungsführung (*good governance*). Der Zusammenhang zwischen dem Demokratisierungsprozess und der Amutsbekämpfung in Afrika ergibt sich durch die dort vorherrschende Auffassung, dass die Glaubwürdigkeit demokratischer Staatsführung von ihrer Fähigkeit zur Schaffung auskömmlicher Lebensbedingungen abhängt.

Im globalen Vergleich sind die erreichten Fortschritte bei der Armutsbekämpfung in der SADC-Region mit wenigen Ausnahmen gering. Die politischen Systeme in ihrer Gesamtheit sind gefordert, die vorhandenen Rückstände abzubauen. Der Schlüssel dazu liegt allein in Afrika selbst. Auswärtige Hilfe kann unterstützend wirken und ist in vieler Hinsicht auch unverzichtbar, doch entscheidend ist allein das verantwortliche Regierungshandeln in den afrikanischen Staaten. Dieses allerdings muss schnell und verzugslos ansetzen, um schwer reversible, soziale Konflikte und Schäden für die junge Demokratie zu vermeiden.

5.6. Indikatoren

Die Indikatoren dieses Abschnittes beschreiben den Zustand und die Entwicklung der Armut oder des Wohlstandes in den SADC-Staaten über die Zeit. Sowohl individuelle(r) wie auch staatliche(r) Armut/ Wohlstand ist dabei zu betrachten. Stand und Entwicklung von Armut/ Wohlstand hängen in der Subsahara weitgehend von der Qualität der Regierung ab. Insoweit ermöglichen die ausgewählten Indikatoren einen Rückschluss auf den Stand der Demokratisierung in den einzelnen Staaten wie auch den Vergleich zwischen den Staaten.

5.6.1 Menschliche Entwicklung

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen UNDP misst jährlich den Stand der menschlichen Entwicklung in den Staaten der Erde. Dazu bedient es sich des *Human Development Indicator* HDI, der sich aus den Variablen Lebenserwartung, Bildungsstand und Pro-Kopf-BIP berechnet. Trotz der Kritikwürdigkeit des Indikators als Wettbewerb (zwischen den Staaten) begründende Maßzahl menschlicher Entwicklung[64] und als Grundlage eines rigiden, länderbezogenen Rankings lassen die statistische Basis und die mathematische Berechnung des Indexwertes dennoch einen plausiblen Vergleich der Lebenslagen und des Lebensstandards in unterschiedlichen Staaten zu. Der HDI ist ein statischer Wert, der keine Veränderungen berücksichtigt. Doch ermöglicht der Vergleich der Werte zu zwei Zeitpunkten (1995 u. 2003) eine Abschätzung der diesem Indikator innewohnende Dynamik. Die Addition der

Human Development Index HDI (Tab. 5/8)

	HDI 1995	HDI 2003	Veränderung 1995-2003	Kennziffer 5/1	Rangfolge 5/1
Angola	0,381*	0,445	+ 0,064	0,509	**5**
Botsuana	0,659	0,565	- 0,094	0,471	**6**
DR Kongo	0,393	0,385	+ 0,008	0,393	**12**
Lesotho	0,573	0,497	- 0,076	0,421	**9**
Madagaskar	0,458	0,499	+ 0,041	0,540	**4**
Malawi	0,412	0,404	- 0,008	0,396	**11**
Mauritius	0,747	0,791	+ 0,044	0,835	**1**
Mosambik	0,328	0,379	+ 0,051	0,430	**7**
Namibia	0,693	0,627	- 0,066	0,561	**3**
Sambia	0,424	0,394	- 0,030	0,364	**14**
Simbabwe	0,589	0,505	- 0,084	0,421	**9**
Südafrika	0,742	0,658	- 0,084	0,574	**2**
Swasiland	0,603	0,498	- 0,105	0,393	**12**
Tansania	0,422	0,418	+ 0,004	0,422	**8**
Deutschland	0,913	0,930	+ 0,017	0,947	**(1)**

Quelle: UNDP; *2002.

Veränderung mit dem jüngeren Wert ergibt die Kennziffer, die eine Einordnung der SADC-Staaten in die Rangfolge des Standes und der Dynamik ihrer menschlichen Entwicklung zulässt (Tab. 5/8).

Im gewählten Beobachtungszeitraum überwogen geringfügig die negativen Veränderungen des HDI-Wertes bei einer deutlichen Streuung der HDI-Werte der 14 Staaten. Lediglich vier der Staaten wiesen 2003 einen den subsaharischen Durchschnitt (0,515) übersteigenden

[64] UNDP, Human Development Report 2005, New York 2005, S.36.

Wert auf. An der Spitze der Rangfolge der SADC-Staaten steht Mauritius, das seinen überdurchschnittlichen Wert von 1995 im Beobachtungszeitraum noch steigern konnte. Den letzten Platz des Rankings belegt Sambia, dessen niedriger Wert sich weiter verschlechterte. Niedrig waren auch 1995 die Werte der Bürgerkriegsstaaten D.R. Kongo, Mosambik und Angola, die jedoch im Beobachtungszeitraum Fortschritte aufweisen. Südafrika nimmt den zweiten Platz ein, wenn auch mit sehr deutlichem Abstand zu Mauritius.

5.6.2. Volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit

Das Brutto-Inlands-Produkt BIP ist das Maß für die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft. Zugleich zeigt es den Rahmen auf, in dem Ressourcen für den privaten Konsum und staatliche Investitionen zur Verfügung stehen. Die Gegenüberstellung der (kaufkraftbereinigten) BIP ermöglicht einen Vergleich der SADC-Staaten hinsichtlich ihres Potentials zur Umverteilung von Einkommen und zum Aufbau einer staatlichen Infrastruktur für die Armutsbekämpfung. Die Einbeziehung der Veränderung des BIP über die Zeit gestattet eine dynamische Betrachtung des Wertes.

Pro-Kopf-Brutto-Inlands-Produkt (Tab.5/9)

	Pro-Kopf-BIP 1997 (PPP US$)	**Pro-Kopf-BIP 2003 (PPP US$)**	**Veränderung 1997-2003 (**bez. 1997**) (%)**	**Kennziffer 5/2**	**Rangfolge 5/2**
Angola	1.430	2.344	+ 63,9	87,34	**5**
Botsuana	7.690	8.714	+ 13,3	100,44	**3**
DR Kongo	880	697	- 20,8	- 13,83	**14**
Lesotho	1.860	2.561	+ 37,7	63,31	**7**
Madagaskar	930	809	- 13,0	- 4,91	**12**
Malawi	710	605	- 14,8	- 8,75	**13**
Mauritius	9.310	11.287	+ 21,2	134,07	**2**
Mosambik	740	1.117	+ 50,9	62,07	**8**
Namibia	5.010	6.180	+ 23,4	85,2	**6**
Sambia	960	877	- 8,6	0,17	**11**
Simbabwe	2.350	2.443	+ 3,9	28,33	**9**
Südafrika	7.380	10.346	+ 40,2	143,66	**1**
Swasiland	3.350	4.726	+ 41,1	88,36	**4**
Tansania	580	621	+ 7,1	13,31	**10**
Deutschland	21.260	27.756	+ 30,6	308,16	**(1)**

Quelle: UNDP, Human Development Report 1999 u. 2005.

Das kaufkraftbereinigte Pro-Kopf-BIP in der SADC streut extrem. Sechs SADC-Staaten unterschreiten den 2003 für die Subsahara gemittelten Wert des BIP von 1.856 PPP US $. Vier

der Staaten verzeichneten 2003 zudem einen Rückgang des Pro-Kopf-BIP, während in zehn Staaten Zuwächse zu verzeichnen waren.
Die Rangfolge führt Südafrika an, das zwar 2003 nur den zweithöchsten Pro-Kopf-Wert aufwies, jedoch im Beobachtungszeitraum ebenfalls den zweithöchsten Zuwachs erreichte. Beides zusammen ergab die höchste Kennziffer. Die niedrigste Kennziffer und damit den letzten Platz in der Rangfolge erzielte die D.R.Kongo. Sie wies zwar für 2003 „nur" den drittschlechtesten BIP-Wert auf, der sich allerdings mit dem höchsten Rückgang im Beobachtungszeitraum verband. Diese Entwicklung zeigt, dass der seit Jahrzehnten anhaltende Bürgerkrieg, die hohe Korruption sowie die eingeschränkte Regierungsfähigkeit die Bevölkerung dieses rohstoffreichen Landes ihrer an sich vorhandenen Chancen beraubt. Das an zweiter Stelle im Ranking stehende Mauritius zeigt, dass hohe Pro-Kopf-Werte bei hohem Wachstum auch ohne bedeutende Rohstoffbasis möglich sind. Dort konnten vor allem durch Ausbau des Dienstleistungssektors gute wirtschaftliche Ergebnisse erzielt werden.

5.6.3. Inanspruchnahme öffentlicher Entwicklungshilfe

Die Höhe der durch einen Staat in Anspruch genommenen Entwicklungshilfe entspricht weniger dem tatsächlichen Erfordernis der Armutsbekämpfung als vielmehr der Einschätzung der „Bedürftigkeit" und der „Würdigkeit" des Empfängers durch die Geber. In keinem Fall lässt der Umfang der Unterstützung einen Rückschluss auf die Wirksamkeit der gewährten Hilfe zu. Anderseits jedoch gibt die Höhe der Entwicklungshilfe einen Hinweis, in welchem Maß der Vollzug der (im engeren oder weiteren Sinne) staatlichen Aufgaben von externer Unterstützung abhängt[65].
Diese Abhängigkeit ist in der SADC vergleichsweise gering. 2003 übersteigt der Anteil der (öffentlichen) Entwicklungshilfe nur in drei Staaten (D.R.Kongo, Malawi, Mosambik) den Mittelwert für die Subsahara (18,6%). Während dieser Anteil im Beobachtungszeitraum überwiegend zurückging, verzeichneten ebenfalls nur drei Staaten (D.R.Kongo, Malawi, Mosambik) einen Zuwachs. Die den Zuwachs/ Rückgang berücksichtigende Rangfolge wird von Botsuana angeführt, unmittelbar gefolgt von Mauritius. Den letzten Platz besetzt die D.R.Kongo, die sowohl für 2003 einen extremen Wert wie auch die höchste Zunahme aufweist. Diese beiden Werte sind der Grund für den deutlichen Abstand zum 13. Platz (Malawi) und zugleich das größte Intervall zwischen Staaten innerhalb der Rangfolge. Südafrikas ODA-Anteil am BIP zählte 1997 und 2003 (ohne Veränderung) zu den geringsten der Staaten in diesem Vergleich. Südafrika belegt daher den 3. Platz.

[65] Eine weitere, externe Stützung der Volkswirtschaften stellen die ausländischen Direkt-Investitionen dar, deren Zielsetzung sich jedoch von der ODA unterscheiden und durch die staatliche Aufgaben nur indirekt unterstützt oder ergänzt werden.

Öffentliche Entwicklungshilfe – Official Development Assistance ODA (Tab. 5/8)

	Entwicklungshilfe, (netto ODA 1997) (% d. BIP)	Entwicklungshilfe, (netto ODA 2003) (% d. BIP)	Veränderung 1997- 2003 bez. auf Wert 2003	Kennziffer 5/3	Rangfolge 5/3
Angola	9,9	3,8	- 1,61	2,19	**6**
Botsuana	2,6	0,4	- 5,50	- 5,10	**1**
DR Kongo	3,2	94,9	+ 0,97	93,93	**14**
Lesotho	7,3	6,9	- 0,06	6,84	**8**
Madagaskar	24,3	9,9	- 1,45	8,45	**9**
Malawi	14,1	29,1	+ 0,52	29,62	**13**
Mauritius	1,0	- 0,3	- 4,33	- 4, 63	**2**
Mosambik	37,4	23,9	- 0,56	23,34	**12**
Namibia	5,0	3,4	- 0,47	2,93	**7**
Sambia	16,9	12,9	- 0,31	12,59	**10**
Simbabwe	3,9	2,4*	- 0,63	1,77	**5**
Südafrika	0,4	0,4	0,0	0,4	**3**
Swasiland	1,9	1,5	- 0,27	1,23	**4**
Tansania	13,0	16,2	+ 0,20	16,40	**11**
Deutschland	- 0,28	- 0,28[a]	0,0	- 0,28	**(3)**

Quelle: UNDP, Human Development Report 1999 u. 2005;[a] v. BNE; * 2002.

5.6.4. Armuts-/Wohlstands-Ranking in der Gesamtschau

Die Armuts-/Wohlstands-Rangfolge der Staaten bietet zunächst keine Überraschungen. Den ersten Platz nimmt Mauritius ein, eng gefolgt von Südafrika auf dem zweiten Platz und mit einem etwas weiteren Abstand von Botsuana auf dem dritten Platz. Alle drei Staaten verfügen über für afrikanische Verhältnisse überdurchschnittlich leistungsfähige Volkswirtschaften, deren Diversifikation allerdings unterschiedlich stark ausgeprägt ist.

Während der HDI-Indikator von Mauritus und Südafrika mit der Gesamtrangfolge der beiden Staaten korrespondiert fällt der von Botsuana deutlich hinter dem Gesamtranking zurück. Auch bei Berücksichtigung des erheblichen Entwicklungsrückstandes Botsuanas zum Zeitpunkt seiner Unabhängigkeit 1966 (den ähnlich auch 1968 Mauritius mit seiner Zucker-Monokultur aufwies) und bei Berücksichtigung der erheblichen Inanspruchnahme des Staates infolge von HIV/AIDS ist der Befund zwingend, dass die Regierung bei der Festlegung ihrer Prioritäten hinter ihren wirtschaftlichen Möglichkeiten zurückgeblieben ist. Grundsätzlich gilt dieser Befund auch für die D.R.Kongo, die den letzten Platz einnimmt. Sie weist jedoch in allen Einzelrankings schlechte Ergebnisse auf. Ihr Reichtum an Bodenschätzen kann infolge einer nur beschränkt handlungsfähigen Regierung nicht für die Bevölkerung nutzbar gemacht werden. Überraschend ist der vierte Platz für Angola. Der bis 2002 einem Bürgerkrieg ausgesetzte Staat konnte aufgrund seiner Bodenschätze und steigender Rohstoffpreise

die Lebensbedingungen seiner Bevölkerung und die dazu förderlichen Rahmenbedingungen zumindest partiell schnell verbessern und damit sein Leistungsvermögen als eines der potentiell reichsten Länder Afrikas gezielt nutzen.
Abweichungen der Einzelergebnisseinnerhalb der einzelnen Staaten sind gering. Lediglich Madagaskar und Swasiland weisen einen „Ausreißer“ von über 3 Plätzen zum Gesamtergebnis auf.

Gesamtrangfolge Armut/Wohlstand (Tab. 5/9)

	Rangfolge 5/1	Rangfolge 5/2	Rangfolge 5/3	Gesamt-Rangfolge 5
Angola	**5**	**5**	**6**	**4**
Botsuana	**6**	**3**	**1**	**3**
DR Kongo	**12**	**14**	**14**	**14**
Lesotho	**9**	**7**	**8**	**8**
Madagaskar	**4**	**12**	**9**	**9**
Malawi	**11**	**13**	**13**	**13**
Mauritius	**1**	**2**	**2**	**1**
Mosambik	**7**	**8**	**12**	**10**
Namibia	**3**	**6**	**7**	**4**
Sambia	**14**	**11**	**10**	**12**
Simbabwe	**9**	**9**	**5**	**7**
Südafrika	**2**	**1**	**3**	**2**
Swasiland	**12**	**4**	**4**	**6**
Tansania	**8**	**10**	**11**	**11**
Deutschland	**(1)**	**(1)**	**(3)**	**(1)**

Die Befunde dieses Rankings für sich lassen keinen direkten Schluss auf den Stand der Demokratisierung zu. Zwar gelten die drei ersten Staaten der Rangfolge als weitgehend demokratisiert, insofern ist eine Übereinstimmung der staatlichen Entwicklung und der von Armut/ Reichtum gegeben. Jedoch bei zumindest zwei der nachfolgenden Staaten (Angola und Swasiland) ist davon auszugehen, dass die Entwicklung der Armuts-/ Reichtumssituation nicht mit dem Demokratisierungsstand korrespondiert. Erst die Zusammenführung aller Einzelrangfolgen lässt die Abschätzung des (relativen) Demokratisierungsstandes zu.

Kapitel 6: Bildung in Afrika

6. Bildung – Pfeiler der Demokratie

Individueller und kollektiver Fortschritt in modernen Gesellschaften gründet sich vorrangig auf eine möglichst umfassende Bildung des Einzelnen. Der Anteil formaler Bildung ist dabei von außerordentlicher Bedeutung und stellt eine wesentliche Komponente menschlicher Entwicklung dar. Dessen ungeachtet weist die formale Bildung in vielen Regionen der Welt, Afrika eingeschlossen, erhebliche Defizite auf. In der Subsahara reichen die Ursachen dieses dort flächendeckenden Mangels bis in die Kolonialzeit, bei anderer Betrachtungsweise bis in die vorkoloniale Zeit zurück; sie sind aber ebenso an der durchgehend unzureichenden Organisation des gegenwärtigen subsaharischen Schulwesens festzumachen[1].

Die Lebenschancen einer Bevölkerung hängen vor allem von dem Vorhandensein, der Wahrnehmung und der Wirksamkeit umfassender Bildungsangebote ab. Diese müssen zwar einerseits das weitgehend gleich bleibende Grundwissen berücksichtigen, jedoch andererseits den laufenden Veränderung der Lebenswelt der Menschen Rechnung tragen. Nachhaltiger als die Umverteilung von Einkommen und Vermögen vermag die Förderung der Volksbildung in der Subsahara den Abbau von Armut herbeiführen. Gestaltung von Bildungspolitik, die stets zugleich als Gesellschaftspolitik zu verstehen ist, schließt immer auch die Entscheidung über die Lebenschancen jedes einzelnen Bürgers mit ein.

Zugleich fördert die Volksbildung das staatsbürgerlichen Wissen und das daraus erwachsende staatsbürgerliche Bewusstsein einer Bevölkerung die demokratische Entwicklung ihres Staates. Dabei fällt der Bildung in den nachkolonialen Staaten noch eine zusätzliche Aufgabe zu: Sie soll maßgeblich daran mitwirken, die durch die Kolonialsysteme verursachten Ungleichheiten abzubauen. „*As a principal ideological apparatus of the state, the education system and the definition of knowledge on which the system is based necessarily reveal the shape of the [desired] social relations and social change*"[2].

Trotz weitgehender Verinnerlichung des außerordentlichen Wertes von Bildung und trotz eindrucksvoller Anstrengungen im Rahmen von „Bildungsoffensiven" nach der Unabhängigkeit der afrikanischen Staaten ist die nachkoloniale Politik bislang außerstande, die vorhandenen Bildungs-Unzulänglichkeiten zielstrebig und nachhaltig abzubauen. Damit bleibt den Regierungen eine schwere Hypothek mit der immanenten Gefährdung der individuellen, staatlichen und makroökonomischen Entwicklung. Es bedarf weiterer massiver, politischer

[1] Azevedo, Mario J./ Nnadozie, Emmanuel, Education, in: Nnadozie, Emmanuel (Hrsg.), African Development, San Diego 2003, S.218.

[2] Carnoy, Martin, Education in the Transition State, Princeton 1990, S. 63, zit. in: Meyer, Helen, Educational Partnership and Democratic Education in Namibia, in: Africa Today, Vol. 49 (2002) No. 4, S.114.

Anstrengungen auf dem Gebiet der Schul- und Volksbildung, um die überall in Afrika bestehenden, breit gefächerten Entwicklungserwartungen zu erfüllen.

6.1. Bildung als Impulsgeber moderner Gesellschaften

Die überragende Bedeutung von Bildung für die individuelle, menschliche Entwicklung und der allgemeine Bildungsanspruch wird in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen[3] zum Ausdruck gebracht, in der Bildung als ein Grundrecht festgeschrieben wird. Die allgemeine Schul- oder Unterrichtspflicht ist darin als Forderung ebenso aufgeführt wie der unentgeltliche Besuch von Grundschulen. Die UN-Kinderrechtskonvention von 1989[4] stellt dieses Grundrecht in einen weiter gefassten Rahmen.

Diese UNO-Erklärungen verschaffen - mit einem gewissen Grad völkerrechtlicher Verbindlichkeit – Bildung zwar den Rang eines „öffentliches Gutes“ , doch die Einlösung des daraus resultierenden Anspruchs an die Politik stößt häufig – nicht zuletzt in der Subsahara - vor allem aus finanziellen und wirtschaftlichen Gründen an enge Grenzen. Bevölkerungswachstum sowie die zunehmend komplexeren technischen, gesellschaftlichen und politischen Zusammenhänge verlangen in Afrika wie überall auf der Welt steigende qualitative and quantitative Bildungsanstrengungen und damit wachsende finanzielle Aufwendungen.

Der fundamentale Anspruch der Bevölkerung auf eine Lebenschancen fördernde Bildung erfordert zielgerichtetes Handeln des Staates. Die Wechselbeziehung zwischen Bildungs-/Schulpolitik und anderen Politikfeldern verlangt ein sorgfältiges Austarieren. Entwicklungs-, Gesellschafts- und Sozialpolitik bilden dabei den zu berücksichtigenden Rahmen.

Bildung in modernen Gesellschaften verfolgt eine Reihe sehr unterschiedlicher Ziele:

- Sozialisation der (jungen) Menschen mit der Fähigkeit, in ihrer gesellschaftlichen Umwelt ihre eigene Persönlichkeit weiterzuentwickeln;
- Vermittlung von Grundwerten und Förderung eines gesellschaftliche Grundkonsenses;
- Ausbildung von Fähigkeiten und Fertigkeiten;
- Erwerb von Leistungsnachweisen für eine berufliche Tätigkeit und als Grundlage für eine berufliche und gesellschaftliche Stellung.

Diese Bildungsziele sind von Staat zu Staat einer unterschiedlichen, nicht zuletzt gesellschaftspolitisch und ideologisch bedingten Ausprägungen unterworfen.

Mit der allgegenwärtigen Globalisierung muss sich die Bildungspolitik gleich in doppelter Hinsicht auseinandersetzen: Zum einen müssen die Lerninhalte so angepasst werden, dass der Bildungsstand mit dem rapide ansteigenden, globalen Wissen Schritt hält; zum anderen hat der Zuwachs weltweit nutzbarer E-Learning-Angebote und die zunehmend grenzüber-

[3] UN General Assembly, Resolution 217 A (III) vom 10.12.1948, Art. 26.
[4] UN General Assembly, Convention on the Rights of the Child (resolution 44/25 of 20 November 1989).

schreitenden Aktivitäten auf dem privaten Schulsektor einen globalen (kommerziellen) Bildungsmarkt geschaffen. Dieser gehorcht zwar wirtschaftlichen Regeln und fördert mit seiner Gewinnorientierung die „Ökonomisierung von Bildung", doch kann seine sinnvolle Nutzung angesichts der unzureichenden, subsaharischen Bildungsinfrastruktur auch zu steigenden Bildungschancen beitragen – unabhängig zunächst von der Frage nach den Auswirkungen auf das staatliche Bildungsmonopol und nach der Finanzierung dieses Angebots.
Politische Kultur und Teilhabe an demokratischen Entscheidungsprozessen verlangen den umfassend staatsbürgerlich gebildeten Bürger, der politische Prozesse versteht und in Wahlen an sachlichen Kriterien und/ oder eigenen Interessen orientierte Entscheidungen treffen kann. Dieses idealtypische Bild von Demokratiekompetenz und vom aktiv am politischen, (kulturellen, religiösen und sozialen) Leben teilnehmenden „mündigen Bürger" wird zwar nirgendwo vollständig eingelöst, dennoch bleibt es eine Grundforderung für alle funktionsfähigen, demokratischen Staatswesen, dass die vom Staat und anderen, z.T. privaten Institutionen getragene, staatsbürgerliche Bildung auf eine positive politische Grundeinstellung seiner Bürger gerichtet ist und dabei anhaltende Erfolge erzielt.
Staatsbürgerliche Bildung stärkt das Bewusstsein für die demokratischen Werte wie Freiheit, Gerechtigkeit und Gleichheit. Zugleich befördert sie die Bereitschaft und die Befähigung zum offenen, ausgewogenen politischen Diskurs innerhalb der Gesellschaft, der die Grundlage für die in demokratischen Systemen unentbehrliche Kritikfähigkeit gegenüber politischen Programmen und Abläufen bildet[5]. Eine so definierte Demokratiekompetenz ist in Afrika, außer bei den dort nur gering vertretenen Eliten, nur wenig ausgeprägt. Mängel staatsbürgerlicher Bildung treten selbst im Königreich Swaziland mit seiner sehr speziellen Form der „Demokratie" in Erscheinung. Der Verfassungsentwurf des Königreichs weist daher die staatsbürgerliche Bildung seiner Bürger als politisches Ziel des Staates aus: *„The State shall cultivate among all the Swazi people through various measures including civic education respect for fundamental human rights and freedoms and the dignity of the human person"*[6].
Es bedarf keiner besonderen Mühe nachzuweisen, dass die zunehmende Komplexität politischer Prozesse dem Einzelnen überall ein steigendes Maß an Wissen abverlangt und verstärkte Anforderungen an die staatsbürgerliche Bildung stellt. Befürchtungen, dass dieser Prozess generell an die Grenzen der Fähigkeiten der Bevölkerung führt, drücken Maunz-Dürig/ Herzog in einer Anmerkung in ihrem Kommentar zum Deutschen Grundgesetz aus: „Ganz allgemein stellt sich heute die Frage, ob das zunehmende Komplizierterwerden der politischen Probleme und damit auch der politischen Entscheidungen nicht überhaupt weit-

[5] Harber, C., Education, Democracy, and Political Development in Africa, 1997, zit. in: Salih, Mohammed M.A., African Democracies & African Politics, London/ Sterling,VA 2001, S. 59.
[6] Königreich Swasiland, Entwurf der Verfassung Art. 59 Abs. 3 (Std. August 2005; wurde 2/2006 in Kraft gesetzt).

gehend den intellektuellen Rahmen sprengt, der Voraussetzung echter politischer Entscheidungen durch das Staatsvolk selbst ist…“[7].

6.2. Bildungs-Herausforderungen in der Subsahara

Afrikanische Gesellschaften mit „postindustriellen“ Gesellschaften zu vergleichen oder sie als „Wissens- und Informationsgesellschaften“ zu apostrophieren, ist sicherlich unangemessen und euphemistisch. Gleichwohl ist auch die subsaharische Bevölkerung mit zunehmend schwerer durchschaubaren, technischen, gesellschaftlichen und politischen Zusammenhängen und der fortschreitenden Globalisierung zahlreicher Lebensbereiche konfrontiert. Die Beherrschung dieser Veränderungen ist ausschlaggebend für das individuelle Wohlergehen wie auch für den Wohlstand ganzer Gesellschaften. Konsequenter Weise wird in der botsuanischen „*National Strategy for Poverty Reduction of 2003*“ ein Zusammenhang zwischen Bildung und Armutsbekämpfung hergestellt; schulische und berufliche Ausbildung wird dabei als Voraussetzung für die Erwerbsfähigkeit und die individuelle Wohlfahrt identifiziert[8]. Die afrikanische Realität stellt sich jedoch anders dar: Bereits bei den grundlegenden und zugleich sehr entscheidenden Schreib- und Lesekenntnissen schneidet das subsaharische Afrika im weltweiten Vergleich trotz der zwischen 1990 und 2002 erfolgten 30%-igen Verbesserung immer noch überdurchschnittlich schlecht ab (Tab. 6/1). Sie liegt 2002 noch 16% unter dem Welt-Vergleichswert[9].

Entwicklung des Alphabetisierungsgrads der erwachsenen Bevölkerung zwischen 1990 und 2002 (Tab. 6/1)

	1990 (%)	2002 (%)
Ostasien u. Pazifik	80	88
Europa u. Zentralasien	96	97
Lateinamerika u. Karibik	83	87
Naher Osten u. Nordafrika	56	72
Subsahara	50	65
Südasien	49	59
Welt insgesamt	69	77

Quelle: Weltbank, Little Data Book 2005.

Ausnahmslos bedürfen Fortschritte im Bildungsstand der Bevölkerung langer Zeiträume. Mängel im Bildungswesen wirken sich häufig noch über Generationen aus. Diese Feststel-

[7] Maunz, Theodor/ Dürig, Günter/ Herzog, Roman zu Art 20 GG/ Abschn. II, S. 47.
[8] Republic of Botswana, Ministry of Finance & Development Planning, National Strategy For Poverty Reduction of 2003, S.13.
[9] Die (unzulässige) lineare Hochrechnung der 30%igen Steigerung zwischen 1990 u. 2002 würde etwa 2020 den Gleichstand mit den europäischen Verhältnissen erbringen.

lung findet besonders in Afrika ihre Bestätigung: Defizite in der formalisierten Bildung bestehen dort seit vorkolonialer Zeit und haben sich zum Nachteil der afrikanischen Bevölkerung bis in die Gegenwart erhalten. Ein Schlaglicht auf Ausmaß und Folgen des Bildungsmangels vermittelt die Zahl der Veröffentlichungen in der Subsahara mit nur ca. 7.500 Buchtiteln jährlich[10] (zum Vergleich: in Deutschland allein sind es jährlich ca. 80.000 Neuerscheinungen[11]).

6.2.1. Vorkoloniale Erziehung und koloniale Bildungsversäumnisse

Die im vorkolonialen Afrika vermittelte Bildung entsprach den Anforderungen zur Bewältigung des täglichen Lebens der einheimischen Bevölkerung in ihrem unmittelbaren Umfeld. Es wäre durchaus ein Irrtum, den Beginn von „Erziehung" in Afrika erst mit der Missionierung und Kolonisierung des Erdteils durch die Europäer anzusetzen. Erziehung, wenn auch nicht formalisiert, spielte eine große Rolle im Leben der jungen Afrikaner und diente ihrer Sozialisierung sowie ihrer Heranführung an Religion und gesellschaftliche Normen. Dies geschah zunächst im Rahmen der Großfamilien, anschließend in kleineren, den Dorfältesten unterstellten, speziellen Ausbildungsgruppen. Nach der (allerdings als rassistisch konnotierten) Ansicht von Austen u. Headrick[12] förderte diese Erziehung und Bildung die Einbindung der Heranwachsenden in ein starkes Geflecht zwischenmenschlicher Beziehungen, weniger jedoch entwickelte sie die Fähigkeit zur Gestaltung der Umwelt, wie dies bei europäischen Kindern geschah. Ungeachtet der Zweckdienlichkeit der beiden unterschiedlichen Erziehungsmethoden: Die europäische Kolonialisierung offenbarte, dass die Afrikaner auf die intellektuelle Auseinandersetzung mit andersartigen Lebensstilen und fremdem Gedankengut ungenügend vorbereitet waren. Ihre traditionelle Bildung reichte nicht aus, um den Afrikanern den Kontakt mit der außerafrikanischen Umwelt auf „gleicher Augenhöhe" zu ermöglichen. Mit der christlichen Missionierung wuchs der Bedarf an formaler Bildung der Bevölkerung in der Subsahara. Bei der Beschäftigung mit dem Christentum als einer Buchreligion, für dessen Verständnis und Praktizierung waren zumindest minimale Lesekenntnisse förderlich. Überall in Afrika bemühten sich deshalb christliche Missionare – zum Teil bereits vor der Kolonialisierung, danach teilweise im offiziellen Auftrag der Kolonialverwaltungen oder auch in Konkurrenz zu ihnen - beharrlich um die Bildung der indigenen Bewohner ihrer Missionsgebiete; doch reichten die Anstrengungen der Missionare nicht aus, flächendeckend einen auch nur in etwa zufrieden stellenden Bildungsstand zu ermöglichen. Der Bildungs- und Kenntnisstand der einheimischen Bevölkerung blieb unzureichend, um diesen bei den durch

[10] Zahl ermittelt im Zeitraum 1990-1996 (URL http://www.overpopulation.com).
[11] Angabe de Börsenvereins de Deutschen Buchhandels (URLhttp://www.boersenverein.de/de/64586).
[12] Austen, R.A./ Headrick D. , The Role of Technology in the African Past, 1983, S.174, zit. in: Zeleza, Tiyambe, A modern Economic History of Africa. Volume 1: The Nineteenth Century, Dakar 1993, S.13.

die Kolonialisierung gestiegenen Ansprüchen an das Allgemeinwissen hinreichende Lebenslagen zu ermöglichen.

Der Aufbau formaler Bildungssysteme in der Subsahara erfolgte schleppend, denn die (formale) Schulbildung der einheimischen Bevölkerung zählte - beabsichtigt oder aus Gleichgültigkeit - nicht zu den Prioritäten der Kolonialverwaltungen. Die Vermittlung von Bildung während der Kolonialzeit erfolgte bestenfalls stark eingeschränkt, selektiv und im deutlichen Widerspruch zu den Postulaten der Zivilisationsmission, die von den Kolonialmächten rechtfertigend ins Feld geführt wurden. Nur ansatzweise, sehr spät und sehr lückenhaft erfolgte der Aufbau staatlicherSchulsysteme. Besonders die Menschen in den portugiesischen Kolonien und dem belgischen Kongo waren der Vernachlässigung des Schulwesens und den mangelnden Bildungsinitiativen der dortigen Administrationen ausgesetzt.

Wie in den portugiesischen Kolonien und dem Kongo kam es in Namibia während der südafrikanischen Apartheid zu erheblichen Benachteiligungen in der Beschulung der einheimischen Bevölkerung. Die indigene Bevölkerung unterlag keiner allgemeinen Schulpflicht, und das nach Rassen und Ethnien gegliederte Schulsystem wurde finanziell sehr unterschiedlich dotiert. Schlecht ausgebildete Lehrkräfte unterrichteten die schwarzen Schüler nach dürftigen Lehrplänen. Als Folge hatte laut einer Volkszählung 1991 (ein Jahr nach der Unabhängigkeit) über ein Drittel der erwachsenen Namibier entweder keine Schule besucht oder weniger als vier Jahre formalen Schulunterricht erhalten[13].

In Erkenntnis der nachteiligen Folgen mangelnder Bildung entstanden in Botsuana um 1900 so genannte Selbsthilfe-Schulen *(ipelegeng*) einzelner Ethnien, deren Unterhalt durch eine spezielle Steuer abgesichert wurde – eine bedeutende und nachhaltige Steigerung des Bildungsstandes wurde mit dieser Initiative jedoch nicht erreicht.

Zuweilen wird den Kolonialverwaltungen bewusste Absicht bei der Vernachlässigung der Bildung der einheimischen Bevölkerung unterstellt: Es wird argumentiert, der großen Masse der Afrikaner wurde vor allem deswegen Bildung vorenthalten, damit sie nicht gegen die während der Kolonialzeit geschaffenen politischen und sozialen Verhältnisse zu rebellieren in der Lage waren[14]. Aus der Retroperspektive mag diese Ansicht plausibel erscheinen, doch die hohe Zahl großer Probleme, denen sich die kolonialen Administratoren in der damaligen Subsahara gleichzeitig gegenüber sahen, lässt eher vermuten, dass bei einer Güterabwägung und Prioritätensetzung dem Abbau anderer Engpässe der Vorzug vor dem Ausbau des Bildungswesen gegeben wurde.

Unabhängig vom jeweiligen Schulträger lag der Bildungsschwerpunkt während der Kolonialzeit immer auf der Vermittlung von Grundkenntnissen im Schreiben, im Lesen und im Rechnen sowie auf der Vorbereitung auf Anlernberufe (*semi-skilled labour*). Die wenigen vorhan-

[13] Halbach, Axel J., Namibia. Wirtschaft, Politik, Gesellschaft nach zehn Jahren Unabhängigkeit, Windhoek/ München/ Bonn 2000, S.192.

[14] Azevedo, Mario J., Education, in: Nadozie, Emmanuel (Hrsg.), African Development, San Diego 2003, S.208.

denen Bildungseinrichtungen des Sekundar- und Tertiärbereichs folgten ausschließlich eurozentrischen Lehrplänen, wobei sich deren Bildungsziele von Kolonialmacht zu Kolonialmacht unterschieden. Generell wurden die kolonialen Bildungsziele jedoch abwertend „als Vorbereitung der Afrikaner auf das gekonnte Schöpfen von Wasser und das Schlagen von Holz für ihre Kolonialherren“ qualifiziert [15].

So wenig wie die von missionarischen, kolonialen sowie den wenigen einheimischen Trägern unterhaltenen, europäisch ausgerichteten Schulen waren auch die in den islamisierten Gebieten der Subsahara bereits vor der Kolonialisierung bestehenden Koranschulen in der Lage, den Anspruch einer zeitgemäßen, an den jeweiligen Anforderungen orientierten Bildung zu erfüllen.

6.2.2. Nachwirkungen kolonialer Bildungssysteme

Eine steigende Zahl Afrikaner machte während der Kolonialzeit begreiflicherweise die Vernachlässigung des Schulwesens durch die Kolonialverwaltungen sowie die dadurch unzureichende, nicht zeitgemäße Schulbildung und die insgesamt mangelnden Bildungschancen als Ursache für ihren unbefriedigenden, individuellen Lebensstandard verantwortlich[16]. In der subsaharischen Öffentlichkeit erkannte man zugleich auch den Stellenwert der Volksbildung für das Entstehen moderner Nationalstaaten. Diese Erkenntnisse erzeugten zunehmend feindseligere Ressentiments in der Bevölkerung und verstärkten damit maßgeblich den Anti-Kolonialismus in Afrika. Die in die Unabhängigkeit entlassenen afrikanischen Staaten sahen sich mit den starken Bildungsmängeln ihrer Bürger konfrontiert. Mit Unbehagen mussten sie zur Kenntnis nehmen, dass die Bildung des ganz überwiegenden Teils der Bevölkerung nicht ausreichte, ein modernes Staatswesen zu betreiben. Überall fehlten angemessen ausgebildete Fachkräfte für den Aufbau der Verwaltungen, für das Management in der Wirtschaft und für die Leitung von Industrie-, Handwerks- und Landwirtschaftsbetrieben. Die Entwicklung und Konsolidierung der jungen Staaten wurde dadurch folgenreich und nachhaltig beeinträchtigt. Doch hinsichtlich der Lese- und Schreibfähigkeit konnten in den SADC-Staaten inzwischen deutliche Fortschritte erreicht (Tab. 6/2) werden.

Die Verbesserung der Schreib- und Lesefähigkeit stand überall in Afrika im Vordergrund. Zugleich wurden jedoch die fehlenden, auf die eigene Gesellschaft gerichteten, kulturellen Bezüge bei der Vermittlung von Bildung beklagt. „*But our aspirations our goals, our policies and our principles must be identified and expressed in terms which our people understand. This means that we must build them on the foundations provided by Botswana's culture,*

[15] Zit. in ebenda, S.209.
[16] Tordoff, William, Government and politics in Africa, 4, Bloomington/Indiana 2002, S. 44.

Entwicklung der Alphabetisierung (der erw. Bev.) in den SADC-Staaten (Tab. 6/2)

	Alphabetisierung bei Unabhängigkeit[2] (%)	Alphabetisierung 1995/1996[1] (%)	Alphabetisierung 2002[1] (%)
Angola	5 (1975)	42[2]	42
Botsuana	71 (1966)	74	79
Dem. Rep. Kongo	55 (1960)	56	60
Lesotho	52 (1966)	81	81
Madagaskar	50 (1960)	63	67
Malawi	25 (1964)	47	82
Mauritius	79 (1968)	83	84
Mosambik	33 (1975)	40	46
Namibia	72 (1990)	79	85
Sambia	44 (1964)	74	80
Simbabwe	79 (1980[3])	85	90
Südafrika	60 (1994[3])	84	86
Swasiland	68 (1968)	77	79
Tansania	79 (1961[a])	70	77
Subsahara	k. A.	42*	65

Erhebungsjahr und Jahr der Unabhängigkeit können differieren; [3]Regimewechsel; [a]Unionsteil Tanganjika;* Wert von 1997. Quellen: [1] World Bank, Weltentwicklungsbericht 2005; African Development Bank, Statistics 2005; CIA, World Factbook 2005; [2] Der Fischer Weltalmanach (versch. Jahrgänge),

Botswana's values and traditions"[17]. Wie in Botsuana wurden daher in allen jungen Staaten der Subsahara versucht, in den Lehrplänen auch die traditionellen, kulturellen Werte der Gesellschaft (oder der Gesellschaften) des Landes zu berücksichtigen.

6.3. Nachkoloniale, bildungspolitische Initiativen

Die Auswirkungen der dürftigen kolonialen Bildungsbilanz bewirkten, dass Bildungspolitik unmittelbar nach der Unabhängigkeit einen vorrangigen Platz auf der Agenda aller nachkolonialen Regierungen besetzte. Bildung wurde als vorrangiges Ziel in die meisten nationalen Entwicklungspläne aufgenommen: „*The primary aim in the field of education is to create in the shortest possible time, with such financial means as may be available, a stock of trained local manpower capable of serving the country's economy*"[18]. In der Folge wurden beeindruckende Anstrengungen im Bildungswesen – teilweise massiv durch Entwicklungshilfe unterstützt – zur Abmilderung und Beseitigung von Unzulänglichkeiten unternommen. Ein sichtbares und sehr bedeutendes Ergebnis dieser verstärkten Bemühungen stellt die zwischen 1985 und 2000 gestiegende Zahl der Grundschullehrer in allen SADC-Staaten (Ausnahmen: Süd-

[17] Staatspräsident Sir Seretse Khama vor dem Parteitag der *Botswana Democratic Party* am 01.04.1972.
[18] Republic of Botswana, National Development Plan 1968-1973.

afrika und Mauritius) dar (Tab.6/3). Wenn diese Steigerungen auch aufgrund des gleichzeitigen Anwachsens der Schülerzahlen zu relativieren sind, so wird hinter dieser Zunahme doch

Zahl der Grundschullehrer in den SADC-Staaten (Tab. 6/3)

	Gesamt-zahl 1985	Gesamt-zahl 2000		Gesamt-zahl 1985	Gesamt-zahl 2000
Angola	31.161	33.478	**Mosambik**	20.286	36.178
Botsuana	6.980	12.135	**Namibia**	k.A.	12.327
Dem. Rep. Kongo	k.A.	k.A.	**Sambia**	27.302	35.348
Lesotho	5.663	8.578	**Simbabwe**	56.067	66.440
Madagaskar	44.145*	46.482	**Südafrika**	224.896*	222.487
Malawi	15.440	47.840	**Swasiland**	4.107	6.554
Mauritius	6.450	5.178	**Tansania**	92.586	107.111

Quelle: World Bank, African Development Indicators 2004; *Angaben für 1995.

der ausdrückliche politische Wille der Regierungen erkennbar.

Trotz der an die bildungspolitischen Maßnahmen geknüpften Erwartungen, trotz des bis heute andauernden Einsatzes beachtlicher staatlicher Finanzmittel für den Ausbau des Bildungssektors und trotz der mittlerweile durchaus zu verzeichnenden Fortschritte ist das Ergebnis dieser forcierten Bildungs- und Schulpolitik insgesamt jedoch enttäuschend und den Bildungsanforderungen moderner Gesellschaften unangemessen. Der Besuch der Grundschule in der Subsahara blieb bis in die Gegenwart unterdurchschnittlich gering – ein Befund, der auch die unzureichende Entwicklung der Alphabetisierungsrate in der Subsahara erklärt[19]. Die für die Vermittlung von Elementarbildung (Lese- und Schreibfähigkeit, Rechnen, Grundwissen des Gesundheitsschutzes, ggf. staatsbürgerliches Grundwissen) außerordentlich bedeutsame Grundschule wird zudem - ungeachtet der in den meisten Staaten inzwischen (nominal) eingeführten Schulpflicht - immer noch von einem zu geringen Bevölkerungsanteil erfolgreich abgeschlossen. Die Abschlussquote der Grundschule, ein zuverlässiger Indikator für die Qualität eines Bildungssystems, wies in den 14 SADC-Staaten im Zeitraum 1990 - 2001 insgesamt noch massive Rückstände auf (Tab.6/4). Doch gibt es nicht nur Schatten: Zwar wird Madagaskar von der Europäischen Kommission unter den zehn Entwicklungsländern mit der niedrigsten Grundschulabschlussquote aufgeführt[20], doch ist dieser Staat eine Ausnahme. Demgegenüber übertreffen etwa zwei Drittel der Staaten in der SADC-Region – teiweise deutlich - die in der Subsahara im Durchschnitt erzielte Grundschul-Abschlussquote[21]. Angesichts der durchschnittlich 80% der Schüler, die weltweit einen

[19] Der Grundschulbesuch im SSA steigerte sich von 53% (1990/91)auf nur 57%(1999/ 2000)* , dagegen z. B. in der Region Lateinamerika/ Karibik von 86%(1990/91) auf 95%(2202/03) (Weltbank, Weltentwicklungsbericht 2005;*URL http://www.pbs.org/wnet/wideangle/shows/school/resources.html)

[20] Europäische Kommission, Jahresbericht 2003 über die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und die Außenhilfe im Jahr 2002, Brüssel 2003, S.45.

[21] Dieser Mittelwert lag 2004 bei 61,7% (World Bank http://devdata.worldbank.org/edstats/cd1.asp).

Grundschulabschluss erreichen[22], besteht in der SADC allerdings noch Handlungsbedarf. Bevölkerungswachstum und wirtschaftliche Schwäche der subsaharischen Staaten gelten

Grundschul-Abschlussquote in den SADC-Staaten (Tab.6/4)

	1990 (%)	2001 (%)		1990 (%)	2001 (%)
Angola	35[1]	28	**Mosambik**	30	36
Botsuana	76[1]	88[12]	**Namibia**	70	85[12]
D. R. Kongo	48	40	**Sambia**	91	73
Lesotho	75	68	**Simbabwe**	92	85
Madagaskar	34	26	**Südafrika**	76	89[1]
Malawi	33	64	**Swasiland**	61[1]	64[12]
Mauritius	62[1]	105[12]	**Tansania**	65	60

Quelle: World Bank, Weltentwicklungsbericht 2004;[1] World Bank Summary Education Profile; [2]2000; Anmerkung: Bei Werten über 100% liegt die gemeldete Zahl d. Absolventen über der Gesamtzahl der Jugendlichen des Alters-Jahrgangs.

als wesentliche Gründe für die unbefriedigende Schul-Laufbahn junger Afrikaner.
Die aufgrund mangelnder Leistungsfähigkeit der Grundschulen und anderer negative Einflussfaktoren weiter bestehenden Bildungsdefizite haben weit reichende und einschneidende Auswirkungen: Einerseits kann die wirksame Partizipation aller Schichten der Bevölkerung am wirtschaftlichen und staatsbürgerlichen Leben dieser Länder nicht gewährleistet werden; andererseits reicht das Niveau der Volksbildung häufig nicht einmal zum Erwerb von Kenntnissen für einfachere manuelle und handwerkliche Fertigkeiten - von der Qualifizierung zur adäquaten Besetzung anspruchsvollerer Positionen im Staat und in der Wirtschaft ganz zu schweigen. Die Bildungsdefizite sind so drückend, dass sich der südafrikanische Präsident Mbeki veranlasst sah, in einem Interview im Februar 2005 ausdrücklich auf den Mangel an ausgebildetem Personal im technischen Bereich, im Gesundheitswesen, der öffentlichen Verwaltung und im Schulwesen hinzuweisen[23].
Seit den neunziger Jahren wächst jedoch bei Politikern die Erkenntnis, dass wirtschaftlicher Fortschritt und demokratische Konsolidierung den forcierten Ausbau der staatlichen Bildungssysteme unabdingbar voraussetzen. Auslöser für diese Einsicht sind der unübersehbare Entwicklungsrückstand, die zunehmenden, globalen Verflechtungen und die damit verbundene Flut zu verarbeitender Informationen – sowie nicht zuletzt massive Anstöße internationaler Geldgeber. Zum Nachteil der betroffenen Länder sind die daraus resultierenden bildungspolitischen Initiativen nicht durchgängig in allen SADC-Staaten anzutreffen.
Auch die bei der Unabhängigkeit ungünstige, makrowirtschaftliche Lage zwang die Regierungen der jungen subsaharischen Staaten zu energischen Anstrengungen, um den vorge-

[22] Europäische Kommission, Jahresbericht 2003 über die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und die Aussenhilfe im Jahr 2002, S. 47(http://europa.eu.int/comm/ europeaid/ reports/2003_0496_de.pdf).
[23] Pretoria News, 14.02.05 „Now a bigger public service“.

fundenen Bildungsdefiziten und deren deutlich hervortretenden, negativen Auswirkungen entgegenzuwirken. Investitionen in die Bildung von Humankapital waren unaufschiebbar. Eine Studie der Weltbank zum Zusammenhang von Bildung und wirtschaftlicher Entwicklung weist nach, dass die Prokopf-Einkommen zwar nicht durchgängig mit dem Alphabetisierungsgrad wachsen, doch in der Tendenz signifikant parallel ansteigen[24]. Die erst langfristig wirkenden Bildungs-Bemühungen können jedoch nur Aussicht auf Erfolg haben, wenn die Bildungsinvestitionen durchgängig als jährliche Ansätze in der staatlichen mittel- und langfristigen Haushaltsplanung verankert bleiben. Die Bereitschaft dazu war zwar zunächst in vielen SADC-Staaten gegeben, konnte jedoch nur in wenigen von ihnen auf Dauer aufrechterhalten werden (Tab.6/5). So haben sich die finanziellen Bildungsaufwendungen in der SADC-Region trotz des flächendeckenden Bildungsmangels von Staat zu Staat sehr unter-

Öffentliche Bildungsausgaben in den SADC-Staaten (Tab. 6/5)

	Bildungsausgaben (% des BIP) 1980	Bildungsausgaben (% des BIP) 1990	Bildungsausgaben (% des BIP) 1998-2000
Angola	k.A	3	2,7
Botsuana	5,7	6	8,6
D. R. Kongo	k.A	k.A	k.A
Lesotho	7,5	6	10,1
Madagaskar	4,3	2	3,2
Malawi	3,1	3	4,1
Mauritius	5,5	4	3,5
Mosambik	2,5	3	2,4
Namibia	k.A	7	8,1
Sambia	4,1	2	2,3
Simbabwe	5,2	8	10,4
Südafrika	k.A	6	5,5
Swasiland	5,7	6	1,5
Tansania	k.A	3	2,5

Quelle: Weltbank, African Development Indicators 2004

schiedlich entwickelt (Tab 6/5). Im Zeitraum 1998-2000 wies ihr Anteil am Brutto-Inlands-Produkt (BIP) eine außerordentliche Bandbreite auf. Doch werden diese Aufwendungen in den wenigsten SADC-Staaten den dortigen Bildungsrückständen gerecht[25]. Es sollte allerdings nicht aus dem Auge verloren werden, dass die Bildungsaufwendungen für die afrikani-

[24] Worldbank Data 1999, zit. in: Azevedo, Mario J., Education, in: Nadozie, Emmanuel (Hrsg.), African Development, San Diego 2003, S. 216.
[25] Zum Vergleich: Deutschland lag bei den öffentlichen Bildungs-Aufwendungen 1998 mit einem Anteil von 4,35 Prozent am Bruttoinlandsprodukt (BIP) auf einem der hintersten Plätze in Europa (Süddeutsche Zeitung vom 09.07.2002).

schen Staaten stets eine starke Belastung darstellen. So gibt die südafrikanische Regierung an, dass „*education remains the largest budgetary item in South Africa*“[26].
Nach dem Rückgang der Bildungsinvestitionen in vielen SADC-Staaten zwischen 1980 und 1990 kam es im Laufe der neunziger Jahre zu teilweise substantiellen Erhöhungen. Diese Entwicklung ist weitgehend auf die bereits erwähnten Forderungen der Geber von Entwicklungshilfe – allen voran die als neo-liberal beleumdete Weltbank und der gleichermaßen apostrophierte Weltwirtschschaftsfond – zurückzuführen. Seit Beginn der neunziger Jahre betonen diese Institute die positive Auswirkung der Bildung auf die staatliche und wirtschaftliche Entwicklung und fordern von potentiellen Empfängern von Entwicklungsmitteln intensivierte Bildungsanstrengungen. Wie auf anderen Gebieten so bemühen sich die afrikanischen Regierungen – aus Überzeugung oder aus Zwang, diesen Forderungen nachzukommen, um den anhaltenden Bezug von Entwicklungshilfe nicht zu gefährden. Eine neuere Studie stellt die angestiegenen afrikanischen Bildungsaufwendungen, besonders die Aufwendungen für den Grundschulbereich, in einen Zusammenhang mit den inzwischen erfolgten Mehrparteienwahlen und der infolge gestiegenen Bereitschaft von Regierungen, dem Bildungsbedürfnis vor allem der ländlichen Bevölkerung durch höhere Investitionen nachzukommen[27].
Bildung finanziert sich jedoch nicht nur durch öffentliche, d.h. steuerfinanzierte Zuweisungen. Staatliche Haushaltsmittel werden vielfach durch zweckgebundene kommunale Abgaben ergänzt und durch das viefach immer noch zu entrichtende Schulgeld. Zusätzlich entlasten die privaten, nicht öffentlich finanzierten Privatschulen den öffentlichen Bildungsetat.

6.4. Afrikanisches Schulwesen der Gegenwart

Wie in anderen staatlichen Bereichen dienten beim Aufbau der öffentlichen Schulsysteme die Modelle der ehemaligen Kolonialmächte als Vorlage. Der Unterricht wurde zunächst ausnahmslos nach europäischen Lehrplänen erteilt. Diese Curricula waren fortschrittlich und den modernen Anforderungen angemessen. In den anglophonen Ländern wurde über lange Zeiträume weiterhin nach dem sogen. „Cambridge System“ gelehrt, das nach der 12. Klasse den Erwerb einen Schulabschluss mit dem „*Higher International General Certificate of Secondary Education*“ vorsieht und für ein Studium an außerafrikanischen Universitäten qualifiziert, aber zugleich dem Schulträger wie dem Schüler erhebliche Kosten verursacht. Mittlerweile haben viele Staaten nationale, staatliche Zertifikate mit eigenen Prüfungsordnungen eingeführt, wobei stets auf die Kompatibilität mit dem britischen Zertifikat geachtet wird.

[26] Government of South Africa, Towards a Ten Year Review, 2003, S. 19, zit. in: Calland, Richard / Graham, Paul (Hrsg.), Democracy in the Time of Mbeki, Cape Town 2005, S.220.
[27] Stasavage, David, Democracy and Education Spending: Has Africa’s Move to Multiparty Elections Made a Difference for Policy?, London 2003 (URL http://www.crisisstates.com/download/ seminars/Stasavage.pdf).

Die staatliche Schulinfrastruktur wird zunehmend durch Einrichtungen in privater Trägerschaft ergänzt. Diese konfessionellen oder sonstigen Privatschulen, von denen etliche bereits während der Kolonialzeit gegründet wurden, sind überwiegend in den größeren urbanen Ballungsräumen angesiedelt und sollen eine höherwertigere Bildung vermitteln, konfessionelle Werte berücksichtigen oder – wie die Deutsche Höhere Privatschule in Windhoek/ Namibia – Unterricht nach ausländischen Lehrplänen anbieten.
Als Gegenmaßnahme zur unzureichenden Alphabetisierung der Bevölkerung sind vielerorts außerhalb des regulären Schulsystems Lese- und Schreibkurse eingerichtet worden, um auch älteren Kindern und Erwachsenen noch den Erwerb entsprechender Kenntnisse zu ermöglichen und ihnen bei Bedarf den Übergang in das reguläre Schulsystem zu erleichtern.
Zur subsaharischen Schullandschaft sind auch die zahlreichen Lehrerorganisationen zu rechnen. Die Lehrerschaft hat sich seit der Unabhängigkeit in der Regel mit einem hohen Organisationsgrad in Berufsverbänden oder speziellen Lehrergewerkschaften zusammengeschlossen. Es entspricht dem Selbstverständnis dieser Organisationen, dass sie aktiv und z. T. mit Nachdruck zur Förderung und zum Ausbau der nationalen Schulsysteme sowie zur Entwicklung von Bildungskonzepten beitragen.

6.4.1. Grundschulen

Effiziente, moderne Schulsysteme sind in der Regel dreistufig gegliedert und umfassen Einrichtungen des Primar-, Sekundar- und Tertiär-Bereichs. Unter ihnen kommt dem Grundschulbereich wegen des dort vermittelten Grundwissens besondere Bedeutung zu. Diese Schlüsselstellung hat dazu geführt, dass der Grundschulbesuch im nachkolonialen Afrika den Charakter eines Grundrechtes angenommen hat. Aus diesem Verständnis heraus wurde fast überall auf dem Kontinent zumindest nominell die (Grund-) Schulpflicht eingeführt, deren Einhaltung jedoch staatlicherseits selten mit der notwendigen Sorgfalt überwacht wird. Über das Erfordernis des grundsätzlich unentgeltlichen Besuchs von Schulen des Primarbereichs besteht weitgehender Konsens. Gleichwohl haben nur acht der 14 SADC-Staaten den kostenlosen Besuch der Grundschule per Gesetz verankert. Entgegen den bestehenden gesetzlichen Vorschriften werden in drei dieser acht Staaten (Angola, D.R. Kongo, Namibia) dennoch Gebühren erhoben, und in Sambia können die Elternbeiräte trotz verordneter Gebührenfreiheit ein Schulgeld beschließen. Einen weiteren Kostenfaktor stellt die Schuluniform dar, deren Verwendung jedoch inzwischen häufig freigestellt ist.
Die schnelle Expansion des Grundschulbesuchs führte zu Engpässen bei Lehrern und den Klassenräumen. Letzterer zwang vielfach zur Einführung des unbeliebten „Doppelschicht-Systems“, bei dem Klassenräume zu unterschiedlichen, teilweise ungünstigen Zeiten von zwei sich abwechselnden Klassen genutzt werden, oder zum Unterricht im Freien.

Neben den fehlenden Schulräumen wirkt sich besonders der starke Mangel an Schulbüchern ungünstig auf den Lernfortschritt der Schüler aus. Von den oft nur wenigen Büchern ist ein großer Teil nicht selten veraltet.
Trotz vielfacher Betonung der großen Bedeutung der Grundschulen für die Volksbildung und trotz punktueller Unterstützung von Entwicklungshilfe-Organisationen sind die dem Primar-Schulbereich in Afrika zur Verfügung gestellten Ressourcen wie auch die Maßnahmen zur Gewährleistung der Schulpflicht zu unzureichend, um die Vermittlung von Elementarkenntnissen umfassend zu gewährleisten und um flächendeckend das Ziel 2 der UN *Millennium Development Goals* (MDGs) zu erreichen, das bis 2015 für alle Jungen und Mädchen gleichermaßen den erfolgreichen Grundschulbesuch in Aussicht stellt.

6.4.2. Sekundar-Schulen

Bei den zahlreichen unbewältigten Mängeln auf dem Primar-Schulsektor ist es nachvollziehbar, dass die Entwicklung der Sekundar-Schulen bis in die Gegenwart – mit Ausnahmen - nachrangig behandelt wird. „…*secondary schools have remained few for a long time. We need a strategy to increase the number of such schools ...*" [28]. Entsprechend gering sind die Schülerzahlen der Oberschulen. Während die UNESCO für den Besuch der Oberschulen eine Quote von 35% der Jugendlichen eines Jahrgangs als Zielvorstellung vertritt, bleiben die subsaharischen Staaten deutlich unterhalb dieses Wertes. Doch mit dem Anwachsen des urbanen Mittelstandes nimmt das Interesse an der Sekundarbildung zu. Bei der Analyse der Herkunft der Oberschüler hat die UNESCO festgestellt, dass auch in Afrika der Besuch von Oberschulen stark vom Einkommen der Eltern abhängt[29]. Dieser Sachverhalt ist weitgehend dem Umstand geschuldet, dass im Gegensatz zu den Grundschulen fast überall in Afrika der Oberschulbesuch kostenpflichtig ist. Der volkswirtschaftlich bedingte Bedarf weiterführender Bildung und der Anspruch auf Chancengleichheit erfährt dabei nachrangige Beachtung.
Beim Aufbau von Oberschulen konnten die afrikanischen Staaten nach ihrer Unabhängigkeit noch weniger auf koloniale Hinterlassenschaften zurückgreifen, als dies bei den Grundschulen der Fall war. In Botsuana bestand bis 1940 nicht eine einzige Oberschule, und 1964 (zwei Jahre vor der Unabhängigkeit) gab es lediglich zwei Oberschulen mit einem vollständigen, fünfjährigen Lernzyklus; zwangsläufig konnte so zunächst nur ein sehr geringer Teil der Schüler in den Genuss eines Oberschulabschlusses gelangen. Botsuana forcierte jedoch neben dem Ausbau der Grundschulen auch die Einrichtung neuer Oberschulen. Bereits 1988 war die Zahl auf 93 angestiegen, und die Regierung bemüht sich, längerfristig allen Jugend-

[28] Ng'ang'a, Francis, Generalsekretär der Kenya National Union of Teachers, zit. in: Beitrag der Inter Press Service News Agency vom 14.01.2005 (URL http://www.ipsnews.net /africa /interna.asp?idnews=27042).
[29] UNESCO, Global Education Statistics 2004.

lichen den Zugang zu Sekundärschulen zu ermöglichen[30] - ein Ziel, das für afrikanische Verhältnisse ausgesprochen hoch gesteckt ist.

Generell gilt jedoch sowohl die Schülerquote wie auch die Qualität der Sekundar-Bildungseinrichtungen in Afrika als unzureichend. Da sich diese Mängel als schwerwiegende Entwicklungshemmnisse auswirken, drängen die internationalen Organisationen und andere Geber von Entwicklungshilfe auf Maßnahmen zur Leistungssteigerung von Oberschulen. Zur Unterstützung des erforderlichen Reform-Prozesses hat die Weltbank zusammen mit mehreren internationalen Entwicklungshilfe-Organisationen das Forschungs-Programm *Secondary Education in Africa* (SEIA) ins Leben gerufen.

6.4.3. Tertiäre Bildungseinrichtungen

Der Beitrag tertiärer Bildung zur beruflichen Qualifikation junger Menschen ist für entwickelte und rückständige Volkswirtschaften gleichermaßen unentbehrlich. *„L'enseignement supérieur est vraiment au coeur de tout développement et á tous les niveaux..."*[31]*.*

Zwar nehmen Universitäten im tertiären Bildungssektor einen bedeutenden Platz ein, doch für die berufliche Ausbildung wie auch die genauso erforderliche, berufliche Weiterbildung besitzen die Polytechnika, Lehrerbildungseinrichtungen sowie die Landwirtschaftsschulen und die Ausbildungszentren für die handwerkliche und kommerzielle Qualifizierung einen

Entwicklung der tertiären Bildung in den SADC-Staaten (Tab.6/6)

	Schulbesuch 1980 (%)	Schulbesuch 1998(%)		
		Gesamt	Männl.	Weibl.
Angola	**0,4**	**1,0**	**1,0**	**1,0**
Botsuana	**1,2**	**5,8**	**6,1**	**5,5**
D. R. Kongo	**1,2**	**2,3**	**k. A.**	**k. A.**
Lesotho	**1,0**	**2,4**	**2,2**	**2,6**
Madagaskar	**2,6**	**2,0**	**3,0**	**2,0**
Malawi	**0,5**	**0,6**	**0,9**	**0,4**
Mauritius	**1,0**	**7,0**	**8,0**	**7,0**
Mosambik	**0,1**	**0,5**	**0,7**	**0,2**
Namibia	**k. A.**	**8,1**	**6,3**	**9,9**
Sambia	**1,5**	**3,0**	**4,0**	**2,0**
Simbabwe	**1,3**	**6,6**	**9,4**	**3,9**
Südafrika	**k. A.**	**17,2**	**18,0**	**16,5**
Swasiland	**3,6**	**6,0**	**5,9**	**6,1**
Tansania	**0,1**	**1,0**	**1,0**	**0,0**

Quelle: World Bank, Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education, Washington D.C. 2002.

[30] Republic of Botswana, Minister of Finance and Development Planning, Budget Speech, Gaborone 2004.
[31] Malinchau, Gérard, UNESCO: Changement d'attitudes in: Afrique Education No 11 S16 zit. in ebenda, S. 41.

gleich hohen Stellenwert. Der Ausbau und die möglichst breite Diversifikation dieses Bildungssektors bildet die Voraussetzung, um den dringend gebotenen Fortschritt der wirtschaftlich rückständigen Länder der Subsahara zu befördern und deren drohender Marginalisierung in der Weltwirtschaft entgegen zu wirken. Die Bereitstellung tertiärer Bildungseinrichtungen und die Gewährleistung ihres Auftrages gilt als ein "öffentliches Gut", für das vorrangig der Staat die Verantwortung trägt. Dabei liegt der Schwerpunkt in der Subsahara auf dem Ausbau staatlicher Bildungsstätten; aber auch private Schulen mit kostenpflichtigen Ausbildungsgängen (häufig im Franchising) treten vermehrt in Erscheinung. Korporatistisch organisierte und durchgeführte Bildung, wie sie z.B. durch die Kammern in Deutschland erfolgt, fehlt vollständig. Doch bieten Betriebe, um Nachwuchs zu gewinnen, vermehrt eine gewerbliche Ausbildung an, die wie in Botsuana häufig auch staatlich zertifiziert wird.
Besondere, vielseitige Aufmerksamkeit erhalten die afrikanischen Universitäten. Vereinzelte universitäre Bildungsinstitutionen wie das 1827 gegründete Fourah Bay College in Sierra Leone bestehen in der Subsahara schon seit dem 19. Jahrhundert. Trotzdem mussten die meisten der wenigen afrikanischen Akademiker bis weit in die zweite Hälfte des vorigen Jahrhunderts ihr Studium im europäischen oder amerikanischen Ausland absolvieren, und die wenigsten subsaharischen Staaten verfügten zum Zeitpunkt ihrer Unabhängigkeit über eine tertiäre Bildungseinrichtung, die als Nukleus für eine nationale Universität dienen konnte. Mittlerweile jedoch besitzt jedes Land der SADC-Region eine eigene Universität, und Südafrika kann sich sogar einer besonders ausgedehnten Universitätslandschaft mit zahlreichen angesehenen Einrichtungen rühmen. Gleichwohl ist in der SADC eine eindrucksvolle Universitäts-Infrastruktur wie in Südafrika die Ausnahme. Die meisten Staaten verfügen lediglich über eine einzige Universität mit einem stark eingeschränkten Lehrangebot. Diese Einschränkung, wie auch die begrenzte Zahl an Studienplätzen, veranlassen auch weiterhin viele afrikanische Studenten, ihr Studium im Ausland zu absolvieren.
Der Aufbau von Universitäten gilt in Afrika – wie der Betrieb nationaler Luftfahrtgesellschaften (*Flag Carriers*) – als besonders prestigeträchtig. Selbst kleine Staaten wie Swasiland (1,1 Mio Einw.) sind davon nicht ausgenommen. Vom akademischen Prestige wollen selbst Staatsoberhäupter profitieren, die sich nicht selten mit der (nominellen) Funktion des Kanzlers ihrer nationalen Universität schmücken. Vorstellungen von nationalem Ansehen und Einfluss verbinden sich auch mit der Absicht von Mauritius, trotz seiner geografischen Randlage und seiner eingeschränkten Ressourcen durch den Ausbau seines tertiären Bildungsbereichs das Bildungszentrum (*training hub*) für die gesamte Region zu werden[32].
Unabhängig vom vermeintlichen oder tatsächlichen, nationalen Prestige der Hochschulen besteht durchaus eine Nachfrage nach Universitätsbildung. So plant Botsuana (1,6 Mio

[32] Verlautbarung des Ministry of Education & Human Resources, Mauritius.
(URL http://www.gov.mu/portal/site/education) Stand 13.08.05.

Einw./ 15.725 Studenten[33]) derzeit eine zweite nationale Universität, um den steigenden Einschreibungen Rechnung zu tragen. Trotz des generellen Mangels an gut qualifizierten Fachkräften regt sich in einzelnen Ländern zunehmend Zweifel, ob die angebotenen Studiengänge qualitativ und quantitativ wirklich dem Bedarf der jeweiligen Volkswirtschaften entsprechen.

Wie fast alle anderen Bildungseinrichtungen leiden die Universitäten in der Subsahara unter erheblichen Finanznöten. Nicht zuletzt liegt die Ursache dieser Ressourcenknappheit in den teilweise explosionsartig gestiegenen Studentenzahlen. Die Universität von Kinshasa (DRC), 1954 durch die Universität von Löwen für 3000 Studenten gegründet, bildete 1998 in der zwischenzeitlich unverändert gebliebenen Infrastruktur 30.000 Studenten aus – ein Mangel, der sich durch ungenügende Ausstattung der Bibliotheken oder unzulängliche Qualität der Lehre ausdrückt. Zugleich ist eine geringe Einbindung der Universitäten in ihr gesellschaftliches Umfeld und eine fehlende Orientierung an internationalen Standards festzustellen. Dazu tritt teilweise ein wissenschaftlicher Rückstand und - als Folge der von den vormaligen, autoritären Systemen ausgeübten Zensur – eine Aushöhlung der akademischen Freiheit. Fehlende Forschungsprogramme und Schwächen bei der Forschungsdurchführung und bewirken auch international eine akademische Isolierung, die sich im Inland durch fehlende Reaktionen auf sozioökonomische und politische Veränderungen noch weiter verstärkt[34]. Doch bietet die wachsende Zahl privater Universitäten in Afrika eine Aussicht auf verbesserte akademische Standards.

Trotz erkennbarer Fortschritte und zunehmender Absolventenzahlen bedarf der Ausbau der tertiären Bildungsinfrastruktur in der Subsahara gesteigerter und gezielter Anstrengungen. Die Zahl der Lernenden an tertiären Einrichtungen ist weiterhin ungenügend und belegt sehr deutlich die mangelnde Leistungsfähigkeit dieses Sektors (Tab.6/6), die immer noch deutlich hinter westlichen Standards zurückbleiben und „keineswegs fortschrittsfördernd“ sind[35].

6.5. Bildungspolitische Herausforderungen

Die Bildungssysteme der Subsahara haben bis in die Gegenwart mit den Versäumnissen der Kolonialzeit zu kämpfen. Fast ein Jahrhundert - in Einzelfällen auch länger - ist durch die Vernachlässigung des dortigen Schulwesen und der Bildung der einheimischen Bevölkerung wertvolle Zeit verloren gegangen, die sich heute als Rückstand der individuellen, der wirtschaftlichen und der staatlichen Entwicklung niederschlägt. Nichtsdestoweniger ist die Bildungseuphorie oder besser: die problemorientierte, aktive Wahrnehmung der vorhandenen

[33] Stand 2005.

[34] Mbaya, Maweja, Le role de l'université dans une société en mutation, in: Afrique et développement Vol. XXVI (2001), Nos 3&4, S. 29.

[35] In Deutschland lag allein die Quote der an Hochschulen Studierenden 1997 bei ca 30%(1. Armuts-u. Reichtumsbericht der Bundesregierung, 2001).

Bildungsdefizite der Subsahara nach der staatlichen Unabhängigkeit mittlerweile verflogen. Doch über fremdverursachte Fehlentwicklungen hinaus gibt es auch „hausgemachte“ Gründe. So wurden administrative Fehlleistungen für Bildungsversäumnisse ausgemacht: „*It is almost impossible for most ministries to plan properly as for example the ministry of education which do not know how many school children to cater for”*[36]*.*
Als Fazit bleibt die ernüchternde Feststellung, dass die z.T. fast fünfzigjährige Spanne der staatlichen Unabhängigkeit von den Regierungen in der SADC nicht ausreichend genutzt wurde, um die erforderliche Verbesserung der Volksbildung zu erreichen. Die Schul- und Bildungssysteme sind weiterhin mit zahlreichen, ungelösten Schwierigkeiten konfrontiert: “...*and many experts claim that there is an education crisis virtuallally everywhere in Africa today, „a state of disarray“ that is heading for total disintegration*“[37].

6.5.1. Unzureichende Bildungsinvestitionen

Trotz beachtlicher Anstrengungen seit der Unabhängigkeit sind nach wie vor in den afrikanischen Bildungssystemen die Auswirkungen ungenügender, den tatsächlichen Bedarf ignorierender Investitionen spürbar. Defizite der schulischen Infrastruktur sind die Folge. So entsprechen die Bibliotheken, besonders die der Universitäten, nicht den Anforderungen eines zeitgemäßen Unterrichts oder einer den wissenschaftlichen Fortschritt berücksichtigenden Lehre. Von einigen Universitäten in Nigeria wird berichtet, dass ihre Bibliotheken so karg ausgestattet sind, dass ihre Nutzung den Fakultäten nur an bestimmten, ihnen zugeteilten Tagen möglich ist[38]. Die eingeschränkte Ausstattung von Schulen und Universitäten mit Informationstechnologie ist unzeitgemäß und insgesamt fortschrittshemmend.
Mit dem Bevölkerungswachstum in der Subsahara steigt die Zahl der zu beschulenden Kinder und Jugendlichen. Zwangsläufig erhöhen sich damit die erforderlichen Bildungsaufwendungen – ein unüberwindbares Hindernis bei stagnierendem oder sinkendem Wirtschaftswachstum. Die unbefriedigende finanzielle Ausstattung der Bildungssysteme ordnet sich in den größeren Zusammenhang der nachhaltigen Schwächen afrikanischer Staaten ein und verstärkt die Auswirkungen der ungelösten Probleme von Neopatrimonialismus, Korruption und unzulänglicher Regierungsführung. Botsuana unter den SADC-Staaten bildet insoweit eine Ausnahme, als es über ein langfristig angelegtes, überzeugendes Konzept zur Bildungsfinanzierung verfügt: es hat die Finanzierung der Bildungsaufwendungen an die Erlöse der Diamantenindustrie gekoppelt.

---

[36] Verlautbarung im Rundbrief der namibischen Partei *Monitor Action Group* v. 08 . 07.2005.
[37] Azevedo, Mario J./ Nnadozie, Emmanuel, Education, in: Nnadozie, Emmanuel (Hrsg.), African Development, San Diego 2003, S.218.
[38] Azevedo, Mario J/ Nnadozie, Emmanuel, Education, in: Nnadozie, Emmanuel (Hrsg.), African Development, San Diego 2003, S. 223.

Trotz der besonderen Verhältnisse in Botsuana ist das Missverhältnis zwischen den in der SADC verfügbaren finanziellen Ressourcen und den für eine hinreichende Volksbildung erforderlichen Aufwendungen unübersehbar. Obwohl fremde Hilfe wünschenswert ist, bleibt in erster Linie die Verantwortung der Regierungen, diese Schere zu schließen.

6.5.2. Lehrer

Bildungspolitische Defizite machen sich neben fehlender oder ungenügender Infrastruktur vor allem als Mangel an (qualifizierten) Lehrkräften bemerkbar. In vier der SADC-Staaten hat der nach wie vor bestehende Fehl an Lehrern ein gemessen am subsaharischen Mittelwert-unterdurchschnittliches Schüler-/ Lehrer-Verhältnis zur Folge (Tab. 6/7).

Schüler-/ Lehrer-Verhältnis (Grundschule) 2000 (Tab. 6/7)

Angola	**35**	**Mosambik**	**64**
Botsuana	**27**	**Namibia**	**32**
D. R. Kongo	**26**	**Sambia**	**45**
Lesotho	**48**	**Simbabwe**	**37**
Madagaskar	**50**	**Südafrika**	**33**
Malawi	**56**	**Swasiland**	**33****
Mauritius	**34***	**Tansania**	**40**
Mittelwert Subsahara	**47**	**Mittelwert Deutschland**	**20,1*****

Quelle: Weltbank, Weltentwicklungsbericht 2004 (*Angabe des maurit. Bildungsministerium für 2001;** Angabe für 2000 (www.nationmaster.com/country/wz/Education&b_define=1) *** Kultusministerkonferenz, Statistische Veröffentlichungen Nr. 164/2001/2002).

Doch die ungenügende Zahl der Lehrer stellt nur einen Teil der „Lehrermisere“ dar. Mindestens ebenso problembehaftet ist die Qualifikation einer großen Zahl von Pädagogen. Die Bildungsmisere in der SADC ist – bis in die Gegenwart - zu einem erheblichen Teil der unzureichenden Lehrerausbildung zuzurechnen. Die Wurzeln für diese unbefriedigende Situation liegen in der Aufbauphase der nationalen Schulsysteme. Damals wurde dem bestehenden Lehrermangel vielfach durch Einstellung von unausgebildeten oder nur gering qualifizierten Lehrern begegnet. Häufig verfügten die Lehrer selbst nur über eine Grundschulausbildung von üblicherweise siebenjähriger Dauer. In Südafrika galten1994 noch 36% der insgesamt 347.454 Lehrer als ungenügend ausgebildet[39].

Die Regelausbildung der Lehrer in der SADC erfolgt mittlerweile sowohl an Universitäten wie auch an speziellen Lehrerbildungsanstalten. Letztere dienen vornehmlich der Ausbildung von Lehrern für Grundschulen und den Unterstufen von Sekundarschulen. Generell ist die Aus-

[39] Wildeman, Russell, Do teacher education and training programmes bring greater stability to education? (IDASA Budget Brief No.52), Pretoria/ Kapstadt 2000, S.1.

bildung nach Schulstufen getrennt. Zur Behebung der Ausbildungsdefizite von bereits angestellten Lehrern sehen zahlreiche Staaten Weiterbildungsmaßnahmen wie z.B. Fernkurse vor. Die Regierung Südafrikas konnte Durch gezielte Lehrer-Qualifizierungs-Programme (*Educator development programmes*) die Quote der ungenügend qualifizierten Erzieher bis 1999 auf etwa 25% zu reduzieren. Dennoch verblieben 1999 weiterhin 85.000 Lehrer ohne ausreichende, pädagogische Qualifikation. Der inzwischen eingeführte Befähigungsnachweis „*National Professional Diploma in Education* (NPDE)" und die Richtlinie für die Ausbildung (*Norms and Standards for Educators 2000*) sollen künftig die Qualifikation der Lehrer gewährleisten.

Die Auswirkungen der Pandemie HIV/ AIDS sind nicht ohne Folgen für die Unterrichtsqualität geblieben. So starben in den ersten zehn Monaten1998 in Sambia etwa1.300 Lehrer an HIV/ AIDS[40] – eine Zahl, die etwa zwei Drittel der jährlich in dem Land ausgebildeten Lehrer entspricht. Eine kurzfristige Hebung der Lehrer-Qualifikation ist dadurch ausgeschlossen. Zudem verursachen die HIV/ AIDS-bedingten Ausfälle der Lehrkräfte schwer zu kompensierende Unterrichtsausfälle mit nachteiligen Auswirkungen auf das Lernergebnis der Schüler.

6.5.3. Lehrpläne

Afrikanischen Bildungssystemen wird vorgeworfen, ihre Absolventen mit Bescheinigungen statt mit dem erforderlichen Wissen und den benötigten Fertigkeiten auszustatten: „*Eductional systems in African countries provide credentials, not skills to their graduates*"[41]. Da auch arbeitgeberseitig für den beruflichen Aufstieg häufig ebenfalls nicht tatsächliche Kenntnisse sondern Bildungsnachweise nachgefragt werden, besteht in naher Zukunft wenig Aussicht auf Änderung.

Bildungsplanerisches Unvermögen, eingeschränkter bildungspolitischer Weitblick, mangelnder politischer Wille und eine Reihe weiterer Unzulänglichkeiten festigen nicht nur die vorhandenen strukturellen Ungleichgewichte z.B. bei der Beschulung zwischen Mädchen/ Frauen und Jungen/ Männern, sondern bewirken auch gravierende, qualitative Mängel der schulischen Ausbildung. In weiten Bereichen gelingt es nicht, pädagogische Mindestanforderungen zu erfüllen. Eine Alternative zu den mit Mängeln behafteten staatlichen Schulen stellt die wachsende Zahl von Privatschulen dar, die zwar Schülern aus wohlhabenderen Familien den Zugang zu einer besseren Bildung ermöglichen, gleichzeitig jedoch unvermeidlich das Prinzip gleicher Bildungschancen für alle infrage stellen.

[40] UNICEF, The Impact of HIV/AIDS on Schooling in Zambia, 1999 (www.unesco.org/education/ educprog/pead/GB/AIDSGB/AIDSGBtx/ImpEduc/zambia.html).
[41] Gyimah-Brempong, Kwabena, A Review of Education Policy in Africa, in: DPMN Bulletin, Vol. 10 (2003) No.1, S. 4.

Tatsächlich verhindert Unvermögen der Regierungen flächendeckende, einheitliche Bildungschancen - die größte sozialpolitische Belastung in der Subsahara. Obwohl in den meisten afrikanischen Staaten nach der Unabhängigkeit beim Abbau dieser seit der Kolonialzeit bestehenden Chancen-Ungleichheit Fortschritte erzielt werden konnten, bedrohen weiterhin fast überall diese regional-, ethnisch- oder geschlechts-bedingten Asymmetrien den sozialen Frieden und hemmen den Fortschritt.

Eine weitere Kritik an die afrikanischen Bildungssysteme beinhaltet die zu geringe Ausrichtung der Lehrpläne an den Erfordernissen der afrikanischen Gegenwart. Als einer der Ersten thematisierte der botsuanische Staatspräsident Seretse Khama (1966-1980) die Bedeutung der spezifisch afrikanischen Werte und Traditionen für die dortigen Gesellschaften (Ziff. 6.2.2.). Er begriff, dass ein gesellschaftlicher Grundkonsens die Kenntnis der Grundwerte und die Vertrautheit mit ihnen voraussetzt. Die Schulen sollten daher auch das Wissen um den kulturellen und gesellschaftlichen Werte-Kanon vermitteln und damit die Identität des Volkes fördern und erhalten. Doch die Lehrpläne weisen nicht nur Defizite bei der Wertevermittlung auf: Eine 26 afrikanische Bildungsprojekte umfassende Studie legte offen, dass die untersuchten Lehrpläne überhaupt keine Kenntnisse und Fähigkeiten definierten, die von den Schülern nach Ende der Grundschule erwartet werden[42]. In den subsaharischen Oberschulen wird vorrangig der Erwerb von Abschlüssen angestrebt, die - wie das englische „*Cambridge System*“ - den Zugang zu weiterführenden, den Aufstieg verheißenden Bildungseinrichtungen im Ausland ermöglichen. Teilweise werden die Abschluss-Prüfungen auch in Großbritannien korrigiert und benotet. Zwangsläufig entsprechen die Lehrinhalte damit westlichen Curricula und Standards, lassen jedoch das spezifische Bildungsgut und –erfordernis afrikanischer Gesellschaften unbeachtet.

Der schulische Erfolg in der Subsahara hängt entscheidend von der Beherrschung der Unterrichtssprache ab. Häufig wird die von den ehemaligen Kolonialmächten übernommene Amtssprache im Unterricht verwendet, der jedoch viele der Schüler nicht mächtig sind. Ein stattlicher Teil der Schülerschaft wird so von vornherein benachteiligt und hat Schwierigkeiten, einen Schulabschluss zu erreichen. Zwar erfordert ein erfolgreicher Unterricht eine gemeinsame Unterrichtssprache, doch muss dazu die Kenntnis dieser Sprache zunächst **allen** Schülern vermittelt werden. Nicht zuletzt wegen der fehlenden, unerlässlichen Sprachkenntnisse lagen die Schulabbruchquoten in den ländlichen Regionen Namibias um die Jahrtausendwende noch teilweise über 70%. Das Problem ist mittlerweile erkannt worden; es wird auch öffentlich thematisiert. Ein Ausweichen auf lokale Sprachen verbietet sich, weil die Schüler bei der späteren Arbeitsuche und bei der Teilnahme am öffentlichen Leben ohne gründliche Kenntnisse der Amts-/ Nationalsprache benachteiligt würden. Außerdem würde die Vielfalt von Sprachen in einem Land die Herstellung der Schulbücher unbezahlbar ma-

[42] Heneveld, Ward u. Craig, Helen zit. in: Gonzales, Michael C., The World Bank and African Primary Education. Policies, Practices, and Recommandations, in: Africa Today, Jhrg. 46 (1999) No 1, 119-134.

chen. Es ist daher fraglich, ob die in Malawi angestrebte Verwendung einheimischer Sprachen in den ersten zwei Schuljahren, wirklich die Lösung des Problems bringt.
Neben anderen Unzulänglichkeiten wird auch die fehlende schulische Vermittlung praktischer Kenntnisse beklagt. Diese Kritik bezieht sich auch auf die Oberschulen, von denen es in Botsuana hieß: „*The curriculum is academic and little attention is given to practical and cultural activities or subjects related to Botswana's main industries – arable farming and cattle raising*“[43]. Mittlerweile hat sich die Lehrerausbildung dieses Defizits angenommen; auf die Vermittlung praktischer Kenntnisse wie Hauswirtschaft, Holz- und Metallarbeiten wird zunehmend Gewicht gelegt.
Im engen Zusammenhang mit der fehlenden Originalität afrikanischer Curricula steht die zu geringe Beachtung der makro-ökonomischen Erfordernisse bei der berufsbezogenen Bildung in der Subsahara. Die unangemessen hohe, den Bedarf übersteigende Zahl von Studenten in den Studiengängen der Sozial- und Geisteswissenschaften unterliegt besonders der Kritik. Ausbildungsgänge wie Ingenieurwissenschaften, Naturwissenschaften und Landwirtschaft werden sowohl bei der Wahl des Studienfachs als auch beim Ausbau der Infrastruktur vernachlässigt, obwohl gerade Absolventen dieser Disziplinen dringend benötigt werden. Diese Entwicklung folgt der zu wenig reflektierten Abkehr afrikanischer Universitäten vom sogen. *Oxbridge*-Modell. Stattdessen werden vorrangig die Sozialwissenschaften betont – eine Entwicklung ohne Berücksichtigung der Auswirkungen auf die afrikanischen Gesellschaften. Seither gelten die viel geschmähten kolonialen Ausbildungssystemen wegen ihrer Bedarfsorientierung in vielen afrikanischen Kreisen wieder als diskussionswürdig.

6.5.4. Schulgeld

In vielen subsaharischen Staaten werden entgegen den Vorstellungen der UNESCO[44] weiterhin Gebühren für den Schulbesuch erhoben, den Besuch von Grundschulen eingeschlossen (Ziff. 6.4.1.). „*School Fees: A Roadblock to Education for All“[45].*
Für zahlreiche Familien, vor allem für HIV/ Aids-Waisen oder –Halbwaisen, stellt dieser Kostenfaktor ein unüberwindliches Hindernis dar. Die vorzeitige Beendigung des Schulbesuchs ist die häufige Folge. Schulgeld ist wegen der damit einhergehenden Beeinträchtigung der Chancengleichheit stark umstritten. Die Abschaffung des Schulgeldes gilt daher als sinnvolle Maßnahme zur Förderung des Schulbesuchs. Die Beispiele Malawis und Tansanias zeigen, dass sich die Einschulungsquoten nach dem Fortfall des Schulgeldes substantiell erhöhen. In Tansania erfolgte eine Steigerung um über das Doppelte. Botsuana, wo nach der Halbierung und dem später vollständigen Fortfall des Schulgeldes (und der Studiengebühren) die

[43] Republic of Botsuana, National Development Plan 1968-1973.
[44] UNESCO, World Declaration on Education for All, 1990.
[45] Worldbank, Education Notes, 2004.

Einschulungszahlen ebenfalls signifikant gestiegen sind, ist ein weiterer Beleg für die Wirksamkeit solcher Maßnahmen. Jedoch konnte das vergleichsweise wohlhabende Botsuana die Schulgeldfreiheit für Oberschulen und Hochschulen nicht durchhalten: Seit 2006 wurden dort erneut Gebühren für diese Bildungseinrichtungen eingeführt.

6.5.5. Bildungsrückstand afrikanischer Frauen

Nicht nur Bildungsexperten sondern auch Entwicklungsplaner sind alarmiert über die anhaltend niedrige Einschulungs- und Schulabschlussquoten von Frauen in der Subsahara. Die Einschulungsrate von Mädchen hat sich in einigen Staaten sogar rückläufig entwickelt. In der D.R. Kongo ist dieser Rückgang hauptsächlich auf kriegsbedingte Ursachen zurückzuführen. Doch auch ohne virulente Konflikte ist die Einschulung von Mädchen in einigen SADC-

Schulabschlussquote von Mädchen in den SADC-Staaten (Grundschule) (Tab. 6/7)

	1990 (%)	2002 (%)		1990 (%)	2002 (%)
Angola	**k. A.**	**k. A.**	**Mosambik**	**22**	**38**
Botsuana	**99**	**96**	**Namibia**	**85**	**94**
D. R. Kongo	**35**	**30**	**Sambia**	**k. A.**	**64***
Lesotho	**87**	**77**	**Simbabwe**	**93**	**78**
Madagaskar	**35**	**48***	**Südafrika**	**85**	**102**
Malawi	**31**	**69***	**Swasiland**	**72**	**77**
Mauritius	**102**	**105***	**Tansania**	**63**	**57***
			Mittelwert SADC-Region	**67**	**72**

Quelle: Weltbank, Little Data Book 2005; * Wert von 2003; Anmerkung: Bei Werten über 100% liegt die gemeldete Zahl d. weibl. Schulabschlüsse über der statistischen Gesamtzahl der Mädchen des Jahrgangs.

Staaten zwischen 1990 und 1999 zurückgegangen[46]. Zwar hat sich die Quote der weiblichen Schulabschlüsse in der SADC-Region zwischen 1990 und 2002 im Durchschnitt verbessert (Tab.6/7) – mit erheblicher Streuung der Werte und deutlicher Abnahme in Lesotho und Simbabwe, doch sind die SADC-Staaten weit von einem Gleichstand mit anderen Regionen der Welt entfernt[47]. Dabei hat sich auch in Afrika gezeigt, dass Mädchen bei Chancengleichheit mit Jungen keinen schlechteren, teilweise sogar besseren Lernerfolg aufweisen. Jedoch wachsen die außer-schulischen Belastungen der Mädchen mit zunehmendem Alter durch Inanspruchnahme durch die Familie oder durch frühe Heirat stark an. Frauen sind dann nicht mehr in der Lage, dem Schulunterricht regelmäßig beizuwohnen, oder müssen den

[46] UNICEF, State of the World's Children Report 2004, S.13.
[47] 2002 erreichten in der Region Lateinamerika/Karibik 96% der Mädchen des entsprechenden Jahrgangs einen Grundschul-Abschluss (Weltbank, WDI Online list of time series indicators 630 series).

Schulbesuch völlig aufgeben[48]. Die Benachteiligung der Mädchen wird besonders beim Besuch weiterführender Schulen sichtbar. Im außerordentlich extremen Fall von Tansania besuchten 1999 nur 5% der Mädchen ihres Jahrgangs eine weiterführende Schule[49]. Vor allen das spezielle Geschlechterverhältnis und das traditionelle, weibliche Rollenverständnis in Afrika bedingt den niedrigen Mädchenanteil an weiterführenden Schulen. Doch auch andere Faktoren wie die Furcht der Eltern um die Sicherheit der Schülerinnen auf dem Schulweg oder die Inanspruchnahme der Mädchen für Arbeiten zur Sicherung des Familienunterhalts beeinflussen den asymmetrischen Schulbesuch.

Am stärksten fällt die Geschlechter-Ungleichheit an Universitäten ins Gewicht. Dies trifft sowohl auf die Zahl der Studentinnen wie auch auf den Anteil weiblicher Dozenten zu. Hinzu kommt ein fakultäts-spezifisches Ungleichgewicht der Frauen. Das weibliche Interesse konzentriert sich vor allem auf die Geistes- und Sozialwissenschaften, während Frauen bei den Naturwissenschaften und benachbarten Fächern sehr schwach vertreten sind. Insgesamt wird die Immatrikulation von Frauen zwischen 1994 und 1997 in Tansania mit 9,1%, in Simbabwe mit 14% ihres Jahrgangs angegeben[50].

Gleichwohl zeigt sich weibliche Bildung als besonders wirkungsvoll bei der Bewältigung entwicklungsbedingter Schwierigkeiten. Aus dieser Sicht gelten Bildungschancen für Frauen als wirtschaftlich besonders lohnend. Überdies haben Studien gezeigt, dass die Schulbildung von Frauen und die daraus resultierenden, günstigeren Erwerbsmöglichkeiten ihr reproduktives Verhalten positiv beeinflussen. Formale Schulbildung für afrikanische Frauen wird daher keineswegs nur wegen der Vermittlung von Grundfertigkeiten des Lesens und Schreibens gefordert. Die Notwendigkeit solcher intensivierten Bemühungen um weibliche Bildung zeigt sich am Beispiel Botsuanas. Dort ist die Wahrscheinlichkeit der HIV/ AIDS-Ansteckung bei Mädchen viermal so hoch ist wie bei Jungen. Die nachhaltige Hebung des Bildungsstandes der Frauen in Botsuana erscheint daher als aussichtsreichster Ansatz, die Pandemie zu bekämpfen. (Eine zielgerichtete Gesundheitserziehung der Jungen flankiert diese Maßnahme). Angesichts der überall außergewöhnlich hohen HIV/ Aids-Rate im südlichen Afrika stellt die Forderung nach besserer Schulbildung für Frauen nicht nur ein Gebot der Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern oder die Beachtung einer ethischen Maxime dar, sondern ein gesundheitspolitisches Erfordernis von großer politiischer, wirtschaftlicher und entwicklungspolitischer Tragweite. Die sambische Regierung hat in Erkenntnis dieser augenfälligen Notwendigkeit ein Programm „*for the Advancement of Girls' Education*“ aufgelegt, das mit Erfolg Mädchen den Zugang zur Bildung erleichtert.

---

[48] Azevedo, Mario J. / Nnadozie, Emmanuel, Education, in: Nnadozie, Emmanuel (Hrsg.), African Development, San Diego 2003, S. 222.

[49] African Development Bank, ADB Statistics Pocketbook 2005.

[50] Zeleza, Tiyambe Paul, Rethinking Africa's Globalization. Volume 1: The Intellectual Challenges, Trenton,N.J./ Asmara/ Eritrea 2003, S.69.

6.5.6. „*Brain-Drain*“ – bildungspolitischer Sisyphus-Faktor

Die Mängel der subsaharischen Bildungsinfrastruktur werden vor allem von den gebildeten Afrikanern schmerzlich wahrgenommen. Zusätzlich verfestigt der häufig rüde Umgang von Politikern und Regierungen mit oppositionellen Studenten das Bild einer unwirtlichen afrikanischen Bildungslandschaft.

Über die Bildungsunzulänglichkeiten hinaus tragen die als unrealistisch niedrig empfundenen Gehälter für einheimische Fachkräfte maßgeblich zur Unzufriedenheit der afrikanischen Intelligenz bei. In Anbetracht der hinderlichen Bedingungen für die persönliche Lebensplanung und angesichts der Erwartung weit günstigerer Entwicklungsmöglichkeiten im Ausland verlassen viele afrikanische Experten ihre Heimat in der Hoffnung auf eine bessere Existenz in anderen, meist überseeischen Ländern. Dieses Optieren von qualifizierten Fachleuten für eine Karriere im Ausland bleibt nicht ohne Auswirkungen für ihre Heimatländer. Für die betroffenen Staaten geht damit der Verlust von Humankapital einher, der das Erfordernis erneuter Investitionen in die Ausbildung dringend benötigter Fachkräfte oder die steigende, der „Afrikanisierung“ entgegenstehende Abhängigkeit von ausländischen Spezialisten nach sich zieht.

6.5.7. Bildungspolitische Souveränität in der Subsahara?

Die Zuständigkeit und Aufsicht über das Bildungswesen wird in modernen Demokratien wie auch die Anwendung von Gewalt und die Ausübung des unmittelbaren Zwanges als ein Monopol des Staates begriffen. In einigen SADC-Staaten ist dieser staatliche Anspruch implizit in den Verfassungen niedergelegt. Hoheitsrechte und staatliche Aufgaben im Bildungs- und Schulsektor sowie die Ausübung staatlicher Souveränität auf diesem Feld erhalten so ihre rechtliche Begründung.

Neben der Armutsbekämpfung, des Gesundheitswesen und zahlreichen anderen Gebieten ist das Bildungswesen in afrikanischen Staaten Gegenstand des Engagements einer auffallend hohen Zahl von internationalen Organisationen, ausländischer Regierungen und Nicht-Regierungsorganisationen. So etablierte die Regierung von Botsuana 1991 ihr *Basic Education Consolidation Project* (BEC) mit Hilfe von USAID und die Regierung von Madagaskar 1998 ihr Entwicklungsprogramm für den Bildungssektor mit Unterstützung der Weltbank. Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ unterstützt Grundbildungs- und/oder Berufsbildungsprojekte in den SADC-Staaten Botsuana, Malawi, Mosambik und Südafrika.

Überwiegend erfolgt die finanzielle, materielle oder personelle Unterstützung dieser Organisationen mit ausschließlich humanitären oder entwicklungspolitischen Zielsetzungen und ohne zusätzliche Zweckbestimmung. Einige der Geber knüpfen die bereitgestellte Unterstüt-

zung jedoch an Bedingungen, um deren sinnvolle Verwendung sicherzustellen. Dabei machen einige der Geberorganisationen ihren Beitrag von konkreten Auflagen abhängig, die Eingriffe in die staatliche Politik bedeuten und die nur in einem weiter gefassten Rahmen die Bildung selbst betreffen. Vor allem der Weltbank wird unterstellt, dass ihre als neo-liberal apostrophierten *structural adjustment Programs* (SAPs) und ihre Kosten-Nutzen-Analysen von Schulprojekten nicht die Bildung in Afrika befördern, sondern eher den Bildungszugang auf dem Kontinent erschweren: „*Consequently, we now have a bank dictating education policy throughout what was the former colonial world and repressing one of the primary social demands of the planet: greater access to education on all levels*“[51].

Auch wenn solche Interventionen als Hilfestellung und allenfalls als Schutz der gewährten Unterstützungsleistungen sowie der erteilten Kredite beabsichtigt sind, stellen diese Maßnahmen jedoch stets gleichzeitig eine von außen erfolgte Einengung der Politik des Empfängerlandes und eine Beeinträchtigung seiner Souveränität dar. Solche Vorgehensweisen handeln letztlich internationalem Recht und demokratischen Grundsätzen entgegen. Ironischerweise haben die afrikanischen Staaten, die eine Beteiligung an den *Structural Adjustment Programs* (SAPs) ablehnen, größere Bildungserfolge zu verzeichnen als die Teilnehmerstaaten an diesen Programmen[52].

6.6. Zwischenbilanz

Bildung ist ein unverzichtbarer Baustein individueller Entfaltung. Auf der makro-ökonomischen Ebene trägt sie durch Mehrung des Humankapitals maßgeblich zum wirtschaftlichen Fortschritt bei. Für die demokratische, staatliche Entwicklung liefert sie eine unentbehrliche Voraussetzung. Bildungsunzulänglichkeiten wirken sich daher zwangsläufig nachteilig auf die Demokratisierung aus.

Trotz dieser gewichtigen Zusammenhänge blieben die Ergebnisse der subsaharischen Bildungspolitik hinter den Erfordernissen zurück. Die nachkolonialen Bildungssysteme waren bisher nicht in der Lage, die erheblichen, die politische und wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigenden Defizite aufzuarbeiten. Weder der „Input“ (Lehrpläne, Investitionen, Schulgebäude/-ausstattung, Lehrerzahl/ -qualifikation) noch der „Output“ (Einschulungsquoten, Schreib-/ Lesefähigkeit Chancengleichheit für Mädchen) der Bildungssysteme stehen in einem angemessenen Verhältnis zum vorhandenen Bildungsbedarf. Doch ist das Ausmaß der Unzulänglichkeiten von Staat zu Staat unterschiedlich.

Die Anstrengungen der nachkolonialen Regierungen zum Abbau der kolonialen Bildungsversäumnisse sind augenfällig. Trotzdem standen aufgrund gleichzeitiger, andersartiger Sach-

[51] George Caffentzis, University of Southern Maine (URL www.corporations.org/democracy/wbedu.html).
[52] Azevedo, Mario J./ Nnadozie, Emmanuel, Education, in: Nnadozie, Emmanuel (Hrsg.), African Development, San Diego 2003, S.221f.

zwänge und aufgrund externer Einflüsse weitere Politikfelder in Konkurrenz zur Bildungspolitik. Die deshalb erfolgte, sachfremde Prioritätensetzung bewirkte Bildungsrückstände, die nach Experten-Berechnungen zusätzliche Investitionen von 5 US$ pro Schüler bedingen, um bis 2020 (fünf Jahre später als das Erfüllungsdatum der Millennium-Ziele!) jedem Jugendlichen in der Subsahara eine Grundschulausbildung zu ermöglichen[53].
Es kann als gesichert angenommen werden, dass die Bildungsdefizite in der Subsahara zu demokratischen Fehlentwicklungen und Versäumnissen in der staatlichen Entwicklung beigetragen oder diese sogar gefördert haben. Erst mit der Aufarbeitung des Bildungsrückstands wird die demokratische Konsolidierung in den SADC-Staaten umfassend möglich.

6.7. Indikatoren

Trotz ihrer Relevanz für die individuelle, staatliche und wirtschaftliche Entwicklung liefern Bildungs-Statistiken für sich allein noch keinen schlüssigen Hinweis auf den Stand der Demokratisierung eines Staates. So bietet die jüngere europäische Geschichte eine Reihe von Beispielen, in denen autokratische Staaten – zwar häufig selektiv und mit speziellen Schwerpunkten – die Bildung ihrer Bürger nachhaltig und erfolgreich gefördert haben. Zur Bewertung der Auswirkungen von Bildungspolitik und der Einflüsse von Bildungsergebnissen auf die Demokratisierung eines Staates sind daher besonders solche Indikatoren heranzuziehen, die über die Resultate staatlicher Bildungspolitik hinaus den politischen Willen zur Herstellung sozial ausgeglichener und demokratischer Lebensverhältnisse verdeutlichen. Die Rangfolge innerhalb der Staatengruppe beruht wiederum auf der Entwicklung zwischen den beiden Erfassungszeiträumen.

6.7.1. Abschlussquote der Grundschule

Die Quote der Grundschüler, die ihre Schullaufbahn erfolgreich beenden, gilt zwar als zuverlässiger Indikator für die Beurteilung der Qualität eines Bildungssystems, doch zeigt die Analyse der Abschlussquoten (6 Jahre Grundschule), dass dieser Wert in Afrika über diesen Befund hinaus noch einen weiteren Schluss ermöglicht: Neben dem Geschlecht und dem Wohnort (urban/ ländlich) der Schüler sind es dort die wirtschaftlichen Verhältnisse der Eltern, die den Verlauf von Schulkarrieren am stärksten beeinflussen [54]. Damit lässt dieser Wert neben der Abschätzung der Bildungsqualität auch einen Rückschluss auf die Chancengerechtigkeit und -gleichheit im Bildungssystem zu.

[53] Ebenda, S.223.
[54] Mingat, Alain (Department of Human Development, Africa Region, World Bank), Magnitude of social disparities in primary education in Africa: Gender, geographical location, and family income in the context of Education for All (EFA), URL http://www.fao.org/sd/dim_kn2/kn2_041001a1_en.htm , 2004.

Entwicklung der Abschlussquote (Grundschule) (Tab.6/8)

	Abschlussquote(%)*		Steigerung/ Abnahme (%)	Kennziffer 6/1 „Abschluss-Quote“	Rangfolge 6/1
	1988/89-1993/94	2001/02-2003/04			
Angola	**39**	**28****	**- 28,2**	**0,7482**	**14**
Botsuana	**91**	**91**	**0,0**	**0,09**	**4**
D. R. Kongo	**47**	**32**	**- 31,9**	**0,7119**	**13**
Lesotho	**67**	**67**	**0,0**	**0,33**	**9**
Madagaskar	**35**	**47**	**+ 34,2**	**0,4958**	**12**
Malawi	**36**	**71**	**+97,2**	**0,1928**	**5**
Mauritius	**102**	**105**	**+ 2,9**	**- 0,0529**	**1**
Mosambik	**28**	**52**	**+ 85,7**	**0,3943**	**11**
Namibia	**77**	**92**	**+ 19,2**	**0,0608**	**3**
Sambia	**91****	**73****	**- 16,5**	**0,2865**	**8**
Simbabwe	**96**	**81**	**- 15,6**	**0,2056**	**6**
Südafrika	**81**	**99**	**+ 21,0**	**- 0,02**	**2**
Swasiland	**69**	**75**	**+ 28,6**	**0,2214**	**7**
Tansania	**46**	**58**	**+ 26,1**	**0,3939**	**10**
Deutschland	**101**	**101**	**0,0**	**- 0,01**	**(2)**

Quellen: * World Bank, World Development Indicators 2005; **World Bank, World Development Indicators 2004. Anmerkung: Bei Werten über 100% liegt die angegebene Zahl d. Absolventen über der Gesamtzahl d. Jugendlichen d. Jahrgangs.

Richtwert für diese Bewertung ist die in den UN-Millennium-Entwicklungszielen vorgesehene 100%ige, erfolgreiche Beschulung aller Heranwachsenden. Die im Beobachtungszeitraum erreichte Steigerung/ Abnahme spiegelt die jeweilige bildungspolitische Leistungsfähigkeit und das politische Durchsetzungsvermögen auf dem Bildungssektor wider. Die Differenz der für 2001-2004 ermittelten Abschlussquote zu den angestrebten 100% stellt die noch zu erbringende Leistung der betreffenden Regierung dar. Die Minderung des festgestellten Rückstandes um ein Zehntel des Wertes der politischen Leistungsfähigkeit ergibt eine Kennziffer, in die der Bildungs-Rückstand, der erreichte Grad der Chancengleichheit und die Leistungsfähigkeit der Staaten zur Bewältigung dieses Entwicklungsziels eingehen. Die Kennziffer erlaubt damit die Einordnung der betrachten Staaten in eine Rangfolge.

Auffallend ist die große Streuung der der Abschlussquoten von Staat zu Staat und die mit wenigen Ausnahmen geringe Steigerung im betrachteten 17Jahres-Zeitraum. Die günstigste Gesamtbilanz weist Mauritius auf, gefolgt von Südafrika. Auch Namibia und Botsuana zeigen gute Ergebnisse. Die beiden Bürgerkriegsstaaten D.R.Kongo und Angola belegen die hintersten Plätze. Mosambik ist unwesentlich günstiger auf dem 11. Platz angesiedelt. Diese Befunde belegen nicht zuletzt den großen Zeitaufwand für den Aufbau einer adequaten Bildungsinfrastruktur.

6.7.2. Öffentliche Bildungsausgaben

Fast ausnahmslos fordert das Millenniums-Bildungsziel allen SADC-Staaten zusätzliche finanzielle Anstrengungen ab. Der Vergleich der im Beobachtungszeitraum getätigten Bildungs-Investitionen zeigt die Priorität, die ein Staat der Bildung und dem Millenniumsziel 2 einräumt. Doch erlaubt dieser Befund für sich noch keinen direkten Rückschluss auf den

Öffentliche Bildungsausgaben (Tab. 6/9)

	Öffentliche Bildungsausgaben* (% des BIP)		Differenz Ausg. 98-00 zum Weltmittelwert)***	Kennziffer 6/2 „Bildungs-ausgaben“	Rang-folge
	1990/ 1998-00	Zuwachs/ Abnahme			
Angola	3,0/ 2,7	- 0,3	- 1,7	- 2,0	10
Botsuana	6,0/ 8,6	+ 2,6	+ 4,2	+ 6,8	3
D. R. Kongo	k. A.	k. A.	k. A	k. A	k. A
Lesotho	6,0/ 10,1	+ 4,1	+ 5,7	+ 9,8	1
Madagaskar	2,0/ 3,2	+ 1,2	- 1,2	0,0	7
Malawi	3,0/ 4,1	+ 1,1	- 0,3	+ 0,8	5
Mauritius	4,0/3,5	- 0,5	- 0,9	- 1,4	8
Mosambik	3,0/ 2,4	- 0,6	-2,0	- 2,6	12
Namibia	7,0/ 8,1	+ 1,1	+ 3,7	+ 4,8	4
Sambia	2,0/ 2,3	+ 0,3	- 2,1	- 1,8	9
Simbabwe	8,0/ 10,4	+ 2,3	+ 6,0	+ 8,3	2
Südafrika	6,0/ 5,5	- 0,5	+ 1,1	+ 0,6	6
Swasiland	6,0/ 1,5	- 4,5	- 2,9	- 7,4	13
Tansania	3,0/ 2,5	- 0,5	- 1,9	- 2,4	11
Deutschland	3,3/ 4,5**	+ 1,2	+ 0,1	+ 1,3	(5)

Quelle:* World Bank; ** Bundesbank; ***Earth Trends (Weltmittelwert 1999: 4,4 % BIP)

Stand der Demokratisierung oder auf die Bereitschaft, diese anzustreben. Eine entsprechende Schlussfolgerung gestattet dagegen der Vergleich der Bildungs-Investitionen eines Staates mit den global gemittelten Bildungsbudgets. Das global gemittelte Bildungsbudget macht deutlich, welche Mittel im weltweiten Vergleich zur Erfüllung der Bildungsaufgaben für notwendig erachtet werden. Der Rückschluß auf den Demokratisierungsstand erscheint im Kontext dieser Untersuchung zulässig, da die Staaten der Weltgemeinschaft mehrheitlich (64 % mit ca 2/3 der Weltbevölkerung) als Wahldemokratien eingestuft sind[55] und sich zumindest partiell demokratischen Regeln unterwerfen. Die Addition des Investitionszuwachs und des Abstands des BIP-Anteils zum globalen Wert – ergibt eine Kennziffer, die eine Einordnung der SADC-Staaten in eine Rangfolge gestattet.

Das Königreich Lesotho und Simbabwe schneiden in diesem Vergleich am günstigsten ab. Es folgen Botsuana und Namibia. Swasiland steht an letzter Stelle. Mosambik folgt mit ge-

[55] Freedom House, Global Survey 2006.

ringem Abstand. Von den beiden anderen Bürgerkriegsstaaten besetzt Angola den 10. Platz (von 13), während für die D.R.Kongo keine Daten zur Verfügung stehen. Südafrika nimmt den 6, Platz im Mittelfeld ein.

6.7.3. Frauen und Bildung

Gleichberechtigung von Frauen und deren vorbehaltlose Chancengleichheit mit der männlichen Bevölkerung sind ein demokratisches Leitbild. In diesem Kontext ist der uneingeschränkte, gleichberechtigte Zugang von Mädchen und Frauen zur Bildung unentbehrlich.

Einschulungsquote (Grundschule) von Frauen und Mädchen (Tab. 6/10)

	Jahr der Unabhängigkeit	Einschulungs-Quote 1995/ 1998-00	Nicht-Einschulungsquote W1 / W2	Kennziffer 6/3 „Einschulg."	Rangfolge
Angola	**1975**	**67/ 69**	**0,66 / 0,78**	**1,44**	**11**
Botsuana	**1966**	**109/ 108**	**- 0,26 / - 0,27**	**- 0,53**	**4**
D. R. Kongo	**1960**	**56/ 44**	**1,54 / 1,90**	**3,44**	**14**
Lesotho	**1966**	**117/ 118**	**- 0,49 / - 0,61**	**-1,10**	**3**
Madagaskar	**1960**	**91/ 101**	**0,32 / - 0,04**	**0, 28**	**10**
Malawi	**1964**	**127/ 135**	**-0,84 / - 1,26**	**- 2,1**	**1**
Mauritius	**1968**	**106/ 108**	**-0,16 / - 0,26**	**- 0,42**	**5**
Mosambik	**1975**	**50/ 79**	**1,00 / 0,53**	**1,53**	**12**
Namibia	**1990**	**134/ 113**	**- 0,17 / - 0,13**	**- 0,3**	**7**
Sambia	**1964**	**86/ 76**	**0,43 / 0,86**	**1,29**	**8**
Simbabwe	**1980***	**113/ 91**	**- 0,20 / +0,18**	**- 0,02**	**9**
Südafrika	**1994***	**131/ 108**	**- 0,31/ - 0,05**	**- 0,36**	**6**
Swasiland	**1968**	**118/ 121**	**- 0,62 / - 0,67**	**- 1,29**	**2**
Tansania	**1964**	**66/ 76**	**1,05 / 0,86**	**1,91**	**13**
Deutschland	**(1949)**	**105,3/ 100,2[1]**	**-0,244 / - 0,010**	**-0,2534**	**(7)**

Quelle: World Bank, African Development Indicators 2004;[1] UNESCO, GMR 2005 (1998/ 2001); * Regime wechsel; Anmerkung: Werte über 100% besagen, dass die festgestellte Einschulungsquote über der Stärke des betreffenden Jahrgangs lag. Bezugsjahre für die Ermittlung der Unabhängigkeitsdauer: 1995/ 2000.

Jede Bildungspolitik muss daher auch die 100%ige Einschulungsquote von Mädchen einbeziehen. Die weibliche Einschulungsquote belegt die politischen Bemühungen zur Realisierung dieser Chancengleichheit. Diesen politischen Willen zur Gewährleistung von Chancengleichheit zeigt die Addition der zu zwei verschiedenen Zeitpunkten erhobenen, durch die Unabhängikeitsdauer relativierten Quoten nicht erfolgter weiblicher Beschulung. Die Relativierung der Einschulungszahlen erfolgt durch die seit der Unabhängigkeit verflossene Zeitspanne. Nach der Formel W= (1 – E.Q.) x J.U.:10 ergibt sich die Kennziffer W[56].

[56] E.Q.= Einschulungsquote; J.U.= Unabhängigkeitsdauer (Jahre).

Negative Werte der weiblichen Nicht-Einschulungsquoten zeigen, dass völlige Chancengleichheit bei der Beschulung der Heranwachsenden hergestellt ist, wie dies zu beiden betrachteten Zeitpunkten in sieben der 14 SADC-Staaten der Fall ist. 1995 trifft dieser Sachverhalt auch für Simbabwe zu, wo sich die Quote jedoch danach rückläufig entwickelte. Die unterschiedlichen Rangplätze der sieben Staaten mit völliger Chancengleichheit ergeben sich aus dem Berechnungsmodus, in den die unterschiedliche Unabhängigkeitsdauer und Entwicklung zwischen den gewählten Berichtsjahren eingeht. Die erfolgreiche Aufarbeitung von Einschulungsdefiziten vorangegangener Jahre beeinflußt ebenfalls die Rangfolge. Malawi nimmt den ersten Platz im Ranking ein. Danach plaziert sich Swasiland. Botsuana erreicht den 4. Platz, Südafrika den sechsten. Am Ende der Rangfolge steht die D.R.Kongo, Mosambik und Angola besetzen den 12. und 11. Platz.

6.7.4. Das Bildungsranking in der Gesamtschau

Die Analyse der Bildungssituation mit den ausgewählten Variablen zeigt eine deutlich gespreizte Ranking-Skala der SADC-Staaten (Tabelle 6/11). Erwartungsgemäß weisen die drei durch Bürgerkriege in ihrer Entwicklung beeinträchtigten Staaten Angola, Mosambik und D.R. Kongo einen signifikanten Rückstand im Bildungswesen auf. Sie nehmen die drei hinteren Plätze ein. Die Spitzenposition auf der Skala hat Malawi zusammen mit Botsuana inne. Während dieser Befund im Falle des weitgehend mittellosen Malawis überrascht, verwundert er nicht im Falle Botsuanas, das aufgrund seiner Diamanten-Einnahmen gezielte und überdurchschnittlich hohe Investitionen in sein Bildungswesen vornehmen kann. Die guten Wertungen Südafrikas und sein 4. Platz im Gesamtranking untermauern die Fortschritte im Bildungswesen, die sich die dortige Regierung weitgehend zu Recht zugute hält. Das generell günstige Bild wird durch die (in dieser Bewertung nicht erfassten) Tatsache getrübt, dass nach wie vor die schwarzen Bevölkerungsteile überproportional von den vorhandenen Bildungsdefiziten betroffen sind[57].

Weitgehend regional ausgeglichene Verhältnisse in einem Staat und eine klare, in sich stimmige Bildungspolitik lassen keine erheblichen Abweichungen der Einzelbewertungen innerhalb des jeweiligen Landes erwarten. Während dieser Sachverhalt bei neun der SADC-Staaten zutrifft, sind bei fünf Staaten „Ausreißer“ von über drei Plätzen vom Gesamtwert anzutreffen. Besonders eine Position der Einzelrangfolgen von Lesotho weicht signifikant von den beiden anderen ab; im Falle Swasilands liegen zwei Positionen deutlich entfernt vom Mittelwert. Der „Ausreißer in Lesotho zeigt eine gemessen an den beiden anderen Werten

[57] 2003 lag die Zahl der über 20jährigen ohne Schulbildung in der schwarzen Bevölkerung 16mal höher wie in der weißen und über 4mal höher wie in der asiatischen. (Quelle: Statistics South Africa 2003 S. 47f).

Bildungs-Ranking der SADC-Staaten (Tab. 6/11)

	Rang-folge 6/1	Rang-folge 6/2	Rang-folge 6/3	Gesamt-Rang-folge 6
Angola	**14**	**10**	**11**	**12**
Botsuana	**4**	**3**	**4**	**1**
D. R. Kongo	**13**	**k. A**	**14**	**14**
Lesotho	**9**	**1**	**3**	**3**
Madagaskar	**12**	**7**	**10**	**10**
Malawi	**5**	**5**	**1**	**1**
Mauritius	**1**	**8**	**5**	**4**
Mosambik	**11**	**12**	**12**	**12**
Namibia	**3**	**4**	**7**	**4**
Sambia	**8**	**9**	**8**	**9**
Simbabwe	**6**	**2**	**9**	**7**
Südafrika	**2**	**6**	**6**	**4**
Swasiland	**7**	**13**	**2**	**8**
Tansania	**10**	**11**	**13**	**11**
Deutschland	**(2)**	**(5)**	**(7)**	**(4)**

unerwartet niedrige Grundschul-Abschlussquote. Swasiland weist einen positiven „Ausreißer“ auf - eine überdurchschnittliche hohe, weibliche Einschulungsquote – sowie einen negativen - eine überdurchschnittliche Abnahme der Bildungsinvestitionen; die starke Streuung der Werte spricht für eine unausgewogene bildungspolitische Konzeption. Die Einzelergebnisse der Bürgerkriegsstaaten D.R.Kongo, Angola und Mosambik fallen ohne auffallende Abweichungen durchgehend ungünstig aus.

Kapitel 7: Gesundheit, Gesundheitswesen und Gesundheitspolitik

7. Gesundheit als öffentliches Gut

Gesundheit ist sowohl für den einzelnen Menschen wie auch für die Gesellschaft insgesamt ein unter vielen Aspekten hohes Gut; zugleich wird sie in der heutigen Welt als ein „öffentliches Gut“ wahrgenommen, auf dessen Wahrung und Wiederherstellung jeder Mensch einen unanfechtbaren Anspruch besitzt. Das individuelle und gesellschaftliche Interesse an Gesundheit, am Gesundheitswesen und an der Gesundheitspolitik hat nicht nur in westlichen Industriestaaten sondern auch südlich der Sahara – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen und mit anderer Schwerpunktsetzung – in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen. Der durch die gesamte menschliche Gemeinschaft anerkannte, hohe Stellenwert der Gesundheit sowie der Anspruch auf Gesundheitsleistungen finden ihren Niederschlag im Katalog der Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen, die das Recht auf einen die Gesundheit gewährleistenden Lebensstandard zu den individuellen Grundrechten[1] zählt und die damit den weltweiten Grundkonsens zur Bedeutung dieses Gutes unterstreicht. Die SADC-Staaten folgen mehrheitlich der UN-Resolution, indem sie den Anspruch auf Gesundheitsfürsorge als Grundrecht oder als Staatsziel in ihren Verfassungen verankert haben.

7.1. Gesundheit – die staatliche und politische Dimension

In modernen Gesellschaften gilt es als selbstverständlich, dass der Schutz der Gesundheit sowie die Gesunderhaltung der Bevölkerung eine essentielle Maßnahme der sozialen Sicherung darstellt, die - je nach ideologischer Orientierung – vollständig oder teilweise in die Zuständigkeit des Staates fällt. Die WHO verortet in ihrem Credo[2] die Verantwortung für die Gesundheit der Bürger eines Landes grundsätzlich bei der jeweiligen Regierung, die alle dazu erforderlichen, gesundheits- und sozialpolitischen Vorkehrungen zu treffen hat. Gesundheitsfürsorge stellt für die Wirtschaftswissenschaften ein „unreines öffentliches oder meritorisches Gut“ dar, dessen Regelung zwar dem Staat im Rahmen seiner Verantwortlichkeiten zufällt, für dessen Unterhalt jedoch Staat, Gesellschaft und der Einzelne gemeinsam ihren Beitrag zu leisten haben. Der Auftrag des Staates zur gesundheitspolitischen Intervention gründet sich auf seinen Regelungsanspruch, die unterschiedlichen Akteure im Gesundheitswesen sowie auf die Vielgestaltigkeit der für den Erhalt und die Wiederherstellung von

[1] UN General Assembly, Resolution 217 A (III) vom 10.12.1948, Art.25.
[2] WHO, Erklärung der Internationalen Konferenz zur primären Gesundheitsversorgung, Alma-Ata 1978.

Gesundheit erforderlichen Leistungen. Gesundheit gilt als Indikator für den Stand der gesellschaftlichen Entwicklung eines Landes und bestimmt sich durch Determinanten wie Lebenserwartung, Säuglingssterblichkeit und Erkrankungshäufigkeit (z.B. durch HIV/AIDS) – Faktoren, die durch politische Maßnahmen zu beeinflussen sind. Folgerichtig dient Gesundheit daher sowohl aus der Sicht der Wählerschaft wie auch unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten als ein Bewertungsmaßstab der Regierungsführung eines Staates. Diese Wahrnehmung der Gesundheitspolitik erklärt ihren vorrangigen Platz auf der Agenda jeder Regierung. Die darüber hinausgehende Bedeutung des Politikfeldes für weite Bereiche der Wirtschaft sowie für Gebiete wie der Bildung und Forschung gestattet ebenfalls keine nachrangige politische Behandlung des Themas „Gesundheit".

Die weitreichenden gesellschaftlichen Auswirkungen, die darauf beruhenden, vielgestaltigen Ansprüche, beschränkte Haushaltsmittel und die damit unumgängliche Prioritätensetzung führen zu sehr unterschiedlichen Vorstellungen über das notwendige Ausmaß der Gesundheitspolitik. Die nicht nur in Afrika häufig anzutreffende, wenn auch nachzuvollziehende Verkürzung dieses Politikfeldes auf eine Krankenversorgungspolitik wird den Erfordernissen moderner Gesundheitswesen allerdings nicht gerecht und ist unter jedem Blickwinkel unzureichend.

Nach der politikwissenschaftlichen Definition dieses Politikfeldes ist Gesundheitspolitik „die Gesamtheit der organisierten Anstrengungen, die auf die Gesundheit von Individuen oder sozialen Gruppen Einfluss nehmen – gleich, ob sie die Gesundheit fördern, erhalten, (wieder-)herstellen oder nur die individuellen und sozialen Folgen von Krankheit lindern"[3]. Diese Sicht der Gesundheitspolitik umfasst sowohl Maßnahmen der Gesundheitserziehung, der Hygiene, des Unterhalts der Gesundheitsinfrastruktur wie auch der finanziellen Absicherung von Kranken und ihren Familien.

Trotz unterschiedlicher Auffassungen zum Umfang der staatlichen Gesundheitspolitik bleibt die Maxime unstrittig, dass die Regierung die Aufgabe der „primären Regelungsinstanz" [4] im Gesundheitswesen zu übernehmen hat. Zu ihrer Mindestverantwortung gehört es, gesundheitspolitische Entscheidungen zu formulieren, sie wirksam zu implementieren bzw. ihre Implementierung zu veranlassen sowie eine Gesundheits-Grundversorgung zu gewährleisten. Auch in der Subsahara beziehen der Staat und seine Regierung aus diesem Verständnis einen bedeutenden Teil ihrer Legitimation. Die originäre Verantwortlichkeit des Staates für die Herstellung und Aufrechterhaltung der Volksgesundheit - die Verpflichtung zur Bereitstellung ausreichender Mittel eingeschlossen - erlischt auch dann nicht, wenn die Durchführung

[3] Rosenbrok, Rolf/ Gerlinger, Thomas, Gesundheitspolitik. Eine systematische Einführung, Bern, Göttingen, Toronto, Seattle 2004, S.12.

[4] Schmidt, Siegmar, Wie ist in Afrika wieder „Staat zu machen"? Überlegungen und Thesen zur aktuellen Diskussion um den Staat in Afrika, in: Internationales Afrikaforum Nr.35/ 3 (1999) S. 258.

der Gesundheitsversorgung teilweise oder überwiegend von privatwirtschaftlich und wettbewerblich agierenden oder korporatistisch verfassten Trägern übernommen wird.
Moderne Gesundheitspolitik kann sich nicht mehr nur auf den nationalen Raum oder auf Aktivitäten mit nationaler Tragweite beschränken. Die gegenwärtig weltweit stattfindende Migration, der Welthandel mit seinen internationalen Warenströmen aber auch der weltumspannende Ferntourismus verlangen nach grenzüberschreitenden Maßnahmen der Vorbeugung und Behandlung, die über die nationale Gesundheitspolitik hinausgehen, sowie nach Koordinierung dieses Politikfeldes im internationalen Rahmen. Die WHO, aber auch andere supranationale Organisation haben sich dieser Aufgabe angenommen.
In Erkenntnis der problematischen Situation der Volksgesundheit und des weitgehend unbefriedigenden Ausbaus der Gesundheitsinfrastruktur im südlichen Afrika haben die SADC-Staaten die Zusammenarbeit im Gesundheitswesen zu ihrem besonderen Anliegen erklärt. Mit ihrem *Protocol on Health*[5] haben sich die Mitgliedsstaaten ein Instrumentarium geschaffen, mit dem u.a. die Maßnahmen der Gesundheitspolitik in der Region aufeinander abgestimmt und zugleich eine begrenzte Standardisierung im Gesundheitswesen der Mitglieder erreicht werden sollen.
Nach den Vorstellungen der WHO soll die aktive Förderung der Gesundheit allen Menschen mehr Selbstbestimmung über ihre Lebensumstände und ihre Umwelt ermöglichen. Zur Einlösung dieses Anspruches soll die individuelle Fähigkeit zur Erhaltung und Stärkung der Gesundheit verbessert werden. Damit ist zugleich das Vermögen des Einzelnen angesprochen, alle auf seine körperliche, geistige und soziale Gesundheit einwirkenden Faktoren auch autonom beeinflussen zu können[6]. Gleichzeitig beinhalten solche Auffassungen und Zielsetzungen sehr weitgehende, politische Forderungen, die jedoch nicht ausdrücklich eine demokratische „Governance“ voraussetzen. Auch in autokratischen Systemen sind Bedingungen vorstellbar, die den Buchstaben nach eine Gesundheitsförderung im Sinne der WHO ermöglichen.
Im Gegensatz zu autoritären Staaten ist es jedoch zumindest normativ für demokratische Regierungen ein (systemimmanentes) Anliegen, eine möglichst weit greifende und zugleich praktikable, politische Partizipation zu verwirklichen. Auf diesem Weg stellt die Teilhabe am (gesundheits-)politischen Prozess wie die Beteiligung am Planungsprozess von Gesundheitseinrichtungen einen wichtigen, demokratischen Fortschritt dar. Zudem kann der parallel verlaufende und durch planvolle Gesundheitspolitik geförderte Zuwachs an Humankapital zur Begrenzung von Armut beitragen. Die in diesem Prozess erzielte oder angestrebte Chancengleichheit schafft ein Umfeld, in dem sich demokratische Verhältnisse entwickeln oder stabilisieren können.

[5] SADC, Protocol on Health vom 26.07. 2002.
[6] WHO, Ottawa-Charta, 1986.

Große Aufgabenbereiche der Gesundheitspolitik und Gesundheitsfürsorge bieten sich zur Dezentralisierung und damit zur Öffnung dieser Bereiche für umfassendere, flächendeckende Partizipation an. Eine konkrete Maßnahme in diesem Kontext beinhaltet die Abschichtung der politischen Verantwortlichkeiten im Gesundheitswesen bis auf die lokale Ebene. Schon aus pragmatischer Sicht erscheint angesichts der häufigen Defizite der regionalen und lokalen, afrikanischen Verwaltungen eine möglichst breite Beteiligung der Bürger (und der Zivilgesellschaft) an der Zielbestimmung und an der Umsetzung von Maßnahmen auf diesem sie unmittelbar betreffenden Politikfeld als eine verfolgungswürdige Richtung. Die Beteiligung an diesen Prozessen dient unmittelbar der Förderung des Demokratisierungsprozesses.
Eine demokratische Partizipation und effiziente, politische Teilhabe setzt die umfassende Information der Bevölkerung über das betreffende Politikfeld voraus. Die uneingeschränkte Herstellung von Öffentlichkeit bei anstehenden, politischen Entscheidungen muss selbstverständlich sein. Im Falle der Gesundheitsfürsorge müssen die politischen Zielvorstellungen für dieses Handlungsfeld, deren Finanzierung und vor allem der Status der Volksgesundheit umfassend bekannt gemacht werden. Die Informationspflicht für das Gesundheitswesen obliegt den mit der Formulierung und Implementierung von Gesundheitspolitik befassten staatlichen Institutionen, die damit ihren demokratischen Auftrag und zugleich eine „infrastrukturelle Dienstleistungsaufgabe“[7] erfüllen.
Die Fortschritte im Demokratisierungsprozess, die bereits durch die Partizipation im Gesundheitswesen erreicht wurden, werden teilweise infolge mangelnder Volksgesundheit durch Leistungsminderungen in verschiedenen Bereichen konterkariert. So häufen sich in der Subsahara die Fälle, in denen das frühzeitige Ableben von Mandatsträgern an den Folgen von HIV/ AIDS Nachwahlen zum Parlament erforderlich machen. Zwischen 1985 – 2005 fanden z.B. in Sambia 102 Nachwahlen statt, 39 davon als Folge von Todesfällen, die vermutlich HIV/ AIDS zuzuordnen sind. Die jährlichen, staatlichen Haushaltspläne enthalten keine Ansätze für die Durchführung von Nachwahlen (Kosten über US$ 200.000 pro Wahl), sodass die Aufwendungen durch Umschichtungen von anderen dringenden, fiskalischen Ausgaben finanziert werden müssen. Die jungen Demokratien nehmen so in zweifacher Weise Schaden: Einerseits verlieren sie parlamentarische Expertise, die zu ersetzen längere Zeiträume erfordert; andererseits entstehen zu Lasten ebenfalls vordringlicher, staatlicher Aufgaben finanzielle Mehraufwendungen. Der demokratische Konsolidierungsprozess verlängert sich entsprechend.
Die Gesundheitsthematik wird in der Bevölkerung in der Subsahara sehr bewußt wahrgenommen und beeinflusst dadurch die demokratische Konsolidierung. Eine Studie aus dem Jahr 2000 zeigt, dass bei Afrikanern ein Zusammenhang zwischen der Demokratiezufrie-

[7] Kuhn, Joseph, Wozu brauchen wir Sozial und Gesundheitsberichterstattung? 2003 (URL http:// www. itberlin.de).

denheit und der individuellen Einschätzung der Fortschritte im Gesundheitswesen (neben u.a. der Verbesserung der Wohnsituation und des Arbeitmarktes) besteht[8].
Zwar heben zahlreiche Belege aus der Wissenschaft und ebenso viele Zeugnisse von internationalen Organisationen zum demokratiefördernden Gehalt der Gesundheitspolitik den Beitrag dieses Politikfeldes für die demokratische, staatliche Entwicklung hervor, doch ist aus diesen Aussagen kein unmittelbarer, direkter Einfluss der Anlage und Ausführung von Gesundheitspolitik auf den Demokratisierungsprozess abzuleiten. Wohl aber schafft dieses Politikfeld günstige Rahmenbedingungen für diesen Prozess. Auch eine weitere Feststellung ist zulässig: Angesichts der tief greifenden Krise im afrikanischen Gesundheitswesen erhalten die Fragen nach der Leistungsfähigkeit des Staates, nach den demokratischen Rechten, nach der Chancengleichheit beim Zugang zu Gesundheitsleistungen sowie nach Partizipationsmöglichkeiten in der Gesundheitspolitik eine besondere Dringlichkeit.

7.2. Rahmenbedingungen und Grundzüge des afrikanischen Gesundheitswesens

Zur Bestimmung des individuellen und gesellschaftlichen Stellenwertes von Gesundheit sowie zur Begründung der im Bereich des Gesundheitswesens erforderlichen, politischen Maßnahmen bedarf es einer präzisen Definition sowie einer Eingrenzung des a priori mehrdeutigen Gesundheitsbegriffs. Damit wird zugleich der Handlungsrahmen abgesteckt, ohne den eine sinnvolle, gesundheitspolitische Zielbestimmung nicht möglich ist. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hebt bei ihrer Begriffsbestimmung auf die subjektive Dimension des Begriffs „Gesundheit“ ab und erklärt ihn – sehr umfassend - als den „Zustand vollkommenen physischen, psychischen und sozialen Wohlbefindens und nicht allein (als) das Fehlen von Krankheiten und Gebrechen”[9]. Weniger maximalistisch und eher empirisch orientiert sprechen die Sozialwissenschaften von Gesundheit als „dem Vermögen der Menschen, alle diejenigen Funktionen störungsfrei erfüllen zu können, die die ihnen im Rahmen ihrer gesellschaftlichen Bezüge zukommen“[10]. Gemessen an den subsaharischen Verhältnissen und angesichts der dortigen, unzureichend entwickelten Gesundheitsinfrastruktur gehen die aus beiden Definitionen resultierenden Forderungen sehr weit. Sie treten als Handlungsanweisungen an die Politik im südlichen Afrika eher in den Hintergrund. Gleichwohl kann Gesundheitspolitik nie losgelöst von den Erwartungen der Menschen formuliert werden, auf die sie gerichtet ist. Aus der Sicht der Bevölkerung beinhaltet Krankheit oder der Zustand des

[8] Mattes, R./ Davids, D./ Africa, C., Views of Democracy in South Africa and in the Region, Kapstadt 2000, zit.in: Salih, Mohammed M.A., African Democracies & African Politics, London/ Sterling, VA 2001, S. 169.
[9] WHO, Präambel zum Statut der Welt-Gesundheitsorganisation, New York 1946.Klammerergänzung durch d. Verfasser.
[10] Jahn, F. u.a., Die Gesundheitssicherung in der Bundesrepublik D., 1973, zit. in: Murswieck, Axel, Abschnitt "Gesundheitspolitik", in: Nohlen, D. (Hrsg.), Kleines Lexikon der Politik, München 2001, S.165.

Krankseins als Gegenteil von Gesundheit über jegliche Definition hinaus stets eine Vielzahl von Ursachen, die individuelle Dispositionen und gleichzeitig jene Umweltfaktoren mit einschließen, die maßgeblich die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen beeinflussen oder aus diesen Umwelteinflüssen erwachsen. Bei dieser Betrachtungsweise drückt Gesundheit nicht nur einen absoluten, mit medizinischen Befunden messbaren Wert aus, sondern sie basiert gleichzeitig und in besonderem Maße auf subjektivem Erleben. Beide Kategorien der Wahrnehmung – die personen- und die umweltbezogene – sind bei den Zielsetzungen der Gesundheitspolitik zu berücksichtigen.

Gesundheit und Gesundheitsfürsorge in der Subsahara bilden ein komplexes Beziehungsgeflecht unterschiedlicher Faktoren. Die sozioökonomischen Bedingungen, d.h. die Verknüpfung wirtschaftlicher und sozialer Faktoren mit Einfluss auf die gesellschaftliche Entwicklung oder Struktur, wirken sich in diesem Geflecht besonders prägend aus.

„Arme Menschen und Menschen mit niedrigem Bildungsniveau sterben früher“[11]. In der Europäischen Union beträgt der Unterschied in der Lebenserwartung zwischen dem wirtschaftlich am besten und am schlechtesten gestellten Bevölkerungssegment fünf Jahre[12]. Dieser europäische Befund ist sinngemäß auch auf Afrika zu übertragen. Der Blick auf die Lebenserwartung in der Subsahara zeigt in sehr beklemmender Weise, wie die dort vorherrschenden sozioökonomischen Bedingungen die Lebenschancen der dortigen Menschen mit beeinflussen. Misslich ist auch die Nachhaltigkeit der sozioökonomischen Verhältnisse. So geht die Sozialmedizin davon aus, dass in Armut aufgewachsene Kinder als Erwachsene einem erhöhten Krankheitsrisiko ausgesetzt sind[13]. Allerdings ist auch der Umkehrschluss zutreffend: Krankheit (und mangelnde Bildung) erhöhen das Risiko von Armut. Ein plakatives Beispiel aus Südafrika unterstreicht den Einfluss (ethnisch beeinflusster) sozioökonomischer Faktoren auf die Gesundheit: Die dortige Volkszählung von 1996 ergab, dass die Säuglingssterblichkeit im schwarzen Bevölkerungsteil signifikant höher lag als in der weißen Bevölkerungsgruppe. Der Abstand zwischen den entsprechenden Messwerten der beiden Segmente war zudem größer, als es die Einkommensdisparität für sich genommen vermuten ließ[14].

Gesundheitsfürsorge ist zwar ein „öffentliches“, jedoch keineswegs ein „freies Gut“. Sie erfordert sowohl vom Bedarfsträger der Gesundheitsleistungen, dem Patienten, wie auch vom Bedarfsdecker dieser Leistungen – im weitesten Sinne dem Staat – erhebliche finanzielle Aufwendungen. In wenigen Regionen tritt die Abhängigkeit der öffentlichen Gesundheitssysteme aber auch der privat finanzierten Gesundheitsfürsorge vom volkswirtschaftlichen Ver-

[11] Bundesamt für Gesundheit (Schweiz), Faktenblatt „Frauen - Armut – Gesundheit“ Bern 2004, S.1. (URL http://www.bag.admin.ch/gender/themen/d/armut.pdf).

[12] Europäische Kommission, DG Gesundheit und Verbraucherschutz (URL http://europa.eu.int /comm/ health/ph_determants/socio_economics/socio_economics-de.htm)

[13] Pesek, Astrid Barrera, Sozialmedizin: Armut bedroht die Gesundheit, in: Deutsches Ärzteblatt, Jhrg. 99 (2002) Ausgabe 47.

[14] Weltbank, Weltentwicklungsbericht 2004.Funktionierende Dienstleistungen für arme Menschen, Washington D.C./ Bonn 2004, S. 157.

mögen so deutlich zu Tage wie in der Subsahara. Die überwiegend als desolat beschriebene Situation des afrikanischen Gesundheitswesens und der Volksgesundheit stehen erkennbar im engen Zusammenhang mit der dortigen unzureichenden, wirtschaftlichen Entwicklung. Daher verwundert es, dass bisher nur wenige, gezielte wissenschaftliche Studien zu den Auswirkungen wirtschaftlicher Entwicklung auf die (Volks-) Gesundheit in Afrika vorliegen[15]. Gleichwohl bleibt die Tatsache unbestritten, dass die wirtschaftliche Entwicklung in der Subsahara keine Investitionen zulässt, die den Rückstand und die Unzulänglichkeiten im dortigen Gesundheitswesen in einem nennenswerten oder gar im erforderlichen Umfang abbauen könnten. Auch die bisherige, von außen geleistete Unterstützung im Gesundheitswesen hat allenfalls punktuelle Verbesserungen gebracht. Dabei ist – wirtschaftswissenschaftlich gesehen - die Kapitalrendite von Investitionen im Gesundheitswesen erheblich: Über ihren unmittelbaren Zweck hinaus können diese „Kapitalanlagen“ auch Fortschritte im gesellschaftlichen und im wirtschaftlichen Bereich bewirken.

Defizite der Volksgesundheit lassen sich überwiegend an fünf wirtschaftlich bedingten Mängeln festmachen: unzureichende Ernährung, ungenügende Unterkunft/ Wohnung, schlechte Arbeitsbedingungen, kostenpflichtige medizinische Behandlung und instabile Unterhaltssicherung. Als sechste - nicht-wirtschaftliche - Unzulänglichkeit werden häufig die fehlenden politischen, privaten oder sonstigen gesellschaftlichen Zielvorstellungen zur Gewährleistung des individuellen Lebensunterhalts bzw. zur Sicherstellung der staatlichen Haushalte genannt.

Eine modernen Ansprüchen genügende Volksgesundheit erfordert mehr als staatliche Vorkehrungen für eine hinreichende Krankenversorgung. Unverzichtbare Voraussetzungen für eine nachhaltige Gesundheitsfürsorge stellen ganz elementar der ausnahmslose Zugang zu sauberem Trinkwasser sowie insgesamt erträgliche, hygienische Verhältnisse (den Impfschutz eingeschlossen) dar. Die flächendeckende Elektrifizierung bis in die entlegendsten Dörfer und die Aufrechterhaltung einer genau so flächendeckenden, angemessenen Gesundheitsinfrastruktur sind ebenfalls unerlässlich. Die zur Erfüllung jeder einzelnen dieser Bedingungen notwendigen finanziellen Mittel sind in keinem afrikanischen Land im erforderlichen Umfang vorhanden. Mittelfristig können die Forderungen nach zeitgemäßer Gesundheitsfürsorge unter diesen Verhältnissen nicht annähernd erschöpfend umgesetzt werden. Der Umfang fehlender gesundheitsfördernder Rahmenbedingungen ist am Fall Botsuanas zu illustrieren: Nur maximal 22% der Haushalte werden mit Elektrizität versorgt (bei allenfalls 20% elektrifizierter Haushalte im SADC-Durchschnitt)[16]. Die kargen sozioökonomischen Verhältnisse in der Subsahara bringen es mit sich, dass die Bevölkerung Leistungen der Ge-

[15] Azevedo, Mario J., Health and Economic Development, in: Nnaadozie, Emmanuel Hrsg.), African Development, San Diego 2003, S. 197.

[16] MBendi, Information for Africa – Botswana: Electrical Power (http://www.mbendi.co.za/indy/powr/af/bo/p0005.htm) Stand 26.05.2005.

sundheitsfürsorge nur selektiv in Anspruch nehmen kann. Zum einen beschränkt die ungenügende und keineswegs flächendeckende Gesundheitsinfrastruktur den Menschen in abgelegenen, ländlichen Gegenden den Zugang zu Einrichtungen des Gesundheitswesens; zum anderen verwehren die mangelnden, individuellen Finanzmittel die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen im erforderlichen Umfang. Mit diesen unzulänglichen Voraussetzungen schließt sich erneut ein *circulus vitiosus*: Mangelnde Investitionen in das Gesundheitswesen afrikanischer Staaten bedingen deutliche Defizite in der Volksgesundheit – ein Sachverhalt, der seinerseits die Bildung von dringend erforderlichem Humankapital erschwert. Individuelle und öffentliche Armut wird dadurch nicht nur nicht abgebaut, sondern vielmehr gefördert. Unerlässliche Gesundheitsinvestitionen müssen infolge dessen mangels fehlender finanzieller Mittel unterbleiben (siehe oben).Insgesamt sind die subsaharischen Staaten aufgrund ungenügender wirtschaftlicher Entwicklung und der daraus resultierenden ökonomischen Verhältnisse nicht in der Lage, die Volksgesundheit in dem Maß zu stabilisieren und zu fördern, wie es dem dortigen Rückstand angemessen wäre. Die in der Ottawa-Charta[17] niedergelegte Forderungen nach (wie auch immer zu definierender) sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit im Gesundheitswesen werden von daher in Afrika nur in ferner Zukunft einzulösen sein.

Gesundheitspolitik wird in der Regel und besonders in den westlichen Industriestaaten als ein sehr umfassendes Politikfeld begriffen. Ihre Thematik berührt Bereiche von der Gesundheitsbildung und der Krankenversorgung bis zur Gesundheits-Kostendämpfung und dem medizinischen Forschungswesen. Die Bedeutung des Politikfeldes wird in den meisten Staaten durch ein eigenständiges Kabinettsressort der Zentralregierung unterstrichen.

Die Gesundheitspolitik in den SADC-Staaten besitzt aufgrund der dortigen, weiterhin unbefriedigenden Volksgesundheit einen mindest ähnlichen, wenn nicht höheren Stellenwert wie in den Industriestaaten. Dennoch besteht ein signifikanter Unterschied zu den westlichen Industrieländern. Bei letzteren stehen die Prävention und die Bekämpfung chronischer Krankheiten im Vordergrund, während in Afrika die Vorbeugung und Heilung epidemischer Krankheiten Vorrang eingeräumt werden muss. Die bisher unbesiegten und z. Teil noch zunehmenden, schwerwiegenden Volkskrankheiten wie HIV/ AIDS, Tuberkulose und Malaria sowie die besonderen sozioökonomischen Verhältnisse in der Subsahara erfordern dort andersartige politische Ansätze und andere Schwerpunktsetzungen, die sich wie auch im Westen auch von Land zu Land unterscheiden können. Zwar unterhält jeder SADC-Mitgliedstaat ein Gesundheitsministerium und verfolgt eine ausformulierte Gesundheitspolitik - zumeist auf der Grundlage von speziellen mittel- oder langfristigen Programmen - doch ist diese Politik selten umfassend sondern meist punktuell angelegt. Prävention, Krankenversorgung und die Finanzierung dieser Aufgaben haben in diesen Programmen deutliche Priorität, wobei die

[17] WHO, Ottawa-Charta, 1986.

Ergebnisse der Gesundheitspolitik gemessen am Stand der Volksgesundheit in der SADC bisher insgesamt unzureichend sind. Die Konzipierung der Gesundheitsprogramme als „top-down“-Entwürfe ohne jegliche Beteiligung der betroffenen Bevölkerung hat zu den im Ganzen ungenügenden Ergebnissen der Gesundheitspolitik in der SADC beigetragen.
Eine weitere Priorität in der Gesundheitspolitik erwächst aus der Vergangenheit: Die Staaten mit einem dominanten, weißen Bevölkerungsanteil wie Namibia und Südafrika betrieben vor der Unabhängigkeit/ Systemwechsel eine auf Rassentrennung beruhende Gesundheitspolitik. Das Selbstverständnis der neuen Regierungen verlangte die Einstellung dieser „medizinischen Apartheid“ unmittelbar nach der Unabhängigkeit/ Systemwechsel: die Benachteiligungen der nicht-weissen Bevölkerungssegmente waren auszugleichen und deren Versorgung der deutlich zu verbessern.
Angesichts der in der Subsahara im Vordergrund stehenden, grundlegenden Unzulänglichkeiten der Gesundheitsversorgung und –infrastruktur beinhaltet dortige Gesundheitspolitik weniger eine Auseinandersetzung mit unterschiedlichen gesellschaftlichen, berufsständischen oder industriellen Interessen und Standpunkten, wie dies in westlichen Industriestaaten der Fall ist. Vielmehr ist eine Gesundheitspolitik zu verfolgen, die sich - einem Kampf mit einer Hydra ähnlich - auf die fast unlösbaren und teilweise zunehmenden, elementaren Schwierigkeiten der Krankenversorgung konzentriert. Dieser Sachverhalt erfährt eine zusätzliche Brisanz durch die Tatsache, dass die Gesundheitspolitik nicht das einzige defizitäre Politikfeld darstellt, sondern sich neben anderen als Teil der nationalen Gesamtpolitik behaupten und durchsetzen muss.

7.3. Gesundheitssysteme und Gesundheitsfürsorge in der SADC

Unbestreitbar zählen die unbefriedigende Volksgesundheit und die mangelnde Leistungsfähigkeit der Gesundheitssysteme zu den folgenreichsten politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Schwachstellen der afrikanischen Gegenwart. Die negativen Auswirkungen dieser Gegebenheiten bedeuten eine schwer beherrschbare, politische, soziale und wirtschaftliche Belastung der Zukunft des Kontinents.
Gezielte finanzielle, personelle und materielle Mehraufwendungen sind erforderlich, um die gegenwärtigen Bemühungen um den Aufbau effektiver Gesundheitssysteme und die Ausweitung der Präventivmaßnahmen wie Impfungen gegen Polio sowie andere verhinderbare Krankheiten mit Aussicht auf nachhaltigen Erfolg weitergeführt werden können. Vor allem die Programme zur Bekämpfung der Pandemie HIV/ AIDS sind in fast allen SADC-Staaten eine *conditio sine qua non* erfolgreicher Gesundheitsfürsorge. Doch über die Fokussierung auf rein medizinische Sachverhalte hinaus darf die Gesundheitspolitik in der SADC die besonde-

ren kulturellen und historisch gewachsenen, gesellschaftlichen Rahmen-Bedingungen nicht vernachlässigen.

7.3.1. Entwicklung der kolonialen Gesundheitssysteme – ein Rückblick

In der kolonialen Subsahara waren die Missionsstationen neben den traditionellen Heilern lange Zeit die weitgehend einzigen Träger der Gesundheitsfürsorge[18]. Die Bemühungen der Missionare fanden allerdings nur eingeschränkt die Unterstützung der Kolonialverwaltungen. War diese jedoch gegeben, so konnte wie z.B. in Kamerun eine vergleichsweise gute Versorgung erreicht werden: In Kamerun bestand aufgrund nachhaltiger Unterstützung der dortigen Administration bei Ende der deutschen Verwaltung das am weitesten entwickelte Gesundheitssystem Westafrikas. Auch im Belgischen Kongo und den Gebieten unter britischer Verwaltung konnte zwar nicht flächendeckend so doch schwerpunktmäßig eine in etwa hinreichend zeitgemäße Gesundheitsfürsorge aufgebaut werden. Ausnehmend unzureichend war dagegen das Gesundheitswesen in den portugiesischen Kolonien – ein Zustand, der nicht zuletzt auch der Armut des Heimatlandes geschuldet war.

Mit dem zunehmenden Ausbau der öffentlichen, westlich orientierten Gesundheitsfürsorge unter Leitung oder Aufsicht der Kolonialverwaltung fanden gleichzeitig moderne Behandlungsmethoden ihren Weg in die Subsahara. Afrikanischen Verhältnissen angepasste Hospitäler brachten eine deutliche Qualitätssteigerung in der medizinischen Versorgung, und angesichts der weit verbreiteten epidemischen Krankheiten wie Cholera stellten die nunmehr praktizierten Impfmaßnahmen einen signifikanten Fortschritt dar.

Trotz erreichter, bedeutender Verbesserungen in der kolonialen Gesundheitsfürsorge unterliegt diese dennoch erheblicher Kritik. Vor allem wird beanstandet, dass die medizinischen Dienstleistungen nur punktuell angeboten wurden und dass vor allem große Versorgungs-Ungleichgewichte zwischen den einzelnen Regionen bestanden. So praktizierte die britische Kolonialverwaltung ein System steuerfinanzierter Gesundheitsfürsorge auf Distriktsebene mit der Folge, dass die Gesundheitssysteme der ärmeren Bezirke starke Unzulänglichkeiten und Unterversorgung aufwiesen. Einige Kolonialverwaltungen forcierten in den 50er und 60er Jahren die Einführung von gesetzlichen Krankenversicherungssystemen. Doch brachten diese nicht die beabsichtigte, qualitative Steigerung der Krankenversorgung: Zu wenige Afrikaner verfügten über eine Beschäftigung mit regelmäßigem Einkommen, um ein genügendes Beitragsaufkommen zu gewährleisten.

Die Maßnahmen kolonialer Gesundheitsfürsorge bedeuteten zweifelsohne einen Fortschritt für das subsaharische Afrika. Doch reichten sie nicht ansatzweise aus, um einen zufrieden

[18] Vereinzelt trugen in ihrem Umfeld auch militärärztliche Einrichtungen zur medizinischen Versorgung der einheimischen Bevölkerung bei.

stellenden Stand der Volksgesundheit sicherzustellen – geschweige denn den Rückstand zu den westlichen Industrienationen aufzuholen.

7.3.2. Die Evolution der Gesundheitssysteme im heutigen Afrika

Die heutigen Gesundheitssysteme in der Subsahara bauen auf den kolonialen Vorgängersystemen auf, deren Leistungsfähigkeit in der nach-kolonialen Periode merklich gesteigert werden konnte. Unmittelbar nach der Unabhängigkeit wurde begonnen, die Schwachstelle der kolonialen Systeme, ihre Konzentration in den urbanen Zentren, gezielt abzubauen. Mit Investitionen in ländliche Ambulanzen konnte die Benachteiligung der ländlichen Bevölkerung bei der medizinischen Versorgung verringert werden. Eine völlige Gleichstellung mit den Zentren wurde jedoch nicht erreicht. Dies kann aus verständlichen Gründen auch nicht beabsichtigt sein.

Das Rückgrat der Gesundheitsfürsorge stellt nach wie vor die Versorgung durch Krankenhäuser dar, die wie schon in der Kolonialzeit vornehmlich in den urbanen Zentren angesiedelt sind. So betreibt die Regierung Botsuanas (1,6fache Fläche Deutschlands) drei Zentralkrankenhäuser und sechs Distriktkrankenhäuser, um die Versorgung ernsthaft erkrankter Patienten sicherzustellen.

Zusätzlich zum Krankenhaus-/ Ambulanzausbau wird seit den 70er Jahren zusätzlich das WHO Konzept der *Primary Health Care* (PHC)[19] in der Subsahara schrittweise umgesetzt. Das Konzept zielt auf die Stärkung der Basis-Gesundheitsversorgung und der Gesundheitsförderung auf kommunaler Ebene. Die Umsetzung erfolgt allerdings schleppend. Im vergleichsweise wohlhabenden Botsuana soll die Einführung der PHC erst 2016 vollständig abgeschlossen sein.

Parallel zu diesen Infrastrukturmaßnahmen wurden präventiv-medizinische Programme initiiert, die eine Steigerung der Volksgesundheit bewirken sollten. Doch trotz gewisser Erfolge waren der Wirksamkeit dieser Programme Grenzen gesetzt. So konnten verstärkte Impfmaßnahmen zwar punktuell die Eindämmung einer Reihe „alter“ tropischer Krankheiten bewirken, ohne diese allerdings auch nur annähernd völlig zu eliminieren oder wie im Fall der Tuberkulose, nach HIV/ AIDS die gefährlichste Ansteckungskrankheit in Afrika, deren weitere Verbreitung zu verhindern.

Lebenserwartung der Bevölkerung gilt als einer der aussagekräftigsten Indikatoren für die Leistungsfähigkeit eines Gesundheitssystems und den Erfolg von Gesundheitspolitik. Nach diesem Kriterium sind die Ergebnisse der nachkolonialen Anstrengungen auf dem Gesundheitssektor enttäuschend: Zwar erreichten zwei Drittel der SADC-Staaten zwischen 1970/75 und 1996 einen mäßigen Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung ihrer Bevölkerun-

[19] WHO, Declaration of Alma-Ata (International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata 1978.

gen (Ausnahmen: D.R.Kongo, Lesotho, Sambia, Simbabwe und Tansania). Doch zwischen 1996 und 2006 konnten nur fünf der SADC-Staaten (D.R.Kongo, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Sambia) die statistische Lebenserwartung steigern; die übrigen Staaten verzeichneten

Lebenserwartung (bei d. Geburt) in den SADC-Staaten (Tab. 7/1)

	1970/75[1] (Jahre)	1996[2] (Jahre)	2006[3] (Jahre)		1970/75[1] (Jahre)	1996[2] (Jahre)	2006[3] (Jahre)
Angola	**38,0**	**40,1**	**38,6**	**Mosambik**	**41,1**	**41,9**	**39,8**
Botsuana	**56,1**	**58,0**	**33,7**	**Namibia**	**49,9**	**55,4**	**43,4**
D. R. Kongo	**45,8**	**39,1**	**51,5**	**Sambia**	**49,7**	**37,4**	**40,3**
Lesotho	**49,5**	**48,3**	**34,4**	**Simbabwe**	**56,0**	**43,3**	**39,2**
Madagaskar	**44,9**	**51,2**	**57,3**	**Südafrika**	**53,7**	**58,9**	**42,7**
Malawi	**41,1**	**41,6**	**41,7**	**Swasiland**	**47,3**	**48,9**	**32,6**
Mauritius	**62,9**	**70,5**	**72,3**	**Tansania**	**46,5**	**46,3**	**45,6**
Gesamt Afrika	**43,9**	**51,7**	**46,0***	**Vergleich: Deutschland**	**71,0**	**74,0****	**78,8**

Quellen:[1] UNDP, Human Development Indicators 2003; [2]ADB Statistics 2005; [3]CIA, The World Fact Book; geschätzt; * CIA,World Factbook, 2005; **Stat. Bundesamt (männl.).

wie auch die Subsahara insgesamt einen teilweise erheblichen Rückgang, bestenfalls eine Stagnation (Tab. 7/1). Mit Ausnahme von Mauritius blieben alle Staaten deutlich hinter dem Stand der Industrienationen zurück. Dieser Vergleich ist jedoch aufgrund der um 1978 in der Subsahara erstmals aufgetretenen Krankheit HIV/ AIDS und der dadurch drastisch gestiegenen Sterberate zu relativieren. Die Krankheit hat besonders das südliche Afrika hart getroffen und hat dort alle Merkmale einer Pandemie[20] angenommen.

Arztdichte (Arzt/ 1.000 Ew.) in den SADC-Staaten (Tab.7/2)

	1980	1995	2002		1980	1995	2002
Angola	**k.A.**	**0,1**	**0,1**	**Mosambik**	**<0,1**	**k.A.**	**<0,1**
Botsuana	**0,1**	**0,2**	**0,4**	**Namibia**	**k.A.**	**0,3**	**0,3**
D. R. Kongo	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**Sambia**	**0,1**	**0,1**	**0,1**
Lesotho	**<0,1**	**0,1**	**0,1**	**Simbabwe**	**0,2**	**0,1**	**0,1**
Madagaskar	**0,1**	**0,3**	**0,1**	**Südafrika**	**0,6**	**0,6**	**0,7**
Malawi	**<0,1**	**<0,1**	**<0,1**	**Swasiland**	**k.A.**	**0,2**	**0,2**
Mauritius	**0,5**	**0,8**	**1,1**	**Tansania**	**k.A.**	**<0,1**	**<0,1**
				Vergleich: Deutschland	**2,2***	**3,1**	**3,3**

Quelle: Weltbank, Health Service Indicators;* Statistisches Bundesamt.

Die Arztdichte liefert einen weiteren Indikator zur Bewertung der Gesundheitssysteme von Staaten (Tab. 7/2). Die im Vergleich zu den Industriestaaten extrem niedrigere Anzahl der

[20] Pandemie: Länderübergreifende oder auch weltweite Erkrankungswelle einer Infektionskrankheit .

Ärzte in ausnahmslos allen SADC-Staaten ist eine Erklärung für die Krise im dortigen Gesundheitswesen. Der Mangel an Ärzten und damit die lückenhafte Krankenversorgung zeigen zugleich einen Aspekt der geringen Lebenserwartung in der Region auf. Angesichts der durchgehend geringen Ärztedichte kann sich auch der über zwei Jahrzehnte erzielte Zuwachs an Medizinern nur marginal auf die Qualität der Gesundheitssysteme auswirken. Die unbefriedigende Situation des medizinischen Fachpersonals (Ärzte und PflegerInnen) ist zu einem nicht unerheblichen Teil auf das Phänomen des sog. *Care Drain* zurückzuführen, das aus primär wirtschaftlichen Motiven in der Subsahara um sich greift. So sollen derzeit über 12.500 afrikanische, staatlich approbierte Ärzte und 16,000 PflegerInnen ihren Beruf in der Emigration im britischen *National Health Service* ausüben[21].
Auch weitere, den Zustand der Gesundheitssysteme beschreibende Indikatoren wie die Anzahl der Krankenhausbetten zeigen ähnliche Rückstände auf und verfestigen das Bild einer mit deutlichen Mängeln behafteten Gesundheitsfürsorge. Die Weltgesundheitsorganisation WHO hat für 1997 die relevanten Indikatoren der Gesundheitssysteme der 191 Mitgliedstaaten zusammengefasst und diese in eine Rangordnung gebracht[22]. Mit Ausnahme von Mauritius erfahren alle Gesundheitssysteme in der SADC eine signifikant ungünstige Bewertung,

Leistungsfähigkeit der Gesundheitssysteme der SADC-Staaten 1997 (Tab. 7/ 3)

	Platz in der Rangordnung		Platz in der Rangordnung
Angola	181	**Mosambik**	184
Botsuana	169	**Namibia**	168
Dem. Rep. Kongo	188	**Sambia**	182
Lesotho	183	**Simbabwe**	155
Madagaskar	159	**Südafrika**	175
Malawi	185	**Swasiland**	177
Mauritius	84	**Tansania**	156
		Deutschland (Vergleich)	25

Quelle: WHO, World Heath Report 2000.

fast die Hälfte im untersten Dezil (Tab.7/3). Trotz der in der nachkolonialen Ära auch beim Ausbau der Gesundheitsinfrastruktur erzielten Erfolge, fällt die gesundheitspolitische Bilanz seit den Staatsgründungen ungünstig aus. Die Ergebnisse nachkolonialer Gesundheitspolitik blieben – ähnlich wie in der Bildungspolitik – hinter den Erwartungen und Erfordernissen zurück.
Vor diesem Hintergrund kann das gemeinsame *Protocol on Health* der SADC-Staaten einen Fortschritt markieren. Es drückt in seiner Präambel die Hoffnung auf Verbesserungen in den

[21] Africa Confidential 2005 (URL http://africaconfidential.mbendi.com/index.htm)
[22] WHO, World Health Report 2000, Genf 2000, S. 202f.

Gesundheitswesen der Gemeinschaft durch eine intensivierte Zusammenarbeit aus. Allerdings definiert es lediglich einen sehr allgemeinen und vornehmlich an wirtschaftlichen Zielsetzungen orientierten, gesundheitspolitischen Handlungsrahmen: „*Aware that a healthy population is a prerequisite for sustainable human development and increased productivity in Member States*…“[23]. In den Einzelbestimmungen der Vereinbarung werden zusätzlich eine Reihe gesundheitspolitischer Zielsetzungen aufgeführt, ohne jedoch den durch die Wissenschaft oder das WHO-Statut gesetzten Rahmen auch nur annähernd auszufüllen. Doch ist das *Protocol on Health* auf Langfristigkeit und Anpassungen angelegt. Es liegt an den Regierungen der SADC-Staaten, eigene Definitionen von Krankheit und Gesundheit zu entwickeln, um auf der Grundlage des Gesundheitsübereinkommens der Gemeinschaft ihre nationalen, gesundheitspolitischen Ziele festzulegen. Häufig scheint dabei in diesen Festlegungen - wie in den entsprechenden politischen Richtlinien Botsuanas - die finanzielle Enge in der Gesundheitspolitik durch, und das eingeschränkte Vermögen zu umfassender, moderner Gesundheitsfürsorge kommt unverhüllt zum Ausdruck: „*Provide effective treatment, using appropriate technology (simple and cost saving and within the scope of national capabilities) to those afflicted by ill health“* [24]*.* Mit solchen Vorgaben zeigt sich, dass die entsprechenden Verfassungsbestimmungen (Ziff.7) zwar dem Gewicht der Gesundheit für die individuelle und staatliche Entwicklung deklarativ Rechnung tragen, dass sich in der Verfassungswirklichkeit der SADC-Staaten bei der Umsetzung dieser Gebote jedoch enge Grenzen offenbaren.

7.3.3.Traditionelle Heilfürsorge – Baustein afrikanischer Gesundheitssysteme

Die Versorgung von Kranken hat von alters her in der Subsahara einen hohen gesellschaftlichen Stellenwert. Die traditionelle Heilkunst nimmt dabei bis in die Gegenwart einen bedeutenden Platz ein. Die Wurzeln dieser heute parallel zur Schulmedizin praktizierten traditionellen Behandlungsmethoden reichen bis in die vorgeschichtliche Zeit.

Im vorkolonialen Afrika geschah die Heilung von Krankheiten in Afrika ausschließlich mittels naturbasierter Behandlungsweisen, häufig verbunden mit kultischen und religiösen Bräuchen wie dem Ahnenkult. Ähnlich wie auf anderen Gebieten der sozialen Sicherung spielt dabei die Einbindung des Einzelnen in gesellschaftliche Netzwerke eine große Rolle. Aus historischer Sicht ist besonders die intensive Verbindung hervorzuheben, die zwischen dem individuellen und dem öffentlich-politischen Raum bestand: Der Einzelne wurde als Teil eines sozialen Verbandes verstanden, für dessen Wohlergehen und zu dessen Schutz vor Krankheiten der jeweilige Führer über entsprechende Kenntnisse verfügte und mit übernatürlichen Kräften ausgestattet war.

[23] SADC, Protocol on Health vom 26.07. 2002, Präambel.
[24] URL http://www.gov.bw/government/ministry_of_health.html.

Noch heute deckt die traditionelle Behandlung von Krankheiten in der Subsahara einen nicht unbedeutenden Teil der primären Gesundheitsfürsorge ab. Bis zu 80% der afrikanischen Bevölkerung nutzen die überlieferten Heilmethoden bei der Behandlung ihrer Krankheiten[25]. Traditionelle Medizin kommt in Afrika wie in vielen anderen Entwicklungsländern vor allem deswegen zum Tragen, weil sie bezahlbarer und leichter zugänglich ist. Träger der traditionellen Medizin ist der Berufsstand der Traditionellen Heiler. Die überragende Bedeutung dieser Mediziner wird am Beispiel Botsuanas deutlich: dort wird die Zahl der Traditionellen Heiler auf 2000 geschätzt [26] (gegenüber den vorhandenen 715 Ärzten[27]). Traditionelle Heiler besitzen großes Ansehen und entsprechenden Einfluss in ihren jeweiligen Gemeinschaften - nicht zuletzt wegen ihrer Bereitschaft zur Behandlung auch sozial-randständiger oder stigmatisierter Patienten, die von der öffentlichen Gesundheitsfürsorge oft vernachlässigt werden. Zudem gelten die Heilmethoden dieser Mediziner, die auf die Behandlung des ganzen Menschen und nicht nur auf die Heilung von Symptomen gerichtet ist, als auffallend erfolgreich bei psychosomatischen Erkrankungen. Aus Mosambik wird berichtet, dass traumatisierten Kindersoldaten vielfach von Heilern mittels spezieller Reinigungsrituale geholfen werden konnte[28].

Ihr ungebrochener Zuspruch macht die traditionellen Heiler *de facto* und *de jure* zu einem festen Bestandteil der Gesundheitssysteme afrikanischer Staaten. Die Berufsvereinigungen der Heiler werden überwiegend von den nationalen Gesundheitsministerien anerkannt. Ein Ziel dieser berufsgenossenschaftlichen Zusammenschlüsse ist die Einhaltung adäquater professioneller Standards, wenn auch ein Sprecher der botsuanischen *Dingaka Association* (Berufsorganisation der Heiler) einschränkt: *"People who tell others about the myths of virgin cure[29] are not allowed to be members of our association, but one is not always sure what advice clients are given within our membership"[30].*

Die politische Dimension der traditionellen Medizin findet auch im *Protocol on Health* der SADC seinen Niederschlag. Das Abkommen stellt die Bedeutung der traditionellen Heilmethoden für die Vorbeugung, Erkennung und Heilung physischer und psychischer Krankheiten sowie von Verhaltensstörungen heraus und betont neben der mündlichen oder schriftlichen Überlieferungsweise der traditionellen Medizin deren metaphysischen Rückgriff u.a. auf das gesellschaftliche Umfeld der Lebenden und Toten (*..the sociological environment whether living or dead and the metaphysical forces of the universe;*)[31]. Zugleich erkennt das *Protocol*

[25] Worldbank 2005.
[22] WHO, Traditional Medicine, URL http:// www.who.int/ mediacentre/ factsheets/2003/ fs134/en/, 2003.
[27] WHO, 2004.
[28] UNICEF Österreich, Trauma bei Kindern, Wenn die Seele brennt, Wien 2002.
[29] In Afrika verbreiteter Irrglaube, HIV/ Aids mittels Geschlechtsverkehr mit Jungfrauen heilen zu können.
[30] Zitiert in: News and Views on Africa from Africa, Juni 2004 (URL http:// www. Newsfromafrica.org / newsfromafrica/articles/art_5525.html).
[31] SADC, Protocol on Health vom 26.07. 2002, Art. 1.

on Health[32] die Bedeutung der traditionellen Heiler für die nationalen Gesundheitssysteme an und gibt den Regierungen auf, Regeln für die Tätigkeit der traditionellen Heiler und für deren Zusammenarbeit mit staatlichen Dienststellen festzulegen.
In den Afrikawissenschaften wird die Ansicht vertreten, dass bisher der westlichen Medizin die Oberhand über die traditionellen Heilmethoden in der Subsahara versagt geblieben ist. Gleichwohl ist der Beitrag der traditionellen Medizin zur Volksgesundheit ungeachtet ihres hohen Stellenwerts in der Bevölkerung, ihrer diagnostischen Leistungen sowie ihrer Therapie-Erfolge nicht zu überschätzen. Zum einen entsprechen die Kenntnisse der traditionellen Heiler nicht den modernen Anforderungen, wie Studien in Botsuana zu ihren Kenntnissen über HIV/ AIDS ergeben haben. Zum anderen verlangen die epidemischen Gefahren für die Volksgesundheit großräumig angelegte Maßnahmen der Vorbeugung und Heilung, die von der traditionellen Medizin nicht zu erbringen sind. Auch kann die Behandlung chronischer Krankheiten ohne moderne Apparatemedizin nicht die Ansprüche einer modernen, den Stand der Technik berücksichtigenden Therapie erfüllen. Die Stärke der traditionellen Heilmethoden liegt in der medizinischen Erstversorgung und der punktuellen Behandlung bestimmter Krankheiten – in der Subsahara ein keineswegs zu unterschätzender Wert. Insofern sind sie eine wertvolle Ergänzung schulmedizinischer Krankenversorgung.

7.3.4. Finanzierung von Gesundheitssystemen und Gesundheitsfürsorge

Nach der Unabhängigkeit gehörte das Gesundheitswesen neben dem Bildungswesen zu den vorrangigen staatlichen Investitionsfeldern (Tab. 7/4). Die anfänglich hohen finanziellen staatlichen Aufwendungen für das Gesundheitswesen konnten jedoch in den wenigsten Staaten über längere Zeiträume aufrechterhalten werden. Stimmen, wie die „Pressure Group“ *Africa Action*[33], machen für diese negative Entwicklung zwar hauptsächlich die *Structural Adjustment Programs (SAPs)* der internationalen Finanzorganisationen verantwortlich, doch war die Überschuldung der meisten afrikanischen Staaten die eigentliche Ursache. In den 80er und 90er Jahren wurde die Sanierung der Haushalte von Kreditnehmener-Staaten forciert. Die Weltbank und der Internationale Währungsfond IWF knüpften daher Auflagen an die Kreditvergabe. Diese zwangen zu rigorosen Sparmaßnahmen mit nachteiligen Auswirkungen auf dem Sozialsektor. Nach einer gewissen Entspannung in den Staatshaushalten Ende der 90er Jahre kehrte sich die Entwicklung wieder um, und verschiedene Staaten erhöhten wieder ihre staatlichen Gesundheitsausgaben. Trotz zwischenzeitlich eingetretener Steigerungen weisen die öffentlichen Gesundheitsausgaben in den meisten Staaten der SADC (bei einer erheblichen Streuung unter den Mitgliedsländern) auch noch zwischen 1995 und 2002 deutlich niedrigere Anteile am Brutto-Inlandsprodukt (BIP) als in den Industrielän-

[32] Ebenda, Art. 20.
[33] URL http://www.africaaction.org, Stand 05/2005.

dern (Tab. 7/4) auf. Ausnahmen sind Malawi, Südafrika und Simbabwe, die mit den Industriestaaten etwa gleichziehen. Angesichts der mangelhaften und sich weiter verschlechtern-

Öffentliche Gesundheitsausgaben in den SADC-Staaten (Tab. 7/4)

	BIP-Anteil (%) 1995[1]	BIP-Anteil (%) 1998[2]	BIP-Anteil (%) 2002[2]		BIP-Anteil (%) 1995[1]	BIP-Anteil (%) 1998[2]	BIP-Anteil (%) 2002[2]
Angola	**k.A.**	**3,1**	**5,0**	**Mosambik**	**2,6**	**4,1**	**3,5**
Botsuana	**2,1**	**4,8**	**6,0**	**Namibia**	**4,2**	**6,8**	**6,7**
D. R. Kongo	**k.A.**	**3,7**	**6,2**	**Sambia**	**2,9**	**2,0**	**2,3**
Lesotho	**3,7**	**5,5**	**6,2**	**Simbabwe**	**2,4**	**11,4**	**8,5**
Madagaskar	**1,2**	**2,2**	**2,1**	**Südafrika**	**2,9**	**8,4**	**8,7**
Malawi	**4,3**	**8,5**	**9,8**	**Swasiland**	**3,0**	**7,1**	**6,0**
Mauritius	**1,9**	**4,1**	**5,8**	**Tansania**	**3,0**	**4,6**	**4,9**
				Deutschld (Vergl.)[3]	**10,8**	**10,9**	**11,2**

Quelle:[1] African Development Bank; [2] WHO, World Health Reports; [3] Statistisches Bundesamt.

den Volksgesundheit bleiben die öffentlichen (und privaten) Aufwendungen für das Gesundheitswesen in der SADC jedoch unzureichend, um die als Grundrecht oder Staatsziel formulierten Verfassungsaufträge zu erfüllen: *„… shall adopt policies aimed at ensuring the highest attainable standard of physical and mental health for ist citizens, including policies designed to… improve public health.*“[34].

Afrikanische Gesundheitssysteme werden nicht allein durch öffentliche Mittel alimentiert. In der Subsahara sind vier Muster der Finanzierung anzutreffen: staatliche Finanzierung, private Liquidation medizinischer Dienstleistungen, karitative oder sonstige nicht-öffentliche Finanzierung sowie eine Mischform der drei Varianten.

Die Enge staatlicher Finanzmittel machte es notwendig, auch in öffentlichen Einrichtungen Gebühren für die Inanspruchnahme medizinischer Hilfe zu erheben. Von diesem Zwang waren auch solche Staaten betroffen, in denen anfänglich medizinische Leistungen unentgeltlich erbracht wurden. Vor allem die stationäre Behandlung ist von der Gebührenpflicht betroffen. Gleichwohl gilt die vorrangig ärmere Bevölkerungsschichten diskriminierende Kostenpflicht im Gesundheitswesen generell als Nachteil für die Volkgesundheit. Doch könnte die Gebührenerhebung nach vereinzelter Ansicht die Folgen der unausgewogen dislozierten Infrastruktur minimieren: Die Gebühren für entfernter wohnende Patienten sollten nach dieser Betrachtungsweise geringer festgesetzt werden als die von Kranken, die in den urbanen Zentren beheimatet sind.

Als Ausweg aus der Krise der subsaharischen Gesundheitssysteme und ihrer Not leidenden öffentlichen Finanzierung wird zunehmend die Privatisierung der Gesundheitsdienstleistun-

[34] Kingdom of Lesotho, The Constitution of Lesotho, Art. 27.

gen in die Diskussion eingebracht[35]. Vor allem die internationalen Finanzinstitutionen vertreten weltweit diesen marktwirtschaftlichen Ansatz. Der Vorteil eines solchen Vorgehens liegt auf der Hand: Es würde einerseits die knappen, staatlichen Haushalte zumindest teilweise entlasten und andererseits die Konkurrenz beleben sowie gezielte Investitionen anregen, die den Aufbau einer zeitgemäßen Gesundheitsinfrastruktur erleichtern könnten. Von daher verbindet sich mit der Privatisierung die Hoffnung auf ein moderneres und insgesamt leistungsfähigeres Gesundheitssystem.

Pro-Kopf-Gesamt- und Private Gesundheits-Aufwendungen 2003 (Tab. 7/5)

	Pro-Kopf-Ausgaben 2003 (Gesamt in US$)	**Privater Anteil an Gesundheitsaufw. 2003 (%)**		**Pro-Kopf-Ausgaben 2003 (Gesamt in US$)**	**Privater Anteil an Gesundheitsaufw. 2003 (%)**
Angola	26	15,8	**Mosambik**	12	38,3
Botsuana	232	41,8	**Namibia**	145	30,0
D. R. Kongo	4	81,7	**Sambia**	21	48,6
Lesotho	31	20,3	**Simbabwe**	40	64,1
Madagaskar	8	36,6	**Südafrika**	295	61,4
Malawi	13	64,8	**Swasiland**	107	42,7
Mauritius	172	39,2	**Tansania**	12	44,6
			Deutschld (Vergl.)	3204	21,8

Quelle: WHO, The World Health Report 2006.

Privatfinanzierte medizinische Dienstleistungen werden bereits angeboten. Sie erfordern zusammen mit den entgeltlichen Leistungen der öffentlichen Gesundheitssysteme bis zu zwei Drittel der gesamten Gesundheitsaufwendungen (D.R. Kongo außen vor). An ihnen zeigt sich jedoch zugleich auch der Nachteil einer solchen Regelung: Es findet ein Konzentrations-Prozess in den wohlhabenderen, urbanen Zentren statt, und somit verstetigt sich die ungünstige, geographische Dislozierung der Gesundheitsinfrastruktur. Da Investitionen des Kapitalmarktes grundsätzlich in Erwartung einer marktgerechten Kapitalrendite getätigt werden, muss das Entgelt für medizinische Leistungen nach rein betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten festgesetzt werden. Eine entsprechende Gebührenordnung führt zwangsläufig zu Ausgrenzungen und stellt das Gleichheitsgebot im Gesundheitswesen infrage. Für den Staat bedeutet die Privatisierung der Gesundheitsleistungen den schleichenden, zumindest teilweisen Rückzug aus seiner gesundheitspolitischen Verantwortung. Die Volksgesundheit läuft dabei Gefahr, dass sich das Hauptaugenmerk der Gesellschaft und des Einzelnen auf die Bezahlbarkeit der Krankheitskosten richtet und sich das Gesundheitswesen auf die Behandlung akuter, ernster Krankheiten reduziert. In der Subsahara mit seinen bisher unbe-

[35] Turshen, Meredeth, Privatizing Health Services in Africa, New Brunswick, N.J. / London 1999.

herrschten epidemischen Krankheiten würde die Vernachlässigung der Präventivmedizin einem fatalen Rückschritt gleichkommen.

Im Hinblick auf die Finanzierung entgeltlicher medizinischer Behandlung wird häufig auf den Nutzen von Versicherungssystemen hingewiesen. Doch setzen die Einkommensverhältnisse in der Subsahara und die dortige Beschäftigungslage einer finanziellen Abfederung durch gesetzliche oder private Krankenversicherungen enge Grenzen. Eine diesbezügliche Studie in Kenia ergab[36], dass in den untersuchten Regionen lediglich 3,17% der Haushalte über eine Krankenversicherung verfügten. In der SADC bestehen in lediglich drei Staaten öffentliche Krankenversicherungssysteme (allerdings gewähren sieben weitere Staaten eine unentgeltliche oder eingeschränkt kostenfreie Gesundheitsfürsorge).

Neben den aus staatlichen Haushalten finanzierten Gesundheitssystemen und einem parallel dazu privat betriebenen, marktwirtschaftlich orientierten Gesundheitssektor wird in der Subsahara eine mit meist ausländischen, öffentlichen oder privaten Gebermitteln finanzierte Gesundheitsfürsorge unterhalten. So gibt es in Sambia seit 1993 einen Fonds zur Finanzierung der regionalen, medizinischen Einrichtungen, in den Geber wie die Europäische Union regelmäßig einzahlen. Neben diesem flächendeckenden Ansatz gibt es zahlreiche punktuelle Projekte wie z.B. Impfprogramme, die sich ebenfalls aus Gebermitteln speisen. Schließlich unterhalten christliche oder sonstige karitative Organisationen medizinische Einrichtungen wie das Krankenhaus der Nazarener in Manzini (Swasiland), die jedoch nicht durchgehend und generell völlig kostenfreie Leistungen anbieten. Die Abstützung auf (ausländische) Drittmittel ist von Staat zu Staat unterschiedlich ausgeprägt. Einen Extremfall stellt Mozambik dar, wo 1997/98 ca 52% der Gesundheitsausgaben aus Zuwendungen von ausländischen Gebern stammte[37].

Die schwerwiegende und folgenreiche Krise der Gesundheitssysteme im südlichen Afrika ist in erster Linie auf das Fehlen ausreichender finanzieller Ressourcen zurückzuführen. Unzulänglichkeiten wie der Mangel an Ärzten und Pflegern haben daneben zweifelsfrei auch weitere Ursachen wie z.B. ungünstige Arbeitsbedingungen. Doch steht letztlich stets die staatliche Finanzenge im Vordergrund. Damit ergibt sich ein wirtschaftspolitischer Nachteil: Wegen der nicht bedarfsgerechten, öffentlichen Mittel und der ebenfalls überall geringen, privaten Aufwendungen (Tab. 7/5) kann die Heilfürsorge in der SADC keinen ähnlich bedeutenden, impulsgebenden Wirtschaftsfaktor darstellen, wie es in westlichen Staaten der Fall ist.

[36] Mwabo, Germano u.a. (African Development Bank), Financing Medical Care through Insurance. Policy Lessons from Household- and Community-Level Analysis in Kenya., Oxford 2002, S.82.

[37] WHO, National Heath Accounts (NHA) in Eastern and Southern Africa: A Comparative Analysis, S. 16 (www.who.int/nha/docs/en/NHA_in_eastern_and_southern_africa.pdf).

7.3.5. Gesundheitspolitische Herausforderungen und außerafrikanische Reaktionen

Die augenfällige Krisensituation der heutigen afrikanischen Gesundheitssysteme erfordert nachhaltiges, politisches Handeln. Der politische Handlungsrahmen für diesen in vieler Hinsicht besorgniserregenden Sachverhalt wird hauptsächlich durch drei sehr unterschiedliche, sich jedoch gegenseitig beeinflussende Problemkreise abgesteckt.

An erster Stelle ist der bereits erwähnte Mangel ausreichender und den gesundheitlichen Herausforderungen nicht gerecht werdenden finanziellen Ressourcen zu nennen. Eine zweite, mühelos wahrnehmbare und nachvollziehbare Problematik besteht im unverminderten, teilweise sogar vermehrten Auftreten von Erkrankungen wie Malaria, Tuberkulose oder Schlafkrankheit. Zu diesen epidemischen Infektionen tritt seit etwa drei Jahrzehnten die „neue" Pandemie HIV/ AIDS mit massiven Zuwachsraten. Als zusätzliches Problemfeld nennt eine Studie des *Council for the Development of Social Science Research in Africa* (CODESRIA) einige weitere, dem Management von Gesundheitssystemen zuzuordnende Mängel: Fehlende, historische Erfahrungswerte, Erkenntnisdefizite infolge ungenügender Vergleichsmöglichkeiten, zudem mangelhafte, multidisziplinäre Betrachtungs- und Vorgehensweise sowie ein übertriebener und nur dürftig empirisch abgesicherter, kultureller Determinismus, der auf einer verengten sozio-anthropologischen Sichtweise beruht[38].

Gezieltes politisches Handeln ist besonders bei der ausgleichenden Verbesserung der Gesundheitsinfrastruktur gefordert. Die Menschen in ländlichen Gegenden müssen bei der Weite der Länder und deren geringer Verkehrserschließung nach wie vor große Entfernungen zurücklegen, wenn sie anspruchsvollerer, medizinischer Behandlung bedürfen.1996 befanden sich in einem Distrikt (von 16) Botsuanas für 40% der Bevölkerung und in zwei weiteren für 36 % keine Gesundheitseinrichtungen im Umkreis von 15 km[39]. Zwangsläufig führt diese geographische Benachteiligung zu einer geringeren Inanspruchnahme von (schul-)medizinischen Angeboten durch die ländliche Bevölkerung.

Neben dem geographischen Ungleichgewicht bei der Infrastruktur besteht auch ein unausgewogenes Verhältnis zwischen der staatlichen Dotierung präventiver und kurativer Medizin. Obwohl ein Großteil der Volkskrankheiten Afrikas durch Maßnahmen der vorbeugenden Gesundheitsfürsorge mit Erfolg zu bekämpfen ist, wurden in den 90er Jahren lediglich 20-30% der staatlichen Gesundheitsausgaben Swazilands für diesen Zweck aufgewendet[40]. Die Regierung Namibias hat insofern einen gesundheits-politischen Richtungswechsel vollzogen als

---

[38] CODESRIA Institute On Health, Politics And Society In Africa, Call for Applications for the 2004 Inaugural Session, Theme: Governing the African Health System, S.2. (www.codesria.org/ Archives/ Training_grants/health/health_politics_society04.pdf).

[39] Government of Botswana, Botswana Human Development Report 2000, Gaborone 2000, S.67. Anmerkung: 1998 lebten nur 88% der Einwohner maximal 8 km von einer medizinischen Einrichtung entfernt.

[40] UNDP/ Swaziland Human Development Programme, Swaziland Human Development Report 2000, Mbabane 2001, S.64.

sie mittlerweile den größeren Teil ihrer Mittel im Gesundheitswesen der Prävention von Volkskrankheiten widmet.[41]

In Malawi hat das Gesundheitsministerium die aus seiner Sicht schwerwiegendsten Gesundheitsprobleme des Landes zusammengestellt und benennt damit die historisch entstandenen sowie die „hausgemachten" Unzulänglichkeiten, wie sie auch weitgehend für alle subsaharischen Staaten zutreffen[42]:

- Hohe Säuglings- und Müttersterblichkeit;
- Hohe HIV/AIDS-Ansteckungsrate,
- Hohe Sterblichkeit in der Bevölkerung infolge von Infektionskrankheiten,
- Geringe Inanspruchnahme medizinischer Einrichtungen infolge ungünstiger geographischer Dislozierung und Mittellosigkeit,
- ungenügende medizinische Fürsorge für Bevölkerungsgruppen mit besonderem Risiko,
- ungenügende Verteilung des vorhandenen qualifizierten medizinischen Personals, Mangel an Medikamenten und an medizinischen Geräten,
- ungenügende, ineffektiv und ungleich verteilte Ressourcen,
- Geringe Abstimmung zwischen den Ressorts der Regierung mit der Folge unzureichender Koordinierung bei der Formulierung politischer Zielvorstellungen, bei der Planung gesundheitspolitischer Programme sowie bei deren Umsetzung.

Die Gesundheitskrise in der Subsahara beunruhigt die internationale Gemeinschaft wie kein anderes afrikanisches Problem. Die Vereinten Nationen, die Weltgesundheitsorganisation, die internationalen Finanzorganisationen, die Europäische Union, zahlreiche nationale Regierungen und noch zahlreichere Nichtregierungsorganisationen (NROs/ NGOs) haben die Behebung der Notlage des subsaharischen Gesundheitswesens zu ihrem Anliegen gemacht. Unterschiedliche Beweggründe sind der Anlass für dieses weit gestreute Engagement: Humanitäre Hilfsbereitschaft, sicherheitspolitische oder wirtschaftliche Überlegungen. Die Besorgnis um die demokratische Entwicklung in den jungen Staaten des Kontinents wird zuweilen als weiterer Grund genannt.

Starke öffentliche Aufmerksamkeit erzielte in diesem Kontext die Initiative der auf dem Weltwirtschaftsgipfel vertretenen (G8-)Regierungen. In ihrem *G8 Africa Action Plan* (27.7.2002/ Kananaskis/Kanada)[43] machten die Regierungschefs sich die Befürchtung über die destruktiven Auswirkungen der afrikanischen Gesundheitslage zu eigen und drückten die Sorge aus, dass die Entwicklung Afrikas durch die dort weiterhin grassierenden Krankheiten wie Malaria und Tuberkulose entscheidend geschädigt würde; vor allem die „neue" Pandemie HIV/ AIDS

[41] Halbach, Axel J., Namibia. Wirtschaft, Politik, Gesellschaft nach zehn Jahren Unabhängigkeit, Windhoek/ München/ Bonn 2000,S. 194.
[42] Malawi Ministry of Health and Population, 1999-2004 National Health Plan, Identified Problems and Challenges, (www.malawi.gov.mw/MoHP/main.health.htm, Stand 14.11.2005).
[43] G9 Africa Action Plan, Kananaskis/Kanada, 27.07. 2002 (www.g8.gc.ca/2002Kananaskis/ afraction-en.asp).

mit ihren verheerenden individuellen und gesellschaftlichen Folgekosten in Gestalt eines signifikanten Rückgangs der (ohnehin unterdurchschnittlichen) Lebenserwartung (Tab. 7/1) und mit beträchtlichen, zusätzlichen Belastungen der Gesundheitssysteme und Volkswirtschaften erhöhe zusätzlich die Brisanz der gesundheitlichen Situation und mache jegliche Bemühung um den afrikanischen Fortschritt zunichte. Zur Abwehr der drohenden politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen verabschiedeten die G8-Regierungschefs einen Aktionsplan und richteten zusammen mit der Generalversammlung der UN den von der WHO verwalteten *Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria* ein. Sichtbare Erfolge sind allerdings erst mittelfristig zu erwarten. Indes unterstrichen die G8-Teilnehmer in Gleneagles/UK (8.7.2005) und in St.Petersburg/ Russland (17.07.2006) erneut die Notwendigkeit medizinischer Gegenmaßnahmen, versprachen nochmals die Behandlung aller Aidserkrankten mit retroviralen Medikamenten bis 2010 und wiederholten die Zusage finanzieller Unterstützung.

Die beträchtliche, aus vielen außerafrikanischen Quellen fließende finanzielle, materielle und personelle Hilfe ist eine wesentliche und letztlich unverzichtbare Stütze der subsaharischen Gesundheitssysteme. Dennoch leidet die Wirksamkeit der Hilfe unter der teilweise mangelnden Koordinierung der umfangreichen sowie komplexen Unterstützungsmaßnahmen und den fehlenden, gezielten Absprachen mit den zuständigen Gesundheitsadministrationen.

7.4. HIV/AIDS – das subsaharische Menetekel

Die Beschäftigung mit subsaharischen Fragestellungen in politikwissenschaftlicher, wirtschaftswissenschaftlicher oder entwicklungsbezogener Literatur führt unweigerlich in einen oder mehreren Zusammenhängen zu der bisher unheilbaren Krankheit *Human Immunodeficiency Virus/ Acquired Immune Deficiency Syndrome* (HIV/ AIDS). Im Alltag wird jedermann in Afrika auf unterschiedliche Weise und fast permanent mit dieser Krankheit, ihren Auswirkungen oder dem Versuch ihrer Bekämpfung konfrontiert – und sei es lediglich durch die allerorten zur Präventionsförderung angebrachten Aushänge. Diese Omnipräsenz von HIV und ihrer Folgekrankheit AIDS besonders in der Subsahara hat seinen Grund: Diese Region ist die am meisten von dieser Krankheit betroffene Gegend der Welt: Das subsaharische Afrika stellt 63% aller weltweit mit HIV/ AIDS infizierter Kranken und 72% der an AIDS Verstorbenen[44]. Der bereits überdurchschnittlich hohe Wert der HIV/AIDS-Erkrankungen für Gesamtafrika wird noch signifikant von den spezifischen Werten einzelner Staaten im Süden

[44] UNAIDS, AIDS epidemic update, Genf 2006, S. 10.

des Kontinents übertroffen: „*Southern Africa has become the epicentre of the lethal epidemic*“[45]. Nach Feststellungen von UNAIDS, dem Aktionsprogramm der Vereinten Nationen

HIV/ AIDS-Vorkommen (Altersgruppe 15 - 49 J.) 2004 nach Regionen (Tab. 7/6)

	%
Ostasien	**0,1**
Ozeanien	**0,2**
Westeuropa	**0,3**
Nordafrika und mittlerer Osten	**0,3**
Lateinamerika	**0,6**
Nordamerika	**0,6**
Süd- und Südostasien	**0,6**
Osteuropa und Zentralasien	**0,8**
Karibik	**2,3**
Subsahara	**7,4**

Quelle: UNAIDS 2005.

zur Bekämpfung von HIV/AIDS, sind keine Anzeichen erkennbar, die auf ein Abklingen der Seuche im südlichen Afrika hindeuten. Die Auswirkungen sind drastisch: Die seit Ende der Kolonialzeit erreichten Fortschritte auf dem Gebiet der Volksgesundheit sind seit Beginn der neunziger Jahre wieder im Schwinden begriffen.

Vor allem Armut, Migration, Stigmatisierung und Diskriminierung sind nach Ansicht der

HIV/ AIDS-Vorkommen (Altersgruppe 15- 49 J.) in der SADC (Tab. 7/7)

	1994[1] (%)	**2003[2] (%)**		**1994[1] (%)**	**2003[2] (%)**
Angola	1,0	3,9	**Mosambik**	13,2	12,2
Botsuana	18,0	37,3	**Namibia**	19,5	21,3
D. R. Kongo	3,7	4,2	**Sambia**	20,0	15,6
Lesotho	23,6	28,9	**Simbabwe**	25,1	24,6
Madagaskar	0,2	1,7	**Südafrika**	20,0	21,5
Malawi	16,0	14,2	**Swasiland**	25,3	38,8
Mauritius	0,1	0,1[3]	**Tansania**	8,1	8,8

Quelle:[1] World Bank, African Development Indicators 1997;
[2] World Bank, Global Monitoring Report 2006; [3] UNAIDS.

SADC für die hohe HIV/ AIDS-Rate in der Region verantwortlich[46]. Die speziellen afrikanischen Traditionen, die dortige Kultur, die Gebräuche und sozioökonomische Faktoren ver-

[45]Matlosa, Khabele, HIV/ AIDS in the SADC Region, in: New Agenda, South African Journal of Social and Economic Policy, Issue 13 (2004), S.18.
[46] SADC, Fact Sheet HIV and AIDS in SADC (URL http://www.sadc.int/ index.php?action= a1001 & page_id=hiv_factsheet_general).

stärken diese Einflussgrößen zusätzlich und fördern die Verbreitung der Krankheit in der Subsahara mehr als in anderen Regionen der Welt. In den besonders hart betroffenen Ländern wie Swasiland, Botsuana und Lesotho gibt es kaum einen Bereich, der nicht von den verhängnisvollen Folgen dieser Krankheit betroffen wäre. Von der öffentlichen Verwaltung über das Bildungswesen und den Wirtschaftssektor bis zur Landesverteidigung werden alle menschlichen Tätigkeiten in Mitleidenschaft gezogen, ganz zu schweigen von den individuellen Auswirkungen mit persönlichem Leid und der nachfolgenden Armut und Isolation. Die Lebenserwartung sinkt, und das für jede Entwicklung unentbehrliche Humankapital bildet sich zurück. Besonders die sozioökonomischen Folgen der Pandemie werden sich nach weit verbreiteter Ansicht noch über Generationen in den betroffenen Ländern auswirken.

7.4.1. Die politischen Implikationen der Pandemie

Zwangsläufig prägt die Pandemie HIV/ AIDS durch ihre vielfältigen und tief greifenden Auswirkungen die Politik eines Staates. Alle Politikfelder werden von der Krankheit berührt. Vereinzelte Studien sehen die politische und soziale Stabilität in einigen Ländern sogar so stark bedroht, dass sie ein Staatsversagen nicht ausschließen. Die Nicht-Regierungs-Organisation *International Crisis Group* (Washington D.C.) vergleicht die Auswirkungen von HIV/ AIDS in dem von dieser Krankheit besonders betroffenen Botsuana mit den Folgen eines großen, grausamen Krieges[47].

Solche Einschätzungen sind insoweit nachzuvollziehen, als die Auswirkungen von HIV/AIDS für die staatlichen Institutionen und die Wirtschaft teilweise ein Ausmaß erreichen, dass auch das Handlungsvermögen von Regierungen beschädigt wird. So stellt 2000 eine amtliche Verlautbarung große Schwierigkeiten im Gesundheitswesen Botsuanas infolge der Pandemie fest. „*The health care system…is already finding it difficult to cope with the HIV and AIDS epidemic"*. Ähnlich gravierende Probleme traten im Schulsektor auf. Das Steueraufkommen würde sinken und die Ausgaben steigen[48]. Ungeachtet dieser und ähnlicher Feststellungen liegt bislang keine schlüssige Hypothese zur Erklärung der Korrelation zwischen HIV/ AIDS und der „*Governance*" in den betroffenen Staaten vor - trotz zahlreicher Detailuntersuchungen zu dieser Thematik[49].

Neben der Beeinträchtigungen staatlicher Regierungs- und Verwaltungsabläufe müssen auch die aufgetretenen demographischen Verwerfungen und die wirtschaftlichen Schäden zu den durch HIV/ AIDS verursachten, negativen Einflüssen auf die politische Handlungsfähigkeit gezählt werden: Bereits vorhandene, soziale und wirtschaftliche Schäden werden durch

[47] International Conflict Group, HIV/ AIDS as a Security Issue (ICG Report), Washington/ Brüssel , Juni 2001(URL http://www.crisisgroup.org.).
[48] Government of Botswana, Botswana Human Development Report 2000, Gaborone 2000, S.19 – 22.
[49] De Waal, Alex, How will HIV/ AIDS Transform African Governance?, in: African Affairs, Vol. 102 (2003), S. 1.

die Auswirkungen der Krankheit verstärkt, und die Folgen politischer Fehlentwicklungen potenzieren sich.

Neben den innerstaatlichen Auswirkungen berührt die Krankheit zugleich auch die zwischenstaatlichen Beziehungen. Der UN-Sicherheitsrat sieht in der (in ihrer Ausbreitung ungebremsten) Krankheit eine Gefahr für den internationalen Frieden. Eine weitere Facette der internationalen Problematik resultiert aus der grenzüberschreitenden Natur dieser Krankheit: Angesichts des globalen Ausmaßes der Krankheit ist keine nationale Regierung in der Lage, ohne Unterstützung von außen oder ohne internationale Kooperation die Ausbreitung von HIV/AIDS zu verhindern und ihre negativen Auswirkungen abzuwenden. Zwar bleibt die Bekämpfung der Krankheit primär Aufgabe nationaler Gesundheitspolitik und die Verantwortung der staatlichen Gesundheitsbehörden, doch sind Erfolge nur zu erzielen, wenn alle auf die Bekämpfung der Pandemie gerichteten, staatlichen und privaten Bemühungen national und international koordiniert werden. Dabei sind Nichtregierungsorganisationen – ausländische eingeschlossen – im Sinne einer „konzertierten Aktion" mit einzubeziehen. Besonders die Problem-Lösungsfähigkeit der supranationalen Organisationen muss sich bei der Bekämpfung der Krankheit bewähren: Gesundheitspolitische Maßnahmen sind gezielt mit anderen Regierungen abzustimmen, um Eindämmungs-Erfolge nicht durch „importiertes" Ansteckungspotential (z.B. durch illegale Migranten oder durch Flüchtlinge aus Kriegsregionen) infrage zu stellen. Im südlichen Afrika ist ein zielbewusstes und umfassendes Regierungshandeln jedoch bisher nur in Anfängen vorhanden. Stattdessen wird generell die Sprunghaftigkeit der Regierungen, ihr lediglich reaktives Verhalten sowie ihre mangelnde Führungsfähigkeit bei der Bekämpfung von HIV/ AIDS kritisiert[50]. In Einzelfällen tritt gespielte oder tatsächliche Ignoranz hinzu.

Trotz der offensichtlichen, destruktiven Auswirkungen der Pandemie besteht über die Einschätzung ihrer Tragweite keineswegs Konsens. Viele afrikanische Politiker und Intellektuelle sehen HIV/AIDS keineswegs als die größte Bedrohung für die Volksgesundheit. Sie betrachten vielmehr die auf die Bekämpfung von HIV/AIDS konzentrierten Anstrengungen westlicher Regierungen und Organisationen mit einem gewissen Argwohn, weil sie darin die nachrangige Behandlung anderer Volkskrankheiten zu erkennen glauben. Dem Westen wird dabei unterstellt, seine Aktivitäten zur Eindämmung der Pandemie in Afrika seien weniger von der Sorge um die nachteiligen Auswirkungen in Afrika selbst bestimmt als vielmehr aus Angst vor einer zunehmenden Verschleppung der Krankheit in westliche Länder.

[50] Matlosa, Khabele, HIV/ AIDS in the SADC Region, in: New Agenda, South African Journal of Social and Economic Policy, Issue 13 (2004), S. 24.

7.4.2. Sozioökonomische Auswirkungen von HIV/ AIDS

Die subsaharischen und besonders die SADC-Staaten haben nicht zuletzt mit den wirtschaftlichen Folgen von HIV/ AIDS zu kämpfen. Die Krankheit beeinträchtigt in einem sehr starken Maß die nachhaltige, wirtschaftliche Entwicklung dieser Länder. HIV/ AIDS verursacht nicht nur einen empfindlichen Verlust qualifizierter Arbeitskräfte in ihren produktivsten Lebensjahren, sondern stellt auch eine beträchtliche finanzielle Belastung für die öffentlichen und privaten Haushalte dar; die Bereitschaft zu Investitionen sinkt. Die Weltbank und die Afrikanische Entwicklungsbank haben in Lesotho eine 0,6%ige Abnahme des Brutto-Inlandsprodukts (BIP) für das Jahr 2001 festgestellt und weitere jährliche Abnahmen von bis zu 2,6% prognostiziert, die allein den Auswirkungen von HIV/AIDS zuzuschreiben sind[51].

Besonders eindruckvoll sind die Verbreitung der Krankheit und die sich daraus ergebenden sozioökonomischen Folgen an den Universitäten. Eine 2001 durchgeführte Studie zur HIV/ AIDS-Situation an sechs Universitäten in fünf Staaten (darunter Univ. v. Namibia, Univ. v. Sambia und Univ. v. Westkap, S.A.) weist auf die hohe Ansteckungsgefahr und die beträchtliche Sterberate an diesen tertiären Bildungseinrichtungen hin[52] [53]. Daraus ist die essentielle Erkenntnis zu ziehen, dass ein höherer Bildungsstand keinen erkennbaren Einfluss auf die Ansteckungsrate nimmt, die Kosten der tertiären Lehre krankheitsbedingt, aber vermeidbar steigen, die angestrebten Bildungsziele nur mit Einschränkungen zu erreichen sind und die Besetzung qualifizierter Positionen in Staat, Industrie und Wirtschaft gravierend gefährdet ist. Auch in anderen Bereichen des Bildungssektors zeigen sich ähnliche Auswirkungen. Lehrer fallen in nicht geringen Zahlen der Krankheit zum Opfer und müssen in sehr jungen Jahren den Schuldienst beenden. Im Jahr 2000 sollen bereits über 30% der Pädagogen in Sambia und Malawi infiziert gewesen sein. Nach einer Studie in ausgewählten Distrikten Malawis starben dort zwischen 1997 und 2002 20% der Lehrer[54]. Vielfach sind auch lückenhafte Schulkarrieren von Jugendlichen die Folge der Krankheit[55]. Zum einen werden viele Schüler durch HIV/ AIDS im frühen Alter zu Halb- oder Vollwaisen; dadurch entstehende, wirtschaftliche Zwänge erschweren den geregelten Schulbesuch der betroffenen Kinder. Zum anderen erkranken die Schüler selbst und müssen ihre Schulkarriere beenden. Volkswirtschaftlich gesehen bedeutet diese abträgliche Entwicklung eine beachtliche Reduzierung der „Kapitalrendite“ aus dem Bildungswesen.

---

[51] Weltbank/ Afrikanische Entwicklungsbank, Lesotho - Development in a Challenging Environment, Washington D.C. 2002, S.9.

[52] Kelly, M.J., Challenging the Challengers: Understanding and Expanding the Response of Universities in Africa to HIV/ AIDS, (www.chronicle.com/weekly/documents/v47/i25/4725hiv.htm) 2001.

[53] Anmerkung: Nur sarkastisch ist dieser Sachverhalt als Beweis für die Integration der afrikanischen Universitäten in die Gesellschaft zu deuten. (s. Zeleza, Tiyambe Paul, Rethinking Africa's Globalization. Volume 1: The Intellectual Challenges, Trenton, N.J./ Asmara/ Eritrea 2003, S.83).

[54] Grant, Kitty Barrett / Gorgens, Marelize/ Kinghorn, Anthonny, Mitigating the impact of HIV on service providers, Johannesburg 2004, S.10.

[55] Matlosa, Khabele, HIV/ AIDS in the SADC Region, in: New Agenda, South African Journal of Social and Economic Policy, Issue 13 (2004), S. 23.

Die Volkswirtschaften der meisten SADC-Staaten werden noch immer von der Landwirtschaft dominiert. Sie ist der größte Arbeitgeber im Lande und sichert den Lebensunterhalt für die überwiegende Zahl der Haushalte. HIV/ AIDS mindert die Produktivität in der Landwirtschaft; die Existenzgrundlage eines großen Teils der Bevölkerung ist dadurch gefährdet. Der südafrikanische Präsident Mbeki wie viele andere stellt deshalb beharrlich die wechselseitige Abhängigkeit heraus, die zwischen HIV/AIDS und Armut besteht: Zum einen ist die arme Bevölkerung besonders anfällig für die Krankheit; zum anderen fördert die Krankheit Armut und Ungleichheit.

7.4.3. Nationale, regionale und transnationale Abwehrmaßnahmen

Eine HIV/ AIDS-Bekämpfung mit Aussicht auf Erfolg muss gleichzeitig auf mehreren Ebenen ansetzen. Wie auf allen anderen Gebieten der Gesundheitsfürsorge ist vor allen anderen der Staat als Träger der HIV/ AIDS-Bekämpfung gefordert und für die Formulierung einer entsprechenden Politik verantwortlich. Dennoch reagierten die nationalen Regierungen zunächst zurückhalten auf die neue gesundheitspolitische Herausforderung. So wirft ein Bericht der Afrikanischen Entwicklungsbank der Regierung von Lesotho vor, sie hätte die Gefahr der HIV/AIDS-Pandemie unterschätzt und ihre gesellschaftlichen Auswirkungen verdrängt[56].
Anfänglich waren es vor allem NGOs und private Geldgeber, die sich der HIV/ AIDS-Bekämpfung widmeten. Die Bedingungen, unter denen diese Hilfe ablief, waren allerdings vielfach nicht optimal. Auch unterschieden sich die Leistungen der NGOs stark in ihren Ergebnissen. Die für die HIV/ AIDS-Bekämpfung erforderliche Aufbau- und Ablauforganisation musste schnell eingerichtet werden; die internen Organisationsabläufe und die Erfolgskontrolle konnten daher zunächst selten optimal erfolgen. Der Anteil ausländischer Finanzierung war hoch, deren Stetigkeit jedoch unsicher. Wie auf anderen Gebieten litt die Effektivität der Programme zusätzlich unter den Auseinandersetzungen konkurrierender NGOs, um einen möglichst hohen Anteil an den Spendengeldern.
Konnten sich die staatlichen Institutionen bei der Bekämpfung der Pandemie zunächst aufgrund des starken Engagements Dritter zurückhalten, so zwangen die zunehmenden Auswirkungen von HIV/AIDS und die immer deutlich zu Tage tretenden Beeinträchtigungen der nationalen Entwicklung die Regierungen, sich der Vorbeugung und der Krankenversorgung anzunehmen. Doch gelingt es nach wie vor nur sehr schwer, eine langfristige Zielsetzung und den dauerhaften Umfang der erforderlichen Einzelmaßnahmen mit ausreichender Verbindlichkeit festzulegen[57].

[56] Weltbank/ Afrikanische Entwicklungsbank, Lesotho - Development in a Challenging Environment, Washington D.C. 2002, S. 66.
[57] Matlosa, Khabele, HIV/ AIDS in the SADC Region, in: New Agenda, South African Journal of Social and Economic Policy, Issue 13 (2004), S. 24.

Zwar hat die SADC die Notwendigkeit regionaler Zusammenarbeit sowie der Einbeziehung externer Geldgeber auf dem Gebiet der HIV/AIDS-Bekämpfung erkannt und seit 2003 mit einem (von der Europäischen Union finanziertes) Projekt zur Intensivierung der HIV/ AIDS-Bekämpfung die Koordinierung der Anstrengungen aufgenommen[58], doch gestaltet sich die Zusammenarbeit und der Austausch von Erkenntnissen schwierig[59].
Vorrangiges Ziel aller nationalen, regionalen und internationalen Bekämpfungsmaßnahmen ist es, den für die Ausbreitung der Krankheit maßgeblichen Faktoren entgegenzuwirken. An erster Stelle der Maßnahmen steht eine gründliche gesundheitliche Aufklärung der breiten Bevölkerung (vor allem zum Gebrauch von Schutzmitteln). Angesichts des erhöhten Krankheitsrisikos in den ärmeren Bevölkerungs-Segmenten muss Armutsbekämpfung – besonders unter Frauen – unverzichtbarer Bestandteil jedes Anti-AIDS/ HIV-Programms sein. Dass der HIV/AIDS-Bekämpfung Erfolge beschieden sein können, zeigt das Beispiel Ugandas. Dort ist es gelungen, durch eine konzertierte Aufklärungs-Kampagne von Regierung und NGOs die HIV/ AIDS-Rate zwischen 1992 und 2001 von 15 % auf 5% zu senken.

7.5. Zwischenbilanz

Die Qualität der Gesundheitssysteme in der Subsahara konnte seit der staatlichen Unabhängigkeit erkennbar verbessert werden. Vielfach handelt es sich dabei jedoch um punktuelle Erfolge, die noch auf vielen Handlungsfeldern Raum für Verbesserungen lassen. Eindeutig ist es die Enge der nationalen Haushalte und die individuelle Armut, die den dringend gebotenen Aufholprozess im Gesundheitswesen behindern und aufhalten. Die Hilfe von dritter, externer Seite – so bedeutend sie im Einzelfall auch sein kann - ist angesichts des Umfanges der gesundheitspolitischen Herausforderungen kaum mehr als der berühmte „Tropfen auf den heißen Stein“.
Nicht zuletzt sein insgesamt inakzeptabler Zustand macht das Gesundheitswesen zu einem Politikfeld mit Schlüsselcharakter für viele weitere Politikfelder. Die Wechselwirkungen auf andere staatliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Bereiche sind vielgestaltig, den Einfluss auf die Demokratisierung eingeschlossen. Besonders deutlich treten diese Zusammenhänge beim Umgang mit den destruktiven Folgen von HIV/ AIDS zu Tage. Von der Beherrschung der Gesundheitsproblematik hängt sehr wesentlich die politische und wirtschaftliche Entwicklung in den subsaharischen Staaten ab. Fortschritte auf dem Gesundheitssektor unterstützen gleichzeitig mittelbar den Demokratisierungsprozess.
Das Gesundheitswesen ist nur durch entschiedenes, koordiniertes und nachhaltiges, politisches Handeln voranzubringen. Eine sinnvolle politische Prioritätensetzung, die Einbindung

[58] SADC, Maseru Declaration on HIV/ AIDS, Maseru 2003.
[59] SADC HIV and AIDS Unit, Report of the Regional Workshop of National AIDS Authorities on the Implementation of the SADC HIV and AIDS Strategic Framework, 26.-28.07.04, Gaborone 2005.

aller nichtstaatlichen und externen Fördermaßnahmen sowie die Planung von Programmen und die Koordinierung aller am Gesundheitswesen beteiligten Organisationen und Akteure durch eine zentrale, staatliche Institution ist eine unabdingbare Voraussetzung, wobei vor allem Kontinuität erreicht werden muss - eine Forderung, die in besonderem Maße für die Bekämpfung der Pandemie HIV/ AIDS gilt.

7.6. Indikatoren

So bedeutend der Beitrag der Gesundheitspolitik für die Demokratisierung einer Gesellschaft oder eines Staates auch ist, ein direkter Zusammenhang zwischen Gesundheitskennzahlen und dem Stand der Demokratisierung kann nicht hergestellt werden. Doch wirkt sich die Gesundheitspolitik unmittelbar auf die Qualität der Regierungsführung aus. Die Betrachtung des Zusammenwirkens gesundheitspolitisch beeinflusster Wirkungsfaktoren ermöglicht einen Rückschluss auf die Regierungsführung und damit hilfsweise auf den demokratischen Fortschritt innerhalb der untersuchten Staatengemeinschaft. Aus der Vielzahl der vorhandenen Wirkungsfaktoren wurden als Variablen für eine solche Betrachtung

- die Entwicklung der durchschnittlichen Lebenserwartung,
- der Verlauf der Pandemie HIV/ AIDS und die Entwicklung der staatlichen Gesundheitsausgaben (gemessen am BIP) und
- der Verlauf der Säuglingssterblichkeit und die Gesundheitsausgaben (pro Kopf)

gewählt. Durch die Verknüpfung der Variablen ergibt sich eine Aussage zur (relativen) Qualität der Gesundheitspolitik mit Rückschluss auf die Regierungsführung in den SADC-Staaten, die deren Einordnung in eine Rangfolge ermöglicht.

7.6.1. Entwicklung der durchschnittlichen Lebenserwartung

Anliegen jeder verantwortlich handelnden Regierung ist die Sicherstellung von Rahmenbedingungen, die allen Bürgern eine dem Weltstandard entsprechende Lebensspanne gewährleisten. Mit Ausnahme von Botsuana (1995) und Mauritius (1995 u. 2003) lag die durchschnittliche Lebenserwartung in den SADC-Staaten im Beobachtungszeitraum zwischen 1995 und 2003 indes sämtlich unter dem Weltdurchschnitt (Tab. 7/8). Die Veränderungen der Lebenserwartung während dieses Zeitraums belegen Erfolg oder Fehlschlag der Gesundheitspolitik des betrachteten Staates. Die Kennziffer, die sich aus der Addition des Wertes der Abweichung der Lebenserwartung vom Weltdurchschnitt (2003) mit der Differenz der Werte von 1995 und 2003 ergibt, gestattet die Einordnung der SADC-Staaten in einer Rangfolge zu einander.

Die ermittelte Rangfolge wird von Mauritius angeführt. Dort wurde bereits 1995 eine überdurchschnittliche Lebenserwartung erreicht, die auch während des Beobachtungszeitraums

Entwicklung der Lebenserwartung (Tab. 7/8)

	Lebenserw. Abweichg. 1995 (%)[1]	Lebenserw Abweichg. 2003 (%)[2]	Differenz 1996/ 2003 (%)	Kennziff. 7/1	Rangfolge 7/1
Angola	- 0,30	- 0,31	- 0,01	- 0,32	**3**
Botsuana	+ 0,01	- 0,43	- 0,42	- 0,85	**14**
DR Kongo	- 0,24	- 0,32	- 0,08	- 0,40	**4**
Lesotho	- 0,09	- 0,45	- 0,36	- 0,81	**13**
Madagaskar	- 0,36	- 0,17	+ 0,19	+0,02	**2**
Malawi	- 0,36	- 0,44	- 0,08	- 0,52	**8**
Mauritius	+ 0,06	+ 0,07	+ 0,01	+ 0,08	**1**
Mosambik	- 0,30	- 0,39	-0,09	- 0,48	**5**
Namibia	- 0,12	- 0,40	- 0,28	- 0,68	**11**
Sambia	- 0,31	- 0,46	- 0,15	- 0,61	**10**
Simbabwe	- 0,15	- 0,43	- 0,28	- 0,71	**12**
Südafrika	- 0,04	- 0,32	- 0,28	- 0,60	**9**
Swasiland	-0,24 *	- 0,37	- 0,13	- 0,50	**6**
Tansania	- 0,24	- 0,37	- 0,13	- 0,50	**6**
Deutschland	+ 0,13	+ 0,17	+ 0,04	+ 0,21	**(1)**
Welt-Durch-schnitt (J.)	67,0	67,0	-	-	

Quellen:[1]World Development Report 1997; [2] World Development Report 2006; *1995-2000; ** SADC 2003.

aufrechterhalten werden konnte. Den letzten Platz im Ranking nimmt Botsuana ein. Dort wurde 1995 zwar ebenfalls eine überdurchschnittliche Lebenserwartung registriert, die sich aber bis 2003 drastisch verringerte. Die Regierung stand im Untersuchungszeitraum den Auswirkungen von HIV/ AIDS zunächst hilf- und fast tatenlos[60] gegenüber und war unfähig, den radikalen Rückgang der Lebenserwartung aufzuhalten. In Lesotho (13.Platz) liegen die Verhältnisse ähnlich. Erstaunlich sind die Ergebnisse der Bürgerkriegsstaaten Angola, D.R.Kongo u. Mosambik (3./ 4./ 5. Platz). Die Verminderung der Lebenserwartung hielt sich bei deutlich unterdurchschnittlichen HIV/ AIDS-Raten in allen drei Staaten in engen Grenzen. Diese Feststellung verwundert ebenfalls, denn allgemein gelten kriegerische Auseinandersetzungen als Erklärung für eine hohe Ansteckungsrate. Südafrika mit einer mittleren Abnahme der Lebenserwartung (im SADC-Durchschnitt) besetzt den 9.Platz in der Rangfolge.

[60] Die *National Health Policy* von 1995 führt HIV/ AIDS nicht ausdrücklich auf.

7.6.2. HIV/AIDS und staatliche Gesundheitsausgaben

Bereits sehr bald nach dem ersten Auftreten der Krankheit HIV/AIDS wurde erkannt, dass sie sich schnell ausbreiten und ihre Bekämpfung aufwendig sein würde. Zwar hängt die Wirksamkeit der Bekämpfungsmaßnahmen auch von anderen Faktoren als dem Einsatz von Finanzmitteln ab, doch die Bereitstellung von staatlichen Haushaltsmitteln für das Gesundheitswesen (und damit auch zur Bekämpfung von HIV/AIDS) sowie vor allem die erfolgten Veränderungen in der Dotierung dieses Sektors zeigt die politische Entschiedenheit, mit der dieser Herausforderung begegnet wurde.

Die Differenz aus der zwischen 1994 und 2003 erfolgten Steigerung der HIV/AIDS-Rate (eines Zehntels) und der Veränderung der Höhe öffentlicher Haushaltsmittel (als Anteil am BIP) ergibt eine Kennziffer, die eine Vergleich innerhalb der SADC-Staaten ermöglicht.

HIV/AIDS und öffentliche Gesundheitsausgaben (Tab. 7.9)

	HIV/ AIDS-Rate 1994[1] (%)	HIV/AIDS-Rate 2003[2] (%)	Steigerung 1994/ 2003 (%)	Öffentl. Ges.Ausg. 1995-00[a] (% BIP)	Öffentl. Ges.Ausg. 2003[3] (% BIP)	Differenz 1995-00/ 2003 (%)	Kennziffer 7/2	Rangfolge 7/2
Angola	1,0	3,9	2,9	2,0	2,36	+ 0,36	-0,07	**2**
Botsuana	18,0	37,3	19,3	3,8	3,26	- 0,54	2,47	**12**
DR Kongo	3,7	4,2	0,5	1,1	0,73	- 0,37	0,42	**4**
Lesotho	3,1	28,9	25,8	5,2	4,14	- 1,06	3,64	**14**
Madagaskar	0,1	1,7	1,6	2,5	1,71	- 0,79	0,95	**8**
Malawi	13,6	14,2	0,6	3,6	3,27	- 0,23	0,29	**3**
Mauritius	0,1	0,1*	0,0	1,9	2,25	+ 0,35	- 0,35	**1**
Mosambik	5,8	12,2	6,4	2,7	2,90	+ 0,20	0,44	**5**
Namibia	6,5	21,3	14,8	4,2	4,48	+ 0,28	1,20	**10**
Sambia	17,1	16,5	- 0,6	3,5	2,78	- 0,72	0,66	**6**
Simbabwe	17,4	24,6	7,2	3,1	2,84	- 0,26	0,98	**9**
Südafrika	3,2	21,5	18,3	3,7	3,24	- 0,46	2,29	**11**
Swasiland	3,8	38,8	35,0	3,0	3,32	+ 0,32	3,18	**13**
Tansania	6,4	8,8	2,4	2,8	2,38	- 0,42	0,66	**6**
Deutschland	< 0,1	0,1	0,0	8,3**	8,68	+ 0,38	- 0,38	**(1)**

[1] World Bank, African Development Indicators 1997u.2004; [2]WHO, World Health statistics 2006; [3] WHO, World Health report 2006; **World Development Indicators 2000; *2001.

Mauritius nimmt den ersten Platz in der Rangordnung ein. Wesentlich für diese Platzierung ist die äußerst geringe Ausbreitung von HIV/ AIDS auf der Insel. Überdurchschnittlich stark

stieg dagegen die Pandemie in den Staaten Swasiland, Lesotho, Botsuana, Südafrika und Namibia an. Mit der Ausnahme Swazilands und Namibias reduzierten die Regierungen dieser Staaten parallel zu diesem Anstieg den Anteil der öffentlichen Gesundheitsausgaben am Brutto-Inlands-Produkt (BIP), wo eine Erhöhung dringend geboten gewesen wäre. Sie besetzen daher die hinteren Plätze der Rangfolge. Die drei Bürgerkriegsstaaten weisen bei geringen Ausgangswerten eine niedrige Zuwachsrate auf, auf die im Fall von Angola und Mosambik zudem mit steigenden Anteilen am BIP für das Gesundheitswesen reagiert wurde. Die Staaten konnten bei der Systematik der angewandten Betrachtungsweise ein gutes Rating erlangen.

7.6.3. Säuglingssterblichkeit und Prokopf-Gesundheitsausgaben

Als einer der wesentlichen Indikatoren für die Volksgesundheit dient das Niveau der Säuglingssterblichkeit. Die primär vom Staat zu leistende Gesundheitserziehung Faktoren

Säuglingssterblichkeit und Prokopf-Gesundheitsausgaben (Tab. 7.10)

	Säuglingssterblichkeit 1993 pro1000[1]	Säuglingssterblichkeit 2004 pro1000[2]	Veränderg. 1993/2004 (%)	Gesundh.-Ausg./ Kopf 1995-00 [1] (US$)	Gesundh.-Ausg./ Kopf 2002 [1] (US$)	Differenz 1995-00/ 2003 (%)	Kennz. 7/3	Rangfolge 7/3
Angola	124	154	+ 24,2	24	92	+ 0,739	- 1,67	**11**
Botsuana	56	75	+ 33,9	191	387	+ 0,506	- 2,88	**12**
DR Kongo	108**	129	+ 19,4	9	15	+ 0,400	- 1,54	**10**
Lesotho	76	55	- 27,6	28	119	+ 0,765	3,53	**1**
Madagaskar	89	76	- 14,6	9	18	+ 0,500	1,96	**5**
Malawi	133	109	- 18,0	11	48	+ 0,771	2,51	**4**
Mauritius	16	12	- 25,0	134	317	+ 0,35	2,85	**3**
Mosambik	113	102	- 9,7	9	50	+ 0,20	1,17	**6**
Namibia	62	42	- 32,3	136	331	+ 0,28	3,51	**2**
Sambia	109	104	- 4,6	18	51	- 0,72	- 0,26	**9**
Simbabwe	55	78	+ 41,8	43	152	- 0,26	- 4,42	**14**
Südafrika	50	54	+ 8,0	255	689	+ 0,630	- 0,17	**8**
Swasiland	74**	102	+ 37,8	56	309	+ 0,32	- 3,46	**13**
Tansania	82	78	- 4,9	12	31	- 0,42	0,07	**7**
Deutschland	6	4	- 33,3	2067*	2817*	+ 0,266	3,596	**(1)**

Quellen: [1]UNDP, Human Development Report 1995 u. 2005 (staatl. u. private Ausgaben); [2] WHO; *Statistisches Bundesamt ; ** ECS 1996.

beeinflusst weitgehend diese spezielle Form der Mortalität. Gleichwohl sind neben weiteren beitragenden Faktoren wie der Geburtshilfe und Säuglingspflege auch private Anstrengungen gefordert. Somit gibt zwar das Ausmaß der Säuglingssterblichkeit bereits für sich einen Hinweis auf den Stand der Volksgesundheit, doch lässt sich aus der Höhe der gesamten Gesundheitsausgaben und ihren Veränderung über die Zeit ein Hinweis auf den Stellenwert ableiten, den diese wichtige Facette für die Gesundheitspolitik und die Bevölkerung einnimmt. Analog zur Betrachtung der Pandemie HIV/AIDS ergibt die Differenz der zwischen 1993 und 2004 erfolgten Veränderungen bei der Säuglingssterblichkeit (eines Zehntels davon) und der Veränderungen der Prokopf-Gesundheitsausgaben dieses Zeitraums eine Kennziffer, mit der die Einordnung der Staaten in eine Rangfolge möglich wird.
Die Säuglingssterblichkeit konnte im Beobachtungszeitraum nicht in allen Staaten reduziertwerden. Sechs der SADC-Staaten weisen eine Zunahme auf, wobei ein direkter Zusammenhang mit der gestiegenen HIV/AIDS-Rate statistisch nur bedingt nachzuweisen ist. Mit drei Ausnahmen (Sambia, Simbabwe und Tansania) haben sich die Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben erhöht, was auf eine gewachsene politische und individuelle Wahrnehmung der Gesundheitssituation hindeutet.
Die Rangfolge führt Lesotho an, gefolgt von Namibia. Beide Staaten erhöhten die Gesundheitsausgaben im Beobachtungszeitraum und konnten die Säuglingssterberate deutlich reduzieren. Simbabwe und Swasiland besetzen die beiden hinteren Plätze. Beide Staaten verzeichneten den höchsten Anstieg Säuglingssterblichkeit. Nur in Swasiland wurde dieser Zunahme mit der Erhöhung der Gesundheitsausgaben begegnet. Südafrika nimmt einen mittleren Platz ein. Auch dort ist ein Anstieg der Sterblichkeitsrate bei Säuglingen zu verzeichnen, dem allerdings eine erhebliche Steigerung der Gesundheitsausgaben gegenübersteht.

7.6.4. Das Gesundheitsranking in der Gesamtschau

Keines der übrigen fünf Rankings unterliegt einer ähnlich hohen Streuung bei den Einzelergebnissen wie das Gesundheitsranking. Insgesamt weisen acht Staaten in der Gesamtrangfolge einen Abstand von über drei Punkten zu einer der Einzelrangfolgen auf. Die Regierungen der betroffenen Staaten differenzieren offensichtlich bei ihrer Prioritätensetzung stark zwischen den einzelnen Parameter des Politikfeldes „Gesundheit“ und nehmen eine gesundheitspolitische Schwerpunktbildung vor, in der nicht alle Variablen gleichmäßig berücksichtigt werden. Besonders die „Ausreißer“ bei HIV/AIDS und den öffentlichen Gesundheitsausgaben (Rangfolge 7/2) in Madagaskar und bei der Säuglingsterblichkeit und den Prokopf-Gesundheitsausgaben in Lesotho (Rangfolge 7/3) deuten auf eine wenig kohärente Gesundheitspolitik hin. Auffällig ist auch die hohe Abweichung von Angola und Namibia im Falle im Falle der Säuglingssterblichkeit und der Prokopf-Gesundheitsausgaben (Rangfolge 7/3), die

ebenfalls eine ungleiche Schwerpunktsetzung vermuten lässt. Wie fast bei allen vorangegangenen Rangfolgen besetzt Mauritius auch in diesem Ranking den ersten Platz. Mit deutlichem Abstand folgen Madagaskar, Malawi, Angola und Mosambik. Mit Ausnahme Madagaskars sind diese Staaten zugleich in der Bewertung ihrer institutionellen Indikatoren unterdurchschnittlich schwach. Das verdeutlicht, dass Defizite auf dem Gebiet des Gesundheitswesens auch mit der mangelnden Leistungsfähigkeit der Regierungen in Zusammenhang

Gesundheitsranking der SADC-Staaten (Tab. 7.11)

	Rangfolge 7/1	Rangfolge 7/2	Rangfolge 7/3	Gesamt-Rangfolge 7
Angola	**3**	**2**	**11**	**4**
Botsuana	**14**	**12**	**12**	**14**
DR Kongo	**4**	**4**	**10**	**6**
Lesotho	**13**	**14**	**1**	**10**
Madagaskar	**2**	**8**	**5**	**2**
Malawi	**8**	**3**	**4**	**2**
Mauritius	**1**	**1**	**3**	**1**
Mosambik	**5**	**5**	**6**	**4**
Namibia	**11**	**10**	**2**	**8**
Sambia	**10**	**6**	**9**	**9**
Simbabwe	**12**	**9**	**14**	**13**
Südafrika	**9**	**11**	**8**	**10**
Swasiland	**6**	**13**	**13**	**12**
Tansania	**6**	**6**	**7**	**7**
Deutschland	**(1)**	**(1)**	**(1)**	**(1)**

gebracht werden können. Eine gewisse politische Instabilität, die als häufiger Grund für Schwächen im Gesundheitswesen genannt wird, kann allenfalls im Falle Simbabwes unterstellt werden. Überraschend ist der 14. Platz für Botsuana. Sowohl bei der Lebenserwartung seiner Bürger wie auch bei der HIV-Rate und der Säuglingssterblichkeit schneidet Botsuana überdurchschnittlich schlecht ab. Die dortige Gesundheitspolitik kann daher nur als wenig erfolgreich angesehen werden.

Südafrika belegt einen Platz an der Grenze zum hinteren Drittel der Rangfolge. Die Bewertungen der einzelnen Indikatoren dort zeigen zwar eine gewisse Kohärenz, doch sind die Ergebnisse der südafrikanischen Gesundheitspolitik besonders angesichts der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Staates unangemessen. In Hinblick auf die weitere politische Entwicklung erscheint die Situation auf dem Gesundheitssektor wenig förderlich.

Eine direkte, unmittelbare Auswirkung der Gesundheitspolitik auf den Stand der Demokratisierung ist schwer nachzuweisen. Das Gesundheitsranking ermöglicht nur als Teil der zusammengefassten Indikatoren dieser Untersuchung einen verlässlichen Rückschluss auf die Demokratisierung in der SADC.

Kapitel 8: Fazit

8. Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Ausblick

Die im Rahmen dieser Untersuchung ausgewählten Institutionen- und Politikfeld-Indizes sind zielführend. Sie veranschaulichen klar und eindeutig die zwischen den einzelnen SADC-Staaten bestehenden Unterschiede ihres institutionellen Zuschnitts und ihrer Politikergebnisse. Schwerpunktsetzungen innerhalb eines Staates beim Aufbau der Institutionen und bei den Politikentwürfen werden sichtbar. Die sich aus diesen Befunden ergebende Reihenfolge spiegelt den relativen Stand der Demokratisierung innerhalb der SADC wider (Tab. 8/1). Dieser Demokratisierungsstand, die Ergebnissen der Einzelrankings und der globale Vergleich (Tab. 8/6) stützt die Eingangshypothese von den in allen SADC-Staaten vorhandenen Demokratiedefekten.

Ein politikwissenschaftlicher, weitgehend mit westlichen Maßstäben vorgenommener Vergleich afrikanischer Staaten ist insoweit problembehaftet, als er zwei unterschiedliche Kulturkreise und weitgehend zwei verschiedene zeitliche Perioden in die Betrachtung einbeziehen muss. In einem Fall handelt es sich um eine Periode von zwei Jahrhunderten im europäischen/ nordatlantischen Kulturkreis, der Demokratie als Staatsform hervorgebracht hat; im anderen Fall um bestenfalls fünfzig Jahre in einem historischen Umfeld, das im Sinne von Dahl eben nicht die erforderlichen günstigen Bedingungen für die Entwicklung demokratischer Systeme aufwies[1]. Der Stand und die Fortschritte der Demokratisierung der einzelnen SADC-Staaten sind daher sinnvoller Weise nur relativ zu anderen Staaten der Gemeinschaft zu bewerten. Diesem Ansatz widerspricht auch nicht die Einführung der Daten der Bundesrepublik Deutschland in diese Untersuchung, die lediglich einer vergleichenden Betrachtung im globalen Kontext dienen und nicht als Maßstab, an dem die Afrikaner zu messen wären. Auch die Einordnung des Gesamtblocks der SADC-Staaten in das globale Spektrum der Regierungs-Regime ist nur als Orientierung zu verstehen.

8.1. Einzelresultate – Demokratisierungsstand

Die Zusammenführung der summarischen Indizes der Abschnitte 2 - 7 ergibt eine eindeutige Demokratisierungsrangfolge der SADC-Staaten. Lediglich Sambia und Tansania lagen so eng bei einander, dass nur eine Auszählung aller Einzelindikatoren eine ausreichende Spreizung zwischen den beiden Staaten erbrachte[2].

[1] Dahl, Robert A., On Democracy, New Haven / London 2000, S.7.
[2] Bei dieser Auszählung erzielte Tansania 160 und Sambia 161 Punkte.

Den ersten Platz in dieser Rangfolge nimmt mit weitem Abstand zu den übrigen SADC-Staaten der Inselstaat Mauritius ein. Dieser Befund entspricht auch seiner allgemeinen, öffentlichen Wahrnehmung und seiner Bewertung in der Literatur. Botsuana wird hinsichtlich seiner Demokratisierung überwiegend ähnlich wie Mauritius beurteilt. Im vorliegenden Ranking jedoch erreicht Botsuana nur den vierten Platz hinter Südafrika und Namibia. Entscheidend wird die Einreihung Botsuanas von dem extremen Ergebnis des von der dortigen HIV/Aids-Situation beeinflussten Gesundheitsrankings bestimmt; doch auch die Gesamtbewertung der institutionellen Indikatoren rechtfertigen keine andere Einordnung als auf den vierten Platz.

Gesamtrangfolge der SADC-Staaten (Tab. 8/1)

	Rangf. 2	Rangf. 3	Rangf. 4	Rangf. 5	Rangf. 6	Rangf. 7	Rating-zahl	Ges.-Rangf.
Mauritius	1	1	1	1	4	1	9	**1**
Südafrika	2	3	1	2	4	10	22	**2**
Namibia	4	4	3	4	4	8	27	**3**
Botsuana	3	6	5	3	1	14	32	**4**
Lesotho	5	4	3	8	3	10	33	**5**
Malawi	9	1	9	13	1	2	35	**6**
Madagaskar	6	9	6	9	10	2	42	**7**
Mosambik	8	7	6	10	12	4	47	**8**
Swasiland	11	12	6	6	8	12	55	**9**
Angola	12	12	12	4	12	4	56	**10**
Tansania	7	10	11	11	11	7	57	**11**
Sambia	10	7	10	12	9	9	57	**12**
Simbabwe	13	10	12	7	7	13	62	**13**
D. R. Kongo	14	14	14	14	14	6	76	**14**

Die Republik Südafrika nimmt den zweiten Platz ein. In den Einzelrankings besetzt sie Plätze, die wiederum mit der Ausnahme des Gesundheitsranking sämtlich in der oberen Hälfte der Skala liegen. Als nächster Staat in der Gesamtrangfolge folgt Namibia. Ähnlich wie auch bei Südafrika und Botsuana ist dort das Politikfeld Gesundheit die wesentliche Schwachstelle, wenn auch geringer ausgeprägt als bei den beiden anderen Staaten. Die nachfolgenden Staaten Lesotho, Malawi, Madagaskar und Mosambik weisen deutliche Abstände zueinander auf. Die Einzelrangfolgen von Lesotho und Madagaskar enthalten wie die von Südafrika, Namibia und Botsuana je einen „Ausreißer“ in der Größenordnung von über vier Punkten zum Wert der Gesamt-Rangfolge auf. Auf Malawi entfallen drei dieser „Ausreißer“. Mosambik ist „Ausreißer-frei“. Mit Ausnahme von Malawi und Madagaskar sind alle „Ausreißer“ nach unten gerichtet und heben sich damit negativ von dem Mittelwert ab. Sie liegen bis auf Malawi bei allen Staaten auf dem Gebiet der Politikfeldindizes.

Mit gewissem Abstand zu den bisher genannten Staaten folgen eng bei einander liegend Swasiland, Angola, Tansania und Sambia in der Rangfolge. Unter ihnen weist Angola zwei „Ausreißer“ (nach oben gerichtet) auf, die ebenfalls Politikfelder betreffen. Den letzten Platz nimmt mit sehr deutlichem Abstand zu den übrigen SADC-Staaten der Bürgerkriegsstaat Demokratische Republik Kongo ein. Sowohl die institutionellen Indizes wie auch die Politikfeldindizes (Ausnahme Gesundheit) bedingen zwingend diese Einstufung. Die beiden anderen Staaten mit einer ebenfalls jüngeren Bürgerkriegsgeschichte, Mosambik und Angola, liegen zwar ebenfalls in der unteren Hälfte des Rankings (Platz 8 u.10), heben sich aber eindeutig von der D.R. Kongo ab. Beide Staaten haben ihren Demokratisierungsstand in der Nachbürgerkriegszeit signifikant verbessern können. Doch weisen die Einzelrankings noch erhebliche Differenzen untereinander auf, sodass insgesamt nur von partiellen Fortschritten auszugehen ist. Der vorletzte Platz im Ranking wird von Simbabwe eingenommen. Mit dieser Einordnung wird der Zustand eines Staates markiert, dessen Regierung von fast allen Beobachtern als ausgeprägt autoritär wahrgenommen wird. Mit Ausnahme der im Mittelfeld liegenden Armutsbekämpfung und Bildung sind die Ergebnisse seiner Einzelrankings im unteren Drittel angesiedelt.

Ein hervorzuhebendes Ergebnis dieser Untersuchung ist die Feststellung, dass die Abweichung unter den Politikfeldindizes innerhalb der einzelnen SADC-Staaten höher ist als die der institutionellen Indizes. Im Gegensatz zu den Politikfeldindizes, deren Indikatoren kurzfristiger politischer Einschätzungen und Handlungen unterliegen, spiegeln die institutionellen Indizes längerfristig oder auf Dauer angelegte, politische Wertebindungen wieder, die ihrer beabsichtigten Beständigkeit wegen untereinander weitgehend stimmig und kompatibel konzipiert sein müssen. Dabei sind die Institutionen der SADC-Staaten aus deren Sicht grundsätzlich demokratisch. Doch bei Betrachtung von außen weisen die Institutionen von Staat zu Staat erkennbare Unterschiede ihrer demokratischen Qualität auf.

8.2. Einzelresultate - Demokratisierungstrends

Die Indikatoren dieser Untersuchung beinhalten eine dynamische Komponente, mit der sich im Beobachtungsraum von 1994 bis 2004[3] Entwicklungstendenzen aufzeigen lassen (Tab. 8/2). Naturgemäß stellen die auf solchen Daten basierenden Tendenzen die Extrapolation vergangener Entwicklungen dar und sind entsprechend angreifbar. Diese Schwäche nimmt mit steigendem Betrachtungshorizont zu. Dennoch erlaubt die Analyse der zumindest kurzfristigen Demokratisierungstendenzen einen zusätzlichen Erkenntnisgewinn. Die Auswertung der einzelnen Indizes zeigt eine in der SADC ausgeglichene Konstellation von Staaten mit ansteigender und abfallender Demokratisierungstendenz. Die positiven Tendenzen sind ge-

[3] Bei Nicht-Verfügbarkeit von Daten zu diesen Zeitpunkten wurden die nächstmöglichen Zeiträume gewählt.

ringfügig stärker nach oben als die negativen nach unten gerichtet. Für zwei der SADC-Staaten (Madagaskar, Namibia) besteht eine ausgeglichene Entwicklung, d.h. negative und positive Tendenzen halten sich die Waage. Damit besteht für diese beiden Staaten kein Anlass zur Befürchtung einer kurzfristigen „Entdemokratisierung“ oder des weiteren Fortschreitens einer solchen Entwicklung. Gleichwohl steht dieser Zustand für den Stillstand ihres Demokratisierungsprozesses. Bei dem vor allem in Madagaskar vorhandenen Demokratisierungsrückstand ist deshalb ein ausgeglichener Status nur unwesentlich günstiger zu beurteilen als die in sechs SADC-Staaten (Swasiland, Botsuana, Sambia, D.R.Kongo, Simbabwe, Malawi) festgestellte, fallende Tendenz. Der Befund bedeutet für Simbabwe und Malawi, deren Demokratisierungsfortschritt im Gesamtranking (Tab. 8/1) ungünstig bzw. durchschnittlich beurteilt wurde, dass sie sich auf einem steilen „Entdemokratisierungs-Pfad“ befinden.

Betrachtung der Veränderungen (Zeitraum 1994 – 2004)[4] (Tab. 8/2)

Platz		Positive Entwicklung	Negative Entwicklung	Gesamt-Entwicklung
1	Mauritius	15	5	ansteigend
2	Mosambik	14	4	ansteigend
3	Lesotho	12	6	ansteigend
4	Angola	12	7	ansteigend
5	Tansania	12	8	ansteigend
6	Südafrika	10	9	ansteigend
7	Madagaskar	10	10	ausgeglichen
7	Namibia	10	10	ausgeglichen
9	Swasiland	8	10	abfallend
10	Botsuana	8	11	abfallend
11	D.R. Kongo	6	10	abfallend
12	Sambia	6	12	abfallend
13	Simbabwe	6	13	abfallend
14	Malawi	5	14	abfallend

Sechs SADC-Mitglieder (Mauritius, Mosambik, Lesotho, Angola, Tansania, Südafrika) zeigen eine nach oben gerichtete Tendenz. Mauritius mit der positivsten Tendenz und als Erstplatzierte im Gesamtranking vermittelt den Eindruck eines Staates, dessen Demokratisierung bereits beachtlich fortgeschritten ist und weiterhin zielgerichtet anhalten wird. Die positive Entwicklung der ehemaligen Bürgerkriegstaaten Mosambik und Angola mit der zweit- und viertstärksten positiven Veränderung hat teilweise methodische Gründe: Das niedrige Demokratisierungsniveau zu Beginn des Beobachtungszeitraumes wirkt sich naturgemäß bei der Anlage dieser Betrachtung sehr günstig aus. Dennoch zeigt die dargestellte Entwicklung,

[4] Die von Staat zu Staat leicht unterschiedliche Gesamtzahl der Trends ergibt sich aus neutralen Bewertungen einzelner Entwicklungen, die nicht gesondert vermerkt wurden.

dass beide Staaten seit dem Bürgerkrieg Demokratisierungs-Anstrengungen unternommen haben und dabei Fortschritte erzielen konnten.
Von besonderer Bedeutung für die Gesamtentwicklung in der SADC-Region ist wiederum Südafrika, das einen nur sehr leicht ansteigenden Trend aufweist. Auf dieser Basis sind dort zumindest auf kurze Sicht weniger Demokratisierungsfortschritte zu erwarten als vielmehr hemmender Stillstand.

8.3. Der „Blick über den Zaun" : Vergleichende Betrachtungen

Die Plausibilität der vorliegenden Untersuchung ist mit Studien vergleichbarer Zielsetzung nachzuweisen. Ähnliche oder stark abweichende Resultate lassen auf das Maß der Stimmigkeit der gewonnenen Resultate schließen. Dieser Nachweis soll mittels eines möglichst zeitgleichen Vergleiches geführt werden. Dazu werden zwei Teilbetrachtungen vorgenom-

Vergleich mit anderen Untersuchungen (institutionelle Betrachtung) (Tab. 8/3)

Rangf. dieser Unter-suchung (2006)	SADC-Staat	Bertelsmann Transformation Index 2006 (Status-Index)[1]	Weltbank Government Indicator (Govern. Effect.) 2005[2]	Polity IV Annual Polity Score 2003[3]	Zwischen-wert 1*
1	Mauritius	1 (15)	3 (72,2)	1 (+ 10)	5
2	Südafrika	2 (16)	1 (75,6)	2 (+ 9)	5
3	Namibia	4 (26)	4 (58,4)	6 (+ 6)	14
4	Botsuana	2 (16)	2 (74.6)	2 (+ 9)	6
5	Lesotho	k. A.	6 (46,9)	4 (+ 8)	15
6	Malawi	9 (77)	9 (25,8)	6 (+ 6)	24
7	Madagaskar	5 (40)	5 (50,7)	5 (+ 7)	15
8	Mosambik	8 (55)	7 (44,0)	6 (+ 6)	21
9	Swasiland	k. A.	10 (22,5)	13 (-9)	34,5
10	Angola	10 (104)	12 (17,7)	11 (- 3)	33
11	Tansania	8 (63)	8 (42,1)	9 (+ 2)	25
12	Sambia	7 (51)	11 (19,6)	10 (+ 1)	28
13	Simbabwe	11 (105)	13 (4,3)	12 (-7)	36
14	D. R. Kongo	12 (117)	14 (1,0)	14 (- 88)	40

[1] Bertelsmann Transformation Atlas 2006; [2]; World Bank, WGI 2006; [3] Polity IV Country Reports;
***** der fehlende Wert des BTI von Lesotho und Swasiland wird durch den Mittelwert der beiden anderen Werte der Tabelle ergänzt.

men, von denen eine überwiegend auf institutionelle Merkmale abzielt während der zweite Teilvergleich funktionale Kenndaten der einzelnen Staaten gegenüberstellt. Zwar decken sich die Untersuchungsziele der herangezogenen Indizes nicht vollständig mit denen der vorliegenden Untersuchung, doch ergänzen sie das Gesamtbild und ermöglichen eine breiter

fundierte Bewertung der Demokratisierungsrangfolge unter den untersuchten Staaten. Insgesamt gestattet dieser Vergleich damit einen Hinweis auf die Aussagekraft der Ergebnisse der Untersuchung dieser Arbeit.

Für den ersten Teilvergleich (Tab. 8/3) wurden der Bertelsmann Transformation Index BTI (Status-Index), der Weltbank *Government Indicator* (*Government Effectiveness*) und der *Polity-Index* der *Annual Polity Score* nach Jaggers und Gurr ausgewählt (Tab. 8/3). Für den

Vergleich mit anderen Untersuchungen (Politikgestaltung) (Tab. (8/4)

Ranking dieser Untersuchung (2006)	SADC-Staat	Bertelsmann Transformation Index 2006 (Management-Index)[1]	Weltbank Government Indicator (Pol.Stability) 2005[2]	Freedom House 2006 (Rang – Bew. PR, CL)[3]	Zwischenwert 2*
1	Mauritius	1 (1)	2 (77,8)	1 - free (1,1)	4
2	Südafrika	3 (11)	10 (41,5)	2 - free (1,2)	15
3	Namibia	6 (32)	3 (62,7)	3 - free (2,2)	12
4	Botsuana	2 (3)	1 (81,1)	3 - free (2,2)	6
5	Lesotho	k. A.	4 (57,1)	5 - free (2,3)	13,5
6	Malawi	9 (63)	6 (50,0)	9 - part. free (4,4)	24
7	Madagaskar	4 (25)	5 (51,9)	6 - part. free (3,3)	15
8	Mosambik	5 (29)	7 (47,2)	7- part. free (3,4)	19
9	Swasiland	k. A.	9 (44,3)	13 - not free (7,5)	33
10	Angola	10 (93)	12 (23,1)	12 – not free (6,5)	34
11	Tansania	7 (34)	11 (33,0)	7 - part. free (4,3)	25
12	Sambia	8 (43)	8 (45,3)	9 – part. free (4,4)	25
13	Simbabwe	12 (114)	13 (7,5)	14 - not free (7,6)	39
14	D. R. Kongo	11 (109)	14 (1,4)	11 - not free (6,6)	36

[1] Bertelsmann Transformation Atlas 2006; [2]; World Bank, WGI 2006 [3] Freedom in the World 2006;

*****der fehlende Wert des BTI von Lesotho und Swasiland wird durch den Mittelwert der beiden anderen Werte der Tabelle ergänzt.

zweiten Vergleich (Tab.8/4) wurden der Bertelsmann Transformation Index BTI (Status-Index), der Weltbank *Government Indicator* (*political stability/ no violence*) und die *Freedom House* Einschätzung herangezogen.

Die Zusammenführung beider Teilvergleiche (Tab. 8/5) zeigt ein vom Resultat dieser Arbeit geringfügig abweichendes Ergebnis. Bei Mauritius an der ersten, bei Simbabwe an der vorletzten und bei der D.R. Kongo an der letzten Stelle der Rangfolge besteht vollständige Übereinstimmung in den Vergleichen. Der größte Unterschied ergibt sich mit einer maximalen Abweichung von drei Punkten zwischen beiden Rangfolgen im Falle Swasilands und Tansanias. Bei diesen zwei Staaten stimmt zwar der Einzelindex *Political Stability* mit dem Ergebnis dieser Untersuchung überein, doch weichen die übrigen Ergebnisse unterschiedlich stark ab. Insgesamt ist eine durchschnittliche Differenz zwischen den Ergebnissen beider

Untersuchungen von 1,1 Punkten vorhanden und damit eine durchschnittliche prozentuale Abweichung von 7,1%.

Auswertung der Vergleiche (Tab. 8/5)

Rangf. dieser Untersuchung (2006)	SADC-Staat	Zwischenwert 1	Zwischenwert 2	Gesamt-Zwischenwert	Rangf. In Vergleich	Abweichung zwischen beiden Rangfolgen
1	Mauritius	5	4	9	1	0
2	Südafrika	5	15	20	3	+ 1
3	Namibia	14	12	26	4	+ 1
4	Botsuana	6	6	12	2	- 2
5	Lesotho	15	13,5	28,5	5	0
6	Malawi	24	24	48	7	+ 1
7	Madagaskar	15	15	30	6	- 1
8	Mosambik	21	19	50	8	0
9	Swasiland	34,5	33	67,5	12	+3
10	Angola	33	34	67	11	+1
11	Tansania	25	25	50	8	- 3
12	Sambia	28	25	53	10	- 2
13	Simbabwe	36	39	75	13	0
14	D. R. Kongo	40	36	76	14	0

Für Botsuana entspricht der zweite Platz in der Vergleichsplatzierung der günstigen Einschätzung der Demokratisierung des Staates in der Literatur und der Öffentlichkeit. Der Vergleich zeigt Botsuana um zwei Plätze höher angesiedelt als im Ergebnis dieser Untersuchung. Auch streuen die Einzelergebnisse des Vergleichs für Botsuana nur gering. Die größte Einzelabweichung ist im Falle der Einschätzung der politischen Stabilität Südafrikas durch die Weltbank festzustellen, die acht Punkte unter denen der Rangfolge dieser Arbeit liegt.
In der Gesamtschau zeigen die Vergleiche (Tab.8/3 u. 8/4) zwar keine vollständige Übereinstimmung mit den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung, doch war bei den unterschiedlichen Ansätzen und Zielsetzungen der Vergleichsindizes Deckungsgleichheit auch auszuschließen. Nichtsdestoweniger bewegen sich die Abweichungen (die im Übrigen auch zwischen den einzelnen Vergleichsindizes erkennbar sind) insgesamt in einem so engen Rahmen, dass die Aussagekraft der vorliegenden Untersuchung nicht kompromittiert wird.

8.4. Die SADC-Staaten in der globalen Demokratie-Reihenfolge

Ziel dieser Untersuchung war die Feststellung des Demokratisierungsstandes der SADC-Staaten in Relation zueinander. Die Untersuchung war damit ausdrücklich nicht auf eine globale Einordnung der SADC-Mitglieder angelegt. Doch wird der Demokratisierungsstand dieser Staaten insgesamt anschaulicher, wenn die SADC als Block der weltweiten Rangfolge zugeordnet wird. Eine solche Betrachtung wird durch einen Vergleich der beiden jeweils erst- und letztplatzierten Staaten der Gemeinschaft mit vergleichbaren Staaten außerhalb der SADC (Tab.8/6) ermöglicht. Als Vergleichsstaaten auf dem oberen Ende der Demokratisierungsskala dienen Estland und Südkorea. Beide Staaten gelten nach einer längeren Periode autoritärer Herrschaft zwar nicht als vollständig, jedoch weitgehend konsolidierte Demokratien. Auf dem unteren Ende der Skala werden Irak und Somalia in den Vergleich einbezogen – zwei Staaten mit ausgeprägten Demokratiedefiziten und mit internen, virulenten Konflikten sowie geringer staatlicher Leistungsfähigkeit. Die Fähigkeit und/oder Bereitschaft zur Demokratisierung ist in beiden Vergleichsstaaten sehr eingeschränkt.

Demokratisierung der SADC-Staaten in der Gesamtschau (Tab. (8/6)

	BTI Democracy-Status 2006[1]	**Political stability WB 2005[3]**	**Freedom House 2006[2]**	**Voice and Accountab. WB 2005[3]**	**BTI Management-Index 2006[1]**	**Polity IV Annual Polity Score 2003*;**
Estland	9,4	67,5	1,1 free	84,1	7,29	6
Südkorea	8,9	60,8	1.2 free	68,1	7,3	8
Mauritius	8,6	77,8	1,2 free	74,4	7,57	10
Südafrika	8,7	41,5	1,2 free	70,5	6,9	9
Simbabwe	4,0	7,5	7,6 not free	6,8	2,0	- 7
D.R. Kongo	2,6	1,4	6,6 not free	7,2	2,47	- 88 (Transition)
Irak	2,7	0,0	6,5 not free	9,2	k.A.	- 66 (Interruption)
Somalia	1,6	0,5	6,7 not free	1,9	1,6	- 77 (Interregnum)

[1] Bertelsmann Transformation Atlas 2006; [2] Freedom in the World 2006; [3] World Bank, WGI 2006; Polity-Score der Polity IV Country Reports.

Die ausgewählten Indizes des BTI, von *Freedom House*, der Weltbank und des Polity IV-Projektes zeigen eine hinreichend große Übereinstimmung zwischen Estland/ Südkorea und Mauritius/ Südafrika, um von einem etwa gleichen Demokratisierungsstand der vier Staaten auszugehen. Die deutlichen Abweichung der Werte der politischen Stabilität (WB) und im geringerem Maße des Wertes der Rechenschaftslegung (accountability) Südafrikas von denen der beiden Vergleichsstaaten (und Mauritius) unterstreichen den auch in der vorliegenden Studie festgestellten Abstand zwischen den beiden SADC-Staaten.
Übereinstimmung besteht ebenfalls beim Vergleich zwischen den Staaten Simbabwe/ D.R.Kongo und Irak/ Somalia. Die Indizes der beiden SADC-Staaten liegen gleichauf mit denen des Iraks und Somalias oder geringfügig darüber. Die Eckpunkte der Staatlichkeit in der SADC werden somit auf der einen Seite durch ein weitgehend konsolidiertes, demokrati-

sches Regime (Mauritius) und ein etwas geringer konsolidiertes (Südafrika) markiert, die sich auf der globalen Demokratisierungsskala etwa vergleichbar mit Estland und Südkorea einordnen. Auf dem anderen Ende der Skala steht die Demokratische Republik Kongo, die in der Rangfolge nur unwesentlich über Somalia liegt und weitgehend gleichauf mit dem Irak. Simbabwe ist nur unerheblich günstiger zu beurteilen als die beiden Vergleichsstaaten, die durch nahezu vollständiges Staatsversagen mit beginnender oder sogar fortgeschrittener Anarchie gekennzeichnet sind und deren Institutionen nicht in der Lage sind, die demokratischen Rechte ihrer Bürger zu gewährleisten. Das untere Ende der Demokratisierungsskala der SADC ist somit durch zwei Staaten gekennzeichnet, in denen der Demokratisierungsprozess entweder in rudimentären Anfängen steckt oder in denen der Entdemokratisierungsprozess bereits weit fortgeschritten ist.

8.5. Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse dieser Untersuchung und die Vergleiche mit weiteren Befunden belegen die Schlüssigkeit der gewählten Vorgehensweise. Die institutionellen Indizes „Institutionen“, „Politische Parteien“ und „Ethnizität“ sowie der Politikfeld-Indizes „Armutsbekämpfung“, „Bildung“ und „Gesundheit“ haben sich als geeignet erwiesen, den Stand der Demokratisierung von SADC-Staaten zu ermitteln. Der Zweck dieser Untersuchung, für diese Staaten eine Reihenfolge ihres Demokratisierungsstandes zu ermitteln, wurde mit plausiblem und verifizierbarem Resultat erreicht.

Der Vergleich der SADC-Staaten Mauritius, Südafrika, Simbabwe und D.R.Kongo mit vier Staaten außerhalb der Gemeinschaft hat die auffallende Spannweite der staatlichen Regime in der SADC-Region deutlich gemacht. Mauritius steht unangefochten und mit Abstand an der Spitze der Skala. Alle vorgenommenen Vergleiche bestätigen die fortgeschrittene, demokratische Konsolidierung des Inselstaates. So vorteilhaft sich dieser Demokratisierungsstand auf die Lebensverhältnisse der Mauritier auswirken kann, so wenig ist anzunehmen, dass von ihm positive Impulse auf die übrigen SADC-Staaten ausgehen. Die extreme, geographische Randlage, die kleine Bevölkerungszahl und der geringe außenpolitische Einfluss sprechen dagegen. Obwohl im Gesamtranking erstplatziert, weist Mauritius dennoch Demokratiedefizite auf, wenn auch auf einem deutlich niedrigerem Niveau als die übrigen SADC-Staaten. Zu den schwerwiegendsten Demokratie-Defiziten ist die Benachteiligung von Frauen in der Gesellschaft zu zählen, obgleich die Regierung mittlerweile Schritte zur Gleichstellung von Frauen eingeleitet hat. Dessen ungeachtet blieb die Quote der weiblichen Abgeordneten bei den Parlamentswahlen 2005 mit 17,1% deutlich unter dem unter den SADC-Staaten vereinbarten Ziel von 30%.

Weitaus stärkeren Einfluss als Mauritius könnte die zweitplatzierte Republik Südafrika auf die Stabilität und die Demokratisierung der SADC-Staaten nehmen. Doch trotz ihres zweiten Platz in der Rangfolge dieser Untersuchung deutet die nur gering ausgeprägte Demokratisierungstendenz (Tab.8/2) auf eine problembehaftete, demokratische Konsolidierung hin. Dieser Befund stützt nur sehr eingeschränkt die Ansicht, die Republik Südafrika habe das Stadium der demokratischen Konsolidierung bereits abgeschlossen und den Zustand einer stabilen Demokratie erreicht[5]. Vor allem die auf längere Sicht angelegte, dominante Stellung des *African National Congress* ANC sowie die Folgen erheblicher Defizite im Gesundheitswesen (um nur zwei ernste Defekte zu nennen) stützen eher die Befürchtung einer südafrikanischen „Entdemokratisierung" und geben Anlass zu einer zurückhaltenden Bewertung. Es ist fraglich, ob Südafrika unter diesen Voraussetzungen in der Lage ist, seinen Nachbarn Demokratisierungsimpulse zu vermitteln. So blieb Südafrika bei verschiedenen Anlässen (z.B. bei den Parlamentswahlen 2005 im Nachbarland Simbabwe), bei denen solche positiven Impulse förderlich gewesen wären, außenpolitisch untätig oder trat nicht als Fürsprecher der Demokratisierung in Erscheinung. Gleichwohl bleiben die politischen Verhältnisse in Südafrika maßgeblich für die gesamte Region. Positive wie negative Veränderungen strahlen aufgrund der vielseitigen grenzüberschreitenden Berührungspunkte zwangsläufig auf die Nachbarstaaten aus.

Als Hoffnungsträger im südlichen Afrika gelten ebenfalls Namibia und Botsuana. Beide Staaten werden in der vorliegenden Untersuchung günstig bewertet (3. u. 4. Platz). Gleichwohl sind in beiden Fällen Defizite auszumachen. Wie im Falle Südafrikas beherrschen auch dort dominante Parteien das politische System. In den beiden Staaten fand seit ihrer Unabhängigkeit kein Wechsel der Regierungspartei statt. Weder lässt die abfallende Entwicklungstendenz Botsuanas kurz- und mittelfristig substantielle Fortschritte bei seiner Demokratisierung erwarten, noch lässt die ausgeglichene Tendenz Namibias auf eine baldige Beschleunigung des inzwischen weitgehend stagnierenden Demokratisierungsprozesses hoffen. Die von der Demokratischen Republik Kongo eingenommene Schlussposition entspricht seiner Wahrnehmung in der Literatur als korrupter Staat mit politischen Fehlentwicklungen und geringer Rechtssicherheit. Mit der neuen Verfassung vom Februar 2006 und den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen vom 30.07.2006 (sowie der Präsidentschafts-Stichwahl am 29.10. 2006) eröffnet sich eine, wenn auch nicht überzubewertende Perspektive für demokratischen Fortschritt und Stabilisierung der politischen Verhältnisse. Durch seine dominante geostrategische Position in Zentralafrika, durch seinen Reichtum an Bodenschätzen und durch das damit verbundene Wirtschaftspotential fällt dem Land, ähnlich wie Südafrika, nor-

[5] Calland, Richard / Graham, Paul (Hrsg.), Democracy in the Time of Mbeki, Cape Town 2005, S.3.

mativ eine stabilisierende Funktion in der Region zu, die es jedoch zum Nachteil seiner Nachbarstaaten bisher nicht wahrnehmen konnte.

Swaziland und Simbabwe (9.u.13. Platz) sind stark autokratisch geprägt. Begrenzter Pluralismus sowie – besonders im Falle Simbabwes - Repression und Staatsterror kennzeichnen diese autoritären Regime. Die stark abfallende Entwicklung (und die „politisch inszenierte Selbstzerstörung“[6]) Simbabwes sowie die etwas geringer rückläufige Tendenz Swazilands lassen selbst kleinere Demokratisierungs-Fortschritte in naher oder weiterer Zukunft unwahrscheinlich erscheinen. Beide Staaten sind Beispiele für „Fassadendemokratien“. Demokratische Institutionen sind zwar vorhanden, aber sie werden ihrer demokratischen Zweckbestimmung entkleidet oder nicht zweckentsprechend genutzt.

Neben dem bevölkerungsarmen, aber überwiegend ethnisch homogen geltenden Botsuana bemüht sich insbesondere das ebenso kleine und ebenfalls ethnisch weitgehend homogene Swasiland um die Integration basisdemokratischer Elemente afrikanischen Ursprungs in sein politisches System. Es versucht, dadurch die Afrikanisierung von Demokratie zu befördern. Dabei geht es in Swasiland nur eingeschränkt (und auch im geringeren Maße als in Botsuana) um die Stärkung kollektiver zugunsten individueller Rechte – ein Vorgehen, das von seinen Befürwortern als Königsweg zu afrikanischer Demokratie betrachtet wird. Vielmehr soll das antiquierte, traditionelle System der absoluten Monarchie in Swasiland legitimiert werden. Eingeschränkt kann dieser Vorwurf auch auf Botsuana bezogen werden, wobei es dort auf die Legitimation des mit großer Machtfülle ausgestatteten Präsidialsystems zielt. Gemessen an der Vielzahl demokratischer Institutionen sind die durch die Afrikanisierung erreichten Veränderungen in beiden Fällen jedoch nur punktuell und marginal; insbesondere sind keine substantiellen Verbesserungen der demokratischen Qualität gegenüber anderen, solche Lösungen nicht-praktizierenden Staaten zu erkennen.

Die Entscheidungsträger in der SADC haben in gemeinsamen Grundsatzdokumenten stets auf die Einhaltung demokratischer Prinzipien hingewiesen. Doch fehlt die Einigung auf deutlich formulierte, verbindliche Standards (ähnlich dem *acquis communautaire* der EU) zur zielgerichteten Beschleunigung des Demokratisierungsprozesses in der Region, und die Staatengemeinschaft hat sich bisher als unfähig erwiesen, dem Anspruch auf Einhaltung demokratischer Grundsätze Geltung zu verschaffen. Vor allem fehlen der Gemeinschaft dazu geeignete und leistungsstarke institutionelle Elemente, ein gemeinsamer Wertekanon sowie auch der ausdrückliche und gemeinsame, politische Wille. Indes könnten die teilweise engen wirtschaftlichen Verflechtungen (z.B. Zoll- und Währungsunion) zwischen den Mitgliedern und der Zwang zu grenzüberschreitender Zusammenarbeit auf zahlreichen Politikfeldern die SADC wahrscheinlich mehr als andere afrikanische, überstaatliche Einrichtungen (wie z.B. die Afrikanische Union) in die Lage versetzen, den Demokratisierungsprozess in

[6] Tetzlaff, Rainer/ Jakubeit , Cord, Das nachkoloniale Afrika. Politik - Wirtschaft - Gesellschaft., Wiesbaden 2005, S. 145ff.

der Gemeinschaft voranzutreiben. Die ausgeglichene oder abfallende Demokratisierungstendenz in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten lässt jedoch auf kurze und mittlere Sicht lediglich in einzelnen SADC-Staaten punktuelle Demokratisierungsfortschritte erwarten.

8.6. Ausblick: „Afrika wird nur von den Afrikanern gerettet werden" [7]

Eine malawische Zeitung verglich kürzlich den Aufstieg der ehemals britischen Kolonie Singapur mit der wirtschaftlichen Entwicklung in den subsaharischen Staaten. Singapur wurde ein Jahr nach Malawi (1965) in die Unabhängigkeit entlassen und besitzt so gut wie keine natürlichen Ressourcen, konnte jedoch einen beispiellosen wirtschaftlichen Aufschwung bewerkstelligen. Der Artikel mündete in die Frage „*what is wrong with African Economics?* "[8]. Das Fazit war für die Afrikaner und vor allem für ihre Politiker desillusionierend. Indes ist der Stand der wirtschaftlichen Entwicklung nur ein Teil des Problems, wenn auch ein gewichtiger. Wirtschaftliche Unterentwicklung verbindet sich mit dem Rückstand auf zahlreichen politischen, gesellschaftlichen und sozialen Gebieten. So ist die Hoffnung auf Demokratisierungsfortschritt in der Subsahara auch immer an die Erwartung wirtschaftlichen Wachstums gebunden: Demokratie wird dort nicht zuletzt als Garant auskömmlicher Lebensverhältnisse verstanden. Bei dieser Betrachtungsweise ist die Suche nach der Klärung, warum unter allen Regionen der Welt gerade der afrikanische Kontinent am stärksten von Armut und ihren Auswirkungen betroffen ist, zwangsläufig an die Frage nach dem Demokratisierungsfortschritt gekoppelt. Die Frage, warum sich die sozialen Indikatoren in Afrika nicht in ähnlicher Weise wie in anderen Entwicklungsländern verbessert haben[9], ist nur unter Einbeziehung politischer und institutioneller Gesichtspunkte zu beantworten.

Trotz ungezählter Bemühungen wurde bisher eine eindeutige und allgemein akzeptierte Erklärung des subsaharischen Wirtschafts- und Demokratierückstandes nicht vorgelegt. Angesichts des Facettenreichtums der Problematik und der unterschiedlichen, auch ideologisch divergierenden Blickwinkel ist eine solche, überzeugende Erklärung schwer zu finden. Trotzdem erfordert der vielschichtige Charakter der Demokratie und speziell der in dieser Untersuchung unterstellte Zusammenhang zwischen Armut und Demokratisierung zumindest den Versuch einer Antwort auf diese Frage. Nichtsdestoweniger ist es offensichtlich, dass eine erneute Überlegung kaum eine vollständigere oder eindeutigere Klärung zeitigen kann. Bei dem Versuch einer Antwort soll jedoch ein Ansatz gewählt werden, der sich dieser Proble-

[7] Hans-Joachim Preuß, Generalsekretär der Deutschen Welthungerhilfe, in: politikerscreen.de v. 28.10.2005.
[8] *THE NATION* vom 24.02.2006, Blantyre/ Malawi.
[9] IMF, A better World for all: Progress towards the International Development Goals, 2000, zit. in: Sahn, David E./ Younger, Stephen D., Growth and Poverty Reduction in Sub-Saharan Africa: Macroeconomic Adjustment and Beyond, in: Journal of African Economies, Vol 13, Supplement 1:2004, S. i74, (in der Subsahara betrug z. B. 1999 das Pro-Kopf-Einkommen gerade zwei Prozent des entsprechenden Wertes in den Staaten des Nordens (der Regionen Europa, Nordamerika, Japan, Australien, Neuseeland).

matik aus überwiegend politikwissenschaftlicher Perspektive nähert und der damit vor allem politisch relevante Zusammenhänge beleuchtet.

Eine nicht nur unter Afrikanern weit verbreitete Sicht der Dinge macht vorrangig – und fast reflexartig – die europäische Kolonialherrschaft für die heutigen Missstände auf dem Kontinent verantwortlich. Unbestreitbar wirken sich die Lasten aus der Kolonialzeit vielerorts auch heute noch nachteilig auf die Staatstätigkeit und die Lebenslagen der Menschen aus. Doch mehren sich die Stimmen, die eine generelle Schuldzuweisung an die ehemaligen Kolonialherren für jedwede Fehlentwicklung in Afrika ablehnen. Angesichts einer nunmehr durchschnittlich 34 Jahre währenden Unabhängigkeit der SADC-Staaten (s. Tab 1/1) – darunter die D.R. Kongo, die bereits 1960 ihre Souveränität erhielt – ist es nicht nur vertretbar sondern auch zwingend geboten, gleichermaßen den Beitrag der Regierungen zur Entwicklung ihrer Staaten in die Betrachtung einzubeziehen. Der Vergleich zwischen dem Königreich Lesotho und der in unmittelbarer, geographischer Nachbarschaft gelegenen Republik Südafrika zeigt die stark eingeschränkte Plausibilität des Arguments der alleinigen, schädlichen kolonialen Einflussnahme: 2004 erreichte das Pro-Kopf-BNP in Lesotho, dem SADC-Staat (neben der krisengeschädigten D.R. Kongo) mit dem am längsten zurückliegenden Beginn der Unabhängigkeit (1966), nur 29 Prozent des Wertes von Südafrika (3.630 $/10.960PPP-$)[10]; in Südafrika fand der Wechsel des als Kolonialherrschaft empfundenen Regimes 1994 statt. Der Wert der Pro-Kopf-Entwicklungshilfe (*Official Development Aid* ODA) lag 2002/3 in Lesotho dreimal höher als der in Südafrika (43/14 $)[11]; der unterhalb der Armutsgrenze (> 1$/ Tag) lebende Bevölkerungsanteil erreichte im Durchschnitt der Jahre 1990-2000 in Lesotho einen über dreimal höheren Wert als in Südafrika (23,7%)[12]. Der Aussagewert dieser Vergleiche leidet unter dem engen Zuschnitt der gewählten Variablen, den unberücksichtigten, in beiden Staaten unterschiedlichen Rahmenbedingungen und der unsicheren Datenbasis aufgrund einer wahrscheinlich ungenügend erfassten Subsistenz- und Schattenwirtschaft. Dennoch zeigt die Gegenüberstellung der beiden Ländern zumindest partiell signifikante Unterschiede auf: Die Werte der drei gewählten Armuts- bzw. Wohlstandsinkatoren verhalten sich umgekehrt proportional zum „Unabhängigkeitsalter“ der betrachteten Staaten, d.h. zu dem Zeitraum seit Ende der Kolonialherrschaft. Somit belegt der Vergleich zumindest in der Tendenz, dass Kolonialherrschaft oder „weiße“ Fremdbestimmung den Entwicklungsrückstand nicht ausreichend begründen können.

Fremdbestimmung ist auch im Blickfeld, wenn die Globalisierung der Märkte als Ursache für ungenügendes wirtschaftliches Wachstum und damit für die anhaltende Armut in Afrika benannt wird. Mittlerweile gibt es keinen Staat in der Subsahara, der von der Globalisierung

[10] Weltbank, Weltentwicklungsbericht 2006.
[11] UNDP, Human Development Report 2004 u. 2005.
[12] Die Werte sind sind entnommen aus: The World Bank, African Development Indicators 2004, Washington D.C. 2004.

unberührt geblieben ist, wenn auch auf andere Weise wie beispielsweise in den westlichen Industrieländern oder Singapur. Zwei diametral entgegengesetzte Standpunkte haben sich bei der Beurteilung der Auswirkung von Globalisierung herausgebildet: die eine Ansicht, die Globalisierung als Bedrohung und Krise mit der Folge steigender Armut begreift - die andere, die in der Globalisierung eine Chance für die unterentwickelten Staaten sieht, den Anschluss an die Weltwirtschaft zu finden. In der wissenschaftlichen und in der zu diesem Thema weitaus umfangreicheren populärwissenschaftlichen Literatur sind Begründungen für beide Standpunkte zu finden. Als Schlussfolgerung aus den zahlreichen Argumenten des „Für und Wider" ist die Erkenntnis zu ziehen, dass der Globalisierungsprozess durchaus Gefahren für die unterentwickelten Staaten Afrikas (wie auch – in unterschiedlicher Weise - für die übrigen Staaten der Welt) bereithält; zwei Gründe sprechen jedoch dagegen, dass der Prozess zwangsläufig zu größerer wirtschaftliche Misere führt: „Der Globalisierungsprozess stellt auch die entwickelten Länder vor neue Anpassungsanforderungen (und vor neue Erfordernisse bei der demokratischen Steuerung der Angleichungsprozesse), so dass das Gesamtsystem einer Transformation unterworfen ist, die gegen die These einer bloßen Verfestigung alter Rollen angeführt werden muss. Darüber hinaus lassen die gesellschaftlichen Veränderungen im Globalisierungsprozess, die auf den Wegen der kommunikationstechnologischen Revolution möglich geworden sind, neue Perspektiven durchscheinen"[13].

Ein dritter Denkansatz stellt die durchschnittlich nur mit 11% am BIP der subsaharischen Staaten beteiligte Industrieproduktion und die damit zu geringe Industrialisierung auf dem Kontinent in den Vordergrund der Ursachenerforschung[14]. Dadurch würde der Weg zu erträglichen Einkommen und zur Armutsreduzierung in Afrika weitgehend verbaut. Doch ist mittlerweile unstrittig, dass mit zunehmender Industrialisierung in den Entwicklungsländern auch der daraus erwachsende Mehrwert abnimmt. Gleichzeitig hat eine ansteigende Geburtenrate dafür gesorgt, dass etwaiges Wirtschaftswachstum durch die Bevölkerungszunahme mehr als kompensiert wurde: zwischen 1980 und 1999 hat sich bei steigendem Einkommen aus industrieller Tätigkeit und verstärkter, industrieller Beschäftigung der Abstand der afrikanischen Durchschnitts-Pro-Kopf-Einkommen zu den entsprechenden Werten im Westen vergrößert. Lediglich drei Staaten der SADC (Botsuana, Mauritius und Mosambik) haben in den Jahren zwischen 1990 und 2002 nennenswerte Zuwächse beim durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP zu verzeichnen (s. Tab 5/1)[15]. Aus diesem Grund ist das Thema „Industrialisierung" von der Entwicklungs-Agenda der „internationalen Gemeinschaft" auch weitgehend verschwun-

[13] Frantz, Christiane, Entwicklung im Zeichen der Globalisierung - Chance oder Dilemma?, in: Frantz, Christiane/ Konegen, Norbert (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven in Asien und Afrika, Münster 2001, S. 60 ; (Klammerergänzung durch Verfasser).

[14] Hofmeier, Rolf/ Mehler, Andreas (Hrsg.):, Kleines Afrika-Lexikon. Politik Wirtschaft Kultur., München 2004, S. 135f (Abschn. Industrie).

[15] Im Fall von Botsuana und Mosambik sind diese Entwicklungen jedoch auf (unterschiedliche) externe Ursachen zurückzuführen.

den und wird von der Weltbank nur noch indirekt erwähnt[16]. Infolge dieser Erkenntnis wird statt einer vorrangigen Industriepolitik eine durch den Staat geförderte Integrierung der meist unabhängig von einander funktionierenden Einzelelemente der Volkswirtschaft befürwortet. So soll durch intensivere Abstimmung der urbanen mit der ländlichen Wirtschaft privater Verbrauch stimuliert und damit wirtschaftliches Wachstum erreicht werden[17].

Der Einfluss von internationalen Organisationen wie WB, IWF und WTO und internationalen Sponsoren von Entwicklungshilfe auf die politische und wirtschaftliche Entwicklung in der Subsahara ist nicht zu verkennen. Dennoch muss es die originäre Verantwortung der Regierungen bleiben, günstige politische Rahmenbedingungen zu gewährleisten. In diesem Kontext ist ein historischer Rückblick aufschlussreich. Er kann zur Erklärung des subsaharischen Entwicklungsrückstandes beitragen und den Ausgangspunkt für weitere Überlegungen bieten. Eine kürzlich veröffentliche Monographie zur Geschichte der Weltwirtschaft ordnet den afrikanischen Kontinent unter die Verlierer ein[18]. Die historiographische Arbeit untersucht über den Zeitraum der letzten sechs Jahrhunderte die Ursachen und Zusammenhänge für Aufstieg und Niedergang der Volkswirtschaften aller jemals ökonomisch bedeutenden und erfolgreichen Staaten, Reiche und Kulturen der Welt. Die Subsahara wird dabei in der Untersuchung nur selten erwähnt und mit einer Ausnahme dann nur als Lieferant von Rohstoffen oder im Zusammenhang mit dem Sklavenhandel. Gleichwohl haben in der Subsahara (regional) einflussreiche und erfolgreich handeltreibende Gemeinwesen bestanden. Doch sind sie, ohne prägende, zivilisatorische Spuren zu hinterlassen, von der Bühne verschwunden. Geographische Nachteile und ungünstige klimatische Verhältnisse erschweren in vielen Regionen des Kontinents die menschliche, politische und wirtschaftliche Entwicklung. Die Auswirkungen dieser Erschwernisse werden jedoch unterschiedlich beurteilt. In seiner Historiographie lehnt Landes es im Gegensatz zu anderen Auffassungen („Afrika – Fluch der Geographie, Tyrannei der Natur…“[19]) ab, Geographie und die daraus erwachsenden klimatischen Bedingungen grundsätzlich als etwas (den Wohlstand ausschließendes) Schicksalhaftes anzusehen; ihr Einfluss lässt sich beherrschen, wenn dies auch seinen Preis kostet[20]. Sachs kommt zu ähnlichen Schlüssen und hält diese geographisch bedingten Nachteile durch zusätzliche Investitionen für prinzipiell bezwingbar[21]. Ähnlich grundlegend wie die Beherrschung der natürlichen Umweltbedingungen ist für Landes die Aufgabe, den bis in die heutige Zeit reichenden instabilen Verhältnissen in der Subsahara durch „Gute Regierungsführung“ entgegenzuwirken: „In einer fragilen Welt ist gute Politik ein Garant des Gedeihens. In weiten Teilen der Welt, besonders aber in Afrika, gehen die Uhren vorwärts und rückwärts

[16] Wade, Robert Hunter, Failing States and Cumulative Causation in the World System, in: International Political Science Review, Vol 26 (2005) No. 1, S. 22.
[17] Ebenda, S.32.
[18] Landes, David S., Wohlstand und Armut der Nationen, Berlin 2002, S. 494.
[19] Überschrift eines Artikels von Grill, Bartholomäus in: Das Parlament v.01.03.2004.
[20] Landes, David S., Wohlstand und Armut der Nationen, Berlin 2002, S.31.
[21] Sachs, Jeffrey D., Das Ende der Armut, 2005, S.77.

zugleich“[22]. Noch einen weiteren Nachteil gilt es bei der Ursachenforschung zu berücksichtigen: Historisch gesehen gab es zwar nicht ausschließlich, doch überwiegend viele kleine und einfach strukturierte Gesellschaften, deren sinnvollste politische und wirtschaftliche Organisation die Dorf-Ebene darstellte. Dies verhinderte weitreichende strategische Entwürfe in Politik und Wirtschaft. Doch lässt diese Erklärung unberücksichtigt, dass neben diesen kleinen Einheiten die schon erwähnten, wirtschaftlich prosperierenden Imperien mit großer Ausdehnung wie im 15. -17. Jahrhundert das Reich Great Zimbabwe (oder Manhumutapa-Reich) bestanden, denen ebenfalls politische Nachhaltigkeit versagt geblieben ist.
Ohne einer monokausale Begründung für die vergleichsweise bescheidenen, politischen wie wirtschaftlichen Erfolge in der Subsahara Vorschub zu leisten und ohne die durchaus vorhandenen positiven Entwicklungen auszublenden, kann bei aller Vorsicht sowie nach Betrachtung aller in der Diskussion genannten, möglichen Ursachen für die vorherrschende afrikanische Demokratisierungs- und Armutsmisere nicht verdrängt werden, dass es in der Geschichte Afrikas generell an innovativer, vorausschauender, planvoller sowie nachhaltiger Politik gemangelt hat und bis in die Gegenwart noch mangelt: „*The fact that, after more than four decades of independence, the vast majority of the population in southern Africa and indeed in sub-Saharan Africa, live in conditions of absolute or relative poverty, should be enough to demonstrate that governance, democracy and development have been severely compromised over these years*“[23]. Die Schwäche staatlicher Institutionen, die politische Instabilität in der Subsahara sowie das Unvermögen der afrikanischen Staaten, sich als Akteur in das internationale System (und Märkte) zu integrieren und zielgerichteten, nutzbringenden Gebrauch von der gewährten Entwicklungshilfe zu machen, haben erheblich zu ihrer Unterentwicklung, ihrer Armut und dem Rückstand bei ihrer Demokratisierung beigetragen. Oder anders ausgedrückt: zwar bedürfen die ärmsten Länder in Afrika mehr als andere der (Entwicklungs-)Hilfe, doch werden sie gleichzeitig auch am schlechtesten regiert[24]. Andere Beobachter legen den Schwerpunkt neben der „guten Regierungsführung“auf die Steigerung des Humankapitals: „*Without access for all Africans to education and health services, growth will be low and inequitable. Africa lags behind on both counts, even compared to other countries with similar income levels*”[25]. Doch auch die daraus resultierenden Forderungen sind ohne „gute Regierungsführung” nicht zu erfüllen: erst „eine kompetentere Politik (strukturelle Anpassung) kann/ wird Afrika auf die Wachstumsschiene zurückbringen“[26].

[22]Landes, David S., Wohlstand und Armut der Nationen, Berlin 2002, S.509.
[23] Mhone,Guy/ Edigheji, Omano, Economic Liberalisation, governance and development in southern Africa in the era of globalisation, in: Landsberg;Chris/ Mackay, Shaun (ed.), Southern Africa Post-Apartheid? The Search for Democratic Governance, Kapstadt 2004, S. 152.
[24] ohne Angabe des Verfassers, Development - Recasting the case for aid, in: The Economist, January 22nd 2005, S. 68.
[25] Sahn, David E./ Younger, Stephen D., Growth and Poverty Reduction in Sub-Saharan Africa: Macroeconomic Adjustment and Beyond, in: Journal of African Economies, Vol 13, Supplement 1:2004, S. i74.
[26] Landes, David S., Wohlstand und Armut der Nationen, Berlin 2002, S. 509.

Unbestreitbar ist der hohe wirtschaftliche Standard im Westen erst nach einer Jahrhunderte anhaltenden Entwicklung erreicht worden. Doch rechtfertigt diese Erkenntnis nur bedingt den Appell, auch Afrika müsse entsprechend Zeit zugestanden werden. Das Umfeld der Entwicklung hat sich grundlegend geändert: Während in Europa der wirtschaftliche Wachstumsprozess der Industrialisierung weitgehend vor der Demokratisierung stattfand, sind in der Subsahara beide Entwicklungen zeitlich parallel voranzutreiben. Die Gleichzeitigkeit dieser Prozesse und die drastischen Veränderungen der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Volkswirtschaften steigern die Ansprüche an die Leistungsfähigkeit der Regierungen, denen angesichts der inzwischen vorherrschenden Verhältnisse nur wenig Zeit zum Handeln bleibt. Demokratie-Entwicklung wie auch wirtschaftliches Wachstum verlangen politische Stabilität, die vor allem auf guter Regierungsführung beruht. Damit führt an der von dem Weltwährungsfond, der *New Partnership for Africa's Development* NEPAD und anderen Organisationen stark propagierten *Good Governance* kein Weg vorbei. Doch die Voraussetzungen dafür sind aus unterschiedlichen Gründen bisher vielerorts in Afrika vernachlässigt worden. Entsprechend zeitaufwendig wird sich der Aufholprozess gestalten. Auch muss sowohl die erforderliche, fachliche Kompetenz als auch die Bereitschaft der Regierungen zu solchem zielgerichteten Agieren von Staat zu Staat unterschiedlich eingeschätzt werden. Fremde Unterstützung ist auf vielen Feldern unbestreitbar unverzichtbar. Doch ist Demokratie letztlich nicht von außen zu implantieren. Eigenständiges und eigenverantwortliches Regierungshandeln *ist* eine *conditio sine qua non* und durch keine andere Intervention zu ersetzen. Vor diesem Hintergrund sind ungeachtet verständlichen Wunschdenkens und positiver Einzelbeispiele keine flächendeckenden, zügigen Entwicklungs- und Demokratisierungsfortschritte zu erwarten. Auch Rückschritte sind nicht völlig auszuschließen. Dennoch dürfen ebenso wenig die in der Subsahara vorhandenen, positiven Trends ignoriert werden. Auch ist Afrika kein monolithischer Kontinent. Bedauerlicher Weise sind bisher positive Demokratisierungstrends - zumindest in der SADC – nur in kleineren oder kleinsten Staaten auszumachen (Ziff.8.1). Deren außenpolitischer Einfluss ist begrenzt, und an ihre Fähigkeit, beispielgebend für die Nachbarstaaten der Region zu wirken, sind keine zu hohen Erwartungen zu knüpfen. Gleichwohl widersprechen diese positiven Trends einem vorbehaltlosen Afro-Pessimismus. Das Nebeneinander von ermutigenden und eher betrüblichen Befunden lassen Afrika weiterhin als einen Kontinent erscheinen, dessen politische Zukunft sich derzeit seriösen Prognosen verschließt.

Literaturverzeichnis

Allgemein

Abromeit, Heidrun, Die Messbarkeit von Demokratie: Zur Relevanz des Kontexts, in: Politische Vierteljahresschrift, 45. Jg. (2004) Heft 1, S. 73 – 93.

Ake, Claude, The unique case of African democracy, in: International Affairs, 69/ 2 (1993), S. 203 – 233.

Ake, Claude, Democacy and Development in Africa, Washington, D.C. 1996.

Alao, Abiodun/ Olonisakin, Funmi, Post Cold War Africa: Ethnicity, Ethnic Conflict and Security, in: Oyebado, Abebayo/ Alao, Abiodun (Hrsg.), Africa after the Cold War. Changing Perspectives on Security, Trenton, Ohio/ Asmara/ Eritrea 1998.

Alemann, Ulrich von, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2000.

Alexander, Neville, Südafrika. Der Weg von der Apartheid zur Demokratie., München 2001.

Ansprenger, Franz, Politische Geschichte Afrikas im 20. Jahrhundert, 3. Auflage, München 1999.

Ansprenger, Franz, Geschichte Afrikas, 2. Auflage, München 2004.

Baratta, Mario von (Hrsg.), Der Fischer Weltalmanach 1999, Frankfurt/Main 1998.

Basedau, Matthias, Artikel "Botswana", in: Hofmeier, Rolf/ Mehler, Andreas, Afrika. Jahrbuch 2002. Politik , Wirtschaft und Gesellschaft in Afrika südlich der Sahara., Opladen 2003.

Basedau, Matthias, Erfolgsbedingungen von Demokratien im subsaharischen Afrika. Ein systematischer Vergleich ausgewählter Länder, Opladen 2003.

Bayart, Jean-Francois, Finishing with the Idea of the Third World: The Concept of the Political Trajectory, in: Manor, James, Rethinking Third World Politics, London/ New York 1991.

Bayart, Jean-Francois, The State in Africa: The Politics of the Belly, London/ New York 1993.

Böhler, Katja/ Hoeren, Jürgen (Hrsg.), Afrika. Mythos und Zukunft, Bonn 2003.

Botha, C.B., A historical Perspective on, and an Analysis of the Evolution of Democratic Practices in Africa., in: Hunter, Jannie/ Lombard, Hristo (Hrsg.):, Multi-Party Democracy, Civil Society and Economic Transformation in Southern Africa. Papers from the 14th Southern African Universities Social Science Conference, November 1991, Windhoek 1992.

Breytenbach, Willie, Development and Democracy and the Development of Democracy in the SADC Region, in: Hansohm, Dirk/ Peters-Berries,Christian/ Breytenbach, Willie/ Meyns, Peter, Monitoring Regional Integration in Southern Africa Yearbook, Volume 1, Windhoek 2001.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ Konzepte - The challenge of Africa. Cornerstones of a strategic African policy, Bonn 2002.

Calland, Richard / Graham, Paul (Hrsg.), Democracy in the Time of Mbeki, Cape Town 2005.

Carothers, Thomas, The End of the Transition Paradigm, in: Journal of Democracy, 13 (2002) 1, S. 5-21.

Cheru, Fantu, African Renaissance. Roadmaps to the Challenge of Globalisation, London 2002.

Chhiba, Natashia, The Southern African Development Community: An Overview, in: South African Institute of International Affairs (Hrsg.), South African Yearbook of International Affairs, Johannesburg 2003.
Clapham, Christopher, Third World Politics, London 1985.
Collier, David/ Levitsky, Steven, Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research, in: Helen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper No 230, Notre Dame 1996.
Dahl, Robert A., Polyarchy. Participation and Opposition, New Haven/London 1971.
Dahl, Robert A., Democracy and its Critics, New Haven/ London 1989.
Dahl, Robert A., On Democracy, New Haven / London 2000.
Dale, Richard, Botswana's Search for Autonomy in Southern Africa, Westport, CT/London 1995.
De Bruijn, M./ van Dijk, R,/ Foken,D. (Hrsg.), Mobile Africa. Changing Patterns of Movement in Africa and beyond, Leiden 2001.
De Zeeuw, Jeroen/ Kumar, Krishna (Hrsg.), Promoting Democracy in Postconflict Societies, Boulder/ London 2006.
Decalo, Samuel, The Process, Prospects and Constraints of Democratization Africa, in: African Affairs, Vol.91(1992), S. 7-35.
Diamond, Larry, Class Formation in the Swollen African State, in: Journal of Modern African Studies, Vol. 25 (1987) No.4,S. 574 – 596.
Diamond, Larry, Roots of Failure, Seeds of Hope, in: Diamond, Larry/ Linz, Juan J./ Lipset, Martin Seymour (Hrsg.), Democracy in Developing Countries. Volume Two : Africa, Boulder/London 1988.
Diamond, Larry, Roots of Failure, Seeds of Hope, in: Diamond, Larry/ Linz, Juan J./ Lipset, Martin Seymour (Hrsg.), Democracy in Developing Countries. Vol. 2: Africa, Boulder/London 1988.
Diamond, Larry/ Linz, Juan/ Lipset, Semour M.(Hrsg.), Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy, Boulder/ London 1990.
Diamond, Larry, Toward Democratic Consolidation, in: Journal of Democracy, Vol. 5 (1994) no 3, S. 4 – 17.
Diamond, Larry, Introduction: In Search of Consolidation, in: Diamond, Larry/Plattner, Marc F./ Yun-han Chu,/ Hung-mao Tien (Hrsg.), Consolidating the Third Wave Democracies, Baltimore/ London 1997.
Diamond, Larry, Introduction, in: Diamond, Larry/ Plattner, Marc F. (Hrsg.), Democratization in Africa, Baltimore/ London 1999.
Diamond, Larry, Promoting Real Reform in Africa, in: Gyimah-Boadi, E.(ed.), Democratic Reform in Africa. The Quality of Progress, Boulder/Colorado 2004.
Diamond, Larry/ Linz, Juan/ Lipset, Semour M.(Hrsg.), Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy, Boulder/ London 1990.
Düsing, Sandra, Demokratieentwicklung und Strategien des Nationbuilding im südlichen Afrika: ein vergleichender Blick auf Botswana und Namibia, in: Frantz, Christiane/ Konegen, Norbert (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven in Asien und Afrika, Münster 2001.

Emminghaus, Christoph/ Nord, Antonie, Möglichkeiten und Grenzen der Messung von nicht konsolidierten Demokratien - Zur Aussagekraft globaler Demokratiemessung über politische Systeme in Afrika., in: Lauth, H.-J./ Pickel, G./ Welzel,Ch. (Hrsg.), Demokratiemessung, Wiesbaden 2000.
Joseph, Richard, Africa, 1990: From Apertura to Closure, in: Diamond, Larry/ Plattner, Marc F. (Hrsg.), Democratization in Africa, Baltimore/ London 1999.
Erdmann, Gero, Democracy, Culture and Tradition. On the Problem of Precolonial Rule in the African Debate on Democracy.(Nachdruck einer Veröffentlichung in der Reihe "Focus Africa" des Instituts für Afrikakunde), Harare 1998.
Erdmann, Gero, Democracy, Culture and Tradition. On the Problem of Precolonial Rule in the African Debate on Democracy.(KAS Occasional Papers), Harare 2000.
Europäische Kommission, Jahresbericht 2003 über die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und die Außenhilfe im Jahr 2002, Brüssel 2003.
Foweraker, Joe/ Krznaric, Roman, Differentiating the democratic performance of the West, in: European Journal of Political Research, Vol. 42 (2003), S. 313 – 340.
Fuchs, Dieter, Konzept und Messung von Demokratie. Eine Replik auf Heidrun Abromeit, in: Politische Vierteljahresschrift, 45. Jg. (2004) Heft 1, S. 94 – 106.
Gasa, Nombonisi, Southern Africa, Ten years after Apartheid. The Quest for Democratic Governance, Kapstadt 2004.
Glaeßner, Gert-Joachim, Von der Kommunismusforschung zur vergleichenden Transitionsforschung, in: Berg-Schlosser,Dirk/ Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.), Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch, 3. Auflage, Opladen 1997.
Global Coalition for Africa, Political Committee, Document Consolidation of Democracy, Maputo 1997.
Good, Kenneth, Realising Democracy and Legitimacy in Southern Africa, Pretoria 2004.
Halbach, Axel J., Namibia. Wirtschaft, Politik, Gesellschaft nach zehn Jahren Unabhängigkeit, Windhoek/ München/ Bonn 2000.
Hartmann, Jürgen, Vergleichende Regierungslehre, in: Berg-Schlosser, Dirk/ Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.), Vergleichende Politikwissenschaft. . Ein einführendes Studienhandbuch, Opladen 1997.
Hartmann, Jürgen, Vergleichende Politikwissenschaft, Frankfurt/ New York 1995.
Haynes, Jeff, Religion and Democratization in Africa, in: Democratization, Vol.11 (2004) 4, S. 66 – 87.
Hofmeier, Rolf/ Mehler, Andreas (Hrsg.):, Kleines Afrika-Lexikon. Politik Wirtschaft Kultur., München 2004.
Horowitz, Donald L., A Democratic South Africa?, Berkely 1991.
Huntington, Samuel P., "The United States", in: Michel, J./ Huntington, S.P./ Watanuki,J. (Hrsg.):, Crisis of Democracy, New York 1975.
Huntington, Samuel P., The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, Norman/ London 1991.
Huntington, Samuel P., Democracy for the Long Haul, in: Journal of Democracy, Vol. 7(1996) No 2.
IDEA, State of Democracy: Trends from the Pilot Countries (URL http://www. idea.int/documents/sod 2004).
Iliffe, John, A Modern History of Tanganyika, Cambride 1979.

InWent, Landeskundliche Informationsseiten Namibia, URL http://www.dse.de/lis/namibia/seite4.htm 2004.
Jakobeit, Cord / Weiland, Heribert (Hrsg.), Das "Afrika-Memorandum" und seine Kritiker. Eine Dokumentation, Hamburg 2002.
Johnson R.W., Botswana: Success breeds its own problems, in: Focus, 30 (2003), S. 28 – 31.
Joseph, Richard, Africa, 1990: From Apertura to Closure, in: Diamond, Larry/ Plattner, Marc F. (Hrsg.), Democratization in Africa, Baltimore/ London 1999.
Kabemba, Claude(ed.), From Military Rule to Multiparty Democray. Political Reforms and challenges in Lesotho(EISA-Research report No 2), Johannesburg 2003.
Kabemba, Claude, Swaziland's struggle with political Liberalisation (EISA Research Report No 3), Johannesburg 2004.
Kabou, Axelle, Weder arm noch ohnmächtig. Eine Streitschrift gegen schwarze Eliten und weiße Helfer., 2. Aufl., Basel 2001.
Kandelu, Vezera Bob, Democracy in Namibia: Wind of Change or Withering Breeze?, in: O'Malley, Padraig (Hrsg.):, Southern Africa: The People's Voices. Perspectives on Democracy., Kapstadt 1999.
Kaußen, Stephan, Von der Apartheid zur Demokratie. Die Politische Transformation Südafrikas, Wiesbaden 2003.
Kelsen, Hans, Vom Wesen und Wert der Demokratie (Reprint), Aalen 1981.
Keulder, Christiaan, Progress towards Consolidated Democracy in Namibia. IPPR Workingpaper No 1, Windhoek 2003.
Klimm, Ernst/ Schneider , Karl-Günther/ Hatten, Sigrid von, Das südliche Afrika. Bd. II. Namibia - Botswana, Darmstadt 1994.
Lagos, Marta, A Road with no Return? in: Journal of Democracy, Vol. 14 No 2, S. 172.
Lauth, Hans-J./ Pickel, Gert / Welzel,Christian, Grundfragen, Probleme und Perspektiven der Demokratiemessung, in: Lauth, Hans-Joachim u.a., Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich.
Lauth, Mechthild, Föderalismus in Südafrika, in: Gärtner, Peter(Hrsg.), Staatlichkeit im Epochenbruch. Antworten aus der Perspektive des Südens und Ostens, Hamburg 2001.
Legum, Colin, Africa's "Second Liberation"., in: Third World Reports, Oktober 1990, S. 1.
Leonard, David K./ Straus, Scott, Africa's Stalled Development. International Causes & Cures, Boulder/ London 2003.
Linz, Juan J., Totalitäre und autoritäre Regime, in: Krämer, Raimund (Hrsg.), Totalitäre und autoritäre Regime, Berlin 2000.
Linz, Juan J./ Stepan, Alfred, Toward Consolidated Democracies, in: Diamond, Larry/ Plattner, Marc F./ Yun-han Chu/ Hung-mao Tien (Hrsg.):, Consolidating the Third Wave Democracies., Baltimore/London 1997.
Lipset, Seymour Martin, Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, in: The American Political Science Review, Vol 53 (1959), S. 69 – 105.
Lipset, Seymour Martin., Political Man, London 1976 (reprint).
Lipset, Seymour Martin, Consensus and Conflict. Essays in Political Sociology., New Brunswick/ London 1985.

Mabe, Jacob E. (Hrsg.), Das Kleine Afrika-Lexikon. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Bonn 2004.
Mair, Stefan/ Sithole, Masipula, Blocked Democracies in Africa. Case Study Zimbabwe, Harare 2002.
Mattes, Robert/ Thiel, Hermann, Consolidation and Public Opinion in South Africa, in: Diamond, Larry/ Makumbe, John Mw, Democracy and Development in Zimbabwe, Harare 1998.
Mamdani, M., Clinton and Museveni had a Secret Agenda? What was the Trip all about? in: The Monitor, 10. 04. 1998.
Mariam, Berhane G., Challenges to Democratic and Economic Transition in Ethiopia, Kenya and Sudan (Dissertation), Oldenburd/ O. 2002.
Mattes, R./ Davids, D./ Africa, C., Views of Democracy in South Africa and in the Region, Kapstadt 2000.
Mattes, Robert/ Thiel, Hermann, Consolidation and Public Opinion in South Africa, in: Diamond, Larry/ Plattner Marc F. (Hrsg.), Democratization in Africa, Baltimore/ London 1999.
Mazula, Brazao, Mozambique: The Challenge of Democratization, in: Gyimah-Boadi, E. (Hrsg.), Democratic Reform in Africa. The Quality of Progress, Boulder/ London 2004.
Marx, Christoph, Geschichte Afrikas. Von 1800 bis zur Gegenwart, Paderborn 2004.
Melber, Henning, Liberation and Democracy: Cases from Southern Africa, in: Journal of Contemporary African Studies, Vol. 21 (2003) No. 2, S.149 – 153.
Merkel, Wolfgang, "Eingebettete" und defekte Demokratien: Theorie und Empirie, in: Offe, Claus (Hrsg.), Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt/ New York 2003.
Merkel, Wolfgang/ Puhle, Hans-Jürgen/ Croissant, Aurel/ Eicher, Claudia/ Thiery, Peter, Defekte Demokratie. Band 1: Theorie, Opladen 2003.
Molutsi, Patrick P., Botswana: The Path to Democracy and Development, in: Gymah-Boadi, E., Democratic Reform in Africa. The Quality of Progress., Boulder/ London 2004.
Monga, Célestin, Eight Problems With African Politics, in: Diamond, Larry/ Plattner, Marc F. (Hrsg.), Democratization in Africa, Baltimore/ London 1999.
Michalon, Thierry, Sieben Säulen für Afrika, in: Le Monde Diplomatique, v. 12. 12. 2003.
NEPAD, The New Partnership For Africa's Development, Abuja/ Nigeria 2001.
NEPAD, Declaration on Democracy, Political Economic And Corporate Governance, 2002
Plattner Marc F. (Hrsg.), Democratization in Africa, Baltimore/ London 1999.
Moerup, Louise, Danish Institute for International Studies Report 2004:3, Kopenhagen 2004.
Van Dijk, Han/ Foeken, Dick/ vanTil, Population mobility in Africa: An overview, in: De Bruijn, M./ van Dijk, R,/ Foken,D. (Hrsg.), Mobile Africa. Changing Patterns of Movement in Africa and beyond, Leiden 2001.
Naßmacher, Hiltrud, Politikwissenschaft., 5, München 2004.
Nohlen, Dieter/ Schulze, Rainer-Olaf/ Schüttemeyer, Suzanne S. (Hrsg,.):, Lexikon der Politik, Bd. 7 Politische Begriffe., München 1998.
Nyerere, Julius K., The African and Democracy, in: Nyerere, Julius K.(Hrsg.):, Freedom and Unity. A Selection from Writings and Speeches 1952-65., London/ Nairobi/ Daressalaam/ Ibadan 1967.
Offe, Claus, Einleitung - Reformbedarf und Reformoptionen der Demokratie, in: Offe, Claus (Hrsg.), Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt/ New York 2003.

Olson, James S., The peoples of Africa. An Ethnohistorical Dictionary, Westport, Conn./ London 1996.
Rawls, John, Politischer Liberalismus, Frankfurt/ M 1998.
Röhrich, Wilfried, Die Politischen Systeme der Welt, München 2001.
Rose, Richard/ Mishler, William/ Haerpfer, Christian, Democracy and its Alternatives. Understanding Post-Communist Societies, Baltimore 1998.
Rule, Stephen/ Mapetla, Ntsoaki (Hrsg.), Lesotho 2000. Public Perceptions and Perspectives., Pretoria 2001.
SADC, Towards the Southern African Development Community, A Declaration by the Heads of State or Government of Southern African States, in: SADC, Declaration, Treaty and Protocol of the Southern African Development Community, Gaborone 1993.
SADC, Consolidated Text of the Treaty of the Southern African Development Community, as amended, Gaborone 2003.
Salih, Mohamed, African Democracies & African Politics, London/Sterling, VA 2001.
Sartori, Giovanni, Demokratietheorie, Darmstadt 1997.
Schatten, Fritz, Im Kerker des Négrisme, in: Hamburger Bildungsserver, Afrika: Ein Kontinent im Abseits, URL http://www.hamburger-bildungsserver.de/ethno/ruanda/ruanda-213.html 1998.
Schmidt, Manfred G., Demokratietheorien. Eine Einführung., 2. Auflage, Opladen 1997.
Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C, Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München / Wien 2003.
Sen, Armartya, Development as Freedom, Oxford 1999.
Spelten, Angelika, Instrumente zur Erfassung von Konflikt- und Krisenpotentialen in Partnerländern der Entwicklungspolitik, Bonn 1999.
Stiftung Entwicklung und Frieden, Globale Trends 2002. Fakten, Analysen, Prognosen, (Hauchler, Ingomar/ Messner, Dirk/ Nuschler, Franz (Hrsg.)), Frankfurt/Main 2001.
Stiftung Entwicklung und Frieden, Globale Trends 2004/ 2005. Fakten, Analysen, Prognosen, (Hauchler, Ingomar/ Messner, Dirk/ Nuschler, Franz (Hrsg.)), Frankfurt/ Main 2003.
Temelli, Sinan York, Demokratisierung im subsharischen Afrika, Formen und Faktoren einer politischen Landkarte, Münster 1999.
Tetzlaff, Rainer/ Jakubeit, Cord, Das nachkoloniale Afrika. Politik - Wirtschaft - Gesellschaft., Wiesbaden 2005.
Thomson, Alex, An Introduction to African Politics, London/ New York 2000.
Tiruneh, Gizachew, Democratic Development in Botswana and Tunisia: A Comparitive Analysis, in: Journal of Contemporary African Studies, Vol. 22 (2004) No. 1.
Welzel, Christian, Modernisierung und Partizipation: Kontroversen und Befunde zur Partizipationsthese, in: Fuchs, Dieter / Roller, Edeltraut/ Weßels, Bernhard (Hrsg.), Bürger und Demokratie in Ost und West. Studien zur politischen Kultur und zum politischen Prozess. Festschrift für Hans-Dieter Klingemann, Wiesbaden 2002
UN General Assembly, Resolution 217 A (III) vom 10.12.1948.
UN General Assembly, Convention on the Rights of the Child (resolution 44/25 of 20 November 1989)., New York 1989.
Ungenannt, How to make Africa smile. A survey of sub-Saharan Africa, in: The Economist, 17.01.2004, S. 3 – 16.

Young, Crawford, Africa: An Interim Balance Sheet, in: Diamond, Larry/ Plattner, Marc F., Democratization in Africa, Baltimore / London 1999.

Institutionen

Afrobarometer, Briefing Paper No. 9 (Democracy and Electoral Alternation: Evolving African Attitudes), April 2004.
Afrobarometer, Briefing Paper No. 1 (Key Findings on Public Opinion in Africa), April 2002.
Alence, Rod, Political institutions and developmental governance in sub-Saharan Africa, in: Journal of Modern African Studies, Vol. 42 (2004) No.2, 163 – 187.
Auswärtiges Amt (Bundesrepublik Deutschland), Länderinformation Tansania - Staatsaufbau, URL. http://www.auswaertiges-amt.de.
Beichelt, Timm, Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen, Opladen 2001.
Benz, Arthur, Demokratiereform durch Föderalisierung?, in: Offe, Claus (Hrsg.), Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt/ New York 2002.
Berg-Schlosser, Dirk/ Stammen Theo, Einführung in die Politikwissenschaft, München 2003.
Berg-Schlosser/ Müller-Rommel(Hrsg.):, Vergleichende Politikwissenschaft, Opladen 1997.
Betz, Joachim, Der Prozess der Verfassungsgebung und die Grenzen von Verfassungen in Länder der Dritten Welt. Einführung, in: Betz, Joachim (Hrsg.), Verfassungsgebung in der Dritten Welt, Hamburg 1997.
Bos, Ellen/ Schmidt, Siegmar, Politisierte Ethnizität und Verfassungsstaat in Schwarzafrika, in: Betz, Joachim (Hrsg.), Verfassungsgebung in der dritten Welt, Hamburg 1997.
Botschaft von Botsuana in Japan, Traditional Government and Social Order, URL: http:// www.botswana embassy.org.jp/culture/body2_1 htlm. Std. 10.08.04.
Bratton, Michael, Second Elections in Africa, in: Diamond, Larry/ Plattner Marc F. (Hrsg.), Democratization in Africa, Baltimore/ London 1999.
Bukurura, Sufian Hermed, Essays on Constitutionalism and the Administration of Justice in Namibia 1990-2002, Windhoek 2002.
Bukurura, Sufian Hermed, Zwischen Befreiungskampf und Verfassungsrecht: Namibia und Simbabwe, in: Melber, Henning (Hrsg.), Namibia. Grenzen nachkolonialer Emanzipation, Frankfurt am Main 2003.
Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 5, 85/198.
Burja, Abdalla/ Buthelezi, Sipho, Leadership, Civil Society and Democratization in Africa, Addis Ababa 2002.
Castiglione, Dario, The Political Theory of the Constitution, in: Betz, Joachim, Verfassungsgebung in der Dritten Welt, Hamburg 1997.
Clapham, Christopher, Africa and the International System. The Politics of State Survival, Cambridge 1996.
Weiland, Heribert, Verfassungen und Verfassungsgrenzen in der Dritten Welt: Der Fall Namibia, in: Betz, Joachim, Verfassungsgebung in der Dritten Welt, Hamburg 1997.

Chhiba, Natashia, The Southern African Development Community: An Overview, in: South African Institute of International Affairs (Hrsg.), South African Yearbook of International Affairs, Johannesburg 2003.
Cliffe, Lionel, From "African Renaissance" to Re-empowering Chiefs, in: Review of African Political Economy, Vol 31 No 100 (2004), S. 354 – 356.
Dahl, Robert A., Thinking about Democratic Constitutions: Conclusions from Democratic Experience, in: Shapiro, I./ Hardin R. (Hrsg.), Political Order, New York 1996.
Decalo, Samuel, Towards Understanding the Sources of Stable Civilian Rule in Africa: 1960-1990, in: Journal of Contemporary African Studies, Vol.10 (1991) No. 1, S.66 – 83.
Decalo, Samuel, The Stable Minority: Civilian Rule in Africa, 1960-1990, Gainesville, Fla/ London 1998.
Deegenaar, J., The Myth of a South African nation, (Beitrag zur Conference on Ethnicity, Identity and nationalism in South Africa), Pretoria 1991.
Diescho, Joseph, Government and Opposition in Post-Independence Namibia: Perception And Performance, Windhoek 1996.
Döhring, Karl, Die Verfassung von Namibia, in: Europäische Grundrechte -Zeitschrift, 1990.
du Toit, Pierre, Statebuilding and Democracy in Southern Africa., Pretoria 1995.
Duverger, Maurice, A New Political System Model: Semi-Presidential Government, in: European Journal of Political Research, Heft 8 (1980), S. 165 – 187.
Ejobowah, John Boye, Liberal Multiculturalism & and Institutional Instability, in: Berman, Bruce/ Eyoh, Dickson/ Kymlicka,Will (Hrsg.), Ethnicity & Democracy in Africa, Oxford/ Athens, Oh. 2004.
Ekeh, Peter, Individual's Basic Security Needs & the Limits of Democracy in Africa, in: Berman, Bruce/ Eyoh, Dickson/ Kymlicka,Will (Hrsg.), Ethnicity & Democracy in Africa, Oxford/ Athens,Oh 2004.
Elazar, Daniel J., Federal Systems of the World, London/New York 1991.
Erasmus, Gerhard, The Constitution: Its Impact on Namibian Statehood and Politics, in: Keulder, Christiaan (Hrsg.), State, Society and Democracy, Windhoek 2000.
Fengler, Wolfgang, Konfliktformationen und Zukunftsperspektiven der tanzanischen Union, Hamburg 1997.
Forrest, Bernhard J., Namibia's Post-Apartheid Regional Institutions: The Founding Year, Rochester N.Y. 1998.
Freedom House, Freedom in the World 2003. Country Report Congo, Democratic Republic of (Kinshasa), URL:http:// www.freedomhouse.org.
Göhler, Gerhard, Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden 1994.
Götz, Klaus H., Regierung und Verwaltung, in: Helms, Ludger/ Jun, Uwe (Hrsg,), Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung, Frankfurt/ New York 2004.
Good, Kenneth, Presidential succession in Botswana: No model for Africa, Gaborone 2005.
Graham, Paul/ Meyer, Roelf (Ed.), In Conversation. The Civil Society Conference, Pretoria/ Cape Town 2001.

Gyimah-Boadi, E., Civil Society in Africa, in: Diamond, Larry/Plattner, Marc F,/Yuan-han, Chu/ Hung-mao, Tien(Hrsg.), Consolidating the Third Wave Democracies, Themes and Perspectives, Baltimore/London 1997.
Gyimah-Boadi, E., The Rebirth of African Liberalism, in: Diamond, Larry/ Plattner Marc F. (Hrsg.), Democratization in Africa, Baltimore/ London 1999.
Gyimah-Boadi, E., Africa: The Quality of Political Reform, in: Gyimah-Boadi, E.(Hrsg.), Democratic Reform in Africa. The Quality of Progress, Bolder/ New York 2004.
Haas, Christoph M., Sein oder nicht sein: Bikameralismus und die Funktion Zweiter Kammern., in: Riescher, Gisela/ Ruß, Sabine/ Haas, Christopher M (Hrsg.), Zweite Kammern, München/ Wien 2000.
Hartmann, Christof, Was bleibt vom Staat? Auswirkungen der Globalisierung in Afrika, in: Gärtner, Peter (Hrsg.), Staatlichkeit im Epochenbruch? Antworten aus der Perspektive des Südens und Ostens, Hamburg 2001.
Hartmann, Christof, Local elections and local government in southern Africa, in: africa spectrum, Vol. 39 (2004) No. 2, S. 223 – 248.
Heller, Hermann, Rechtsstaat oder Diktatur?, Tübingen 1930.
Helms, Ludger/ Jun, Uwe (Hrsg.), Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die Politikwissenschaftliche Institutionenforschung, Frankfurt/ Main 2004.
Hinz, Manfrd O./ Amoo, Sam K./ van Wyk,, David(Hrsg.), 10 years of Namibian nationhood. Proceedings of the conference Ten Years of Namibian Nationhood 11-13 September 2000, Windhoek, Namibia, Kapstadt 2002.
Holm, John D./ Molutsi Patrick P., State--Society Relations in Botswana: Beginning Liberalization, in: Hyden, Goran/ Bratton, Michael(Hrsg.), Governance and Politics in Africa, Boulder/ London 1992.
Hunter, Justine, Government and Opposition in contemporary Namibia: Analysis and Recommendation.Working Paper (Draft), Windhoek 2003.
idasa, Parliamentary Reforms in Africa, URL http://www.idasa.org.za, Juli 2004.
IDEA, Towards sustainable Democratic Institutions in Southern Africa (Conference Report), Gaborone 2000.
Independent Electoral Commission, Botswana, Voter Apathy Report, Gaborone 2002.
Institut für Föderalismus, Universität Fribourg, Konferenz-Bericht "Federalism and Decentralisation in Africa: The multicultural challenge", Fribourg/Schweiz 1997.
Joireman, Sandra, Inherited legal Systems and effective rule of law: Africa and the colonial legacy, in: Journal of Modern African Studies, Vol. 39/4 (2001), S. 571 – 598.
Joseph, Richard, Africa: States in Crisis, in: Journal of Democracy, Vol. 14 (2003)/ 3, S. 158 -170.
Kabemba, Claude, Elections and Democracy in Zambia, Johannesburg 2004.
Kanyongolo, Edge (IFES), State of the Judiciary Rerport: Malawi 2003, Washington D.C. 2004.
Keulder, Christiaan, Traditional Authorities And Regional Councils in Southern Namibia, Windhoek 1997.
Keulder, Christiaan, Traditional Leaders, in: Keulder, Christiaan (Hrsg.), State, Society And Democracy. A Reader in Namibian Politics, Windhoek 2000.
Keulder, Christiaan, Voting Behaviour in Namibia, in: Christiaan Keulder (Hrsg.), State, Society And Democracy: A Reader in Namibian Politics, Windhoek 2000.

Keulder, Christiaan/ van Zyl, Deon/ Breu, Laura, Calculating Optimal Assembly Size: Namibia in Comparative Perspective (IPPR-Briefing Paper No. 28), Windhoek 2004.
Keulder, Christiaan/ Wiese, Tania, Public Perceptions on Corruption in Namibia (IPPR Briefing Paper No 19), Windhoek 2003.
Khoza, Reuel J., The Institutional Structures that Should Underpin the African Renaissance, in: Makgoba, Malegapuru William, African Renaissance. The New Struggle, Sandton,S.A./ Kapstadt 1999.
Maundeni, Zibani, Majority rule, life presidency and factional politics, in: Edge, W.A./Lekorwe, M.H. (Hrsg.):, Botswana. Politics and Society, Pretoria 1998.
Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W, Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt a.M. 1995.
Kiesswetter, Antje, Die Verfassungsentwicklung in Namibia, in: Schriften zum Staats- und Völkerrecht, Heft 51 (1993).
Kingdom of Lesotho, The Constitution of Lesotho.
Kingdom of Swaziland, Draft Constitution (Stand Mai 05).
Kymlicka,Will, Nation-Building & Minority Rights: Comparing Africa & the West, in: Berman, Bruce/ Eyoh, Dickson/ Kymlicka, Will (Hrsg.), Ethnicity & Democracy in Africa, Athens 2004.
Lambach, Daniel, Staatszerfall im postkolonialen Afrika, Marburg 2000.
Landsberg, Chris, Southern African governance ten years after apartheid, in: Landsberg, Chris/ Mackay, Shaun(Hrsg.), Southern Africa Post-Apartheid? The Search for Democratic Governance, Kapstadt 2004.
Landsberg, Chris/ Mackay, Shaun (ed.), Southern Africa Post-Apartheid? The Search for democratic Governance, URL http://www.nimd.nl/uploadpublications/2004/questfordemocraticgovernance.pdf 2004.
Lange, Rolf, Südafrika auf dem Weg zur Demokratie. Föderalismus als Option der Konsolidierung?, Münster 1998.
Laufer, Heinz/ Münch, Ursula, Artikel "Föderalismus", in: Holtmann, Everhard (Hrsg.), Politik-Lexikon, München/ Wien 2000.
Lehner, Franz/ Widmaier, Ulrich, Vergleichende Regierungslehre, Opladen 2002.
Leibholz, Gerhard, Volk, Nation und Staat im 20. Jahrhundert, in: BMVG - Innere Führung (Hrsg.), Schicksalsfragen der Gegenwart. Handbuch Politisch-Historischer Bildung Bd.I, Tübingen 1957.
Lijphart, Arend, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries, New Haven /London 1984.
Link, Christoph, Artikel "Verfassungsstaat", in: Herzog, Roman/ Kunst, Herrmann /Schlaich, Klaus/ Schneemelcher, Wilhelm (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon Bd II, 3. Auflage, Stuttgart 1987.
Luckham, Robin, The Military, Militarisation and Democratisation in Africa: A Survey of Literature and Issues, in: Hutchful, Eboe/ Bathily, Abdoulaye(Hrsg.), The Military and Militarism in Africa, Dakar 1998.
Maritz, C.J./Coetze, C.J.:, Wahlen in afrikanischen Stammes-Gesellschaften., Bonn 1986.
Masterton, Grant E.T., Governance Quality and Government Commitment to the NEPAD African Peer Review Mechanism (EISA Research Report No 5), Johannesburg 2004.

Matlosa, Khabele, Military Rule and Withdrawl fromm Power: The Case of Lesotho, in: Hutchful, Eboe/ Bathily, Abdoulaye(Hrsg.), The Military and Militarism in Africa, Dakar 1998.
Matlosa, Khabele, Electoral Systems and Political Stability in Southern Africa. Paper prepared for the Training Workshop on Election Observation hosted by SADC Parliamentary Forum, Windhoek 2000.
Medard, Jean-Francois, The Historical Trajectories of the Ivorian and Kenyan States, in: Manor, James, Rethinking Third World Politics, London/ New York 1991.
Meinhard, Heiko, Politische Transition und Demokratisierung in Malawi, Hamburg 1997.
Meinhardt, Heiko, Die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Malawi: Kontinuität oder Aufbruch? in: africa spectrum, 39 (2004) 3, S.449-458.
Melber, Henning (Hrsg.), Namibia.Grenzen nachkolonialer Emanzipation, Frankfurt/ Main 2003.
Meyns, Peter, Artikel "Neopatrimonialismus", in: Mabe, Jacob E. (Hrsg.), Das kleine Afrika-Lexikon. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Stuttgart 2002.
Molomo, Mpho G., The Political Process. Does multi-partism persist due to the lack of a strong opposition? in: Southern Africa, Vol. 3, No. 8 /1990, S. 6 – 9.
Molomo, Mpho G., Democratic Governance in Botswana., Gaborone 2000.
Molomo, Mpho G., Civil-Military Relations in Botswana's Developmental State., in: African Studies Quarterly (online URL. Http://web.africa.ufl.edu/asq/v5/v5i12a3.htm), Vol 5/3 (2002).
Molomo, Mpho G., Political Parties and Democratic Governance in Botswana, in: Salih, Mohamed M.A.(Hrsg.):, African Political Parties. Evolution, Institutionalisation and Governance, London 2003.
Molomo, Mpho G., The Need for Electoral Reform in Botswana, in: African Journal on Conflict Resolution, Vol. 4 (2004) Heft 2, S. 55 -77.
Molutsi, Patrick P., Political Parties and Democracy in Botswana, in: Southern Africa, Vol.3, No. 8 / 1990, S. 3 – 5.
Mzizi, Joshua, The Quest for democratic governance in a post-apartheid southern Africa, in: Landsberg, Chris/ Mackay; Shaun, Southern Africa Post-Apartheid? The Search for Democratic Governance, Cape Town 2004.
Namandje, S., Integration of former fighters into the Namibian Defence Force: A contributing factor to prevailing peace and unity in Namibia over the past ten years., in: Hinz, Manfred O./Amoo, Sam K./ van Wyk, Dawid, 10 years of Namibian nationhood. Proceedings of the conference Ten years of Namibian Nationhood 11 - 13 September 2000, Windhoek, Namibia, Windhoek 2000.
Ndulo, Muna, Democratic Governance and the Roots of Conflict in Africa, in: Giannakos, S.A., Ethnic Conflict. Religion, Identity and Politics, Athens/ Ohio 2002.
Nohlen, Dieter, Wahlsysteme, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Kleines Lexikon der Politik, München 2001.
Nord, Antonie, Die Legitimation der Demokratie im südlichen Afrika. Eine Vergleichende Analyse politischer Einstellungen in Namibia und Botsuana, Münster 2004.
Nzongola-Ntalaja, Georges/Lee, MagaretC (Hrsg.), The State and Democracy in Africa, Trenton NJ. 1997.
Oberreuter, Heinrich, Verfassung, in: Helms, Ludger/ Jun, Uwe (Hrsg.), Politische Theorie und Regierungslehre, Frankfurt/ Main / New York 2004.
Obinger, Herbert, Politik und Wirtschaftswachstum. Ein internationaler Vergleich, Wiesbaden 2004.

Ostheimer Andrea E., Mozambique's tainted Parliamentary and presidential elections (December 2004), in: africa spectrum, 40 (2005) 1, S.125-137.
Pampallis, John, Building a Nation, in: Indicator South Africa, Vol 12 (1995)/ 3, S. 23 – 28.
Pennings, Paul, Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies (Paper to be presented at the Workshop "Parlamentary Control of the Executive" 14 - 19. 04. 2000), URL http:// www. Scw. Vu.nl/~ pennings 10.12. 03.
Pitcher, Anne M., Conditions, Commitment and the Politics of Restructuring in Africa, in: Comparative Politics, Vol. 36 (2004)/ 4, S. 379 -398.
Ranger, T., The Invention of Tradition in Colonial Africa, in: Ranger, T./ Hobsbawn, E. (Hrsg.), The Invention of Tradition, Cambridge 1983.
Reilly, Benjamin, Electoral Systems for Divided Societies, in: Journal of Democracy, Vol 13 (2002)/ 2, S. 156 – 170.
Republic of Botswana, Constitution of Botswana, Gaborone 1966.
Republic of Botswana. Botswana Parliament - Research, Information and Public Relation Division, The Road to Botswana Parliament. Botswana General Elections 1965 - 1999, Gaborone 2002.
Republic of Botswana. Clerk to the National Assembly, Proceedings in Parliament, Gaborone ohne Datum.
Republic of Namibia, The Constitution of Namibia.
Republic of Namibia, Electoral Act (Act No. 24 of 1992) (EA/1992).
Republic of Namibia, Traditional Authorities Act 2000 (Act No 25 of 2000 of the Parliament).
Republic of Namibia - Ministry of Regional and Local Government and Housing, Manual for Local Authority Councillors in Namibia, Windhoek 2003.
Republic of Namibia, Ministry of Regional, Local Government and Housing, Decentralization in Namibia. Situation Analysis, Windhoek 1998.
Republic of South Africa, Constitution.
Reynolds, Andrew, The Importance of Electoral System and Constitutional Design to the New Democracies of Southern Africa. Presented at the Thirty-Seventh Annual Meeting of the African Studies Association., Toronto 1994.
Rondinelli, Dennis/ Nellis, John/ Cheema, Shabbir G., Decentralization in Developing Countries (World Bank Staff Working Paper No 581), Washington, D.C. 1984.
Rösch, Paul-Gerhardt, Der Prozess der Strukturanpassung in Tansania, Hamburg 1995.
SADC, 2002 Lesotho National Assembly Election Observation Report, Windhoek 2002.
Sartori, Giovanni, Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, New York 1997.
Schmidt, Siegmar, Is small Beautiful? The Significance of Decentralisation and Local Self- Government in the Context of Recent Processes of Democratisation in Africa, in: Hofmeister, Wilhelm/ Scholz, Ingo, Traditional and Contemporary Forms of Local Participation and Self-Government in Africa, Johannesburg 1997.
Shabalala, Sipho, The capacity of states in southern Africa to develop and govern their countries, in: Landsberg, Chris/ Mackay, Shaun, Southern Africa Post-Apartheid? The Search For Democratic Governance, Kapstadt 2004.

Sebudubudu, David/ Osei-Hwedie, Bertha, Democratic Consolidation in SADC - Botswana's 2004 Election (EISA Research Report No 11), Johannesburg 2005.
Siaroff, Alan, Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction, in: European Journal of Political Research, Vol. 42 (2003), S. 287 – 312.
Sippel, Harald/ Wanitzek, Ulricke, Absatz "Recht", in: Mabe, Jacob E. (Hrsg.), Das Kleine Afrika-Lexikon, Bonn 2004.
Sithole, Masipula, Zimbabwe's Electoral Experience: Towards Election 2000 and Beyond., in: O'Malley, Padraig (Hrsg.):, Southern Africa: The People's Voices. Perspectives on Democracy., Kapstadt 1999.
Southern African Institute for Policy Studies (SARIPS), SADC Regional Human Development Report 2000. Challenges & Opportunities for Regional Integration., Harare 2000.
Swaziland Government, The Draft Constitution of the Kingdom of Swaziland.
Taylor, Ian, As Good as It Gets? Botswana's "Democratic Development", in: Journal of Contemporary African Studies, Vol. 21 (2003) No. 2, S. 215 – 229.
Tomuschat, Christian, Die Verfassung Namibias, in: Vereinte Nationen, Heft 3/1990.
Tordoff, William, Government and politics in Africa, 4, Bloomington/Indiana 2002.
UN Security Council, Resolution 1309 (2000) (on the situation concerning Western Sahara), New York 25. 07.2000.
Van Dijk, Han/ Foeken, Dick/ vanTil, Population mobility in Africa: An overview, in: De Bruijn, M./ van Dijk, R,/ Foken,D. (Hrsg.), Mobile Africa. Changing Patterns of Movement in Africa and beyond, Leiden 2001.
Vanhanen, Tatu (Hrsg.), Strategies of Democratization, Washington/ Philadelphia/ London 1992.
Vanhanen, Tatu, A New Dataset Compared with Alternative Measurements of Democracy, in: Lauth, Hans-Joachim/ Pickel, Gert/ Welzel, Christian (Hrsg.), Demokratiemessung, Wiesbaden 2000.
Vanhanen, Tatu (Hrsg.), Democratization. A comparative analysis of 170 countries, London/ New York 2003.
Wade, Robert Hunter, Failing States and Cumulative Causation in the World System, in: International Political Science Review, Vol 26 (2005) No. 1, S. 17-36.
Weiland, Heribert, Verfassungen und Verfassungsgrenzen in der Dritten Welt: Der Fall Namibia, in: Betz, Joachim, Verfassungsgebung in der Dritten Welt, Hamburg 1997.
Welzel, Christian, Modernisierung und Partizipation: Kontroversen und Befunde zur Partizipationsthese, in: Fuchs, Dieter / Roller, Edeltraut/ Weßels, Bernhard (Hrsg.), Bürger und Demokratie in Ost und West. Studien zur politischen Kultur und zum politischen Prozess. Festschrift für Hans-Dieter Klingemann, Wiesbaden 2002.
Keulder, Christiaan/Wiese, Tania, Public Perceptions on Corruption in Namibia (IPPR Briefing Paper No 19), Windhoek 2003.
Wiese, Tania, Bringing down the house? Bicameralism in the Namibian legislature (IPPR Briefing Paper No. 23), Windhoek 2003.
World Bank Institute (Kaufmann, Daniel/ Kraay, Aart/ Mastruzzi, Massimo), Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002 (Draft), Washington, D.C. 2003.

Wunsch, James S., Refounding the African state and local self-governance: the neglected foundation., in: Journal of Modern African Studies, Vol. 38/3 (2000), S. 487 – 509.
Zeleza, Tiyambe Paul, Rethinking Africa's Globalization. Volume 1: The Intellectual Challenges, Trenton,N.J./ Asmara/ Eritrea 2003.
Zippelius, Reinhold, Allgemeine Staatslehre, München 1991.

Parteien

BNF, The Social Democratic Programme Of The Botswana National Front (BNF), in Molepole/Botsuana, verabschiedet durch den Parteitag 1995.
Bogaards, Matthijs, Counting Parties and identifying dominant party systems in Africa, in: Eurpoean Journal of Political Research, Vol. 43 (2004), S. 173 – 197.
de Walle, Niclas van, Presidentialism and clientelism in Africa's emerging party systems, in: Journal of Modern African Studies, Vol. 41 Heft 2 (2003), S. 296-321.
Diamond, Larry/ Gunther, Richard (Hrsg.):, Political Parties and Democracy, Baltimore / London 2001.
Emminghaus, Christoph, Politische Parteien und ihre Funktionen in afrikanischen Demokratien. Analysekonzept und empirische Befunde zu Botswana und Namibia, in: africa spectrum, 37. Jhrg. 2002/3, S. 287.
Emminghaus, Christoph, Politische Parteien im Demokratisierungsprozess. Struktur und Funktion afrikanischer Parteiensysteme, Opladen 2003.
Erdmann, Gero, Zur Typologie politischer Parteien in Afrika., in: afrika spectrum, 37. Jhrg. Heft 3 (2002), S. 259-283.
Gunther, Richard/ Diamond, Larry:, Types and Functions of Parties, in: Diamond, Larry/ Gunther, Richard (Hrsg.):, Political Parties and Democracy, Baltimore/ London 2001.
Hodgkin, Thomas, African Political Parties, London 1961.
Katz, Richard S./ Mair, Peter, The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three faces of Party Organization, in: American Review of Politics, Vol. 14 (1993), S. 593 – 617.
Kirchheimer, Otto, Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: PVS, Jhrg. 6 (1965), S. 20-41.
Laakso, Markku / Taagepera, Rein, "Effective" Number of Parties. A Measure with Application to West Europe, in: Comparitive Political Studies, Vol. 12 No. 1 (1979), S. 3 – 27.
Lehmbruch, Gerhard, Parteiensysteme, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Bd.4, 7. Auflage, Freiburg/Basel/Wien 1988.
Lipset, Seymour M./ Rokkan, Stein, Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments. An Introduction, in: Lipset, Seymour M./ Rokkan, Stein (Hrsg.), Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives, New York/ London 1967.
Lodge, Tom u.a. (Hrsg.):, Compendium of Election in Southern Africa, Johannesburg 2002.
Lodge, Tom, How Political Parties Finance Electoral Campaigning in Southern Africa., in: Journal of African Elections, Vol. 1, No. 1/2001, S. 53 – 60.
Luther, Kurt Richard / Deschouwer, Kris, Party Elites in Divided Societies. Political Parties in Consociational Democracy, London/ New York 1999.

Matlosa, Khabele, Political Parties And Democratisation In The Southern Development Community Region: The Weakest Link? (EISA Research Report No 15), Johannesburg 2006.
Naßmacher, Hiltrud, Parteiensysteme und Parteifinanzen in West-Europa, in: Zeitschrift für Politik, 51.Jg. 1/2004, S. 28 – 51.
Naßmacher, Karl-Heinz, Political Parties, Funding and Democracy, Stockholm 2003.
Pennings, Paul, The utility of party and institutional indicators of Change in consociational democracies, in: Luther, Kurt Richard/ Deschouwer, Kris (Hrsg.), Party Elites in Divided Societies. Political parties in consociational democracy, London/ New York 1999.
Pottie, David, Party Finance and the Politics of Money in Southern Africa, in: Journal of Contemporary African Studies, Vol. 21 No. 1 (2003), S. 5 – 26.
Reif, Karlheinz, Vergleichende Parteien- und Verbändeforschung., in: Berg-Schlosser, Dirk/ Müller-Rommel, Ferdinand:, Vergleichende Politikwissenschaft, Opladen 1997.
Salih, Mohamed (Hrsg.), African Political Parties. Evolution, Institutionalisation and Governance, London 2003.
Sartori, Giovanni, Parties and Party Systems. A framework for analysis, Cambridge 1976.
Sartori, Giovanni, Parties and Party Systems. A framework for analysis, Cambridge 1979.
Scheuner, Ulrich, Die Verfassung der Bundesrepublik. Ein staatliche Neuanfang, in: BMVg - Innere Führung (Hrsg.), Schicksalsfragen der Gegenwart. Handbuch Politisch-Historischer Bildung. Bd II, Tübingen 1957.
Schlichte, Klaus, Was Kommt nach dem Staatsverfall? Gewaltordnungen in Uganda seit 1986, in: africa spectrum, 40 (2005) 1, S. 83-113.
Schüttemeyer, Suzanne S., Abschnitt "Opposition", in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Kleines Lexikon der Politik, München 2001.
Southall,Roger, The "Dominant Party Debate" in South Africa, in: africa spectrum, 40 (2005) 1, S. 61-82.
Tetzlaff, Rainer, Zur Renaissance der politischen Parteien und Parteienforschung in Afrika, in: afrika spektrum, Heft 3/2002, S. 238 – 267.
USAID - Office of Democracy and Governance, Money in Politics Handbook: A Guide To Increasing Transparency in Emerging Democracies, Washington D.C. 2003.
Wiesendal, Elmar, Parteien und Demokratie. Eine soziologische Analyse paradigmatischer Ansätze der Parteienforschung., Opladen 1980.

Ethnizität

Alagoa, E.J., Oral tradition and oral history in Africa, in: Falola, Tojin (Hrsg.), African Historiography. Essays in honour of Jacob Ade Ajayi, Harlow/ Essex 1993.
Bannon, Alicia/ Miguel, Edward/Posner, Daniel N., Sources of Ethnic Identification in Africa. (Afrobarometer Working Paper No. 44), Kapstadt/ Accra/ East Lansinng 2004.
Bates, Robert H., Ethnicity and Development in Africa: A Reappraisal, in: American Economic Review, Vol. 90 (2000)7/ 2, S.131 – 134.
Bos, Ellen/ Schmidt, Siegmar, Politisierte Ethnizität und Verfassungsstaat in Schwarzafrika, in: Betz, Joachim (Hrsg.), Verfassungsgebung in der dritten Welt, Hamburg 1997.

Berman, Bruce/ Dickson, Eyoh/ Kymlicka, Will (Hrsg.), Ethnicity & Democracy in Africa, Oxford/ Athens,Oh 2004.
Cohen, Frank S., Proportional versus majoritarian ethnic conflict management in democracies, in: Comparative Political Studies, Vol.30 (1997)/ 3, S.607 – 630.
Connor, Walker, A Primer for Analyzing Ethnonational Conflict, in: Giannokos, S.A, (Hrsg.), Ethnic Conflict. Religion, Identity; and Politics, Athens/ Ohio 2002.
Cooper, Robert/ Berdal, Mats, Outside Intervention in Ethnic Conflicts, in: Survival, Vol 35 (2003)/1.
Diamond, Larry/ Plattner Marc F.(Hrsg.), Nationalism, Ethnic Conflict, and Democracy, Baltimore/ London 1994.
Dibua, Jeremia I., Citizenship and resource control in Nigeria: the case of minority communities in the Niger Delta, in: African Affairs, Vol. 40 (2005) 1, S. 5-28.
Dittmer, Stephanie, Die Politisierung der ethnischen Differenz. Ethnische Mobilisierung und Ethnopolitik in Estland seit der Peristroika (Dissertation 2003), URL http://web.doc.sub.gwd.de/diss/2004/dittmer/dittmer.pdf.
Donnan, Hastings/ Wilson, Thomas M., Borders. Frontiers of Identy, Nation and State, Oxford/ NewYork 1999.
Easterly, William/ Levine, Ross, Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions, Washington D.C. 1997.
Ekeh, Peter, Individual's Basic Security Needs & the Limits of Democracy in Africa, in: Berman, Bruce/ Eyoh, Dickson/ Kymlicka,Will (Hrsg.), Ethnicity & Democracy in Africa, Oxford/ Athens,Oh 2004.
Englebert, Pierre, Compliance and defiance to national integration in Barotseland and Casamance, in: africa spectrum, 40 (2005) 1, S. 29-59.
Eriksen, Thomas Hyland, A non-ethnic State for Africa?: A life-world approach to imagining of communities, in: Ethnicity and nationalism in Africa (1998), S.45-64.
Fearon, James D., Ethnic and Cultural Diversity by Country, in: Journal of Economic Growth, Vol. 8 (2003), S.195 – 222.
Ferree, Karen E., The Micro-Foundations of Ethnic Voting: Evidence from South Africa (Afrobarometer Working Paper N0. 40 - June 2004), URL htttp://www.afrobarometer.org/papers/AfropaperNo40-1.pdf.
Glassman, Jonathan, Slower than a Massacre: The Multiple Sources of Racial Thought in Colonial Africa, in: American Historical Review, Vol. 109 (2004)/ 3, S. 720 – 754.
Glickman, Harvey, Etnic Conflict and Democratization in Africa, Atlanta 1995.
Hirschberg, Walter (Hrsg.), Neues Wörterbuch der Völkerkunde, Berlin 1988.
Horowitz, Donald L., Ethnic Groups in Conflict, Berkeley/ Los Angeles/ London 1985.
Horowitz, Donald L., Democracy in Divided Societies, in: Diamond, Larry / Plattner, Marc F (Hrsg.), Nationalism, Ethnic Conflict, and Democracy, Baltimore / London 1994.
Human Rights Watch, Ethnic Strife: Hema against Lendu, URL http://www.hrw.org/reports/2001/drc/drc0301-06.htm 2001.
Humpreys, Macartan, Posner, Daniel,N. and Weinstein, Jeremy M., Ethnic Identity, Collective Action, and Conflicct: An Experimental Approach (Paper prepared for Presentation at APSA, Boston, September 2002), URL http://www.duke.edu/web/licep/humphreys/humphreys-posner-weinstein.pdf.

Krüger, Gesine, "this splendid old Zulu people" - Anfänge der Ethnisierung von Politik im südlichen Afrika., in: WERKSTATTGESCHICHTE, 11. Jg. (2002) Bd 32, 58 –S. 74.
Lentz, Carola, "Ethnizität", in: Mabe, Jacob E. (Hrsg.), Das kleine Afrika-Lexikon, Bonn 2004.
Link, Nikolei, Mythos und Realität. Ethnizität und der Kampf und Ressourcen in der DR Kongo, in: afrika süd, Vol 6 '2003, S. 21 – 24.
Markakis, John, Nationalism and Ethnicity in the Horn of Africa, in: Yeros, Paris (Hrsg,), Ethnicity and Nationalism in Africa, Basingstoke 1999.
Murithi, Timothy, Electoral Systems and the Management of Ethnic Conflict in Africa, URL www. Psa. Ac.uk/cps/1998%5cmurithi,pdf 1998.
Nnoli, Okwudiba, Ethnic Conflicts in Africa: A Comparitive Analysis, in: Nnoli, Okwudiba (Hrsg.), Ethnic Conflict in Africa., Dakar 1998.
Okuku, Juma, Ethnicity, State Power and the Democratisation Process in Uganda, Uppsala 2002.
Poenicke, Anke, Afrika realistisch darstellen. Diskussion und Alternativen zur gängigen Praxis (Broschürenreihe der KAS Nr. 55), St. Augustin 2003.
Royce, Anya Peterson, Ethnic Identity; Strategies of Diversity., Blomington/ Ind. 1982.
Sambanis, Nicholas (World Bank), Ethnic Partition as a Solution to Ethnic War: An Empirical Critique of the Theoretical Literature, Washington D.C. 1999.
Smith, Zeric Kay, The impact of political liberalisation and democratisation on ethnic conflict in Africa: an empirical test of common assumptions., in: Journal of Modern African Studies, Vol. 38 (2000) No.1, S. 21 – 39.
Tetzlaff, Rainer, Politisierte Ethniztät - eine unterschätzte Realität im nachkolonialen Afrika, in: Hofmeier, Rolf (Institut f. Afrikakunde)(Hrsg.), Afrika Jahrbuch 1990, Opladen 1991.
Tetzlaff, Rainer, Aufsatz "Ethnische Konflikte", in: Mabe, Jakob E,, Das Kleine Afrika-Lexikon. Politik, Gesellschaft, Wirtschaft., Bonn 2004.
Wegemund, Regina, Politisierte Ethnizität in Mauretanien und Senegal. Fallstudien zu ethnisch-sozialen Konflikten, zur Konfliktentstehung und zum Konfliktmanagement im postkolonialen Afrika, Hamburg 1991.
Yinger, Milton J., Ethnicity. Source of Strength? Source of Conflict? Albany/ N.Y. 1994.

Armut - Reichtum

Addison, Tony/ Le Billon, Philippe/ Murshed, S. Mansoob, On the Economic Motivation For Conflict in Africa (Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics), Paris 2000.
Bierschenk, Thomas, Der Rückzug des Staates aus Politik und Ökonomie. Entwicklungshilfe als Rente schafft neue Formen des Klientelismus in Afrika, in: Das Parlament, 10 (54. Jhrg./ 2004), S.2.
Carter, Michael R./ May, Julian, Poverty, Livelihood and Class in Rural South Africa, in: World Development, Vol. 27 (1999) No.1, S.1 -20.
Chrenko, Helma/ Stier, Peter, Halbierung der globalen Armut bis 2015?, Hamburg 2002.
Crook, R.C., Decentralisation and Poverty Reduction in Africa: the Politics of local-central Relations, in: Public Administration and Development, Vol 23 (2003) No 1, S.77-88.
Engel, Ulf/ Erdmann Gero/ Mehler, Andreas (Hrsg.), Tanzania Revisited: Political Stability, Aid Dependency and Development Constraints., Hamburg 2000.

Erdmann, Gero, Wohlfahrtstaatliche Politik in Malawi und Zambia - demokratische Forderung oder Geberpolitik?, in: Croissant, Aurel/ Erdmann, Gero/ Rueb, Friedbert W., Wohlfahrtstaatliche Politik in jungen Demokratien, Wiesbaden 2004.
Glaeser, Edward L. / Shleifer, Andrei, The Curley-Effect (National Bureau of Economic Resarch Working Paper 8942), Washington D.C. 2002.
Hansohm, Dirk/ Motinga, Daniel/ Werner, Wolfgang, Elements of a medium-term research programme on poverty, livelihood and employment, Windhoek 2001.
Matambalya, Francis A.S.T, Economic Policies and Economic Reform Process in Tanzania. Critical evaluation of past experiences in integration schemes and perspectives for the future, in: Engel, Ulf/ Erdmann, Gero / Mehler, Andreas (Hrsg.), Tanzania Revisited: Political Stability, Aid Dependency and Development Constraints, Hamburg 2000.
Nel, Philip, Income inequality, economic growth, and political instability in sub-Saharan Africa, in: Journal of Modern African Studies, Vol. 41(2003) No. 4, S. 611- 639.
Rüb, Friedbert W., Demokratisierung, Konsolidierung und Wohlfahrtsstaat - Überlegungen zu einem ungeklärten Verhältnis, in: Croissant, Aurel/ Erdmann, Gero/ Rüb, Friedbert W. (Hrsg.), Wohlfahrtstaatliche Politik in jungen Demokratien, Wiesbaden 2004.
Schmidt, Siegmar, Wohlfahrtspolitik in Südafrika nach dem Ende der Apartheid, in: Croissant, Aurel/ Erdmann, Gero/ Rüb, Friedbert W., Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien, Wiesbaden 2004.
Frantz, Christiane, Entwicklung im Zeichen der Globalisierung - Chance oder Dilemma?, in: Frantz, Christiane/ Konegen, Norbert (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven in Asien und Afrika, Münster 2001.
Government of Botswana, Botswana Human Development Report 2000, Gaborone 2000.
Hassan, Fareed M.A., Lesotho. Development in a Challenging Environment., Abidjan/ Washington D.C. 2002.
Hope, Kempe R., African Political Economy. Contemporary Issues in Development, Armonk N.Y./ London 1997.
Hradil, Stefan, Soziale Ungleichheit in Deutschland, 8. Aufl., Opladen 2001.
Kameeta, Zephania, Land Rights issues in Southern Africa with special focus on Namibia, in: Apelt, Wolfgang/ Motte, Jochen (Hrsg.), Landrecht. Perspektiven der Konfliktvermeidung im Südlichen Afrika, Wuppertal 2002.
Kappel, Robert, Wirtschaftsreformen und Armutsbekämpfung in Afrika, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 4/ 2005, S.17-25.
Kochendörfer-Lucius, Gudrun/ Pleskovic, Boris (ed.), Investment Climate, Growth, and Poverty (Berlin Workshop Series 2005), Washington, D.C. 2005.
Konrad Adenauer Stiftung, Bridging the Gap between Rich and Poor in South Africa (Seminar Report), Johannesburg 2000.
Landes, David S., Wohlstand und Armut der Nationen, Berlin 2002.
Landes, David S., Wohlstand und Armut der Nationen, 2. Aufl., Berlin 2004.
Luhmann, Niklas, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München/ Wien 1981.
Maasdorp, Gavin(Hrsg.):, Can South and Southern Africa Become Globally Competitive Economies?, London/New York 1996.

Matambalya, Francis A.S.T, Economic Policies and Economic Reform Process in Tanzania. Critical evaluation of past experiences in integration schemes and perspectives for the future, in: Engel, Ulf/ Erdmann, Gero / Mehler, Andreas (Hrsg.), Tanzania Revisited: Political Stability, Aid Dependency and Development Constraints, Hamburg 2000.

Mhone,Guy/ Edigheji, Omano, Economic Liberalisation, governance and development in southern Africa in the era of globalisation, in: Landsberg;Chris/ Mackay, Shaun (ed.), Southern Africa Post-Apartheid? The Search For Democratic Governance, Kapstadt 2004.

Moyo, Sam, The Land Question in Zimbabwe, Harare 1995.

Narayan, Deepa (Hrsg.):, Voices of the Poor. Can Anyone Hear Us? New York 2000.

Ntseane, D./ Solo, K., The Present Status of Social Security in Botswana, Gaborone 2004.

Nunnenkamp, Peter, Mehr Entwicklungshilfe ist nicht genug, in: africa spectrum, Vol. 40 (2005) Heft 3, S.445 -470.

ohne Angabe des Verfassers, Development - Recasting the case for aid, in: The Economist, January 22nd 2005, S. 67-68.

Olivier, Marius (Rand Africaans University, Johannesburg), Presentation on Regional and International Social Security, in Report of Conference Proceedings d. National Conference on Social Security in Botswana 2./3. 09. 2004 (UB/ FES), Gaborone 2004.

Oya, Carlos/ Weeks, John, Investment for Poverty Reducing Employment, Poverty Reducing Employment in Africa: Review of case studies Investment for Poverty Reducing Employment in Africa: Review of case studies and an analytical framework. Report to the UNDP and ILO, London 2004.

Pain, Chris, The Evolution of Social Policy in Malawi: The German Experience of Policy Advice, in: Gsänger, Hans/ Heufers, Rainer (Hrsg.), Poverty-Oriented Social Policy in South and East African Countries, Berlin 1999.

Peters, Beverly L., Land Reform in Southern Africa., in: South African Institute of International Affairs (Hrsg.), South African Yearbook of International Affairs 2001/02, Johannesburg 2001.

Pinto, Pablo/ Timmons, Jeffrey F., The Political Determants of Economic Performance. Political Competiition and the Sources of Growth, in: Comparative Political Studies, Vol. 38 (2005) No. 1, S. 26 – 50.

Posner, Daniel N. / Simon, David, J., Economic Conditions and incumbent Support in Africa's New Democracies. Evidence From Zambia, in: Comparative Political Studies, Vol. 35 No 3 (2002), S. 313 – 335.

Republic of Botswana, Minister of Finance and Development Planning, Budget Speech, Gaborone 2004.

Rüb, Friedbert W., Demokratisierung, Konsolidierung und Wohlfahrtsstaat - Überlegungen zu einem ungeklärten Verhältnis, in: Croissant, Aurel/ Erdmann, Gero/ Rüb, Friedbert W. (Hrsg.), Wohlfahrtstaatliche Politik in jungen Demokratien, Wiesbaden 2004.

Sachikonye, Lloyd Mambo, Land reform in Namibia and Zimbabwe: a comparitive perspektive, in: Hunter, Justine, Who should own the Land? Windhoek 2004.

Sachs, Jeffrey D., Das Ende der Armut, 2005

Sahn, David E./ Younger, Stephen D., Growth and Poverty Reduction in Sub-Saharan Africa: Macro-economic Adjustment and Beyond, in: Journal of African Economies, Vol 13 (2004), Supplement 1, S. i66 -i95.
Schmidt, Siegmar, Wohlfahrtspolitik in Südafrika nach dem Ende der Apartheid, in: Croissant, Aurel/ Erdmann, Gero/ Rüb, Friedbert W., Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien, Wiesbaden 2004.
Sooth, Christian Paul, Entstehungs- und Entwicklungsbedingungen staatlicher Systeme Sozialer Sicherung in Afrika, Hamburg 1992.
The Movement For Democratic Change, Restart. An Agenda for Social Justice (summary), Harare 2004.
UNDP, Human Development Report 1990, New York 1990.
UNDP, Human Development Report 2002, New York 2002.
UNDP, Human Development Report 2005, New York 2005.
UNDP, Botswana Human Development Report 2005, Gaborone 2005.
UNDP/ Swaziland Human Development Programme, Swaziland Human Development Report 2000, Mbabane 2001.
Van den Boom, Dirk, Der verloren geglaubte Kontinent? Subsahara nach dem Ende des Kalten Krieges, in: Frantz, Christiane/ Konegen Norbert (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven in Asien und Afrika, Münster 2001.
VENRO, Was ist PRSP? URL http:// www.prsp-watch.de/, 2006).
Villiers, Bertus de, Landreform: Issues and Challenges. A comparative overview. (KAS Occasional Paper), Johannesburg 2003.
Wendel, Hans Jürgen/ Bernhard, Wolfgang/ Bizeul, Yves/ Müller, Sven (Hrsg.), Wie viel Armut verträgt die Demokratie? Rostock 2001.
Wild, Leni/ Mepham, David (Hrsg.), Insitute for Public Policy Research, The New Sinosphere, China in Africa, London 2006.
Wilson, Francis/ Kanjii, Nazneen/ Braathen, Einar (Hrsg.), Poverty Reduktion: What Role for the State in Today's Globalized Economy?, London/ New York 2001.
World Bank, Sub-Saharan Africa. From crisis to sustainable development, a long term perspective study, Washington D.C. 1989.
World Bank, Governance and Development, Washington D.C. 1992.
World Bank, World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty, Washington, D.C. 2001.
World Bank, African Development Indicators 2004, Washington D.C. 2004.
World Bank, Weltentwicklungsbericht 2004.Funktionierende Dienstleistungen für arme Menschen, Washington D.C./ Bonn 2004.
World Bank, Weltentwicklungsbericht 2005. Ein besseres Investitionsklima für Jeden, Washington D.C./ Bonn 2005.
World Bank, World Development Report 2006, Washington, D.C. 2006.
World Bank/ African Development Bank, Lesotho - Development in a Challenging Environment, Washington D.C. 2002.

Zeleza, Tiyambe, A modern Economic History of Africa. Volume 1: The Nineteenth Century, Dakar 1993.

Bildung

Azevedo, Mario J./ Nnadozie, Emmanuel, Education, in: Nnadozie, Emmanuel (Hrsg.), African Development, San Diego 2003.
Gyimah-Brempong, Kwabena, A Review of Education Policy in Africa, in: DPMN Bulletin, Vol. 10 (2003) No.1, S. 4 – 7.
Mbaya, Maweja, Le role de L'université dans une société en mutation, in: Afrique et développement Vol. XXVI (2001), Nos 3&4, S. 27-42.
Meyer, Helen, Educational Partnership and Democratic Education in Namibia (http://muse.jhu.edu/journals/africa_today/toc/at49.4.htm), in: Africa Today, Vol. 49 (2002) No. 4, S.113 – 131.
Mingat, Alain (Department of Human Development, Africa Region, World Bank), Magnitude of social disparities in primary education in Africa: Gender, geographical location, and family income in the context of Education for All (EFA), URL http://www.fao.org/sd/dim_kn2/kn2_041001a1_en.htm 2004.
Ochieng-Odero,J.P.R., Harnessing African Science and Technology Brainpower for the Rapid and Sustainable Science-Led Development of Africa. A Programme Strategy. Zit. von Senator Makhubu, L. Swaziland, Maputo, Mosambik 1994.
Stasavage, David, Democracy and Education Spending: Has Africa's Move to Multiparty Elections Made a Difference for Policy? London 2003.
UNESCO, World Declaration on Education for All, 1990.
UNICEF, State of the World's Children Report 2004, New York 2003.
Wildeman, Russell, Do teacher education and training programmes bring greater stability to education? (IDASA Budget Brief No.50), Pretoria/ Kapstadt 2000.
World Bank, Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education, Washington D.C. 2002.
Yoder, John H./ Mautle, Gaontatlhe, The Context of Reform, in: Evans, Max W./ Yoder, John H. (Hrsg.), Patterns of Reform in Primary Education. The Case of Botswana, Gaborone 1991.
Zeleza, Tiyambe Paul, Rethinking Africa's Globalization. Volume 1: The Intellectual Challenges, Trenton,N.J./ Asmara/ Eritrea 2003.

Gesundheit

Azevedo, Mario J., Health and Economic Development, in: Nnaadozie, Emmanuel Hrsg.), African Development, San Diego 2003.
Bundesamt f. Gesundheit (Schweiz), Faktenblatt „Frauen - Armut – Gesundheit", Bern 2004.
Chirambo, Kondwani/ Caesar, Mary (Hrsg.), Aids And Governance in Southern Africa. Emerginging Theories and Perspectives. A Report on the IDASA/UNDP regional Governance and Aids Forum, April 2 - 4, 2003, Pretoria 2003.
De Waal, Alex, How will HIV/ AIDS Transform African Governance?, in: African Affairs, Vol. 102 (2003), S.1 -23.

Gonzales, Michael C., The World Bank and African Primary Education. Policies, Practices, and Recommendations, in: Africa Today, Jhrg. 46 (1999) No 1, S.119- 134.
Grant, Kitty Barrett / Gorgens, Marelize/ Kinghorn, Anthonny, Mitigating the impact of HIV on service providers, Johannesburg 2004.
International Conflict Group, HIV/ AIDS as a Security Issue (ICG Report), Washington/Brüssel 19. Juni 2001.
Jack, William (Worldbank), Principles of Health Economics for Developing Countries, Washington, D.C. 1999.
Kelly, M.J., Challenging the Challengers: Understanding and Expanding the Response of Universities in Africa to HIV/ AIDS, URL http://chronicle.com/weekly/documents/v47/i25/4725hiv.htm, 2001.
Malawi Ministry of Health and Population, 1999-2004 National Health Plan Identified Problems and Challenges, URL http://www.malawi.gov.mw/MoHP/main.health.htm (Std. 14.11.2005).
Matlosa, Khabele, HIV/ AIDS in the SADC Region, in: New Agenda, South African Journal of Social and Economic Policy, Issue 13 (2004), S. 18-24.
Murswieck, Axel, Abschnitt "Gesundheitspolitik", in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Kleines Lexikon der Politik, München 2001.
Mwabo, Germano u.a. (African Development Bank), Financing Medical Care through Insurance. Policy Lessons from Household- and Community-Level Analysis in Kenya, Oxford 2002.
Pesek, Astrid Barrera, Sozialmedizin: Armut bedroht die Gesundheit, in: Deutsches Ärzteblatt, Jhrg. 99 (2002) Ausgabe 47, S. A 3166- A 3168.
Pharaoh, Robyn/ Schönteich, Martin:, AIDS, Security and Governance in Southern Africa. Exploring the impact., Pretoria 2003.
Rosenbrok, Rolf/ Gerlinger, Thomas, Gesundheitspolitik. Eine systematische Einführung, Bern,Göttingen, Toronto,Seattle 2004.
SADC, Protocol on Health vom 26.07. 2002.
SADC, Maseru Declaration on HIV/ AIDS, Maseru 2003.
SADC HIV and AIDS Unit, Report of the Regional Workshop of National AIDS Authorities on the Implementation of the SADC HIV and AIDS Strategic Framework, 26.-28.07.04, Gaborone 2005.
Turshen, Meredeth, Privatizing Health Services in Africa, New Brunswick, N.J./ London 1999.
UN Security Council, Resolution 1308 (2000) (on the responsibility of the Security Council in the maintenance of international peace and security: HIV/AIDS and international peacekeeping operations), 25.07.2000.
WHO, Erklärung der Internationalen Konferenz zur primären Gesundheitsversorgung, Alma-Ata 1978.
WHO, Ottawa-Charta, 1986.
WHO, World Health Report 2000, Genf 2000.
WHO, Traditional Medicine, URLhttp:// www.who.int/mediacentre/factsheets/2003/fs134/en/ 2003.
WHO, National Heath Accounts NHA in Eastern and Southern Africa: A Comparitive Analysis, (URLhttp://www.who.int/nha/docs/en/NHA_in_eastern_and_southern_africa.pdf) 2006.
World Bank/ UNAIDS, Turning Bureaucrats into Warriors, Preparing & Implementing Multi-Sector HIV-AIDS Programs in Africa, Washington D.C. 2004.