

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Rainer Tetzlaff

Afrika zwischen Staatsversagen  
und Demokratiehoffnung

Sigrid Faath

Probleme der Demokratisierung  
in den Maghrebstaaten

Wilhelm Hofmeister

Zwischen Beharrung und Wandel  
Zur politischen Entwicklung in Kenia,  
Uganda und Tansania

Glenn Brigaldino

Effektive Formen der  
Entwicklungszusammenarbeit in Afrika

B 44-45/95

27. Oktober 1995

Rainer Tetzlaff, Dipl. Pol., geb. 1940; Studium der Geschichte, Germanistik und Politischen Wissenschaft; seit 1977 Professor für Politische Wissenschaft am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg mit den Schwerpunkten Internationale Beziehungen, Dritte Welt, Entwicklungspolitik und Demokratieforschung.

Veröffentlichungen u. a.: Staatswerdung im Sudan. Ein Bürgerkriegsstaat zwischen Demokratie, ethnischen Konflikten und Islamisierung, Münster-Hamburg 1993; (Hrsg. zus. mit Gunter Schubert und Werner Vennewald) Demokratisierung und politischer Wandel. Theorie und Anwendung des Konzeptes der strategischen und konfliktfähigen Gruppen (SKOG), Münster-Hamburg 1994; (Hrsg. zus. mit Ulf Engel und Andreas Mehler) Afrika zwischen Dekolonisation, Staatsversagen und Demokratisierung, in: Hamburger Beiträge zur Afrika-Kunde, Institut für Afrika-Kunde, Hamburg 1995.

Sigrid Faath, Dr. phil., geb. 1952; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Orient-Institut in Hamburg; Privatdozentin am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: Herrschaft und Konflikt in Tunesien, Hamburg 1989; Algerien. Gesellschaftliche Strukturen und politische Reformen zu Beginn der neunziger Jahre, Hamburg 1990; (Hrsg. zus. mit Hanspeter Mattes) Demokratie und Menschenrechte in Nordafrika, Hamburg 1992.

Wilhelm Hofmeister, Dr. phil., geb. 1956; Hauptabteilungsleiter im Arbeitsbereich Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung; Lehrbeauftragter an der Universität zu Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Die Entwicklung der Demokratie in Lateinamerika, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4-5/94; Kuba: Reform ohne Wandel, in: KAS-Auslandsinformationen, (1994) 5; Chile: Option für die Demokratie. Christlich-Demokratische Partei und politische Entwicklung, 1964-1994, Paderborn 1995.

Glenn Brigaldino, Dipl. Soz. Wiss., geb. 1958; Studium der Sozialwissenschaften in Duisburg und Portsmouth, Großbritannien; 1988-1993 UNHCR-Mitarbeiter in Somalia, Iran, Sudan und Ungarn; seit 1993 Programme Officer bei der unabhängigen Stiftung European Centre for Development Policy Management (ECDPM) in Maastricht, Niederlande.

Veröffentlichungen zu Fragen der Entwicklungszusammenarbeit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62-65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

## Afrika zwischen Staatsversagen und Demokratiehoffnung

---

### I. Afrika im Wandel zwischen Staatszerfall und demokratischer Liberalisierung

---

Im vierten Jahrzehnt ihrer politischen Unabhängigkeit befinden sich die 52 Staaten Afrikas nördlich und südlich der Sahara in einem keineswegs einheitlichen Prozeß starker Veränderungen mit ungewissem Ausgang. Freie Wahlen (Südafrika), Demokratisierung und Aufbau der „civil society“ (Ghana und Uganda); Desertifikation (Verwüstung im Sahel), wirtschaftlicher Niedergang und Staatszerfall (Zaire und Nigeria); Ethno-Nationalismus (Ruanda/Burundi), Expansion des islamischen Fundamentalismus (Sudan, Algerien), lang anhaltende Bürgerkriege (Sudan, Tschad), nationale Versöhnung (Namibia, Mosambik) und Wiederaufbau von unten (Burkina Faso) – so lauten einige aktuelle Stichworte Mitte der neunziger Jahre. Während die Mehrzahl der Staaten auf der gesellschaftspolitischen Ebene unübersehbare Fortschritte gemacht hat, indem durch Koalitionen konfliktfähiger Bürgergruppen, Berufsverbände und Menschenrechtsbewegungen Diktaturen gestürzt und durch Mehrparteiensysteme ersetzt wurden, ist im staatlichen Bereich von öffentlichen Institutionen (Bildung, Gesundheit, Verkehr), von Wirtschaft (Deindustrialisierung) und Wirtschaftspolitik bei etwa der Hälfte der Länder eher ein schleichender, zuweilen dramatischer Niedergang festzustellen. Gleichzeitig ist eine deutliche Differenzierung zwischen Ländern und Staatengruppen in Gewinner und Verlierer, in Hoffnungsträger und in Staaten, die zu tiefer Resignation Anlaß geben, zu verzeichnen – eine insgesamt widersprüchliche Entwicklung, die in dem vorherrschenden Afrikadiskurs in den OECD-Staaten oft zu wenig Berücksichtigung findet<sup>1</sup>.

1 Eine Ausnahme bilden die Jahrestagungen der Vereinigung von Afrikanisten in Deutschland (VAD), die sich bewußt gegen das Klischee von Afrika als Katastrophenkontinent richten. Vgl. dazu die beiden jüngsten Tagungsreader: Afrika – Überleben in einer ökologisch gefährdeten Umwelt, hrsg. von Rolf Hofmeier/Rainer Tetzlaff/Regina Wege-

Die gegenwärtige Staatenwelt Afrikas wird im folgenden mittels dreier Kriterien in drei Gruppen eingeteilt: Legitimation für Herrschaft (formal-demokratisch oder patrimonial-autoritär), politische Stabilität (Staatsimplosion, Bürgerkrieg oder verhandelter Frieden) und entwicklungspolitische Effizienz (Mobilisierung einheimischer Ressourcen zwecks Grundbedürfnisbefriedigung, erfolgreiche Strukturanpassung oder korrupte Cliquenwirtschaft).

- *Gruppe 1:* Dreizehn politisch relativ stabile Staaten mit positiven Veränderungen in Richtung auf nationale Aussöhnung, Demokratisierung (Aufbau eines Rechtsstaats) und marktwirtschaftliche Reformen (Strukturanpassungsprogramme): Mauritius, Botswana, Simbabwe, Namibia, Südafrika (seit 1994), Benin, Bourkina Faso, Ghana (trotz der militanten ethnischen Konflikte im Norden), Uganda, Elfenbeinküste, Mali (abgesehen vom Tuareg-Konflikt), Mosambik (seit 1992) und Eritrea.
- *Gruppe 2:* Siebzehn von Bürgerkrieg, Staatszerfall, schleichender Anarchie oder militanten ethnisch-politischen Konflikten gekennzeichnete Staaten, in denen die Menschenrechte systematisch und anhaltend schwer verletzt werden. Von den 17 Staaten befinden sich
  - a) zehn im Zustand des Bürgerkriegs und des fortgeschrittenen Staatszerfalls: Liberia, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Dschibuti, Ruanda, Tschad, Algerien und seit Juli 1994 nun auch Gambia (die bis dahin längste Mehrparteiendemokratie Afrikas) und die Komoren;
  - b) die übrigen sieben labilen Staaten schwanken zwischen latenter Bürgerkriegssituation, Bemühungen um eine demokratische Verfassung und politische Kompromißverhandlungen zwischen Zentralregierung und Rebellen (Secessionisten, Autonomisten) hin und her;

mund, Münster–Hamburg 1992; Afrika hilft sich selbst. Prozesse und Institutionen der Selbstorganisation, hrsg. von Anna-Maria Brandstetter/Gerhard Grohs/Dieter Neubert, Münster–Hamburg 1994. Im April 1995 fand in Duisburg der VAD-Kongreß zum Thema Staat und Gesellschaft in Afrika – Erosions- und Reformprozesse statt.

- Kongo (demokratische Wahlen, aber fortgesetzte bewaffnete Kämpfe zwischen Regierung und Opposition);
- Zaire (trotz Mehrparteiensystem bewaffnete ethnische Konflikte und Rebellion gegen Diktator Mobutu; wirtschaftlicher Niedergang);
- Togo (mehrfach verschobene, und dann manipulierte Parlamentswahlen ändern nichts an der Realität des Polizeistaats: 300 000 Flüchtlinge im afrikanischen Exil; schwere Wirtschaftskrise);
- Tschad (trotz Nationalkonferenz Fortsetzung der bewaffneten Konflikte zwischen Regierung und secessionistischer Opposition);
- Burundi (ökonomisch am Ende, ein Land, in dem es jederzeit erneut zu größeren militanten Konflikten zwischen Tutsi und Hutus kommen kann);
- Angola (ein vom Bürgerkrieg total zerstörtes Land, das sich noch immer nicht auf eine Verfassung einigen konnte: ca. 500 000 Todesopfer durch Kampfhandlungen und Hungersnöte allein zwischen Oktober 1992 und März 1994);
- Niger (formal-demokratische Regierung, sozial motivierte Unruhen und fortgesetzte Kämpfe mit den Tuaregs; wirtschaftlicher Niedergang).
- *Gruppe 3*: Die andere Hälfte der afrikanischen Staatenwelt (22) bildet eine heterogene Gruppe von politisch labilen und ökonomisch gefährdeten Staaten, in denen zwar Demokratisierungsprozesse in Gang gekommen sind – obwohl sehr spät wie in Mosambik, Malawi, Tansania und Äthiopien –, bei denen aber der Wahlkampf, die anschließende zivile Regierungsbildung auf der Grundlage eines verfassungsgemäßen Mehrparteiensystems und die notwendigen Wirtschaftsreformen, die von der diktatorischen Vorgänger-Regierung vermieden worden waren, Turbulenzen, vor allem interparteiliche Machtkämpfe, ausgelöst haben. In diesen Staaten hat es zwar eine Öffnung oder Liberalisierung des alten patrimonialen Systems gegeben, nicht aber einen echten Systemwechsel, geschweige denn eine Konsolidierung der Demokratie. Man kann hier von einem bloßen „*Eliten-Recycling*“<sup>2</sup> sprechen.

2 Ernst Hillebrand, Demokratisierung als Elitenrecycling: Das Fallbeispiel Gabun, in: Afrika-Spektrum, (1993) 1, S. 73–92; allgemein dazu Wilfried Röhrich, Eliten und das Ethos der Demokratie, München 1991.

Oftmals sind Liberalisierungsexperimente gewalt- sam abgebrochen oder nach erfolgten Wahlen stor- niert worden – wie in Kenia und in den drei franko- phonen, von Frankreich unterstützten Ländern Togo (unter Diktator General Eyadéma), Kame- run und Senegal, in denen die versuchte demokra- tische Öffnung in vermehrte Repression gegenüber der politischen Opposition, einschließlich eth- nisch-regionaler Minderheiten, umgeschlagen ist<sup>3</sup>. Dabei haben politische Wahlen des öfteren zu einer *Politisierung von Ethnizität* geführt, vor allem deshalb, weil angesichts fehlender program- matischer Unterschiede und unzureichender Fi- nanzmittel für politische Wahlkämpfe der Appell eines politischen Führers an die (reale oder fiktive) Ethnizität seiner potentiellen Gefolgschaft Organi- sationskosten verringert und die emotionale Mobi- lisierung von Wählern beschleunigt. In diesen Staaten besteht die ernsthafte Gefahr, daß zugelas- sene Kritik an der Regierung zu einem allgemei- nen staatlichen Autoritätsverfall führt, so daß „Grauzonen der Staatlichkeit“ entstehen, in denen „war lords“, Rauschgifthändlerkartelle, bewaff- nete Jugendbanden, von fanatischen Sektenfüh- rern aufgestachelte Gruppen von Arbeitslosen und modern bewaffnete Stammesmilizen ihr Unwesen treiben<sup>4</sup>.

Zwischen 1989 und 1994 haben in immerhin 29 Staaten Afrikas erstmals oder seit langer Zeit wie- der pluralistische Wahlen zum Parlament, für das Amt des Staatspräsidenten oder für regionale Kör- perschaften stattgefunden<sup>5</sup>. In 15 Fällen siegte der Amtsinhaber, und in 14 Fällen kam es zu so ge-

3 Die vielfältigen Blockaden eines demokratischen Über- gangs im frankophonen Westafrika hat A. Mehler am Bei- spiel Kamerun analysiert. Vgl. Andreas Mehler, Kamerun in der Ära Biya. Bedingungen, erste Schritte und Blockaden einer demokratischen Transition, Institut für Afrika-Kunde, Hamburg 1993. Eine Verhinderung des demokratischen Übergangs ist auch in anderen Regionen der Welt (Latein- amerika, Südasien, Naher und Mittlerer Osten) nicht selten (siehe die instruktiven Problemübersichten von Dieter Noh- len und Bernhard Thibaut zu Lateinamerika und Jürgen Rül- land zu Asien, in: Wolfgang Merkel, Systemwechsel 1. Theo- rien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen 1994; zum Ver- such einer regionenübergreifenden Systematisierung der Blockierungsfaktoren siehe demnächst Gunter Schubert/ Rainer Tetzlaff (Hrsg.), Blockierte Demokratien (i. E.).

4 Vgl. Bernd Ludermann, Grauzonen der Staatlichkeit. Regierungen, Kriegsherren und Banditen sind oft schwer zu unterscheiden, in: der überblick (1995)2, S. 5–9; Volker Matthies, Regionale Anarchie als globales Problem, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Die neue Weltpolitik, Bonn 1995.

5 Vgl. Andreas Mehler, „Gründungswahlen“ und „Fassa- denwahlen“. Plädoyer und Skizze für eine zukünftige Wahl- forschung in Afrika südlich der Sahara, Focus Afrika, in: IAK-Diskussionsbeiträge, Nr. 1., hrsg. vom Institut für Afrika-Kunde, Hamburg 1994.

nannten *Gründungswahlen*, die den Beginn einer neuen Ära mit neu festgelegten Spielregeln einläuten und somit den Übergang von einem autoritären zu einem demokratischen Regime verkörpern. Namibia (1989), Kap Verde, Sao Tomé, Benin und Sambia (alle 1991), in Mali, Kongo, Madagaskar (alle 1992), in Niger, Lesotho, Burundi, Zentralafrikanische Republik (alle 1993) und in Malawi und Südafrika (1994). Bei den 15 Fällen, in denen es zwar zu pluralistischen Wahlen gekommen ist, jedoch die bisherigen Amtsinhaber entweder durch Manipulation des herrschenden Regimes (Fassadenwahlen) oder durch Fehler, Defizite und ruinöse Rivalität auf seiten der politischen Opposition (Kenia) siegten, handelte es sich um folgende erst in Ansätzen demokratische Staaten: Elfenbeinküste/Côte d'Ivoire (1989); Mauretanien, Ghana, Burkina Faso, Djibuti, Angola, Kamerun, Kenia und Seychellen (alle 1992); Togo, Gabun, Guinea und Komoren (alle 1993) sowie Guinea-Bissau und Mosambik (beide 1994)<sup>6</sup>.

Als erste Zwischenbilanz ist festzustellen, daß die auf Destabilisierung, Autoritätsverfall und wirtschaftlichen Niedergang hinweisenden Trends stärker zu Buche schlagen als institutionell konsolidierte Demokratisierungserfolge. Im folgenden soll das Argument entfaltet werden, daß im Lichte der Geschichte der Demokratieentwicklung in modernen Zivilisationen ein durchschlagender Erfolg der liberalen Demokratie in Afrika zur Zeit überhaupt noch nicht flächendeckend erwartet werden kann. Die „*gesellschaftliche Qualität*“ des formalen Demokratisierungsprozesses in Afrika sei noch nicht vorhanden; der Einfluß der politischen Klasse und besonders der Opposition auf die Demokratiebewegung – behauptet der nigerianische Politologe Claude Ake – sei nicht günstig: „Ihr Engagement für Demokratie ist dünn, falls überhaupt vorhanden, für sie ist Demokratie nur ein Mittel ihrer Machtstrategie.“<sup>7</sup> Die Etablierung einer *demokratischen Kultur*, die auch der politischen Opposition verfassungsgeschützte Rechte einräumt, entstand dort – wo sie sich erstmals entfalten konnte, in Europa – als das Spätprodukt einer langen (oftmals Jahrhunderte von Klassenkämpfen umspannenden) Entwicklung der sozialen industriegesellschaftlichen Differenzierung und des modernen durch Technik disziplinierten Menschen

6 Vgl. Emeka Nwokedi, *Politics of Democratization. Changing Authoritarian Regimes in Sub-Saharan Africa*. Bd. 18: *Demokratie und Entwicklung*, hrsg. von Rainer Tetzlaff, Münster-Hamburg 1995, S. 25.

7 Claude Ake, *Die Demokratisierung der Machtlosigkeit in Afrika*, in: Jochen Hippler (Hrsg.), *Demokratisierung der Machtlosigkeit. Politische Herrschaft in der Dritten Welt*, Hamburg 1994, S. 59–82, hier S. 78.

(industrial man). Sie besteht aus drei ineinander greifenden und sich wechselseitig verstärkenden Veränderungsprozessen, die sich zuerst in Europa entwickelten, heute aber im Zuge der Entstehung einer kapitalistischen Weltgesellschaft globale Ausmaße annehmen:

- erstens die Entstehung einer kapitalistischen arbeitsteiligen *Marktordnung* (mit Besitzindividualismus, verbrieften Bürgerrechten etc.),
- zweitens die mit der Industrialisierung und Disziplinierung der Gesellschaft wachsende Bildung und berufliche Qualifizierung der Erwerbsbevölkerung und
- drittens die Entstehung eines parlamentarisch gezähmten Staates, der einerseits das als legitim empfundene Gewaltmonopol verkörpert und der andererseits die sozialen Kräfteverhältnisse zu einer *relativ autonomen Instanz* verdichtet (die Steuern erhebt und Rechtsnormen setzt), welche in der Vermittlung der sozialen Interessengegensätze die *Kohäsion der Gesellschaft* hervorbringt bzw. nicht länger blockiert.

Erst eine relativ weit differenzierte und miteinander eng vernetzte Waren- und Tauschgesellschaft, in der Interessengruppen und Meinungen miteinander konkurrieren, macht die Entstehung einer *demokratischen Kultur* möglich, die ein Klima der Toleranz, des freien Meinungsaustausches und der Regierungskritik voraussetzt. Der Soziologe Dieter Claessens hat diese historische Lehre wie folgt prägnant auf den Punkt gebracht: „Dies ist eigentlich der Grund dafür, daß Demokratie und demokratische Kultur möglich wurden: Es ist die Umlenkung des Machtkampfes ‚um jeden Preis‘ in geregelte und in ihrem formalen Charakter anerkannte Bahnen. Und diese Umlenkung in parlamentarische Formen wird wiederum nur möglich auf der Grundlage des Wohlstands relativ vieler.“<sup>8</sup> Mit diesem analytischen Rüstzeug der historischen und kultursoziologischen Betrachtungsweisen ausgestattet, ist es wohl leichter, die diversen Blockierungen der Demokratisierung in Afrika – einem der ärmsten und am wenigsten kohärenten Teile der modernen Weltgesellschaft – erklären zu können.

8 Dieter Claessens, *Kapitalismus und demokratische Kultur*, Frankfurt a.M. 1992, S. 181. Vgl. auch Reinhard Bendix, *Könige oder Volk. Machtausübung und Herrschaftsmandat*, Teil 2, Frankfurt a.M. 1980, S. 39, der die „intellektuelle Mobilisierung“ – das Anwachsen eines Lesepublikums und einer von wissenschaftlichen Berufen abhängigen weltlichen Bildungselite – „als selbständige Ursache des sozialen Wandels zu betrachten“, vorgeschlagen hat.

---

## II. Probleme von Landknappheit und relativer Überbevölkerung in Agrargesellschaften

---

Seit den achtziger Jahren befindet sich die Region Afrika südlich der Sahara (sowie auch in Nordafrika Ägypten, Libyen und Algerien) in einem *wirtschaftlichen Abwärtstrend*, der für die Mehrzahl der Staaten bis heute anhält. Nach jüngst verfügbaren Statistiken zeichnet sich jedoch für 21 Länder eine leichte Wende ab: zwischen 1988 und 1993 erzielten sie laut Jahresbericht der Weltbank Einkommenszuwächse. Mit seinen 45 Staaten, in denen 559 Millionen Menschen mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen von 520 US-Dollar leben, ist Afrika südlich der Sahara (ASS) die einzige Großregion der Welt, in der das wirtschaftliche Wachstum pro Kopf im Laufe der achtziger Jahre negativ geworden ist (es betrug im Durchschnitt minus 2,8 Prozent für 1980–1987 und minus 0,3 Prozent für 1970–1990). Es steht zu befürchten, daß die absolute Armut (von der heute ca. 100 Millionen Menschen betroffen sind) bis zum Jahr 2000 weiter zunehmen wird.

Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, daß Afrika als „Spätstarter“ und relativer Verlierer der Weltwirtschaft von der Dynamik der internationalen Marktwirtschaft mehr und mehr abgekoppelt und als ökonomisch uninteressante, weil nicht wettbewerbsfähige Peripherie-Region einem ungewissen Schicksal – dem der politischen *Marginalisierung* und wachsenden sozio-ökonomischen *Pauperisierung* – überlassen wird. Die Zusammenbruchs-Szenarien des Club of Rome zu Beginn der siebziger Jahre basierten auf der Hochrechnung einer kumulativen Verstärkung der fünf Indikatoren Bevölkerungswachstum, Umweltbelastung, Industrialisierung, Energieverbrauch und Abnahme nichterneuerbarer Ressourcen; sie prognostizierten bei ungebremstem Wachstum eine ökologische Katastrophe. Diese Szenarien sind gottlob nicht auf globaler Ebene, wohl aber auf regionaler Ebene bereits Wirklichkeit geworden, z. B. in den ariden und semi-ariden Zonen Äthiopiens, Somalias, des Sudans, in dicht bevölkerten Regionen Tansanias, Ugandas, Kenias, Ruandas, Burundis, Ghanas, Nigerias, im Senegal und vor allem in den Sahelzonenländern. Hier schreitet die Verwüstung der Umwelt rapide voran, die sogenannte *Desertifikation* durch zunehmende Bodenerosion und -verschlechterung, hervorgerufen durch nicht an die natürlichen Bedingungen angepaßte menschliche Landnutzungsweisen.

Der Kulturgeograph Thomas Krings hat von einer generellen „Ökologiekrise in den Sahelländern“ gesprochen, die eine „Krise des sahelischen Nomadismus“ mit Bürgerkriegsfolgen ausgelöst hätte: „Nomaden finden sich heute als Minderheiten in den Staaten wieder, in denen sie die unfruchtbarsten und trockensten Gebiete besiedeln, entfernt von den Zentren der politischen Macht, die von den seßhaften Völkern ausgeübt wird. Seit der letzten Dürre Anfang der achtziger Jahre gerieten zahlreiche pastorale Gruppen aufgrund der hohen Viehverluste in eine existentielle Krise, die in Mali und Niger seit 1990 mitauslösender Faktor für die innenpolitischen Unruhen war. Daneben liegen die Ursachen für die gegenwärtigen Konflikte in der jahrzehntelangen politischen und sozio-ökonomischen Benachteiligung der von den Dürren am meisten betroffenen Tuareg.“<sup>9</sup>

Diese These war noch vor den Massakern in Ruanda des Jahres 1994 aufgestellt worden, bei denen ca. 500 000 Menschen (überwiegend Angehörige der Minderheit der Tutsi) durch Milizen der Hutu-Bevölkerungsmehrheit ermordet worden sind. Die Machtübernahme durch eine von der Front Patriotique Rwandais (FPR) dominierte neue Koalitionsregierung im Juli 1994 ging mit dem Exodus von 2,3 Millionen Ruandern nach Tansania, Burundi und Zaire einher. Seitdem ist viel über die Ursachen dieses bis dahin unfaßbaren Gewaltgeschehens gemutmaßt und geschrieben worden, wobei sich inzwischen deutlich das große Gewicht des „*demographic approach*“ herauskristallisiert hat. Der Gerontologe und Genozidforscher Hartmut Dießenbacher ebenso wie der ehemalige Koordinator der Entwicklungspartnerschaft zwischen Rheinland-Pfalz und Ruanda, Peter Molt, haben auf den fatalen Mechanismus in Agrargesellschaften hingewiesen, wenn die relative Überbevölkerung solche Ausmaße angenommen hat, daß Bauern ihren Kindern kein weiteres Land zur Bestellung übergeben können, weil alles aufgeteilt und der Weg zu alternativen Einkommensquellen (aufgrund von Rohstoff- und Kapitalarmut) versperrt ist, vor allem auch Chancen zur Industrialisierung: „Die extreme Landnot und Armut erklärt die Disposition für ein bedingungsloses Freund-Feind-Verhalten und zu anarchischer Gewalt. Nur wer die bittere und ausweglose Lage der Armen in Ruanda kennt, vermag zu ermessen, wie leicht sie

9 Thomas Krings, Struktur- und Entwicklungsprobleme der Sahelländer, in: Handbuch der Dritten Welt, hrsg. von Dieter Nohlen/Franz Nuscheler, Band 1, Bonn 1994, S. 130–153; vgl. auch Horst Mensching, Die Sahelzone. Naturpotential und Probleme seiner Nutzung, Problemräume der Welt, Band 6, Köln 1986.

mit radikalen Parolen aufgehetzt und zu sinnloser Gewalt verführt werden können... Ruanda und Burundi können allenfalls acht Millionen Menschen ernähren, aber nicht die heutige Bevölkerung von 13 Millionen, die in den nächsten Jahren auf 20 Millionen ansteigen wird.“<sup>10</sup>

Hartmut Dießenbacher ergänzt das grausige Erklärungsszenario: „Die Unerbittlichkeit der demographischen Logik war klar: Wenn die 500 000 Tutsi-Exilanten, die seit 1961 von der Hutu-Mehrheit schubweise außer Landes getrieben worden waren, zurückkehrten, mußten andere gehen, durch Flucht oder Tod.“ Vor allem bei den land- und perspektivlosen Jugendlichen „heftete sich ihr Streben nach Exzellenz im Gefühl der Überzähligkeit auf die Träger des Begehrten: auf die Mächtigen und Reichen, die Existenzgesicherten und Bevorzugten, die Schönen und Erfolgreichen des Landes. Menschen sind nicht gleich: Einige versanken in Resignation; andere sackten in Kriminalität und Armut ab. Die Vitalen und Ehrgeizigen waren von der Elite des Landes fasziniert – zugleich angezogen und abgestoßen. Sie warteten auf ihre Chance im Kreislauf der Eliten; darauf, daß die Schwachen, Nachdenklichen und Ungeeigneten dort aussortiert würden, sie an deren Stelle treten könnten.“<sup>11</sup> Die aktiven Täter auf beiden Seiten waren demnach selbst Opfer struktureller Gewalt.

Zweifellos haben noch andere Faktoren beim Zustandekommen dieser Katastrophe eine Rolle gespielt (die nur scheinbar ethnische Ursachen hat), wie die ungebremste Wirtschaftsmisere, die verzögerte Familienplanungspolitik in diesem katholischen Land, unüberlegter politischer Druck von außen in Richtung auf heikle Demokratisierungsprozesse, eigensüchtige geopolitische Interessen Frankreichs usw.. Die Botschaft für die Krisenpolitiker dürfte deutlich sein: Mit einer diplomatisch inszenierten Aussöhnung zwischen den verfeindeten Brüdern, gepolstert mit Entwicklungshilfe in noch so großer Höhe, wäre die Rekonstruktion des Staates Ruanda nicht zu erreichen. Was hingegen not tut, ist die territoriale Erweiterung der Staats- oder wenigstens Siedlungsgrenzen der Agrarbevölkerung von Ruanda und Burundi, die in den alten Grenzen nicht mehr lebensfähig sind. Hier sind in allererster Linie die

Fachausschüsse der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) sowie die Intellektuellen und Zukunfts- und Entwicklungsplaner an den vielen afrikanischen Universitäten gefragt, um wenigstens erst einmal politisch verhandelbare Problem-lösungsverfahren diskussionsreif zu machen.

---

## II. Der Vergleich Afrika südlich der Sahara (ASS) mit den Armutsländern Asiens

---

Humane und politische Katastrophen wie die in Ruanda, Angola, Somalia oder in Liberia oder auch die in den drei von Militärs regierten und ruinierten Flächenstaaten Zaire, Sudan und Nigeria provozieren bohrende Fragen nach den Ursachen der afrikanischen Krise. Wie nicht anders zu erwarten, gibt es dafür verschiedene Erklärungsansätze und eine unterschiedlich gewichtete Anzahl von Erklärungsfaktoren. Die vermuteten Ursachen lassen sich nach mindestens vier Gesichtspunkten gliedern: nach *externen* (weltmarkt- und weltpolitikabhängigen), *internen* (von den afrikanischen Staaten selbst zu verantwortenden), strukturellen (in der Kolonialgeschichte begründeten) und natürlichen (durch Geographie, Ressourcenausstattung und Klima bedingten) Faktoren. Auffallend ist, daß erst nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die Argumente an Glaubwürdigkeit gewonnen haben, die *interne* politische Faktoren wie Ressourcenvergeudung, Prestigeobjekte, Korruption der patrimonialen Staatsklasse usw. in den Mittelpunkt rückten. Tatsächlich war das offensichtliche Mißmanagement in den rohstoffreichen Staaten Afrikas, darunter den großen Flächenstaaten Zaire, Nigeria, Algerien und Sudan, nicht sehr plausibel nur als häßliches Erbe aus der Kolonialzeit zu interpretieren. Zudem entwertete der wirtschaftliche Erfolg der asiatischen Schwellenländer Taiwan, Süd-Korea, Singapur, der Kronkolonie Hong-Kong (und später auch Chiles) das Argument der Dependenztheoretiker, daß die ehemaligen Kolonien eine nachholende Entwicklung prinzipiell nicht bewerkstelligen könnten.

Tatsächlich ist es ratsam, die Krisenursachenforschung auf bislang vernachlässigte interne Faktoren zu lenken, vor allem auf die Frage des „schwachen bürokratischen Staates“, der seine politischen Entscheidungen nicht administrativ gegen eine Gesellschaft durchzusetzen vermag, die nach eigenen neo-traditionellen Gesetzen zu funktionieren scheint. Im Jahr 1989 schockierte der Afrika-

10 Peter Molt, Zerfall von Staat und Gesellschaft in Ruanda, in: Auslandsinformationen der Konrad-Adenauer-Stiftung, Nr. 5/1994, S. 36.

11 Hartmut Dießenbacher, Warum Völkermord in Ruanda? Wie Bevölkerungswachstum und knappes Land die Massaker und den Bürgerkrieg begünstigt haben, in: *Leviathan*, (1995) 2, S. 165–196, hier S. 193.

Report der Weltbank „*Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth*“ die Öffentlichkeit mit dem Nachweis, daß sich die entwicklungspolitischen Erfolge Afrikas im Vergleich mit denen anderer Armutsregionen der Dritten Welt (Südasiens) in krasser Weise unterschieden. Afrikas Ernteerträge seien niedriger, seine Erntezyklen auf bewässertem Land seien weniger zahlreich, seine Transportkosten erheblich höher und seine Fabriken würden weniger produktiv genutzt als etwa in Indien, Pakistan oder Bangladesch. Die Kosten für vergleichbare Investitionen seien in ASS um mehr als 50 Prozent höher als in Asien. Höheren Kosten stünden zudem – was die Sache noch gravierender erscheinen ließ – ein Rückgang an Investitionen und vor allem an Investitionserträgen gegenüber. Nach Angaben der Weltbank von 1989 waren die „*returns on investment*“ von 31 Prozent in den sechziger Jahren auf 2,5 Prozent in den achtziger Jahren gesunken<sup>12</sup>. Und als Erklärung für diese offensichtliche Fehlentwicklung wurde überraschenderweise eine politische angeboten: afrikanisches Staatsversagen/Politikversagen oder mit der sprachlichen Neuschöpfung „*bad governance*“. Dabei wurde „*governance*“ (ein Begriff, der mehr als nur „*government*“/Regierung umfaßt) als „die Ausübung der politischen Macht“ definiert, „mit der die Angelegenheiten der Nation geregelt werden“<sup>13</sup>.

Weil Gegengewichte fehlen würden, hätten Staatsbeamte in zahlreichen Ländern ihren eigenen Interessen gedient, ohne befürchten zu müssen, zur Rechenschaft gezogen zu werden. Zur Selbstverteidigung haben einzelne Beamte persönliche Einflußnetzwerke aufgebaut, anstelle den allmächtigen Staat für systemische Fehlleistungen verantwortlich zu machen. Auf diese Weise wurde Politik personalisiert, und die Patronage wurde zur Bewahrung der Macht unverzichtbar. Die Clan-Führer übten auf willkürliche Weise ihre Autorität aus und verloren so ihre Legitimität. Informationen werden kontrolliert, und freiwillige Bürgervereine werden kooptiert oder aufgelöst. Eine solche Umgebung kann für eine dynamische Wirtschaft keine Stütze sein. Nach dieser deutlichen Elitenschelte, die während des Kalten Krieges undenkbar gewesen wäre, wurden vier (positive) Elemente für „*good governance*“ als neue Leitlinie für die Reform des staatlichen Sektors deklariert, die an Max Webers Begriff der rationalen bürokratischen Herrschaft in modernen Demokratien erinnern:

1. Steigerung der funktionalen *Effizienz* im Management des öffentlichen Sektors, der auf notwendige Minimalfunktionen zu reduzieren sei;
2. „*Accountability*“, d.h. Rechenschaftslegung und Kontrolle auf allen Ebenen staatlichen Handelns, einschließlich Dezentralisierung und Partizipation von unten;
3. Schaffung eines zuverlässigen rechtlichen Rahmens für wirtschaftliche und administrative Aktivitäten sowie *rechtsstaatliche* Mechanismen der Vertragsgestaltung und Konfliktregelung;
4. *Transparenz* im öffentlichen Sektor und Recht auf Information mit dem Ziel, die Entwicklungsorientierung öffentlicher Haushalte zu verbessern und die Korruption zu vermindern.

Damit war im Kern eine Demokratisierung von Staat und Gesellschaft gefordert, mit anderen Worten eine revolutionäre Anpassungsleistung, die die entmündigten gesellschaftlichen Gruppen und Interessenverbände kaum von heute auf morgen erbringen konnten. Die Umsetzung dieser Norm gestaltete sich schwierig. Sechs Jahre später – im Weltentwicklungsbericht 1995 – hatten sich die wirtschaftlichen Perspektiven für ASS als Gesamtregion noch nicht gebessert: „Die mißliche Lage auf dem afrikanischen Kontinent“ – heißt es dort – bleibe „die schwerwiegendste Herausforderung für die neu entstehende Weltordnung.“

Noch konnte im wirtschaftlichen Bereich der Abwärtstrend nur in einigen Staaten mit harten Strukturanpassungsprogrammen abgebremst werden. Der 1995 vom Vize-Präsidenten der Weltbank für Afrika vorgelegte Afrika-Bericht „*Ein Kontinent im Wandel*“ sah in den folgenden sieben Staaten aufgrund wieder gestiegener Investitionen und Wachstumsraten Licht am Ende des Tunnels: Elfenbeinküste, Äthiopien, Ghana, Kenia, Mali, Senegal und Uganda. In allen sieben hatte es freie Wahlen (Ausnahme Uganda) und Verwaltungsreformen gegeben. Die Region insgesamt jedoch hat mit 16 Prozent Investitionsquote (Investitionen als Anteil vom BIP) die schlechteste Voraussetzung für aufholende Entwicklung: Südasiens hat aktuell 23 Prozent, Ostasiens 28 Prozent, China 30 Prozent und sogar die ehemaligen RGW-Staaten erreichen mit 19 Prozent und Lateinamerika mit 20 Prozent (alle im Jahr 1992) höhere Vergleichswerte. Auch der Indikator für Produktivität „durchschnittliche Schuljahre“ weist ASS als Schlußlicht auf der Skala der Entwicklungsregionen aus: Während der aktuelle Wert für Afrika 2,3 aufweist (im Jahr 1992) und im sogenannten *Divergenz-Szenario* (das weitgehend auf der Fortsetzung vergangener Trends

12 Vgl. World Bank, *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study*, Washington 1989, S. 60.

13 Ebd.



basiert) für das Jahr 2010 nur 2,6 anzeigt, beträgt er für Südasien 3,4 (bzw. 4,2) und für Ostasien sogar 6,5 (bzw. 7,3) durchschnittliche Schuljahre pro Schüler. Damit hat Afrika die ungünstigste Ausgangsposition für „*human capital*“-Bildung – ein entscheidender Indikator für sozio-ökonomischen Fortschritt und Erlangung internationaler Konkurrenzfähigkeit.

---

#### IV. Gründe und Hintergründe der afrikanischen Krise

---

Die Diskussion über die Ursachen der afrikanischen Krise erfuhr durch das provokative Buch der couragierten Kamerunerin Axelle Kabou „Weder arm noch ohnmächtig“ aus dem Jahr 1991 starken Auftrieb. Es ist als „Streitschrift gegen schwarze Eliten und weiße Helfer“ verfaßt und attackiert in der Tradition von Franz Fanon den weitverbreiteten Hang zur Selbstbemitleidung der afrikanischen Intelligenz. „Man müsse als erstes die afrikanische Mentalität entgiften, die Uhren richtig stellen und die Menschen in Afrika mit ihrer Verantwortung konfrontieren.“ Als Grund für die Verweigerung, Fortschritt und Entwicklung als Gestaltungsaufgaben selbst aktiv in die Hand zu nehmen, führt Kabou ein psychologisches Argument ins Feld: die afrikanischen Eliten würden eine Politik des Ärmelhochkrempelns „als Eingeständnis der Ohnmacht, der Schwäche, der kulturellen und rassischen Unterlegenheit empfinden“ – und daher von sich weisen. Importierte und eigene Ideologien wie Blockfreiheit und diverse Spielarten des Sozialismus hätten die Funktion gehabt, es Afrika dreißig Jahre lang zu ermöglichen, die Verweigerung von Entwicklung zu kaschieren<sup>14</sup>.

Auch im kultursoziologischen Diskurs über die Ursachen und Bedingungen von „Entwicklung“ hierzulande werden die Entwicklungsmöglichkeiten und -grenzen einer Gesellschaft mit den endogenen „Wertefeldern“ und kulturellen Verhaltensnormen rückgekoppelt. In jeder Gesellschaft leisten kulturelle Werte und die in Riten, Sitten und Gebräuchen verfestigten Kollektiverfahrungen wichtige Steuerleistungen, die den Menschen und Gruppen helfen, mit den Herausforderungen ihrer Umwelt zurechtzukommen. Ganz offensichtlich hat der technisch-wissenschaftliche Westen (aus einem Gemisch eigennütziger wie auch humanitä-

rer und weltinnenpolitischer Gründe) diese Steuerleistung den afrikanischen Gesellschaften abnehmen wollen, was unbeabsichtigt vielerorts zu einer entwicklungspolitischen Lähmung geführt hat. Das angeblich am Ideal der Self-Reliance („sich verlassen auf die eigenen Kräfte“) orientierte Tansania ist hier ein tragikomischer Fall des Mißlingens guter Absichten.

Aus der Betrachtung der beeindruckenden Entwicklungserfolge Südostasiens hat der Wirtschaftswissenschaftler Dieter Weiss einen Entwicklungsbegriff in die Diskussion gebracht, der Freiheit des Denkens als elementare Voraussetzung für Kreativität definiert: „Entwicklung heißt, Problemsituationen nüchtern zu analysieren, notwendige Politiken zu konzipieren, Projekte und Programme zu entwerfen und deren Durchführung zu organisieren. Alle genannten Elemente bilden eine Kette, in der kein Glied fehlen darf.“ Und er fügte hinzu: „In vielen Ländern am hinteren Ende des internationalen Entwicklungszuges, insbesondere in Schwarzafrika, fehlt fast jedes Glied dieser Kette.“<sup>15</sup> Damit korreliert die Tatsache, daß in Afrika – dreißig Jahre nach Erlangung der politischen Unabhängigkeit – noch immer mehr als 80 000 technische Experten im Rahmen von ausländischen Kooperationsprogrammen arbeiten.

Von ähnlichen Überlegungen ließ sich Ernst Hillebrand leiten, der die Erklärung für „das in der jüngeren Menschheitsgeschichte tatsächlich wohl einzigartige Ausmaß des Staatsversagens, der Korruption und Ressourcenverschleuderung, das die Entwicklung des subsaharischen Afrika in den letzten drei Jahrzehnten geprägt hat“, nicht einfach auf das moralische Versagen der Staatsklasse zurückführen möchte. Er vertritt die These, „daß die Dysfunktionalität des Staates in Afrika auf kulturellen Grundmustern der afrikanischen Gesellschaften“ beruhe<sup>16</sup>. Diese *kulturellen Grundmuster* und sozialen Normensysteme – vor allem die Idee der gegenseitigen Hilfe und der Solidarität unter Verwandten – würden nicht nur den bürokratischen (von den Kolonialherren geerbten) Staat untergraben, sondern auch das Entstehen einer demokratischen Zivilgesellschaft blockieren. Der Zerstörung der Gesellschaft von oben durch den Staat geselle sich „gleichzeitig eine Zerstörung von unten“ hinzu, „und erst diese beiden zusammen

14 Vgl. Axelle Kabou, *Weder arm noch ohnmächtig. Eine Streitschrift gegen schwarze Eliten und weiße Helfer*, Paris 1991, S. 11 und 26.

15 Dieter Weiss, *Entwicklung als Wettbewerb der Kulturen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 29/95, S. 5. Der anregende Beitrag endet mit der Definition: „Entwicklung ist das, was geschieht, wenn Kreativität sich entfalten kann.“

16 Vgl. Ernst Hillebrand, *Nachdenken über Zivilgesellschaft und Demokratie in Afrika*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (1994) 1, S. 57–71.

erklären die Entwicklungs-Katastrophe Afrika“. Die Normen der gegenseitigen Solidarverpflichtung hätten ihre Wurzeln in den Agrargesellschaften des vorkolonialen Afrikas mit ihrer vordringlich reproduktionsorientierten Subsistenzwirtschaft und stünden „nach wie vor im Mittelpunkt der afrikanischen Alltagskultur“. Diese Feststellung solle nicht den prägenden Einfluß des kolonialen Staates (Verwaltung und Militär) und anderer westlicher Einrichtungen (wie Missionsschulen und Kirchen) in Abrede stellen, aber die westlichen Einflüsse hätten sich „in der Regel bestenfalls als zusätzliches Element des sozialen und kulturellen Normensystems“ etablieren können, „die grundlegenden Dispositionen des ‚subsistenzwirtschaftlichen Gruppenhabitus‘ in der Regel aber (noch) nicht ersetzen“ können<sup>17</sup>.

---

## V. Die fehlende afrikanische Menschenrechtstradition und die Bedeutung der ethnischen Grenze

---

Mit der Gesellschaftsanalyse afrikanischer Sozialwissenschaftler ist die im Vorstehenden skizzierte Problemperspektive durchaus kompatibel. So hat der Gabuner Jurist Isaac Nguéma, Mitglied der Afrikanischen Kommission der Rechte des Menschen und der Völker, und von deren Konstituierung im November 1987 an für die zwei ersten Amtsjahre ihr Präsident, das Argument in die Debatte gebracht, daß das postkoloniale Afrika noch immer durch „Kolonialmentalität“ und die „Mentalität der Hilfsbedürftigkeit“ geprägt sei. Die koloniale Mentalität, eine Mischung aus Resignation und Unterwerfung, hätte „in der traditionellen Lebensorganisation der meisten afrikanischen Gesellschaften einen fruchtbaren Nährboden gefunden; denn dort sind Schicksal, Verhalten und Gesten des Einzelnen im wesentlichen Normen, Praktiken und Traditionen untergeordnet, die von der Gemeinschaft oder der Gruppe geschaffen und geheiligt worden sind. So schließen sie jeden Schritt, jeden persönlichen Weg und jede vom Einzelnen selbst bestimmte Erneuerung aus. Die Rolle des individuellen Willens ist auf ein Minimum reduziert, da jeder nach den Regeln und Praktiken lebt, die sich aus seinem Status ergeben.“<sup>18</sup>

17 Ebd., S. 59.

18 Isaac Nguéma, Perspektiven der Menschenrechte in Afrika. Die Wurzeln einer ständigen Herausforderung, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ), 17 (1990) 13/14, S. 301–305, hier S. 302.

Nguéma warnt vor der Illusion, daß die traditionellen Wertfelder und familien- oder ethnischebezogenen Normen der (kolonialen oder vorkolonialen) Vergangenheit angehören würden; vielmehr seien sie immer noch aktuelle Realität und müßten als die (Stör)Faktoren angesehen werden, „die sich am stärksten der Entwicklung einer Politik der Förderung der Menschenrechte widersetzen“ würden. Es sei daher notwendig, „anstatt sie als historische Realitäten anzusehen, ... sie als höchst aktuelle Gegebenheiten zu werten, so sehr ist ihre Dynamik in allen Bereichen des täglichen Lebens, sei es Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Beruf oder Kultur zu spüren“. Als die dem modernen Universalismus am stärksten widersprechende Eigentümlichkeit der afrikanischen Tradition nennt Nguéma das Denken und Handeln in eng begrenzten primordialen Gemeinschaften: Die Errichtung mehr oder weniger hermetischer (Bewußtseins)Grenzen gehe auf Vorstellungen des traditionellen Afrika zurück, „denen zufolge der Mensch seinen gesellschaftlichen Wert in Abhängigkeit von seiner ethnischen Gruppe, seinem Stamm, seinem Clan oder seiner Kaste erwirbt. Außerhalb der ethnischen Gruppe dagegen ist dasselbe Individuum kein menschliches Wesen mehr.“<sup>19</sup>

Dem scheint die Tatsache zu widersprechen, daß es unzählige Beispiele für friedliche Koexistenz von ethnischen Gruppen und immigrierten Minderheiten in den Dörfern und Städten des postkolonialen Afrika gegeben hat und gibt. Vergessen wir nicht, daß mit zwei Ausnahmen (Somalia und Lesotho) alle afrikanischen Staaten ethnisch extrem heterogene Bevölkerungen haben und daß sie dennoch überwiegend friedlich – in der ersten postkolonialen Phase, der Phase des präsidentiellen Einparteiensystems – miteinander ausgekommen sind. Es ist daher meines Erachtens notwendig, idealtypisch zwei existentielle Grundpositionen in multiethnischen und multikulturellen Gesellschaften zu unterscheiden: zum einen die normale Situation des friedlichen Mit- und Nebeneinanders der heterogenen Gruppen im neo-patrimonialen Staat auf der Grundlage bewährter Reziprozität; zum anderen die kritische Situation der anhaltenden Ressourcenverknappung bei wachsenden berechtigten Ansprüchen der Klientel auf Ressourcenzuteilung und auf herkömmliche Überlebenschancen.

Peter Molt hat zu Recht in der Zuspitzung des zweiten Szenarios die Ursache für die politische

19 Ebd., S. 303.

Strukturkrise der afrikanischen Gesellschaft gesehen. „Die Existenz des Staates in Afrika wird einerseits durch die Militärkassen gesichert, andererseits durch die Kohärenz einer politischen Klasse, die mittels klientelistischer Netze die Bevölkerung in den Staat integriert. Der Kern der politischen Krise Afrikas liegt darin, daß die wirtschaftlichen Grundlagen für diese Art der Herrschaft gefährdet oder weggefallen sind. Die Wirtschaft ist überall so ruiniert, daß kaum mehr Geld vorhanden ist für die Aufrechterhaltung der Verwaltung, für den Unterhalt der Armee und schon gar nicht mehr für die kostspielige Befriedigung klientelistischer Ansprüche.“<sup>20</sup>

Von dieser Interpretation her öffnet sich ein Korridor des Verständnisses für all die extrem anmutenden Grausamkeiten, die heute in den „vergessenen Bürgerkriegen“ Afrikas<sup>21</sup> zwischen *ethnischen Gruppen und ethnopolitischen Parteien* vorkommen, wobei es ziemlich nebensächlich ist, daß ethnische Identitäts- und Zugehörigkeitsansprüche von Betroffenen nicht genealogisch (oder gar genetisch-biologisch) begründbar sind, sondern auf Glaube und Fiktion der sich selbst definierenden Gemeinschaftsmitglieder beruhen. Entscheidend ist die *funktionale Bedeutung* der fiktiven oder realen Ethnie, nämlich die Verheißung der persönlichen Sicherheit und Geborgenheit<sup>22</sup>.

Einschränkend muß hinzugefügt werden, daß diese Art der Selbstinterpretation nicht auf allen Ebenen der postkolonialen Gesellschaft vermutet werden darf. Auf der Ebene der Staatsführung hat jahrzehntelang der Integrations- und Kooptationsmechanismus funktioniert, den Jean-François Bayart „die reziproke Assimilation der Eliten“ genannt hat, ein Mechanismus, der lange Zeit politische Stabilität und die Beschränkung präsidentieller Willkür sicherstellte. Der ökonomisch geschwächte Staat (und der durch Korruption zerfressene Verwaltungsapparat, in dem alle Ämter käuflich geworden sind) kann die Reziprozität zwischen Führung und Regierten nicht mehr garantieren, womit die Basis des Klientelsystems beschädigt wird.

20 Peter Molt, Chancen und Voraussetzungen der Demokratisierung Afrikas, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 12–13/93, S. 12–21, hier S. 17.

21 Vgl. die Analyse von zehn afrikanischen Kriegen in: Rolf Hofmeier/Volker Matthies (Hrsg.), *Vergessene Kriege in Afrika*, in Zusammenarbeit mit dem Institut für Afrika-Kunde (Hamburg), Göttingen 1992.

22 Vgl. Rainer Tetzlaff, Politisierte Ethnizität – eine unterschätzte Realität im nachkolonialen Afrika, in: *Afrika-Spektrum*, (1991) 1, S. 5–28.

---

## VI. Der Zerfall staatlicher Autorität in einer national nicht-integrierten Gesellschaft

---

Demokratie als geniales, weil das einzig friedliche Verfahren zur Lösung der Wahl, Abwahl und Neubestellung von politischer Herrschaft ist besonders geeignet, vorletzte Fragen eines Staates zu regeln, nicht aber „letzte Fragen“ einer Gesellschaft zu entscheiden. Was den postkolonialen Staat im Innersten zusammenhält, was seine drei gesellschaftlichen Hauptbestandteile – die politische Klasse, die modernen Berufsverbände, Akademiker, Gewerkschaften, Kirchen und andere Träger der „civil society“ und die neo-traditionellen Dorf- und Stadtteilgruppen sowie lebensweltliche Sekten, die die Mehrheit der Bevölkerung bilden – aneinanderbindet, das kann „Demokratie“ (Mehrheitsentscheidung) nicht klären. Wo der „Kitt“ der Gesellschaft fehlt oder porös geworden ist – etwa die Frage der nationalen oder kulturellen Identität des Staates, der Staat als erfahrbare Interessen- und Wertgemeinschaft, das nationale Gemeinwohl –, erweisen sich demokratische Wahlverfahren oder rationale Regierungspraktiken als nutzlos oder nicht anwendbar. Der islamisch-christlich-animistische Sudan, der drei Experimente mit fairen und freien Parlamentswahlen erlebt hat, ohne dadurch regierbar zu werden, ist der wohl krasseste Beweis für diese These. Es ist kein Zufall, daß gerade hier der erste islamische (integralistische) Staat auf afrikanischem Boden entstanden ist, in dem Parteien verboten, das Mehrparteiensystem durch einen nationalen Volkskongreß mit zahlreichen Basiskomitees ersetzt wurde und heute von den Machthabern (einem gnadenlosen Folterregime) als bewußte religiöse Antithese zum säkularen pluralistischen Verfassungsstaat westlicher Prägung ausgegeben wird<sup>23</sup>.

Damit verschiebt sich das Demokratieproblem auf die Frage nach der *Kohäsionsfähigkeit* einer staatlich verfaßten Gesellschaft, in der ein von der Kolonialherrschaft geerbter moderner bürokratischer Staat (als rechtliche Fiktion ohne eigene Souveränität) eine in sich fragmentierte Gesellschaft beruhigen, lenken, besteuern und „entwickeln“ soll. Wie schwierig diese Aufgabe prinzipiell zu lösen ist, wird an der Tatsache deutlich, daß die Masse der Menschen (Bäuerinnen/Bauern, Hirten, No-

23 Vgl. ders., *Staatswerdung im Sudan. Ein Bürgerkriegsstaat zwischen Demokratie, ethnischen Konflikten und Islamisierung*, Münster–Hamburg 1993.

maden, Slumbewohner) von den klassischen Strukturen der im Aufbau befindlichen *Zivilgesellschaft* (Gewerkschaften, Parteien, Interessenverbände, Nicht-Regierungsorganisationen) weder erfaßt noch vertreten wird. Feldforschungen über die politischen Erwartungen von ländlich geprägten Wählern/innen in Mali und Tansania machen die Differenz in den Normen und Wertefeldern zwischen unterschiedlichen Bevölkerungssegmenten deutlich, die weder durch den Markt, noch durch ein politisches Programm, eine gemeinsame identitätsstiftende Kultur oder durch kollektive wertbesetzte Erinnerungen und Institutionen hinreichend integriert sind<sup>24</sup>. Damit fehlt auch die Grundlage für *Reziprozität* in den Beziehungen zwischen Staat und Bürgern, ohne die in Afrika auf absehbare Zukunft Regieren nicht möglich sein wird<sup>25</sup>.

Daraus ist die entwicklungspolitisch relevante Schlußfolgerung zu ziehen: „governance“ im Sinne der Ressourcensteuerung für eine gesamtgesellschaftlich gerechtere (und wenn möglich nachhaltige) „Entwicklung“ ist nicht primär vom Staat bzw. der Staatsklasse zu erwarten, die bisher größeres Interesse an „rent-seeking“ statt an „profit-seeking“ an den Tag gelegt hat, sondern eher von den zu „self-governance“ fähigen neotraditionellen produktiven Gruppen an der Basis der Gesellschaft. Der „Staat der Hauptstadt“, allerdings als abgespekter, verschlankter Staat<sup>26</sup>, würde die Aufgabe erhalten bzw. behalten, nicht mehr durch übermäßige Abschöpfung des Mehrprodukts die Entfaltung einer kommerziellen Marktwirtschaft zu behindern, sondern durch Meinungsfreiheit und Marktwettbewerb zu fördern. Dabei ist an Franz Ansprengers Überlegung anzuknüpfen, daß „der Schnitt zwischen wertvollen und verderblichen

24 Vgl. Silvia Tag, Paysans, Etat et démocratisation au Mali: Enquête en milieu rural, Hamburg 1994; Gero Erdmann, Politische Transformation in Afrika: Gesteuerte Demokratisierung in Tansania – Probleme und Perspektiven auf dem Lande – Eine Distriktstudie, hrsg. vom Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik der Ruhr-Universität Bochum, Bochum 1995.

25 Vgl. Goran Hyden, Reciprocity and Governance in Africa, in: The Failure of the Centralized State. Institutions and Self-Governance in Africa, hrsg. von James S. Wunsch/Dele Oluwu u. a., Boulder 1990, S. 245–269, hier S. 266. Reziprozität ist im Unterschied zu Tausch (quid pro quo und Simultaneität) ein persönliches System zu beiderseitigem Vorteil mit sich selbstverstärkenden Mechanismen und starken Sanktionsmitteln.

26 Ernst Hillebrand hat das Argument der Notwendigkeit der Reduzierung der Zugriffsmöglichkeiten des Staates auf die Exporterlöse – die „Renten“ im Sinne der nicht marktförmig erwirtschafteten Gewinne durch eigene Leistung – wie folgt zugespitzt: „Die weitestgehende Entwertung des ‚Staates als Ressource‘ ist eine notwendige Vorbedingung von Demokratie“ (Anm. 16), S. 69.

Strukturelementen des afrikanischen Patrimonialismus da anzusetzen“ sei, „wo dieser Gemeinnutz und Eigennutz, öffentliche und private Finanzen vernetzt“: „Die Unterscheidung zwischen der Kasse des Fürsten und der Kasse des Staates war in der europäischen Geschichte der meines Erachtens entscheidende Schritt in die Moderne, und ich denke, in diesem Punkte kann Afrika ‚von Europa lernen‘, ohne schädlichem Neokolonialismus zu verfallen.“<sup>27</sup> Politische Demokratisierung ist mit Rechtsreformen (Bekämpfung und Bestrafung von Korruption) und wirtschaftlichen Strukturreformen aufs engste verknüpft.

---

## VII. Ausblick

---

Als Fazit ist daher festzuhalten: Die auf verschiedenen Wegen und Umwegen in Gang gekommene Demokratisierung in afrikanischen Staaten ist ein primär aus internen sozialen Widersprüchen entstandener Veränderungsprozeß – oftmals die kreative Antwort auf das Versagen des neo-patrimonialen Einheitsstaates. Vor allem Studenten, Rechtsanwälte, Journalisten, Lehrer, Geistliche und andere „professionals“ aus den urbanen mittelständischen Milieus waren als politisierte konfliktfähige Gruppen die Katalysatoren und Promotoren des Wandels. Zugleich sind es die sozialen Gruppen, die unter den notwendigen Strukturanpassungsprogrammen (Abwertung der Währung; Abbau des „urban bias“ der sozialen Staatsausgaben) der hoch verschuldeten Staaten am stärksten zu leiden haben.

Die *kurzfristigen* Aussichten auf eine fortgesetzte Demokratisierung in den nicht bereits von Staatszerfall heimgesuchten Ländern südlich der Sahara sind unter den gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Bedingungen und innerafrikanischen Wirtschaftsproblemen und politischen Turbulenzen nicht vielversprechend. Drei miteinander verschlungene Faktoren behindern rasche Fortschritte: wirtschaftliche Unterentwicklung<sup>28</sup> und Ressourcenknappheit, wobei zunehmend nutzbare Agrarflächen und Trinkwasser als Überlebensressourcen eine Konfliktursache darstellen; die relative Schwäche der (oppositionellen) Kräfte der „civil society“ gegenüber dem neopatrimonialen Staat,

27 Franz Ansprenger, Politische Geschichte Afrikas im 20. Jahrhundert, München 1992, S. 172.

28 Vgl. hierzu zahlreiche praktische Hinweise in Walter A. S. Koch (Hrsg.), Ökonomische Aspekte der Demokratisierung in Afrika, München u. a. 1994.

vor allem in Gestalt des brutalen Garnisonsstaats; schließlich die Modernisierungsprozesse an der gesellschaftlichen Basis, die leicht zu ethnisch kolonierten militanten Konflikten um kulturelle Identität, Machtbeteiligung und Ressourcenzugang führen.

Die *mittel- bis langfristigen* Aussichten in den heute noch repressiv regierten Staaten, in denen wie in Nigeria, Kamerun oder Kenia aber mutige Einzelpersonen und konfliktbereite Gruppen der „civil society“ um freie Wahlen, Rechtsstaatlichkeit und Einhaltung der Menschenrechte (die drei Minima der Demokratie) kämpfen, sind kaum abzuschätzen, aber nichts spricht gegen die Hoffnung, daß auch in Afrika wie in anderen Regionen der Weltgesellschaft die kollektiven Leiderfahrungen von engagierten Minderheiten sich eines Tages in demokratische Systemrationalität niederschlagen werden. Daß dabei die alten kolonialen Staatsgrenzen erhalten bleiben, ist eher unwahrscheinlich. Der militante Ethnonationalismus wird auch in Afrika seine Wirkung entfalten.

Im Unterschied zu den sich demokratisierenden Schwellenländern Asiens sind afrikanische Staaten

aufgrund ihrer industriellen Un- und Unterentwicklung *latent labile* Demokratien, die unter wirtschaftlichem Druck in repressive Anpassungsdiktaturen regredieren können. In einem „schwachen Staat“, in dem die wirtschaftliche Basis nicht gefestigt ist und die Administration durch „Venalität“ (Käuflichkeit)<sup>29</sup> gekennzeichnet ist, kann Demokratisierung auch zur militant vorgenommenen Akzentuierung bestehender Risse und Widersprüche in der Gesellschaft führen. Daher sind notwendige Einwirkungen von außen auf afrikanische Regierungen, demokratische Reformen einzuführen und auf die Einhaltung der Menschenrechte zu achten – was Exilgruppen und die demokratische Opposition Afrikas vom Westen zu Recht erwarten –, mit Augenmaß zu praktizieren.

29 Der Ausdruck wurde von Georg Elwert eingeführt. „Das Geld fließt zur Macht. Mit Macht kann man Einkünfte schaffen, die Einkünfte vermehren die Macht. Die venale Akkumulation ist weitaus attraktiver als die Akkumulation durch Produktionsmittel. Aber Venalität und Korruption unterminieren das Vertrauen in den Marktmechanismus: Die Unterminierung des kreditschaffenden Vertrauens koppelt ganz allmählich Afrikas Volkswirtschaften vom Weltmarkt ab.“ Georg Elwert, Wenn das Geld zur Macht fließt, in: Frederic Galtung (Hrsg.), Zum Beispiel Korruption, Göttingen 1994, S. 39–45, hier S. 42f.

# Probleme der Demokratisierung in den Maghrebstaaten

---

## I. Einleitung

---

Partizipation werde zum Kennzeichen der »neuen weltpolitischen Kultur«, prognostizierten vor etwas mehr als drei Jahrzehnten die Politikwissenschaftler Gabriel A. Almond und Sidney Verba; allerdings könne nicht vorhergesagt werden, ob von den möglichen partizipatorischen Modellen der totalitäre Staat, der demokratische Staat oder eine Mischform aus beiden Modellen den Sieg davontragen werde<sup>1</sup>. Mit der „dritten Demokratisierungswelle“<sup>2</sup> schien eine weltweite mehrheitliche Option für das demokratische Modell nicht ausgeschlossen, so daß schließlich Ende der achtziger Jahre die Diskussionen in den westlichen Demokratien um eine von außen unterstützte Förderung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit, verbreiteter Partizipation und sozialer Gerechtigkeit als wesentliche Komponenten eines demokratischen Systems in Entwicklungsländern angeregt wurden und vielfach einen hoffnungsvolleren Tenor annahmen. Rückentwicklungen und Blockaden von noch jungen Demokratierungsprozessen, wie sie sich Mitte der neunziger Jahre gerade auch auf dem afrikanischen Kontinent abzeichnen begannen, haben wiederum die Zweifel an der Übertragbarkeit westlicher Demokratiemodelle in den Vordergrund treten lassen. Die politikwissenschaftliche Forschung befaßt sich seither wieder intensiver mit den Bedingungen und Hindernissen für eine demokratische politische Entwicklung, insbesondere in Entwicklungsländern.

Eine ausgeprägt skeptische Einstellung charakterisierte die gängige Einschätzung der Demokratisierungskapazitäten der arabisch-islamisch geprägten Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens<sup>3</sup>. Die

begrenzte Reichweite der politischen Liberalisierung in Tunesien nach der Absetzung von Staatspräsident Habib Bourguiba am 7. November 1987 oder die kurze Dauer des Demokratisierungsprozesses in Algerien, der am 23. Februar 1989 eingeleitet wurde und am 11. Januar 1992 mit dem Abbruch der Legislativwahlen sein vorläufiges Ende fand, sowie das Fortbestehen sich traditional legitimierender und auf Stammesbeziehungen basierender autoritärer Systeme auf der Arabischen Halbinsel schienen nur allzu deutlich auf die Inkompatibilität der dominanten politischen Kultur des arabisch-islamischen Raumes mit einem demokratischen politischen System hinzuweisen. In diesem Sinne hat jedenfalls der Politologe Elie Kedourie im Schlußwort seiner 1991 überarbeiteten zweiten Ausgabe von „Democracy and Arab Political Culture“ festgestellt: „Bis europäische Ideen und das europäische Vorbild sich im Nahen und Mittleren Osten verbreiteten, war die arabische Welt wie der gesamte Nahe und Mittlere Osten von Regimen regiert, die zweifellos despotisch waren, deren politische Ordnung jedoch angenommen und anerkannt wurde. Diese politischen Ordnungen wurden durch die Macht und den Einfluß Europas diskreditiert und unwiderruflich zerstört. Nichts vergleichbar Dauerhaftes oder Zufriedenstellendes konnte sie ersetzen.“<sup>4</sup>

Diese allerdings kontroverse Einschätzung Kedouries basiert auf einer statischen Sicht der politischen Kultur im arabisch-islamischen Raum. Kedourie berücksichtigte weder die Veränderungen der Komponenten noch der Strukturen der autoritären Systeme seit der Unabhängigkeit und die sich wandelnden innen- und außenpolitischen Umfeldbedingungen, die einschneidende Rückwirkungen auf die Gesellschaft und auf die staatlichen innen- wie außenpolitischen Handlungsentscheidungen hatten. Eine zwischen den einzelnen Subregionen des arabischen Raumes und den einzelnen Staaten differenzierende Betrachtung hätte darüber hinaus wesentliche Unterschiede erkennen lassen, die für

1 Vgl. Gabriel A. Almond/Sidney Verba, *The Civic Culture*, Princeton 1963, S. 4.

2 Der Beginn der „dritten Demokratisierungswelle“ wird 1974 mit den Systemwechseln in Südeuropa angesetzt. Vgl. Samuel P. Huntington, *The Third Wave*, Norman u. a. 1991.

3 Vgl. Heather Deegan, *The Middle East and Problems of Democracy*, Buckingham u. a. 1993; Ghassan Salamé (Hrsg.), *Democracy without Democrats?*, London u. a. 1994.

4 Elie Kedourie, *Democracy and Arab Political Culture*, London 1994, S. 105.

die systemischen Transformationskapazitäten von Bedeutung sind. Zweifellos stieß Demokratisierung als Institutionalisierung von politischem Wettbewerb ebenso wie die mit ihr verbundene Entmonopolisierung der politischen Entscheidungsfindung auf praktische Umsetzungsschwierigkeiten im arabischen Raum. Dennoch wurden aufgrund der veränderten in- und externen Problemlagen und Umfeldbedingungen – darunter die verstärkten globalen Abhängigkeiten ökonomischer Art, die mit einem Souveränitätsverlust des einzelnen Nationalstaates im Wirtschaftssektor verbunden sind –, qualitativ neue Voraussetzungen für systemische Veränderungen vornehmlich in den Europa nahegelegenen und ihm eng verbundenen Maghrebstaaten Algerien, Marokko und Tunesien geschaffen.

---

## II. Die Krise des Autoritarismus als Motor für systemische Eingriffe

---

Die drei Kernmaghrebstaaten – Algerien, Marokko und Tunesien<sup>5</sup> – haben unterschiedliche koloniale Erfahrungen gemacht, die die politische Orientierung nach der Unabhängigkeit beeinflussen. Während Tunesien (1881–1956) und Marokko (1911–1956) französische Protektorate waren, war Algerien, 1830 von Frankreich besetzt, als Siedlungskolonie dazu bestimmt gewesen, dem Mutterland eingegliedert zu werden. Marokko und Tunesien wurden ohne langjährige kriegerische Auseinandersetzungen 1956 souveräne Staaten und entwickelten relativ normale Beziehungen zu Frankreich bzw. Europa. Algerien dagegen errang seine Unabhängigkeit in einem langen Befreiungskrieg (1954–1962). Eine Abwendung von „europäischen“ Konzepten für die Organisation des wirtschaftlichen und politischen Systems und die im Vergleich zu Marokko und Tunesien ausgeprägtere Betonung der arabischen Identität des Landes und seiner Bewohner, waren eine unmittelbare Folge dieser historischen Ereignisse.

In Algerien etablierte sich trotz des Widerstandes in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit ein sozialistisch orientiertes Einparteiensystem (Parteienverbot 1963), dessen institutionelle Grundlagen nach dem Putsch Oberst Boumediennes 1965

<sup>5</sup> Die beiden anderen Mitgliedsstaaten der 1989 gegründeten Regionalorganisation „Arabische Maghrebunion“, Libyen und Mauretanien, werden wegen ihrer Sonderentwicklungen ausgespart.

sukzessive geschaffen wurden. Eine zivil-militärische Koalition dominierte bis 1989 die Staats- und Parteiführung<sup>6</sup>.

In Marokko konnte der Sultan (seit 1957 „König“) seine Macht im unabhängigen Staat – ungeachtet vorhandener Bestrebungen der bereits vor der Unabhängigkeit gegründeten nationalistischen Parteien, eine Republik, zumindest jedoch eine konstitutionelle Monarchie zu etablieren – bewahren und ausbauen. Begünstigt wurde die Machtposition des marokkanischen Königs gegenüber den Parteien durch den Popularitätsgewinn, den ihm der Widerstand gegen die Protektoratsmacht und die dadurch bewirkte Verbannung ins Exil eingebracht hatte<sup>7</sup>. 1962, ein Jahr nach dem Antritt der Thronfolge durch König Hassan II., erhielt das Königreich Marokko zwar eine Verfassung, wurde dadurch aber nicht zur konstitutionellen Monarchie: de facto steht der König bis heute außerhalb jeglicher Kontrolle und verfügt seinerseits über alle Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten gegenüber der Legislative. Es fanden weder, entsprechend den gesetzlich vorgesehenen Fristen, regelmäßige Wahlen statt, noch sind die im Parlament vertretenen Parteien frei, königliche Direktiven nicht zu beachten: ihre legislative Kompetenz ist begrenzt<sup>8</sup>.

In Tunesien hatte der Monarch (Bey) keinen popularitätsfördernden Anteil an der Dekolonisation, so daß die Abschaffung der Monarchie und die Ausrufung der Republik („im Namen des Volkes“) durch die Verfassunggebende Versammlung 1957 keinen Widerstand hervorrief. Mit der Wahl Habib Bourguibas, des charismatischen Führers der nationalistischen Neodusturpartei zum Staatspräsidenten 1958, wurde eine Persönlichkeit an die Staats- und Parteispitze gewählt, die bis 1987 den Staats- und Parteiapparat neopatrimonial verwaltete und damit die Verfassung von 1958, die eine Präsidialdemokratie begründete, unterminierte. De jure war Tunesien schließlich von 1963 bis 1981 ein Einparteiensstaat; de facto hat sich an der Dominanz der „Partei Bourguibas“, die 1964 den Namen wechselte und nach der Absetzung Bourguibas erneut in Rassemblement Constitutionnel Démocratique (RCD) umbenannt wurde, auch

<sup>6</sup> Vgl. Sigrid Faath, Algerien. Gesellschaftliche Strukturen und politische Reformen zu Beginn der neunziger Jahre, Hamburg 1990.

<sup>7</sup> Vgl. Charles-André Julien, Le Maroc face aux impérialismes 1415–1956, Paris 1978.

<sup>8</sup> Vgl. Sigrid Faath, Marokko. Die innen- und außenpolitische Entwicklung seit der Unabhängigkeit, 2. Bde., Hamburg 1987; vgl. zur Rolle des Königs dies., „Le Hassanisme“. Das marokkanische Konzept von Demokratie, in: Wuqûf, (1991) 4–5, S. 9–89.

durch die Zulassung von Parteienpluralismus 1981 nichts geändert<sup>9</sup>.

Die Anpassungskapazitäten der politischen Systeme der Maghrebstaaten wurden nach der Erlangung der Unabhängigkeit konstant „herausgefordert“. Strukturelle und institutionelle Veränderungen der Systemgrundlagen erschienen in den sechziger und siebziger Jahren zur Absicherung der Interessen der Herrschaftselite nicht notwendig, konnte doch durch die noch vorhandenen finanziellen Spielräume die Klientel gebunden und politischer wie sozialer Unmut durch Subventionen oder personelle Umbesetzungen (bzw. Absetzung „des Schuldigen“) eingedämmt werden. Katalysatorisch für die Krise des Autoritarismus, die schließlich in systemische Veränderungen mündete, die von der Herrschaftselite eingeleitet wurden, waren die Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre in Marokko und Tunesien bzw. ab Mitte der achtziger Jahre in Algerien zu spürenden Auswirkungen des Preisverfalls für Rohöl und Phosphat auf den internationalen Märkten. Die dadurch verringerten Deviseneinnahmen der Maghrebstaaten wurden zunächst durch eine hohe Auslandsverschuldung abgefangen. Trockenjahre und schlechte Ernten nötigten indes zu erhöhten Nahrungsmittelimporten, so daß die Haushaltsdefizite und die Verschuldung anstiegen<sup>10</sup>.

Das rapide Bevölkerungswachstum verschärfte die Finanzierungs- und Versorgungsprobleme, und die voranschreitende Urbanisierung akzentuierte und kumulierte diese Defizite in den städtischen Zentren, wo sie ihre Rückwirkungen auf die Bereiche Wohnungsbau, Wasserversorgung, Transport, Bildung und Gesundheit sowie auf die Arbeitsplatzbeschaffung und die Nahrungsmittelversorgung hatten. Soziale, einkommensmäßige und konsumbetreffende Ungleichheiten nahmen zu und förderten in den achtziger Jahren Konflikte um Besitzstandswahrung und Lohnsicherung der organisierten Arbeiter, Angestellten und Staatsbeamten. Es mehrten sich soziale Proteste nichtorganisierter Bevölkerungsteile, die organisierte Streiks oder Demonstrationen der Gewerkschaften und der politisierten Studenten zum Anlaß nahmen, ihren Protest spontan zu artikulieren. Die Altersstruktur

9 Zur politischen Entwicklung während der Protektoratszeit und der Bourguiba-Ära (bis 1987) vgl. Sigrid Faath, *Herrschaft und Konflikt in Tunesien*, Hamburg 1989.

10 Die Verschuldung betrug in Algerien Ende 1994 29,4 Mrd. US-Dollar; in Marokko, wo die hohen Verteidigungsausgaben für den Krieg in der Westsahara und schließlich die Ausgaben für Investitionen zur Integration (Marokkanisierung) der Westsahara die Verschuldung zusätzlich hochtrieben, betrug sie 1992 21,4 Mrd. US-Dollar; in Tunesien 1992 8,476 Mrd. US-Dollar.

der Bevölkerungen (rund 70 Prozent unter 21 Jahren) wirkte sich verschärfend auf die sozialen Konfliktkonstellationen aus, sind es doch insbesondere die Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit und ohne Schulbildung, die in hohem Maße von der Arbeitslosigkeit betroffen sind<sup>11</sup>. Verschlechterte Kreditkonditionen lösten schließlich in allen drei Maghrebstaaten eine Finanzierungskrise aus.

Durch die Verengung des staatlichen finanziellen Handlungsspielraumes konnte die bisher umgesetzte Strategie zur gesellschaftlichen Integration Arbeitsloser durch Aufblähung des öffentlichen Verwaltungssektors und der staatlichen Unternehmen – allerdings zum Preis der Unterbeschäftigung zahlreicher Angestellten und Beamten – nicht länger fortgesetzt werden. Soziale Mobilität wurde in den achtziger Jahren gerade auch für Schulabgänger mit höheren Abschlüssen oder Universitätsdiplom unmöglich. In allen drei Maghrebstaaten dienten der informelle Sektor, also jener Sektor, der außerhalb der gesetzlichen Bestimmungen für Mindestlöhne liegt, sowie Aktivitäten im Bereich des Schwarzmarktes (Algerien, Marokko) für einen Teil der Arbeitslosen als Auffangbecken. Die berufliche Perspektivlosigkeit eines Großteils der Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus den urbanen unteren Schichten wie auch zunehmend der Mittelschicht ist mit einer unentrinnbaren Abhängigkeit von der Familie verbunden. Gleichzeitig sorgt ein mangelndes Angebot zur Freizeitgestaltung für nicht nur temporäre Langeweile. Alkohol- und Drogenprobleme nahmen massiv zu.

Die Politisierung eben dieses jugendlichen Unzufriedenheitspotentials setzte in den achtziger Jahren ein. Den Jugendlichen und jungen Erwachsenen der urbanen Zentren wurden von den nicht legalisierten, jedoch in allen drei Staaten in den siebziger und achtziger Jahren geduldeten islamistischen Bewegungen<sup>12</sup> an den Schulen, Universitä-

11 Zu sozialstatistischen Daten vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Länderbericht Maghreb-Staaten 1994*, Stuttgart 1994.

12 Der Begriff Islamisten wird auf Gruppen angewendet, die sich in den siebziger, insbesondere jedoch in den achtziger Jahren aus fundamentalistischen Bewegungen entwickelten, deren Interpretationen der religiösen Lehre durch ausgeprägten Dogmatismus gekennzeichnet sind. Die fundamentalistischen Bewegungen mobilisieren ihre Anhänger mittels Moral und Religion, der ein Absolutheitsanspruch zugrundegelegt wird. Vor diesem geistigen Hintergrund entstanden die hier als „islamistisch“ bezeichneten Gruppen mit *politischem* Herrschaftsanspruch, die moralische und entsprechend ihrer Religionsinterpretation religiöse Argumente heranziehen, um eine Rechtfertigung für ihren Kampf gegen die Herrschenden, ein bestimmtes politisches System usw. zu formulieren. Die Ansprüche gereichen schließlich zur Selbstdefinition, wirken identitätsbildend und dienen nicht mehr



ten und Moscheen eine Zukunftsvision angeboten, die den Anspruch hat, System und Gesellschaft zu moralisieren und hinsichtlich der Macht- und Verteilungsverhältnisse zu revolutionieren. Die islamistischen Bewegungen boten (und bieten) Integration in ein Ordnungssystem an, das soziale Gerechtigkeit verspricht; gleichzeitig bieten sie Handlungsmöglichkeiten an, um die empfundene Deprivation in der Mobilisierung gegen das bestehende politische Ordnungssystem, „den Staat“, „die Herrschenden“, auszudrücken. Die Politisierung von Teilen der Zivilgesellschaft gegen „den Staat“ in seiner bisherigen Form und gegen die staatlichen Leistungsdefizite waren Proteste gegen das spürbare Absinken des Lebensniveaus und der verschlechterten Lebenschancen. Die in Algerien, Marokko und Tunesien von zentralstaatlichen Institutionen ausgehende Steuerung der Wirtschaft hatte nämlich nicht vermocht, dem wachsenden Bedarf der Bevölkerung gerecht zu werden oder Strukturdefizite abzubauen.

In einer ersten Reaktion der autoritären Systeme auf diese Krise der Politikanpassung erfolgten Eingriffe zur Liberalisierung der Wirtschaft. Marokko leitete 1983 ein Strukturanpassungsprogramm ein, obwohl vorausgesehen wurde, daß sich die sozialen Spannungen verstärken würden. Nachdem soziale Proteste nicht mehr institutionalisiert geregelt und lokal begrenzt werden konnten, sondern in gewaltsame Aktionen mit einem diffusen, teils von islamistischen Gruppen gesteuerten Protestpotential mündeten, das gewerkschaftlich organisierte Streiks und damit verbundene Massenaufmärsche zur Formierung und Steuerung nutzte wie im Dezember 1990, folgte in Marokko zwar keine politische Neuorientierung. Seit 1991 wurden jedoch die Liberalisierungsforderungen der politischen Parteien und Interessengruppen berücksichtigt (die hauptsächlich den Menschenrechtsbereich betrafen) mit dem Ziel, die institutionalisierte Konflikt austragung wieder herbeizuführen<sup>13</sup>.

In Tunesien wurden liberalisierende Eingriffe durch den Aufschwung der islamistischen Bewegung ausgelöst. Das offensive Auftreten der stärksten Organisation der islamistischen Bewegung in Tunesien, der Bewegung islamischer Tendenz (seit Januar 1989: Nahda/Wiedergeburt), löste 1986/87

nur zur Positionsbestimmung in Konflikten. Eine Kompromißlosigkeit, die in einen sich ins Destruktive steigernden Kurs mündet, kann daraus die Folge sein. Zu den Islamisten im Maghreb und ihren Zielen vgl. Abderrahim Lamchichi, *Islam et contestation au Maghreb*, Paris 1989; François Burgat, *L'islamisme au Maghreb*, Paris 1995.

<sup>13</sup> Vgl. I. William Zartman (Hrsg.), *The Political Economy of Morocco*, New York u. a. 1987.

einen quasi personalisierten Konflikt mit Staatspräsident Habib Bourguiba aus. Gleichzeitig verschärfte sich die latente Nachfolgekrise. Es wurde immer offensichtlicher, daß der 1903 geborene und seit Jahren kranke Staatspräsident, seine Fähigkeiten zur neopatrimonialen Steuerung des Staates eingebüßt hatte und zu emotionalen, die Staatsinteressen außer acht lassenden Entscheidungen neigte, die eine Radikalisierung der Opposition begünstigten. Die Absetzung Habib Bourguibas am 7. November 1987 durch den damaligen Premierminister, Zine el-Abidine Ben Ali (General a. D.), der die Sicherheitsorgane auf seiner Seite wußte, wurde deswegen von der Mehrheit der Bevölkerung begrüßt und stieß selbst innerhalb der Herrschaftselite auf keinen nennenswerten Widerstand.

In Algerien wurde unmittelbar nach dem Tode des algerischen Staatspräsidenten Boumedienne im Dezember 1978 versucht, die diagnostizierten Defizite des staatsmonopolistischen Wirtschaftsmodells und des fehlgeschlagenen agrarsozialistischen Experiments durch eine – wenngleich zurückhaltende – Entideologisierung des Wirtschaftssektors auszugleichen. Diese ersten liberalisierenden Eingriffe in die Wirtschaft (u. a. Aufwertung des privaten Sektors und Erleichterungen für Auslandsinvestitionen<sup>14</sup>) erwiesen sich indessen als unzureichend. Algerien, dessen Haupteinnahmen aus Öl-/Gasexporten stammen, hatte rentenökonomische Strukturen entwickelt, die mit zunehmendem Einnahmerückgang in den achtziger Jahren die staatlichen Distributionskapazitäten derart einschränkten, daß diese selbst für die Mittelschicht spürbar wurden und sozioökonomisch motivierte Streiks und Demonstrationen gegen die „Profiteure“, die Staatsklasse, eine schwere Legitimationskrise auslösten. Die fast alle großen Städte des Landes erfassenden gewaltsamen Unruhen vom Oktober 1988, in deren Verlauf egalitär-partizipatorische Forderungen artikuliert wurden, die zunächst die Ressourcendistribution betrafen (Schlagwort: soziale Gerechtigkeit), wirkten als Katalysator für die politische Neuorientierung.

Wenngleich die unmittelbaren Auslöser für die Einleitung von politischen Öffnungsprozessen in Tunesien (1987), Algerien (1988/89), Marokko (1991) gewaltsame Konflikte bzw. Unruhen waren, führten diese Ende der achtziger/Anfang der neunziger Jahre nicht ausschließlich zum Einsatz

<sup>14</sup> Vgl. Hanspeter Mattes, *Wirtschaftsreform, staatlicher Sektor und Privatisierungsdebatte im Maghreb*, Hamburg 1988.

des repressiven Instrumentariums, sondern wurden als Systemkrisen weitreichenderen Ausmaßes begriffen, für die jene nicht erfüllten Hoffnungen der nach der Unabhängigkeit propagierten „Wohlfahrt für alle“ mitverantwortlich waren.

---

### III. Ansätze zur politischen Demokratisierung

---

Demokratisierung als Institutionalisierung von politischem Wettbewerb und institutionalisierter Konfliktaustragung setzt das Aufbrechen bestehender Machtmonopole voraus, das über die Zulassung von politischem Pluralismus und die Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten eingeleitet werden kann. In den Maghrebstaaten wurde dieser Prozeß der Monopolauflösung Ende der achtziger Jahre eingeleitet.

#### 1. Algerien

Nicht unmittelbar nach den gewaltsamen Unruhen vom Oktober 1988, sondern erst im Januar/Februar 1989 fiel der Entschluß von Staatspräsident Bendjedid und der Militärführung, mehr als nur Reformen des Systems durchzuführen (wie sie im November 1988 eingeleitet und innerhalb der Einheitspartei Front de Libération Nationale/FLN auf erheblichen Widerstand gestoßen waren) und einen vollständigen Bruch mit dem Einparteistaat zu vollziehen, um ein politisches System zu etablieren, das dem Reformflügel innerhalb des FLN und den Liberalen in Wirtschaft und Politik entgegenkam. Insbesondere den dringend notwendigen Wirtschaftsreformen sollte eine Veränderung des Kräfteverhältnisses innerhalb der Herrschaftselite zugute kommen: nach der politischen Öffnung wurde mit einer Stärkung der Reformfraktion und damit die Unterstützung der Reform- bzw. Demokratisierungsbefürworter erwartet. Die seit November 1988 anhaltenden und sich im Januar 1989 fortsetzenden gewerkschaftlich organisierten Streiks aus Protest gegen Lohnneinfrierungen und die sinkende Kaufkraft, die die Wirtschaft lahmzulegen drohten, hatten den Handlungsbedarf verdeutlicht. Für den 23. Februar 1989 wurde schließlich kurzfristig ein Referendum zur neuen Verfassung angesetzt. Bei 78,98 Prozent Wahlbeteiligung stimmten 7,2 Mio. Wähler für und 2,6 Mio. gegen den Verfassungsentwurf, der Parteienplura-

lismus verankerte, die demokratische Orientierung des Staates festlegte und die bislang als nicht veränderbar geltende sozialistische Option des algerischen Staates ebenso wie die explizit auf die Dritte Welt ausgerichtete Außenpolitik und die Sonderrolle der Armee im Entwicklungsprozeß des Landes aus dem Verfassungstext strich. Das Amt des Premierministers wurde aufgewertet und eine Kontrollmöglichkeit der Regierung durch die Legislative eingebaut. Mechanismen zur Machtbegrenzung des Präsidenten wurden allerdings nicht festgelegt. Ferner wurde ein Verfassungsrat etabliert und im Justizbereich der Staatssicherheitsgerichtshof abgeschafft. Nach Verabschiedung des Gesetzes zur Gründung von politischen Vereinigungen folgte sukzessive die Zulassung von Parteien (bis zu den ersten pluralen Gemeindewahlen im Juni 1990 insgesamt 21; bis heute rund 60 Parteien). Als erster Staat des arabischen Raumes hat Algerien am 6. September 1989 mit dem Front Islamique du Salut (FIS) eine islamistische Partei zugelassen<sup>15</sup>. Bereits am 24. Oktober 1988 hatte die Aufhebung des Vereinigungsmonopols zudem die Gründung unzähliger nichtpolitischer Vereinigungen unterschiedlichster Zielsetzungen und politischer Orientierung ausgelöst. Die Systemöffnung und Entmonopolisierung machte sich gleichermaßen in der Presse bemerkbar, die sich privatisierte und von 1989 bis zum Abbruch des Demokratisierungsprozesses und zur bis Verhängung des Notstandes 1992 beispielhaft freizügig war.

Die ersten freien und kompetitiven Wahlen zu den Gemeinde- und Provinzversammlungen fanden am 12. Juni 1990 statt und wurden von 65,15 Prozent der Wahlberechtigten zur politischen Willensbekundung genutzt. 54,25 Prozent der abgegebenen Stimmen bei der Wahl zu den Gemeindeversammlungen<sup>16</sup> (das waren 33 Prozent der Stimmen aller Wahlberechtigten) fielen an den FIS, der als einzige der elf antretenden Parteien ein echter Herausforderer des FLN war. Lediglich 27,53 Prozent der abgegebenen Stimmen (16 Prozent der Stimmen aller Wahlberechtigten) erhielt der FLN. Der FLN, Symbol für Klientel- und Mißwirtschaft, wurde für den niedrigen Lebensstandard verantwortlich gemacht und von der Bevölkerung nicht

---

15 Insgesamt wurden 12 eindeutig islamistisch orientierte Parteien legalisiert, deren wählerbindende Kraft allerdings um ein vielfaches geringer war als die des FIS.

16 Ähnlich sah das Ergebnis der Abstimmung für die Provinzversammlungen aus: 57,44 Prozent der abgegebenen Stimmen (das waren 35 Prozent der Stimmen aller Wahlberechtigten) fielen an den FIS; 28,13 Prozent der abgegebenen Stimmen erhielt der FLN (das waren 17 Prozent der Stimmen aller Wahlberechtigten).

als Träger eines neuen Staats-, Gesellschafts- und Wirtschaftsmodells akzeptiert. Ein zweiter Reformversuch der Partei (noch vor den ersten pluralen Legislativwahlen) scheiterte gleichfalls, was sich erneut im Wahlergebnis des ersten Wahlgangs der Legislativwahlen vom 26. Dezember 1991 niederschlug: der FLN erhielt nur 1,61 Mio. Stimmen; von den demokratisch und säkular orientierten Parteien erwiesen sich lediglich der Front des Forces Socialistes (FFS) mit knapp über 500 000 Stimmen und der Rassemblement pour la Culture et la Démocratie (RCD) mit etwas über 200 000 Stimmen als relativ mobilisierungsfähig. Der FIS trug wiederum mit 3,26 Mio. der abgegebenen Stimmen (das waren 24,9 Prozent der Stimmen aller Wahlberechtigten, jedoch 41,7 Prozent aller abgegebenen Stimmen) den Wahlsieg davon. Dank des Wahlmodus (Mehrheitswahl) fielen damit bereits im ersten Wahlgang 188 der 430 Parlamentssitze an den FIS, wenngleich er im Vergleich zu den Wahlen 1990 1,1 Mio. Stimmen eingebüßt hatte<sup>17</sup>. Zwei weitere islamistische Parteien lagen über der 100 000-Stimmenmarke: Hamas (rund 360 000 Stimmen) und Nahda (150 000 Stimmen). Die Offerte zur politischen Partizipation durch Wahl war 1991 nur von 56 Prozent der Wahlberechtigten genutzt worden.

Nach diesem von der Staats- und Militärführung nicht erwarteten hohen Wahlsieg des FIS, der voraussehbar im zweiten Wahlgang die absolute Mehrheit im Parlament erzielt hätte, versprachen FIS-Parteikader ihren Wählern die umgehende Abschaffung der Verfassung und die Errichtung des „islamischen Staates“; die mit der Legalisierung als Partei verbundene Verpflichtung auf die Verfassung wurde von ihnen – kurz vor dem Ziel – offen als nicht bindend erachtet. Als eine Fraktion des FLN um Generalsekretär Mehri die Kooperationsbereitschaft der „zweitstärksten“ Partei mit dem FIS signalisierte, hielt die Militärführung, die 1989 nur zu einem Systemwechsel unter demokratischen Vorzeichen bereit war<sup>18</sup>, die Aufrechterhaltung einer demokratisch ausgerichteten Systemtransformation nur durch einen Wahlabbruch für garantiert. Damit der Weg zur Annullierung der Wahl frei wurde, zwang die Militärführung Staatspräsident Bendjedid am 11. Januar 1992 zur Abdankung.

17 Zum Vergleich: dem FLN hätten trotz 1,61 Mio. Stimmen kraft Wahlgesetz nur 16 Parlamentssitze zugestanden; dem FFS mit rund 500 000 Stimmen dagegen 25 Sitze.

18 Vgl. Sigrid Faath, Militär und Demokratie in Algerien seit 1989, in: Wuqûf, (1992) 6, S. 11–77.

Ende Januar 1992 brach der gewaltsame Konflikt zwischen staatlichen Sicherheitsorganen und bewaffneten islamistischen Gruppen aus, der bis heute die Fortsetzung des Demokratisierungsprozesses blockiert. Die bewaffneten Gruppen setzen sich aus FIS-Mitgliedern, die in den Untergrund gegangen waren, aus islamistischen bewaffneten Gruppen, die bereits seit Ende der achtziger Jahre für den bewaffneten Kampf als einzige Möglichkeit zur Machtergreifung eintraten, und schließlich aus neu rekrutierten Gruppenmitgliedern zusammen. Der FIS ist seit dem 4. März 1992 verboten, alle „nichtpolitischen“ islamistischen Vereinigungen und Gewerkschaften, die den bewaffneten Kampf unterstützten, wurden sukzessive aufgelöst. Über 30 000 Opfer auf beiden Seiten ist die bisherige Bilanz der Auseinandersetzungen. Die Brutalität, mit der die bewaffneten islamistischen Gruppen ihre Mordanschläge an Mitgliedern der Sicherheitsorgane, an bekannten „andersdenkenden“ Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, seit 1994/95 insbesondere auch an der Zivilbevölkerung ausübten, förderte und verstärkte Übergriffe der staatlichen Sicherheitsorgane, so daß sich die Menschenrechtsslage in Algerien seit 1992 drastisch verschlechterte.

Versuche zur Einbeziehung verhandlungsbereiter und „moderater“ (d. h. hier Gewalt ablehnender) ehemaliger FIS-Mitglieder scheiterten an der Ablehnung jener Vorbedingung für Verhandlungen, die von der Staatsführung gestellt wurde. Diese Vorbedingung verlangt die öffentliche Absage an und die öffentliche Verurteilung von Gewalt durch die (inhaftierten) FIS-Führungskader Abassi Madani und Ali Belhadj. Mit der Einrichtung von Räten<sup>19</sup> versuchte die Staats- und Militärführung die Beziehungen zu den Gewalt ablehnenden Parteien (darunter auch islamistisch orientierte wie Hamas), zu gewerkschaftlichen Interessengruppen und zu Repräsentanten sonstiger zivilgesellschaftlicher Vereinigungen zu normalisieren; diese Absicht hatte indes nur begrenzten Erfolg. Die „größeren“ Parteien, d. h. all jene, die im ersten Wahlgang der abgebrochenen Legislativwahl über 100 000 Stimmen erringen konnten, wie z. B. die in ihre Fraktionen zerfallene ehemalige Einheitspartei FLN, die sich seit 1992 offensichtlich von der Staatsführung absetzt, oder der demokratisch und säkular orientierte FFS, verweigern sich einer Kooperation mit dem Argument, daß die Staats-

19 Zu diesen Räten zählte der über rein konsultative Funktionen verfügende Nationale Konsultativrat (April 1992 bis Januar 1994) und der über legislative Befugnisse verfügende Nationale Übergangsrat, der am 18. Mai 1995 eingesetzt wurde.

führung nicht genug Zugeständnisse mache, um die Beteiligung des (verbotenen) FIS zu ermöglichen. Andere Parteien wie der demokratisch und säkular orientierte *Rassemblement pour la Culture et la Démocratie* und die aus der ehemaligen kommunistischen Partei der sozialistischen Avantgarde hervorgegangene Bewegung *al-Tahaddi* (Herausforderung) verweigern sich einer Kooperation wegen der grundsätzlich bestehenden, wenngleich nicht bedingungslosen, Dialogbereitschaft der Staatsführung mit den Islamisten des FIS. Der Demokratisierungsprozeß ist somit weiterhin blockiert. Die für November 1995 geplanten Präsidentschaftswahlen können – sofern sie regulär stattfinden, denn von den islamistischen bewaffneten Gruppen wurden bereits Sabotageakte angekündigt – den Konflikt kaum einer Lösung näherbringen. Sie können lediglich einen durch Wahl legitimierten Staatspräsidenten hervorbringen und den Vorwurf (vor allem des Auslandes und islamistischer Gruppen) entkräften, die algerische Exekutive sei nicht durch Wahl legitimiert (bzw. sei „illegal“).

## 2. Tunesien

In Tunesien wurden nach dem Machtwechsel am 7. November 1987 drei weitere Parteien legalisiert, die sich allerdings ebensowenig wie die drei bereits 1981 und 1983 zugelassenen Parteien zur Konkurrenz gegen den regierenden RCD entwickeln konnten. Dem RCD dagegen gelang es, sich als Regierungspartei abzusichern und in einem Verjüngungsschub 1993/94 seine Instanzen zu regenerieren. Angesichts der innenpolitischen Entwicklung (Konflikte mit Islamisten 1987, intensiviert seit 1989; u.a. Aufrufe zur Rebellion gegen die Staatsführung 1990/91; Aufdeckung geplanter Anschläge) und der regionalen Situation (Zulassung islamistischer Parteien 1989 und islamistische Wahlsiege im Nachbarland Algerien 1990 und 1991) wurde ein „starker“ Staatspräsident zur Abwehr einer islamistischen Bedrohung von der tunesischen Bevölkerungsmehrheit gestützt. Dennoch wuchs der Unmut vor allem über die nur begrenzt gewährte Presse- und Informationsfreiheit, über die Einschränkungen für Betätigungen von Menschenrechtsorganisationen (wenn es um Untersuchungen von Folttervorwürfen ging) und über die fehlende Opposition im Parlament. Diese Kritik veranlaßte die Staatsführung 1993/94 zu weiteren systemöffnenden Maßnahmen, um zumindest formal das Monopol des RCD im Parlament aufzubrechen. Anläßlich der Legislativwahl vom 20. März 1994 war das Wahlgesetz entsprechend modifiziert worden: 19 von insgesamt 163 Sitzen

waren für die Opposition reserviert worden. Nach Proporz der erhaltenen Stimmen errangen vier der sechs außer dem RCD zur Wahl antretenden Parteien diese 19 Sitze<sup>20</sup>.

Bei der am gleichen Tag stattgefundenen Präsidentschaftswahl trat lediglich der amtierende Staatspräsident als Kandidat an, dessen Unterstützung alle Oppositionsparteien bereits im Vorfeld angekündigt hatten. Die Kandidatur von Alternativkandidaten (z.B. des ehemaligen Präsidenten der tunesischen Menschenrechtsliga, Moncef Marzouki) war unterbunden worden. Dem Image der Staatsführung schadete diese Strategie, weil sie an die neopatrimonialen Führungsansprüche Habib Bourguibas anknüpfte.

Das Verhältnis zur islamistischen Opposition sollte 1988 mittels eines *Nationalen Pakts*, in den Repräsentanten aller legalen politischen Parteien und wichtigen Interessengruppen und sogar Vertreter der nicht legalisierten islamistischen Bewegung einbezogen waren, geregelt werden. An der Grundlage des *Nationalen Pakts*, nämlich der Anerkennung der Verfassungsnormen, scheiterte die Einbeziehung der Bewegung islamischer Tendenz, deren Legalisierung als Partei unter dem Namen *Nahda* 1989 schließlich abgelehnt wurde. Im Anschluß an massive Agitationen der *Nahda* ab Herbst 1989, die sich an der Reform der Schulbücher (Modernisierung der Inhalte) entzündete, kam es im Juni 1990 zu Verboten der *Nahda*-Zeitungen und 1991 zum Verbot der islamistischen Studentunion, die 1988 „probeweise“ zugelassen worden war. Nach der Aufdeckung von subversi-

20 Das Wahlergebnis verdeutlichte die schwache Verankerung der Oppositionsparteien. Von den 19 reservierten Sitzen fielen zehn an den *Mouvement des Démocrates Socialistes* (MDS), der 30 660 Stimmen (1,08 Prozent der abgegebenen Stimmen) auf sich vereinen konnte; vier Sitze fielen an die ehemalige Kommunistische Partei Tunesiens, die unter ihrem neuen Namen Bewegung *al-Tajdid* (Erneuerung) 11 299 Stimmen gewann; drei Sitze gingen an die *Union Démocratique Unioniste* (UDU; 9 152 Stimmen), zwei Sitze an den *Parti d'Unité Populaire* (PUP; 8 391 Stimmen). Die beiden anderen antretenden Parteien hatten 1 800 bzw. 1 700 Stimmen erhalten; die einzige Unabhängige Liste erhielt rund 1 000 Stimmen. Wahlmanipulationen, die zwar stattfanden, jedoch nicht eklatant waren, sind für dieses Ergebnis nicht verantwortlich zu machen. Bei den Kommunalwahlen vom 21. Mai 1995 kam es allerdings zu erheblichen Beeinträchtigungen der Kandidaten der Oppositionsparteien durch RCD-Kandidaten, die sich nicht der Gefahr einer Abwahl aussetzen wollten. Das Wahlergebnis: der regierende RCD gewann 4 084 der landesweit 4 030 zu vergebenden Sitze in den Gemeindeversammlungen; die Oppositionsparteien erzielten folglich insgesamt nur sechs Sitze (bei einer Wahlbeteiligung von 92,5 Prozent). Vgl. Reiner Biegel, Die tunesische Kommunalverfassung und die Kommunalwahlen vom 21. Mai 1995, in: KAS-Auslandsinformation, (1995) 8, S. 49–85.

ven Aktivitäten eines im Untergrund für den bewaffneten Kampf eintretenden Flügels der Nahda setzte die massive Bekämpfung der Organisation durch die Sicherheitsbehörden ein. Bemühungen zur Stärkung des Rechtsstaates durch die Unterzeichnung zahlreicher internationaler Pakte im Jahre 1991, durch die Gründung eines staatlichen Menschenrechtsrates, die Einsetzung von Menschenrechtsberatern in den Ministerien sowie durch Öffentlichkeitsarbeit und Seminare erlitten seit 1990 zunehmend wegen der sicherheitspolitisch bedingten Restriktionen Rückschläge<sup>21</sup>.

Offensiv wurde seit 1992 jedoch die Förderung der Frauen betrieben, um sie als „Bollwerk“ innerhalb der Gesellschaft gegen islamistisches Gedankengut zu stärken. Durch eine weitreichende Gesetzesmodifikation wurde die Gleichstellung der Frau und ihre finanzielle Absicherung bei Scheidung vorangetrieben (und damit die Kontinuität der Frauenförderung der Bourguiba-Ära gewahrt).

Die sozialpolitischen Maßnahmen, insbesondere im Bereich Armutsbekämpfung – ebenfalls als Gegenstrategie zu islamistischen Vereinnahmungsversuchen vor allem der Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus sozial benachteiligten Familien gedacht –, haben bereits sichtbare Ergebnisse (Verbesserung der Infrastruktur und der Wohnungssituation) gebracht. Diese erfolgreiche Umverteilungspolitik, die zudem eine gezielte Regionalförderung mit einschließt, ist jedoch extrem abhängig von der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und der innenpolitischen Stabilität. Beides konnte bislang auf Kosten der Demokratisierung aufrechterhalten werden.

### 3. Marokko

In Marokko wurden nach den gewaltsamen Unruhen vom Dezember 1990 Maßnahmen zur Integration der gesellschaftlichen Problemgruppen eingeleitet, d.h. in erster Linie der arbeitslosen Jugendlichen bzw. der arbeitslosen diplomierten Schul- und Universitätsabgänger (in Marokko wie in Tunesien sollte dies gleichzeitig eine Gegenstrategie zu islamistischen Politisierungs-/Rekrutierungsversuchen sein). In diesem Kontext wurde ein nationaler Konsultativrat für Jugend geschaffen, der nach Untersuchungen der sozioökonomischen Lage konkrete Vorschläge und Programme zur Lösung der Jugendproblematik erarbeiten und die

Interessen dieser Bevölkerungsgruppe in den zentralstaatlichen Entscheidungsgremien durch seine Expertisen vertreten soll. Ein weiteres Konsultativorgan, der Wirtschafts- und Sozialrat, in dem überproportional Vertreter der Oppositionsparteien, der Gewerkschaften und der Unternehmer vertreten sind, befaßt sich mit wirtschaftlichen und sozialen Fragen, primär den Aspekten Armutsbekämpfung und Arbeitsplatzschaffung. Hier wie auch im Fall des 1994 geschaffenen Konsultativrates zur Förderung des sozialen Dialogs findet eine Rückkoppelung zu den politischen Entscheidungsträgern (König, Regierung) statt und erfolgt eine landesweite Mediatisierung der Vorschläge und Debatten der Räte. Die Möglichkeiten zur Interessenartikulation gesellschaftlicher Teilgruppen hat sich durch diese Räte deutlich erhöht<sup>22</sup>.

Die Legislativwahlen von 1993, bei denen die Oppositionsparteien im direkten Wahlgang den Sieg errangen und lediglich durch den indirekten zweiten Wahlgang und nachweisliche Manipulationen des Innenministeriums um den Wahlsieg gebracht wurden, haben zu öffentlichen Auseinandersetzungen über das politische System geführt, in die der König eingriff. Er erklärte die Oppositionskoalition zum „moralischen Wahlsieger“ und forderte sie zur Regierungsbildung auf. Diese scheiterte nach monatelangen Verhandlungen im Januar 1995 an der in einem Punkt unnachgiebigen Haltung des Königs; er war nicht bereit, den Posten des wegen seiner repressiven Aktivitäten besonders umstrittenen Innenministers Driss Basri zur Disposition zu stellen, wie es die Oppositionskoalition zur Bedingung machte. Dennoch ist die Stellung der Oppositionsparteien durch die Einbeziehung in die Konsultativräte gestärkt worden. Seit 1990 haben außerdem die Forderungen der Oppositionsparteien vor allem im Menschenrechtsbereich zu stärkerer Berücksichtigung geführt. Das grundsätzliche Defizit bei der Überwachung, der praktischen Umsetzung und der Ahndung von Übergriffen wurde durch die gesetzlichen Neuregelungen allerdings nicht gelöst. Noch handeln die lokalen und regionalen Behörden in zahlreichen Fällen nach ihrem Gutdünken, nicht nach den neuen Bestimmungen. Offiziell wurden schließlich seit 1995 auch die Forderungen der Berberophonen berücksichtigt und gesetzliche Maßnahmen verabschiedet, die berberische Sendungen im Fernsehen und den Unterricht der berberischen Dialekte an den Schulen erlauben.

21 Vgl. Sigrid Faath, Anspruch und Grenzen der Demokratisierungsbestrebungen in Tunesien unter Präsident Ben Ali, in: Sigrid Faath/Hanspeter Mattes (Hrsg.), Demokratie und Menschenrechte in Nordafrika, Hamburg 1992, S. 487–563.

22 Vgl. zu den innenpolitischen Entwicklungen seit 1990 als Überblick Ursel Clausen, Marokko, in: Thomas Koszowski/Hanspeter Mattes (Hrsg.), Nahost-Jahrbuch 1990 ff., Opladen 1991 ff.

---

## IV. Restriktionen für politische Demokratisierung

---

Autoritäre internalisierte Regeln und Beziehungsstrukturen behindern die Umsetzung von politischer Liberalisierung und Demokratisierung im Maghreb. Zudem ist das Kontrollbedürfnis bei den Herrschaftseliten nach wie vor extrem ausgeprägt und die Reizschwelle für das Empfinden einer Bedrohung der eigenen Interessen niedrig.

Sowohl in Algerien als auch in Tunesien und Marokko wurde die Transformation der politischen Systeme von den Herrschaftseliten bzw. Teilen der Herrschaftseliten ausgelöst. Das Militär als Institution spielte als Initiator lediglich in Algerien eine Rolle. Die Restriktionen für eine Demokratisierung ergeben sich zum Teil aus der Tatsache, daß die Initiative von Teilen der Herrschaftseliten ausging, die – vom Militär loyal gestützt – mit keinem organisierten Widerstand konfrontiert wurden. Dennoch kam es hauptsächlich in Algerien von seiten ehemaliger Mitglieder der Herrschaftselite und Profiteure des Systems aus den Reihen des FLN zum Boykott von Maßnahmen, die den Einfluß und den Machtzugang sowie den bisherigen Zugang zu Ressourcen zu beschneiden drohten. Ähnlich verhielt es sich in Tunesien, wo sich dieser Boykott bei den Wahlen in Behinderungen der Oppositionsparteien ausdrückte, oder in Marokko, wo sich die lokalen und regionalen Amtsträger teilweise über gesetzliche Bestimmungen hinwegsetzten.

Die Parteien erhielten in den ehemaligen Einparteistaaten Algerien und Tunesien durch die Einleitung von Liberalisierungsmaßnahmen eine Sonderrolle zugewiesen, weil sie als formale Träger des pluralen politischen Systems fungieren sollen. Die organisatorische Schwäche der demokratisch orientierten Parteien Algeriens, denen es an Infrastruktur und finanziellen Mitteln mangelt, hat den ersten Versuch zur Einleitung einer demokratischen Transitionsphase scheitern lassen, zumal sich die ehemalige Einheitspartei FLN aus eigener Kraft heraus nicht zur überzeugenden demokratischen Volkspartei entwickeln und das demokratische Konzept popularisieren konnte. Die Reformfraktion der algerischen Herrschaftselite ist seit 1991 somit formal ohne parteipolitische Basis (Rücktritt des damaligen Staatspräsidenten Benjedid von der FLN-Parteipräsidenschaft).

Die politische Entscheidungsfindung erschwerte sich seit 1992 ferner durch die aus Machtsiche-

rungsgründen erfolgte Annäherung der FLN-Führung an den FIS, der sich 1990 und 1991 als mobilisationskräftigste legale Partei erwiesen hatte, und wegen der mangelnden Kompromißbereitschaft der anderen (relativ) einflußreichen Parteien des demokratischen, liberalen Spektrums. Die Versuche der Staatsführung, nach dem Wahlabbruch eine Vereinbarung (Pakt) zur Regelung der Übergangsphase bis zu freien Wahlen zu treffen, scheiterte an den gegensätzlichen und unversöhnlichen Positionen und an der Befürwortung von Gewalt zur Machtergreifung durch die (inhaftierte) FIS-Führung sowie einen Großteil der ehemaligen FIS-Mitglieder im Untergrund oder im Ausland.

In Tunesien ist der Nationale Pakt, mit dem die politische Partizipation der (nicht legalisierten) Bewegung islamischer Tendenz/Nahda geregelt werden sollte, ebenfalls an der Intransigenz ihrer Repräsentanten, die sich nicht auf die Verfassungsbestimmungen verpflichten wollten, 1990 gescheitert. Ausgeprägt ist nach wie vor die Neigung der Herrschaftselite, die Regeln monopolistisch festzulegen und die Kontrolle nicht aus der Hand zu geben für den Fall, daß die Eigeninteressen gefährdet sind; als Eigeninteresse zählt z.B. die Sicherung der ordnungspolitischen Orientierung (wie in Algerien 1992).

Das Vorhandensein mobilisierungsfähiger, gut strukturierter und gewaltbereiter antisystemischer Opposition, wie sie die islamistischen Bewegungen in allen drei Staaten darstellen (vehement in Algerien und Tunesien; zurückhaltender bislang in Marokko), hat die Bereitschaft zur Systemöffnung in den Maghrebstaaten beeinträchtigt. Die Gewaltbereitschaft eines Teils der islamistischen Opposition hat repressive Maßnahmen gegenüber diesen Gruppen gefördert.

---

## V. Perspektiven

---

Die Herausforderung der Herrschaftselite durch die gewaltbereite islamistische Opposition, die zahlreiche mit den staatlichen Leistungen unzufriedene Personen sammelte, ließ die Umsetzung von wirtschaftlicher Entwicklung durch die Einführung von Marktwirtschaft als das langfristig beste Gegenmittel (auch in Algerien) erscheinen und förderte damit direkt die wirtschaftliche Liberalisierung. Die Einführung marktwirtschaftlicher Mechanismen mit dem Ziel, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Staates zu erhöhen, sollte die innenpolitische Stabilität (den sozialen Frie-

den) absichern, indem sie u. a. die Rekrutierungsbasis für Islamisten ausdünnte und die islamistische Bewegung personell schwächte.

Innere Befriedung bezeichnen die maghrebini-schen Staatsführungen als Vorbedingung für Demokratie. Die wirtschaftliche Entwicklung genießt somit Priorität vor politischer Demokratisierung. Angesichts der ökonomischen Zwänge, deren potentiell destabilisierenden Auswirkungen durch die soziale Misere eines Großteils der Bevölkerung (vor allem in Algerien und Marokko, in geringerem Ausmaß in Tunesien), das demographische Wachstum sowie die Möglichkeit der politischen Instrumentalisierung der Armut und Arbeitslosigkeit von Jugendlichen verschärft werden, ist realistischerweise auch künftig eher eine nur begrenzte Liberalisierung in Teilbereichen als ein weitreichender Abbau von Kontrollmechanismen und Monopolen oder die Umsetzung einer Dezentralisierung von seiten der Staatsführungen zu erwarten.

Das Erfüllen der Auflagen internationaler Finanzorganisationen und des Internationalen Währungsfonds zur Restrukturierung der maghrebini-schen Volkswirtschaften würde durch einen Abbau der politischen Kontrolle zudem zusätzlich erschwert. Es sind somit die derzeitigen gesellschaftlichen Machtverhältnisse (relativ schwache soziale Verankerung der demokratisch orientierten Parteien; stark ausgeprägte klientelistische Strukturen, die eine Machtneuverteilung behindern bzw. Berücksichtigung verlangen) wie auch die wirtschaftlichen und soziostrukturellen Bedingungen, die – vor dem Hintergrund einer fortgesetzten sozialen Verelendung durch Verzögerungen beim wirtschaftlichen Aufschwung bei zugleich gesteigerten Erwartungen – eine Radikalisierung sozial benach-

teiligter Bevölkerungsgruppen und ihre politische Aktivierung in antisystemischen Oppositionsgruppen begünstigen.

Bemerkenswert ist, daß die Systemsicherungsreflexe der Herrschaftseliten zwar in Richtung einer Kontrollverschärfung weisen, daß jedoch weiterhin eine formale Aufwertung des Individuums durch Einführung entsprechender gesetzlicher Maßnahmen stattfindet und die rhetorische Selbstverpflichtung auf die Umsetzung von Entwicklung und Demokratie erfolgt. Die Handlungsmargen der Staatsführungen wurden durch diese wiederholte Verpflichtung auf ein neues Normensystem, den Druck aus den sich organisierenden Bevölkerungsteilen<sup>23</sup> und die strukturellen Zwänge stärker eingengt, als dies noch vor der Einleitung liberalisierender Maßnahmen und der öffentlichen Debatte über Menschenrechte, Partizipation und Demokratisierung der Fall war.

Die Maghrebstaaten befinden sich derzeit in einer Umbruchphase, die gleichzeitig den Wandel im wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bereich erfordert. Umbruchphasen, die Modifikationen bestehender politischer und wirtschaftlicher Systeme beinhalten, können wirtschaftliche und politische Frustrationen intensivieren und sowohl Instabilität als auch Unruhen fördern. Die Gleichzeitigkeit der zur Lösung anstehenden Probleme – darunter insbesondere das Problem der Kontrolle gewaltbereiter Opposition – erweist sich zunehmend als hemmend für eine politische Demokratisierung.

---

23 Zur zunehmenden Organisierung der Zivilgesellschaft in Nordafrika und Nahost vgl. Augustus Richard Norton (Hrsg.), *Civil Society in the Middle East*, Leiden u. a. 1995.

## Zwischen Beharrung und Wandel

### Zur politischen Entwicklung in Kenia, Uganda und Tansania

---

#### I. Einleitung

---

Das Aufbrechen der in knapp drei Jahrzehnten postkolonialer Entwicklung erstarrten politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen und der Aufbruch in eine neue, eine demokratische Zukunft hat in den 45 Staaten südlich der Sahara bislang unterschiedliche Ergebnisse hervorgebracht<sup>1</sup>. In den drei ostafrikanischen Ländern Kenia, Uganda und Tansania gibt es seit Ende der achtziger Jahre jeweils eigene Entwicklungen und Erfahrungen mit den von außen und von innen erhobenen Forderungen nach politischem Wandel und demokratischer Öffnung.

Die drei Länder teilen geographische und historische Gemeinsamkeiten, haben aber insbesondere seit der Unabhängigkeit unterschiedliche Erfahrungen vor allem im politischen Bereich gemacht<sup>2</sup>. Ein Vergleich kann daher die Entwicklungsunterschiede hinsichtlich politischer und gesellschaftlicher Faktoren deutlich machen. Er bietet sich im übrigen auch deshalb an, weil die drei Staaten seit langem eine enge Zusammenarbeit anstreben und 1994 neue Anstrengungen zu einer Wiederbelebung der Ostafrikanischen Gemeinschaft unternommen haben<sup>3</sup>.

Die Bundesrepublik Deutschland spielt als Handelspartner und auch als „Geber“ von Entwicklungshilfe eine wichtige Rolle für jene drei Länder.

---

1 Für unterschiedliche Bewertungen vgl. Michael Bratton/Nicolas van de Walle, Neopatrimonial Regimes and Political Transition in Africa, in: *World Politics*, 46 (1994), S. 453 ff.; Ulf Engel/Rolf Hofmeister/Dirk Kohnert/Andreas Mehler, *The Second Wind of Change: Demokratisierung in Afrika, 1989–1993*, in: dies., *Wahlbeobachtung in Afrika: Erfahrungen deutscher Wahlbeobachter. Analysen und Lehren für die Zukunft*, Hamburg 1994, S. 26; Wilhelm Hofmeister, *Wohin weht der Wind des Wandels in Afrika?*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 29. 3. 1995.

2 Vgl. Dirk Berg-Schlosser/Rainer Siegler, *Politische Stabilität und Entwicklung. Eine vergleichende Analyse der Bestimmungsfaktoren und Interaktionsmuster in Kenia, Uganda und Tansania*, Marburg 1988.

3 Vgl. Syed A. H. Abidi (Ed.), *Revival of the East African Community*, Kampala 1994.

So oder so ergibt sich daraus eine Mitverantwortung für ihre wirtschaftliche, soziale und auch politische Entwicklung. Es ist daher im Interesse der Bundesrepublik, die Zusammenarbeit möglichst effizient und den Leitwerten der Demokratie verpflichtet zu gestalten – auch wenn das von den afrikanischen Eliten nicht nur mit Beifall aufgenommen wird<sup>4</sup>.

---

#### II. Grundzüge der Entwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft in Kenia, Uganda und Tansania

---

Kenia, Uganda und Tansania erlebten ebenso wie die meisten anderen Staaten Afrikas südlich der Sahara zu Beginn der neunziger Jahre einen Wandel in der Einstellung der Geberstaaten gegenüber den dortigen Regimen. Diese sahen sich nun der Forderung nach freien Wahlen und der Einführung von Mehrparteiensystemen als Maßstab für weitere Finanzhilfen gegenüber. In allen drei Ländern traf diese Forderung bei den regierenden Einheitsparteien und ihren Führern zunächst auf Unverständnis, Unwillen und Widerstand aufgrund der „Einmischung in die inneren Verhältnisse“. Doch gerade wegen der extrem hohen Abhängigkeit von den externen Geldgebern blieb den drei Regierungen keine andere Wahl, als sich dem externen Druck nach einer Öffnung ihrer Systeme und der Verpflichtung auf „gute Regierungsführung“ zu beugen. Allerdings verliefen und entwickeln sich die politischen und wirtschaftlichen Anpassungs- und Öffnungsprozesse in unterschiedlicher Weise. Entsprechend unterschiedlich stellen sich die Perspektiven der Demokratieentwicklung in diesen Ländern dar.

---

4 So hat z.B. der kenianische Präsident Moi im Juli 1995 die Arbeit der deutschen politischen Stiftungen und die Bemühungen des deutschen Botschafters um einen Dialog zwischen Regierung und Opposition wieder einmal kritisch als „Einmischung in innere Angelegenheiten“ kommentiert bzw. kommentieren lassen. Vgl. *General-Anzeiger* vom 21. 7. 1995.



## 1. Gesellschaft und Sozialstruktur

Kenia, Uganda und Tansania sind multiethnische und multikulturelle Gesellschaften. Das bedeutet, daß in diesen Ländern jeweils eine Mehrzahl von Ethnien (Kenia und Uganda je über 40, Tansania über 120) mit jeweils unterschiedlichen Sprachen, Sitten und Gebräuchen, unterschiedlichen Organisations- und Partizipationsformen und unterschiedlichen traditionellen Herrschaftsstrukturen innerhalb einzelner Sprachen- und Volksgemeinschaften zusammenleben<sup>5</sup>. Verstärkt wird diese Vielfalt noch durch die Existenz kleiner, aber wirtschaftlich bedeutsamer Minderheiten, insbesondere asiatischer, d. h. vornehmlich indischer Abstammung. Ein keineswegs unbedeutender Faktor ist außerdem die Existenz gewichtiger unterschiedlicher Religionsgemeinschaften, wobei insbesondere das Verhältnis zwischen den christlichen und islamischen Religionen in den letzten Jahren an Brisanz zugenommen hat<sup>6</sup>. Nicht zuletzt sind noch die Unterschiede hinsichtlich der „herkömmlichen“ sozialen Startifikationsmuster nach Besitz, Einkommen und Bildung zu nennen.

Schon aufgrund dieser Heterogenität der Gesellschaften stellten sich den erst mit dem Ende der Kolonialzeit gegründeten Staaten<sup>7</sup> hohe Anforderungen hinsichtlich der Förderung von Integration und Identität sowie dem Aufbau von Institutionen, die ihnen Konsistenz und Funktionalität verliehen. In Kenia und Tansania wurde die Konsolidierung der neuen Staaten über die starken charismatischen Führer der Unabhängigkeitsbewegung Jomo Kenyatta bzw. Julius Nyerere erreicht, die ihren Herrschaftsanspruch in beiden Fällen über die Proklamation einer eigenständigen Entwicklungsideologie – jeweils als „afrikanischer Sozialismus“ apostrophiert, doch mit unterschiedlichen Inhalten gefüllt – sowie über die allmähliche Herausbildung eines Ein-Parteien-Systems sicherten<sup>8</sup>. Beide Faktoren wurden lange Zeit nicht nur als simple Herrschaftsinstrumente zur Machterhaltung der regierenden Cliquen gesehen, sondern eben auch als

wichtige Instrumente zum Zusammenhalt der heterogenen Gesellschaften. Doch während in dem viel mehr Volksstämme vereinigenden Tansania trotz kontinuierlicher Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in den ersten drei Jahrzehnten nach der Unabhängigkeit keine ethnischen oder sozialen Spannungen in nennenswertem Ausmaß registriert wurden, waren die Konflikte entlang von Stammesgrenzen in Kenia ständig präsent<sup>9</sup>.

Gleichwohl ist in Kenia wie auch in Tansania der Prozeß des *nation building* vorangekommen. Erst die zunehmenden sozialen Probleme der Gegenwart scheinen die ethnischen Spannungen zu verschärfen, wobei in Kenia Stammesgegensätze von der Regierung anscheinend sogar gefördert werden, um damit die Aufrechterhaltung polizeistaatlicher Maßnahmen zu rechtfertigen. Im Falle Tansanias wird neuerdings ebenfalls von ethnischen Auseinandersetzungen in einzelnen Regionen berichtet, die freilich noch nicht die Schärfe wie in Kenia angenommen haben<sup>10</sup>. Hier scheinen allerdings die Auseinandersetzungen zwischen Christen und Muslimen zu einem zunehmenden Problem zu werden, wengleich von der offiziellen Politik dieses Thema stark unterdrückt wird<sup>11</sup>.

Auch in Uganda sind die Gegensätze zwischen einzelnen Volksgruppen nach wie vor virulent, wengleich hier in den vergangenen Jahren die gewalttätigen inneren Auseinandersetzungen spürbar nachgelassen haben. Doch der Prozeß der Staatsbildung gestaltete sich in Uganda wesentlich komplizierter als in den beiden Nachbarländern. Zwar entstand bereits in den Jahren unmittelbar vor der Unabhängigkeit ein relativ ausdifferenziertes Parteiensystem, doch spiegelte das im wesentlichen die ethnischen, religiösen und sozialen Konflikte innerhalb des neuen Staates wider. Die Schwierigkeiten beim Ausgleich der verschiedenen Interessen und Identitäten innerhalb der modernen Staatsgrenzen führten schon bald nach der Unabhängigkeit wiederholt zu gewaltsamen Eruptionen der gesellschaftlichen und politischen Konflikte. Erst der nach einem langjährigen Guerillakrieg 1986 an die Macht gelangte und seither

5 Für länderkundliche Informationen vgl. die Beiträge von Rolf Hofmeier über die drei Länder in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 5, Berlin 1993<sup>3</sup>.

6 In Kenia und Uganda liegt der Anteil von Muslimen bei etwa 6 bzw. 8 % der Bevölkerung, in Tansania bei 30 %; als Animisten gelten etwa 19,25 bzw. 35 % und als Christen verschiedener Konfessionszugehörigkeit 73,63 und 30 %.

7 Die Unabhängigkeit erlangten Kenia 1963, Uganda 1962 und Tansania 1961.

8 In Kenia entstand 1969 nach dem Verbot der Opposition faktisch ein Ein-Parteien-System, in Tansania wurde bereits 1965 in der Verfassung das Ein-Parteien-System festgeschrieben.

9 Vgl. Dirk Berg-Schlosser, Ethnicity, Social Classes and the Political Process in Kenya, in: Walter O. Oyugi (Ed.), Politics and Administration in East Africa, Nairobi 1992, S. 247 ff.

10 Vgl. Rolf Hofmeier, Neue Freiheiten, neue Konflikte. Die Demokratisierung Tansanias fördert soziale und religiöse Spannungen, in: der überblick, (1994) 4, S. 88 ff.

11 Vgl. auch Fredrick Shoo, Machtzauber oder Prophetie? Die Kirchen Tansanias brauchen ein neues Verhältnis zum Staat, in: der überblick, (1994) 4, S. 93 ff.

regierende Yoweri Museveni brachte dem Land Stabilität und einen allmählichen Rückgang der Spannungen zwischen einzelnen Regionen. Auch die früheren Konflikte zwischen den Religionen, insbesondere die unter Idi Amin akzentuierte Auseinandersetzung zwischen Christen und Moslems, haben deutlich nachgelassen, was zur Entspannung der gesellschaftlichen Situation beiträgt<sup>12</sup>.

In den drei Ländern bestehen somit nach wie vor stark ausgeprägte regionale und Stammesunterschiede, die bei allen politischen und institutionellen Reformvorhaben zu bedenken sind. Bemerkenswert ist allerdings, daß die Staatsgrenzen im Grunde nicht in Frage gestellt werden. Innerhalb eines gemeinsamen Staates zusammenzuleben ist für die Menschen nicht das zentrale Problem. Schwierig ist vor allem, daß die Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe vielfach mit wirtschaftlichen, sozialen und auch politischen Benachteiligungen verbunden ist. Es sind somit nicht vornehmlich die vermeintlichen ethnischen Unterschiede, die Spannungen hervorrufen, sondern die sozialen und politischen Verhältnisse.

## 2. Wirtschaftliche und soziale Entwicklung

In der entwicklungspolitischen Diskussion gibt es eine langjährige Debatte darüber, ob die wirtschaftliche der politischen Entwicklung vorangehen müsse oder ob die Entwicklung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auch vor dem Hintergrund schwieriger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen möglich sein kann<sup>13</sup>. Das ist keine akademische Fragestellung, sondern hat für den praktischen Ansatz der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit eine große Bedeutung.

Ein eindeutiger Kausalzusammenhang zwischen Demokratie und wirtschaftlichem Wachstum besteht gewiß nicht, und das Funktionieren von Demokratie ist nicht unbedingt Folge der bestehenden ökonomischen Rahmenbedingungen. Autoritäre Regime sind als Entwicklungsdiktaturen häufig nicht erfolgreicher als Demokratien. Allerdings verknüpfen sich auch in Afrika angesichts der Wirtschafts- und Sozialkrise hohe Erwartungen mit der ökonomischen Leistungsfähigkeit demokratischer Systeme, was die Durch-

setzungs- und Überlebensfähigkeit von Demokratie erschwert<sup>14</sup>. Das gilt auch für Kenia, Uganda und Tansania.

In wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht gehören diese Länder zu den ärmsten der Erde. Das Sozialprodukt Pro-Kopf betrug 1993 in Kenia 330 US-Dollar, in Uganda 180 US-Dollar und in Tansania 100 US-Dollar; in dem Human Development Index stehen die Länder auf den Plätzen 125, 154 und 148<sup>15</sup>. In allen drei Ländern ist die Landwirtschaft für die Mehrheit der Bevölkerung die wichtigste Existenzgrundlage, die verarbeitende Industrie kaum entwickelt und der Export durch einige wenige Primärgüter geprägt. Gemeinsames Kennzeichen war bis vor wenigen Jahren auch ein hoher und sogar gewachsener Anteil des Staates, der direkt oder indirekt – über den wichtigen Sektor der „parastatels“ (halbstaatliche Unternehmen) – in das Wirtschaftsgeschehen eingreift. Der Staat war jedoch in keinem dieser Länder in der Lage, die zunehmenden wirtschaftlichen Probleme zu meistern; vielmehr war der steigende Staatsanteil die erste Ursache für Korruption, Mißwirtschaft und zunehmende Versorgungsengpässe<sup>16</sup>. Erst der wachsende Druck internationaler Geber und Organisationen hat in den vergangenen Jahren dazu geführt, daß mit der Deregulierung und Privatisierung des öffentlichen Sektors begonnen wurde. Die größten Fortschritte sind dabei wohl inzwischen in Uganda erreicht, das von Weltbank und Währungsfonds mittlerweile sogar als Modellfall gehandelt wird<sup>17</sup>. Auch in Kenia kommt der Prozeß nach anfänglichem Widerstand der Regierung voran. Etwas schwieriger gestaltet sich der Übergang in Tansania; doch selbst in diesem, lange Jahre stark ideologisierten Land werden heute marktwirtschaftliche Ordnungsvorschläge nahezu kommentarlos akzeptiert. Eine eigenständige wirtschafts- oder ordnungspolitische Diskussion gibt es in den Ländern aber kaum.

14 Darauf verweist auch Heribert Weiland, *Der schwierige Weg zur Demokratie in Afrika*, in: ders./Heinrich Oberreuter (Hrsg.), *Demokratie und Partizipation in Entwicklungsländern*, Paderborn u. a. 1994, S. 27f.

15 Vgl. *The World Bank Atlas 1995*, Washington 1995; *United Nations Development Program, Bericht über die menschliche Entwicklung 1994*, Bonn 1994, Tabelle 1 im Anhang.

16 Zur Rolle des Staates vgl. jetzt auch verschiedene Beiträge in Rainer Tetzlaff/Ulf Engels/Andreas Mehler (Hrsg.), *Afrika zwischen Dekolonisation, Staatsversagen und Demokratisierung*, Hamburg 1995.

17 Ganz eindeutig sind die Fortschritte in der Strukturpassung im Fall Uganda nicht. Möglicherweise hat der IWF einige Daten „geschönt“, um Erfolge nachzuweisen; vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 12. 12. 1994.

12 Vgl. Albrecht Bossert, *Entwicklung und aktuelle Situation des Islam in Uganda*, in: *KAS-Auslandsinformationen*, (1994) 2, S. 63 ff.

13 Vgl. Ulrich Menzel, *Geschichte der Entwicklungstheorie*, Hamburg 1993.

Folge der Probleme im Wirtschaftsbereich der vergangenen Jahre sind die schwierigen und zum Teil sich verschlechternden Lebensbedingungen der Bevölkerung<sup>18</sup>. Ein Hauptproblem aller drei Länder sind die geringen staatlichen Einnahmen. Deshalb sind alle drei für die Finanzierung notwendiger Entwicklungshilfe und zur Stützung der Zahlungsbilanz bis auf weiteres auf Auslandshilfe angewiesen. Gerade im Rahmen weiterer politischer Liberalisierung ist mit der Artikulation von Forderungen und Erwartungen zu rechnen, welche die Kapazitäten der Systeme auf eine Belastungsprobe stellen. Dennoch ist noch einmal mit Nachdruck zu unterstreichen, daß die Verschlechterung der Lebenssituation unter undemokratischen Verhältnissen eingetreten ist und daß es genügend Beispiele dafür gibt, daß die Menschen im demokratischen Rahmen nicht nur neue Forderungen erheben, sondern auch Verständnis dafür zeigen, wenn nicht alle Probleme sofort gelöst werden können. Voraussetzung dafür ist freilich „good governance“, Transparenz und Berechenbarkeit sowie die Glaubwürdigkeit der politischen Schicht insgesamt.

---

### III. Die Entwicklung der politischen Systeme

---

In Kenia, Uganda und Tansania sind seit einigen Jahren Entwicklungen im Sinne einer Öffnung der politischen Systeme zu verzeichnen. Trotz deutlicher Unterschiede ist den Ländern gemeinsam, daß entscheidende Impulse für politische Reformen von den westlichen Industrieländern als den wichtigsten „Gebern“ von Entwicklungshilfe kamen und von der einheimischen Opposition begrüßt wurden, daß die Organisationen der Zivilgesellschaft und insbesondere die politischen Parteien noch sehr schwach sind, um den Herrschaftsanspruch der traditionellen Machtelite in Frage zu stellen und daß die Diskussion um Verfassungsreformen überall im Zentrum der politischen Debatte steht. Einige Aspekte des politischen Prozesses werden im folgenden zusammengefaßt.

#### 1. Kenia

Das wichtigste politische Ereignis der vergangenen Jahre in Kenia waren die Abschaffung des Einparteien-Systems und die Durchführung der Präsi-

dentschafts-, Parlaments- und Lokalwahlen am 29. Dezember 1992. Eingeführt worden ist das Mehrparteiensystem auf Druck der westlichen Industrieländer, die das Land und seinen Präsidenten zwar trotz der seit einem gescheiterten Militärputsch 1982 zugenommenen Repressionen viele Jahre unterstützt hatten, im November 1991 aber das Nichterreichen von Vereinbarungen eines wirtschaftlichen Strukturanpassungsprogramms zum Anlaß nahmen, die bisherige umfangreiche Budget- und Zahlungsbilanzhilfe auszusetzen und weitere Zahlungen im Sinne der neu vereinbarten politischen Konditionalität von politischen Reformen abhängig zu machen. Angesichts der finanziellen Abhängigkeit des Landes von Auslandszahlungen blieb Präsident Moi keine andere Wahl, als sich nach anfänglichem Widerstand auf die Forderungen der Geber einzulassen. Die Wahlen verliefen relativ frei und fair. Präsident Moi und die regierende KANU-Partei konnten ihre Mehrheit knapp, vor allem wegen der Uneinigkeit der Opposition, behaupten<sup>19</sup>.

Seit den Wahlen<sup>20</sup> gibt es einerseits anhaltende Versuche des Präsidenten und der Regierungspartei, ihre in dem knappen Wahlergebnis erschütterte Machtbasis zu erneuern und auszubauen und die Opposition mit nahezu allen zur Verfügung stehenden Mitteln zu bekämpfen. Andererseits bemüht sich die Opposition, weitere Reformen – vor allem eine grundlegende Verfassungsreform – zu erreichen.

Ganz im Sinne des Prinzips „the winner takes it all“ wurden nach den Wahlen Zeitungen beschlagnahmt, Versammlungen der gewählten Oppositionsabgeordneten verboten und Stammesrivalitäten mit blutigen Konflikten geschürt. Da Abgeordnete nur innerhalb des Parlaments Immunität genießen, wurden diese für regierungskritische Aussagen außerhalb des Parlaments verhaftet, mit kostspieligen Prozessen überzogen und finanziell an den Rand des Ruins getrieben, so daß sich etliche ehemalige Oppositionsabgeordnete buchstäblich wohl kaufen ließen. Anderen Oppositionspolitikern

---

19 Zu den Wahlen vgl. Hartmut Hellmann, Wahlen in Kenia. Rückblick, Verlauf, Ergebnisse, in: KAS-Auslandsinformationen, (1993) 3, S. 33 ff. Die regierende KANU-Partei erhielt 36,4 % und 100 der 188 zur Wahl stehenden Mandate; die wichtigste Oppositionspartei FORD-Kenia kam auf 26,2 % und 31 Mandate; ebenso viele Mandate gewann FORD-Asili mit 17,6 %, während die Democratic Party mit 19,1 % noch 23 Mandate erhielt.

20 Zur politischen Entwicklung seit den Wahlen vgl. die Kenia-Beiträge im Afrika-Jahrbuch 1992 und 1993, Hamburg 1993 und 1994 sowie jetzt auch Stefan Mair, Kenias Weg in die Mehrparteiendemokratie: Von Uhuru über Harambee und Nyayo erneut zur Uhuru, Baden-Baden 1994.

---

18 Weitere Erläuterungen in den Vierteljahresberichten der Economist Intelligence Unit. Vgl. auch die Beiträge von R. Hofmeier, in: D. Nohlen/F. Nuscheler (Anm. 5).

wurde mit fadenscheinigen Gründen von einer willfährigen Justiz und einem korrupten Wahlgericht ihr Mandat aberkannt und zu Nachwahlen ausgeschrieben; jedoch konnte die Opposition in einigen Wahlkreisen ihre Mandate behaupten, zuletzt bei Wahlen im August und im Oktober 1994 sowie im Januar 1995. Aufgrund solcher Praktiken konnte die KANU-Partei die Zahl ihrer Abgeordneten deutlich erhöhen; allerdings wird es ihr wohl nicht mehr gelingen, vor den Wahlen 1997 zwei Drittel der Parlamentsmandate zu erreichen, um damit quasi im Alleingang eine Verfassungsänderung nach eigenen Vorstellungen durchzusetzen.

Im Gegenzug versucht die noch immer von Rivalitäten geschwächte Opposition, unterstützt von einigen regierungskritischen Printmedien, ein öffentliches Interesse und eine öffentliche Diskussion über die Notwendigkeit weiterer politischer Reformen aufrechtzuerhalten. Von besonderer Bedeutung war in diesem Zusammenhang ein Ende 1994 von drei Juristen- und Menschenrechtsvereinigungen vorgelegter Entwurf für eine neue Verfassung. Mit Aufmerksamkeit wurde registriert, daß sich auch Präsident Moi gegen Jahresende in der Frage der Verfassungsänderung konziliant gab und die Möglichkeit der Einberufung einer Verfassungskonferenz andeutete. In seiner Neujahrsansprache 1995 stellte er gar die Einbeziehung in- und ausländischer Berater zu der Verfassungsreformdiskussion in Aussicht, doch ohne dies seither weiter zu konkretisieren. Begleitet war diese größere Konzilianz von einem Abflauen innenpolitischer Konflikte. Das Morden bei sogenannten „*tribe clashes*“ (Stammesauseinandersetzungen), bei denen die Sicherheitskräfte in der Regel zu spät kommen, um Ruhe und Ordnung wiederherzustellen, ist 1994 zwar zurückgegangen, doch im Frühjahr 1995 wieder aufgeflackert. Zusammen mit anderen repressiven Maßnahmen gegen die Opposition, gegen kritische Journalisten und gegen die Versuche zur Gründung unabhängiger Verbände gibt es statt der versprochenen Öffnung Anzeichen einer neuerlichen Verhärtung auf Seiten der Regierung. Von dem Pariser Club war dies im Juli 1995 zum Anlaß einer Sondersitzung mit kenianischen Regierungsvertretern genommen worden, doch ohne daß dies zunächst zu Konsequenzen in der finanziellen Zusammenarbeit geführt hätte.

#### *Zur Entwicklung des Parteiensystems*

Im Dezember 1991 wurde der Verfassungsartikel gestrichen, der die KANU als Staatspartei installierte. Alle weiteren Bestimmungen der noch ganz auf das Ein-Parteien-System hin zugeschnittenen

Verfassung blieben von dieser „Reform“ unberührt. Ein Gesetz, das die Entwicklungsbedingungen der Parteien regelt, gibt es (noch) nicht. Die neu gegründeten Parteien mußten sich daher innerhalb schwieriger institutioneller Rahmenbedingungen einrichten. Tatsächlich ist, wie neuere Entwicklungen belegen, das Parteiensystem noch keineswegs konsolidiert.

Die langjährige Einheitspartei KANU, die seit der Unabhängigkeit die Innenpolitik des Landes dominiert, ist die stärkste und am besten organisierte politische Kraft des Landes. Auch wenn KANU bereits seit Beginn der achtziger Jahre ihre Fähigkeit zur Integration aller gesellschaftlichen und ethnischen Gruppen mehr und mehr einbüßte und das von ihr durchgesetzte ethnisch-regional austarierte System des politischen Klientelismus an innerparteilichen Auseinandersetzungen zerbrach, bildet diese Partei weiterhin das Zentrum der patrimonialistischen Staatsklasse in Kenia. Ihr Rückhalt in der Bevölkerung ist jedoch begrenzt, wie das Ergebnis der Wahlen von 1992 und der verschiedenen Nachwahlen seither zeigen. KANU stützt sich vor allem auf die Angehörigen der kleineren Stämme. Im wirtschaftspolitischen Bereich trägt sie die Einführung marktwirtschaftlicher Politiken mit, auch wenn durch Deregulierung und Privatisierung die für die Partei wichtige Aufrechterhaltung klientelistischer Praktiken zunehmend schwerer wird, wobei die Regierung ihr entwicklungspolitisches Verteilungsmonopol weiterhin bedenkenlos zugunsten der KANU einsetzt. Weiteren politischen Reformen hat sie sich lange Zeit widersetzt. Im Verlauf des Jahres 1994 schien auch innerhalb der KANU die Bereitschaft zugunsten weiterer institutioneller Reformen zu wachsen<sup>21</sup>, doch breitet sich mehr und mehr Skepsis hinsichtlich der tatsächlichen Reformbereitschaft aus.

Innerhalb der Opposition hatte sich das „*Forum for the Restoration of Democracy*“ (FORD) recht bald nach seiner Registrierung im Dezember 1991 als wichtigste Kraft etablieren können. Doch vorwiegend aufgrund persönlicher Animositäten zwischen den Parteiführern kam es wenige Monate vor den Wahlen, im August 1992, zur Spaltung der Partei; unmittelbarer Anlaß war die Rivalität um die Präsidentschaftskandidatur angesichts des sicher geglaubten Wahlsieges. Zudem war das interne Verhältnis geprägt vom Mißtrauen junger Mitglieder und langjähriger Regimekritiker gegenüber ehemals führenden und langjährigen Regie-

21 Vgl. Republic of Kenya, Sessional Paper No 1 of 1994 on Recovery and Sustainable Development to the Year 2010, Nairobi 1994.

rungsmitgliedern und KANU-Funktionären, die sich nun der Opposition angeschlossen hatten. Nach der Spaltung behielten beide Parteien den Namen FORD, jeweils mit einem eigenen Zusatz: FORD-Kenya und FORD-Asili.

FORD-Kenya gilt als die Partei mit der breitesten ethnischen Basis, auch wenn ein wichtiger Kern ihrer Mitglieder und ihrer Führung dem Volk der Luo angehört. Die Konsolidierung der Partei kommt aber nicht recht voran. Im Parlament ist sie die eindeutig stärkste Oppositionskraft. Sie versucht, trotz starker Behinderungen durch die Regierung, ihre organisatorische Basis innerhalb der Bevölkerung auszubauen, zum Teil durch die Organisation von sozialem Protest. In ihrem Wahlprogramm trat FORD-Kenya u. a. ein für die Beschränkung der Amtszeit und der Macht des Präsidenten, die Abschaffung der Provinzadministration und die Übertragung ihrer Kompetenzen auf gewählte Distrikt- und Lokalräte, die Reduzierung des öffentlichen Dienstes sowie die Privatisierung der Staatsunternehmen und der Agrarvermarktung<sup>22</sup>. In ihrem Programm setzt sich FORD-Kenya für eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung ein<sup>23</sup>.

Die anderen Oppositionsparteien, die bei den Wahlen noch relativ gut abschnitten, sind mittlerweile noch weiter geschwächt, zum Teil aufgrund interner Auseinandersetzungen, zum Teil aber auch durch „Aufkauf“ ihrer Mandatsträger oder andere Behinderungen durch die Regierung.

Aufmerksamkeit über die Landesgrenzen hinweg erlangte die im Frühjahr 1995 neu gegründete Partei „Safina“ (Arche). Das politische Establishment des Regierungs-, aber auch des Oppositionslagers reagierte überrascht und auch verstört auf die neue Partei, weil einer ihrer führenden Köpfe der international bekannte Anthropologe Richard Leaky ist – ein Kenianer weißer Herkunft und Hautfarbe. Die Regierung reagierte mit wüsten Attacken gegen die Entstehung von Safina, die im übrigen Politiker aus anderen Parteien vereint und sich insbesondere für eine Verfassungsänderung einsetzt<sup>24</sup>.

Das kenianische Parteiensystem ist somit weiterhin recht instabil. Trotz der Bemühungen einiger Poli-

tiker um ein eigenständiges Profil der Opposition ist die Frage der Ethnizität und das Bemühen um die Herausbildung ethnischer Allianzen ein wichtiger Faktor bei der Entwicklung der Parteien und des neuen Parteiensystems. Es dürfte noch geraume Zeit dauern, bis diese – besonders auf der lokalen Ebene virulenten – Faktoren überwunden werden.

### *Institutionelle Reformen*

Die kenianische Verfassung ist noch immer auf das Ein-Parteien-System zugeschnitten. Jede öffentliche Kritik am Präsidenten und an der Regierung ist verboten, politische Grundrechte sind eingeschränkt. Eine grundlegende Verfassungsänderung, für die zwei Drittel der Parlamentsstimmen notwendig sind, ist für eine institutionelle Verankerung des politischen Öffnungs- und Demokratisierungsprozesses unverzichtbar. Allerdings wird mehr und mehr daran gezweifelt, daß Präsident Moi und die KANU eine solche Reform tatsächlich anstreben.

Neu belebt wurde die Diskussion durch eine im Oktober 1994 von verschiedenen Juristen- und Menschenrechtsorganisationen ausgearbeitete und veröffentlichte „Modellverfassung“, in der weitreichende Reformen gegenüber dem bisherigen System vorgeschlagen werden<sup>25</sup>. Beispielsweise soll die Amtszeit des Präsidenten auf zwei Regierungsperioden beschränkt bleiben, die Oberkommandierenden der Sicherheitskräfte sollen von einer Zwei-Drittel-Mehrheit des Parlaments bestätigt werden, die Präsidentschaftskandidaten sollen ihre Vermögensverhältnisse offenlegen und das Wahlrecht soll um Elemente eines Verhältniswahlsystems ergänzt werden.

Im Zentrum der Diskussion um die Verfassungsreform steht die Frage nach der Staatsordnung, wobei die Begriffe Föderalismus und „*majimboism*“ häufig als Gegensatzpaare vorgetragen werden, um die unterschiedlichen Positionen zu umschreiben. *Majimboism* beschreibt eine traditionelle Form der Belassung bzw. Übertragung von Autonomierechten auf einzelne Regionen. Zwar setzen manche Politiker den Begriff des *majimboism* gleich mit dem des Föderalismus, doch ist damit eher eine spezifische Form des Regionalismus gemeint. *Majimboism* bedeutet die Rückgabe von Verfügungsrechten über Land und die Arbeitserlaubnis in den einzelnen Provinzen an die dortigen

22 Vgl. Ford-Kenya, Manifeste, Charter for the Second Liberation, Nairobi 1992.

23 Vgl. dies., Constitution, Nomination Rules, and Disciplinary Rules, Nairobi 1992.

24 Zu einem besonders schlimmen Zwischenfall kam es Mitte August 1995, als Richard Leaky, weitere Mitglieder von Safina sowie Journalisten offensichtlich mit Duldung der Polizei von einem Mob von Regierunganhängern öffentlich ausgepeitscht wurden; vgl. Süddeutsche Zeitung vom 18. 8. 1995.

25 Vgl. Law Society of Kenya/Kenya Human Rights Commission/International Commission of Jurist (Kenya Section), Proposals for a Model Constitution. Summery and Highlights, Nairobi 1994.

traditionell ansässigen Stämme. Gerade die kleinen Stämme sind an diesem System interessiert, weil sie den Ausverkauf ihres Landes und die Verdrängung durch Angehörige der großen Stämme seit langem beklagen. Innerhalb der KANU – die ihren wesentlichen Rückhalt bei den kleinen Stämmen hat – besitzt diese Ordnungsform eine große Attraktivität, da man sich bei einer entsprechenden Bindung der Parlamentssitze an die Regionen dauerhaft eine Mehrheit im Parlament und entsprechend die politische Macht zu sichern verspricht.

Die Oppositionsparteien stellen dem *majimboism* den Begriff des Föderalismus entgegen, ohne ganz deutlich zu machen, welche Vorstellungen sie damit verbinden. Noch haben die Parteien außer der Forderung nach Reformen wenig klare eigenständige Verfassungsvorschläge entwickelt. Andere Themen, die neben der Frage nach der Staatsordnung ebenfalls im Rahmen der Diskussion um politische Reformen eine Rolle spielen werden, beziehen sich auf das Regierungssystem, die Organisation von Gewaltenteilung, das Wahlrecht oder auch das Parteienrecht.

Im Kontext der Überlegungen zu einer Reform der Staatsordnung gewinnt auch der kommunale Bereich eine neue Bedeutung<sup>26</sup>. Obwohl die Kommunen für eine große Bandbreite öffentlicher Dienstleistungen zuständig sind, verfügen sie nur über einen Bruchteil der öffentlichen Ausgaben (1989/90 z. B. 5,9 Prozent). Entsprechend nehmen sie ihre Aufgaben nicht oder nur unzureichend wahr. Einnahmequellen müssen von dem zuständigen Ministerium für Lokalverwaltung genehmigt werden. Nur jene Kommunen können zur Entwicklung ihrer Region beitragen, die über eine gewisse wirtschaftliche Stärke verfügen und in denen die Technokraten entwicklungsorientiert und administrativ kompetent sind, in denen das Zusammenspiel zwischen Technokraten und Lokal-Politikern harmonisiert und der Zentralstaat wenig Interventionsneigung besitzt. Notwendig ist daher für eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Kommunen eine Ausweitung ihrer Finanz- und Entscheidungskompetenz sowie ein Ende der zentralstaatlichen Gängelung. Darüber haben jetzt Überlegungen begonnen, die in eine institutionelle Reform des Kommunalwesens führen können. Für die Fortsetzung des Demokratisierungsprozesses wäre diese Reform ungemein wichtig.

26 Vgl. Paul Smoke, *Local Governments Finance in Developing Countries. The Case of Kenya*, Nairobi 1994; Karuti Kanyinga, *The new local level politics in East Africa. Studies on Uganda, Tanzania and Kenya*, Motala 1994.

### Zur Entwicklung der „Zivilgesellschaft“

In Kenia existiert spätestens seit dem Ende der achtziger Jahre eine Oppositionsbewegung, die im Land die Forderung nach Demokratie artikulierte und die Geberstaaten in ihren Forderungen nach politischer Öffnung zu Beginn der neunziger Jahre unterstützte. Die Träger dieser Demokratiebewegung waren überwiegend Angehörige der urbanen, intellektuellen Elite außerhalb der Staatsklasse. Geprägt war diese Bewegung vor allem durch Rechtsanwälte, Geistliche sowie ehemalige Regierungsmitglieder und Abgeordnete; hinzu kamen Universitätsdozenten, Journalisten und auch Unternehmer<sup>27</sup>. Die beiden wichtigsten Organisationen, die bis zur Gründung der Oppositionsparteien die Demokratiebewegung trugen und auch nach der Entstehung von Parteien eine maßgebliche Rolle spielen beim Artikulieren der Interessen der Zivilgesellschaft, sind die *Law Society of Kenya* (LSK) sowie die Dachorganisation der protestantischen Glaubensgemeinschaften, der *National Council of Churches of Kenya* (NCCK). Der NCCK hat bei der Vorbereitung und Überwachung der Wahlen eine wichtige Rolle gespielt, und auch im Kontext von „tribal clashes“ hat der NCCK wiederholt deutlich die Regierung kritisiert. Die LSK wiederum war an der Vorlage des alternativen Verfassungsentwurfs im Spätjahr 1994 beteiligt.

Neben den genannten stehen andere Organisationen der Gesellschaft deutlich zurück. Zwar gibt es eine wichtige gewerkschaftliche Dachorganisation, die *Central Organization of Trade Unions* (COTU), der 23 Einzelgewerkschaften angehören, doch ist diese der Regierungspartei KANU angegliedert. Das gleiche gilt für die wichtigen Massenverbände der Frauen und Jugend. Erst in den letzten zwei Jahren gibt es zaghafte Anzeichen für Emanzipationsbestrebungen der Gewerkschaften und auch der Frauen, die sich nicht mehr vorbehaltlos der KANU unterwerfen wollen. Allerdings versucht die KANU, jede Eigenwilligkeit zu unterbinden<sup>28</sup>. Dennoch haben einige illegale Gewerkschaften damit begonnen, Arbeiter zu mobilisieren und Streiks zu organisieren. Besonders an den Universitäten mehren sich die Anzeichen einer zunehmenden politischen Bewußtseinsbildung. Es kann wohl damit gerechnet werden, daß sich solche Prozesse in Zukunft noch ausweiten werden,

27 Vgl. auch zum folgenden S. Mair (Anm. 20), S. 45 ff.; ferner Stanley D. Ross, *The Rule of Law and Lawyers in Kenya*, in: *The Journal of Modern African Studies*, 30 (1992) 3, S. 421–442.

28 Vgl. den umfangreichen Bericht in der Frankfurter Rundschau vom 9. 3. 1995.

daß die Ansätze zu einer Organisierung der Zivilgesellschaft zunehmen. Gerade das relativ gute Ausbildungsniveau in Kenia und die sich ausbreitende akademische Mittelschicht kann den Nährboden für eine Stärkung der Demokratiebewegung von dieser Seite bilden.

Wichtig ist in diesem Kontext das für die politischen Rahmenbedingungen bisher erstaunlich liberale Pressewesen. Für die gebildeten Schichten spielt die Presse als Forum der Präsentation und Diskussion alternativer und kritischer Positionen eine wichtige Rolle. Die wichtigeren elektronischen Massenmedien wie Radio und Fernsehen stehen jedoch weiterhin eindeutig unter der Kuratel der Regierung. Zudem häuften sich um die Jahresmitte 1995 die Anzeichen einer zunehmenden Beschränkung der Pressefreiheit.

Schwieriger als in den urbanen Bereichen erscheint die Entwicklung unabhängiger Organisationen in den ländlichen Gegenden. Hier funktioniert das Dominanzsystem über die Provinz- und Lokalverwaltungen noch recht gut; die lokalen Chiefs sind weitgehend als Erfüllungsgehilfen der Regierung anzusehen. Dennoch regt sich auch in den ländlichen Regionen vielerorts Protest, und es sind Anzeichen für eine zunehmende Organisationsbereitschaft außerhalb der offiziellen Strukturen zu erkennen.

## 2. Uganda

Seit Januar 1986 erlebt Uganda eine relative Stabilität. Für das zwei Jahrzehnte durch politische Unruhen, Anarchie und Bürgerkrieg geplagte Land und seine Bevölkerung ein vorteilhafter Zustand, weil in den letzten Jahren durch Maßnahmen der Strukturanpassung zumindest in wirtschaftlicher Hinsicht die Weichen gestellt scheinen für eine Steigerung der landwirtschaftlichen und industriellen Produktion und damit für eine Verbesserung der Lebensverhältnisse. Die Bemühungen des seit 1986 regierenden Staatspräsidenten Museweni um Effizienz haben dazu wesentlich beigetragen. Das war begleitet vom Aufbau einer politischen Massenbewegung zur Abstützung seines Herrschaftsanspruchs – bei gleichzeitigem Verbot alternativer politischer Parteien. Daß dieses Herrschaftsfundament dennoch keineswegs gefestigt ist, zeigten die im Frühjahr 1995 auftretenden Guerillaaktivitäten im Umkreis der Hauptstadt Kampala. Hatten bislang lediglich hoch im Norden des Landes Rebellen und streunende Banden den Ton angegeben, welche aufgrund der Auswirkungen des Bürger-

krieges im Sudan auch kaum zu kontrollieren waren, so besitzen diese neueren Entwicklungen eine ungleich größere Brisanz. Unabhängig von der Möglichkeit, einen Umsturz herbeizuführen, liefert die Guerillas neue Begründungen, um die Aufrechterhaltung autoritärer Mechanismen und eine hohe Truppenstärke zu rechtfertigen<sup>29</sup>. Denn trotz der erreichten Stabilität gibt es nur wenige Anzeichen dafür, daß dem Präsidenten und seinem regierenden *National Resistance Movement* (NRM) ernst ist mit weitergehender politischer Öffnung und Demokratisierung. Mit der Wiederzulassung des Königtums von Buganda erhoffte sich Museweni zwar, die Loyalität dieses wichtigen Volksstammes zu gewinnen<sup>30</sup>, doch erhielten damit zugleich föderalistische Bestrebungen neuen Auftrieb, die der Präsident gerade pazifizieren wollte.

Wichtigstes innenpolitisches Ereignis der letzten Jahre in Uganda war die Wahl zur Verfassungsgebenden Versammlung (*Constitutional Assembly*, CA) am 28. März 1994. Bis zu den Wahlen hatte seit 1989 in Form des National Resistance Council (NRC) eine Art „Übergangsparlament“ fungiert, dessen Mitglieder von Präsident Museweni „gewählt“ worden waren. Auch nach der Wahl der CA blieb das NRC bis zur Wahl eines neuen, „richtigen“ Parlaments bestehen; denn Aufgabe der CA ist lediglich die Verabschiedung einer neuen Verfassung als Voraussetzung für die Durchführung allgemeiner Wahlen. Beides kam aber bisher nicht recht voran. Weder wurde eine neue Verfassung beschlossen, noch fanden Ende 1994, wie ursprünglich einmal in Aussicht gestellt, Präsidentschafts- und Parlamentswahlen statt. Der geschickt agitierende Präsident und das NRM haben die Wahlen zunächst auf Dezember 1995 und Mitte dieses Jahres nun auf 1996 verschoben.

Zu den wichtigen politischen Ereignissen gehören im Falle Ugandas auch die Vorgänge in Ruanda, an denen die ugandische Regierung fast unmittelbar beteiligt war. Uganda war Ausbildungslager und Aufmarschgebiet für die FPR der Tutsi, die von Staatspräsident Museweni jahrelang tatkräftig mit Waffen und Geld unterstützt wurden. Die Behauptungen von Großmachtsgedanken des ugandischen Präsidenten erhalten vor diesem Hintergrund ihre Nahrung.

<sup>29</sup> Die Truppenstärke liegt immer noch bei ca. 40 000, nachdem sie 1992 noch bei 100 000 lag.

<sup>30</sup> Vgl. Volker Weyel, Die Rückkehr der Könige. Wiedereinsetzung traditioneller Monarchen in Uganda, in: *der überblick*, 30 (1994) 1, S. 64 ff.

## Zur Entwicklung des Parteiensystems

Seit dem Machtantritt von Präsident Museveni sind die politischen Parteien Ugandas „suspendiert“. Das bedeutet, daß sie zwar nicht aufgelöst wurden und ihre Struktur und Organisation aufrecht erhalten durften, doch sind ihnen seither jegliche Aktivitäten untersagt. Die Suspension galt zwar zunächst nur für vier Jahre, wurde aber bis heute verlängert.

Einzig zugelassene Massenorganisation ist das von Präsident Museveni nach Abspaltung von der UPM gegründete *National Resistance Movement* (NRM), das nicht als Partei, sondern als „Bewegung“ konzipiert ist. Entsprechend versucht das NRM seit dem Machtantritt Musevenis, alle politischen Kräfte und Lager zu integrieren. Dazu gehört auch die Repräsentation anderer Parteien im Kabinett, deren politisches Gewicht aber eher begrenzt ist<sup>31</sup>. Das NRM dominiert in Regierung, „Parlament“ (*National Resistance Council*), Verwaltung und auch in der Verfassungsgebenden Versammlung. Doch die Integrationsbemühungen und der Aufbau der Massenorganisation kommen trotz des faktischen Verbots der Opposition und des massiven Rückgriffs auf Struktur und Ressourcen des Staates und der öffentlichen Verwaltung nicht voran. Obwohl das NRM mit seinen Resistance Councils überall im Land vertreten ist und die unterste Führungsschicht in offener Abstimmung gewählt wird, hat es eine so breite Unterstützung, wie der Präsident sie anstrebt, nicht in Aussicht. Das belegten auch die Wahlen 1994, bei denen andere Parteien nicht zugelassen waren<sup>32</sup>.

Wenngleich diese Wahlen in ihrem Aussagewert hinsichtlich der Stärke einzelner Parteien sehr begrenzt sind, haben sie doch einmal mehr die Überlebensfähigkeit der traditionellen Parteien in Uganda bestätigt. Dazu zählen insbesondere die *Democratic Party* (DP) und der *Uganda People's Congress* (UPC), die *Conservative Party* sowie das *Uganda Patriotic Movement*. Wichtig waren und sind weiterhin vor allem die DP und UPC, die im Grunde seit der Unabhängigkeit in Konkurrenz zueinander stehen. Sie verkörpern unterschiedliche regionale, ethnische und auch religiöse Faktoren.

Die bereits 1954 gegründete *Democratic Party* war traditionell die Partei der katholischen Kleinbau-

31 Von 40 Kabinettsmitgliedern gehören nur zwei Minister einer anderen Partei an, und zwar je einer von der *Democratic Party* und der *Conservative Party*.

32 Das NRM kam damals auf schätzungsweise 60 % der Stimmen und gewann damit 130 von 214 Mandaten in der Verfassungsgebenden Versammlung. Die Kandidaten durften nicht mit Hinweisen auf ihre Parteizugehörigkeit werben.

ern und Beamten vor allem aus dem bantusprachigen Süden des Landes, besonders aus der Provinz Buganda. 1980 offensichtlich um den Wahlsieg betrogen, hat sich die DP seit 1986 mit dem Regime arrangiert, versteht sich aber als Oppositionspartei. Das bringt sie einerseits im Parlament und im Rahmen der Verfassungsreformdiskussion zum Ausdruck; andererseits versucht die innerparteiliche Gruppe der „mobilizers“ offene Protestaktionen gegen die Regierung zu organisieren, wird aber darin sowohl von der Repression des Staatsapparates als auch von den Bedenken des Parteiestablishments gestoppt. Dennoch tragen die Aktionen der mobilizers ohne Zweifel zur Profilierung der Partei bei<sup>33</sup>.

Zu den wichtigsten programmatischen Positionen der DP gehört das Eintreten für repräsentative Demokratie und soziale Marktwirtschaft sowie insbesondere auch die Forderung nach einer föderalen Staatsordnung. Dadurch ist sie in jüngster Zeit in eine enge Verbindung mit der Führungsschicht des wiederbelebten Königtums von Buganda gekommen. Früher stand die Elite von Buganda eher der *Conservative Party* nahe und trug mit ihrem Verhalten zur Desintegration des Staates bei. Heute vertritt auch sie die Forderung nach Föderalismus. Es ist noch offen, ob und welche Vorteile die DP von der Anlehnung an das Königtum von Buganda haben wird.

Der *Uganda People's Congress* ist der langjährige Widerpart der DP aus dem nilotischen und protestantischen Norden. Stets eher ein Sammelbecken verschiedener regionaler Gruppen, hat der früher mit einem sozialistischen Programm ausgestattete UPC zweimal mit Milton Obote das Land beherrscht (1962–1971, 1980–1985); der im Exil in Zambia lebende Obote ist weiterhin Parteivorsitzender. Bis November 1994 war der UPC ebenfalls mit einem Minister in der Regierung vertreten. Obschon die Regierungszeiten des UPC von Terror und politischem Verfall gekennzeichnet waren, hat diese Partei immer noch eine feste Basis und verfügt wohl auch über ein gutes Ressourcenpolster. Es ist wohl durchaus möglich, daß die UPC bei freien Wahlen wieder reüssieren könnte.

Nicht zuletzt die Befürchtungen vor einem Wiedererstarken der traditionellen Parteien nach frei und fair verlaufenen Wahlen haben Präsident Museveni wohl bewogen, durch entsprechende Verfassungsbestimmungen die Parteien weiterhin vom politischen Wettbewerb auszuschließen.

33 Vgl. Albrecht Bossert, Die *Democratic Party* (DP) in Uganda, in: KAS-Auslandsinformationen, (1995) 4, S. 46ff.



## Institutionelle Reformen

Die Verfassungsdiskussion besitzt in Uganda zwar bereits seit mehreren Jahren eine große Bedeutung<sup>34</sup>, doch gibt es im Land selbst nach der Wahl der Verfassungsgebenden Versammlung (CA) im März 1994 nur langsame Fortschritte auf dem Weg zur Einführung einer demokratischen Ordnung. Der größte Widerstand dagegen kommt von seiten des Staatspräsidenten, der gegen die Einführung eines Mehrparteiensystems ist und versucht, seine Macht dauerhaft institutionell zu verankern.

Die wichtigsten Themen in der Verfassungsdiskussion sind die Rolle der Parteien sowie die Frage der Staatsordnung. Nach den bisherigen Ergebnissen der Verfassungsdiskussion werden Parteien nicht an Wahlen teilnehmen dürfen. Der Präsident ist gegen ein Mehrparteiensystem, weil er fürchtet, die Parteien könnten nach einer Öffnung des Systems das Land entlang ethnischer und religiöser Konfliktlinien wieder ins Unglück stürzen. Doch das Verbot der Parteien und ihre Ersetzung durch eine alles umfassende Bewegung ist, wie die neuen Unruhen zeigen, ein denkbar schlechtes Instrument zur Eindämmung potentieller Konflikte.

Die Diskussion um die Staatsordnung hat vor diesem Hintergrund ein besonderes Gewicht. Diese Diskussion wird geführt um die Begriffe „Dezentralisierung“ (Museweni) und „Föderalismus“ (Opposition). Museweni denkt dabei vor allem an eine administrative Dezentralisierung und mehr Mitspracherechte für lokale Einheiten bei lokalen Angelegenheiten. Dem Staatspräsidenten und der Zentralregierung sollen dagegen weiterhin die entscheidenden Machtbefugnisse vorbehalten bleiben. Die Opposition aber fordert auch die Einführung größerer politischer Autonomie für die Regionen – eine Forderung, die insbesondere von der Führungsschicht der wichtigen Provinz Buganda aufgegriffen wurde.

Ein anderes Thema, das zunehmend an Gewicht gewinnt, betrifft die sogenannten „lokalen Regierungen“ (*local governments*), eine Bezeichnung, die sich auf die Selbstverwaltung der Landkreise bezieht. 1993 hatte der Präsident ein „Local Governments Statute“ erlassen, das diesen Einheiten gewisse Partizipations- und Autonomierechte einräumte, gleichzeitig aber auch die *local governments* faktisch in die Hände der Basisorganisationen (*Resistance Councils*) des NRM gab. Die Erweiterung dieser Partizipationsrechte im Rah-

men von Dezentralisierungsansätzen wird im Kontext der Verfassungsreformdiskussion erörtert. Dabei geht es auch um die Anknüpfung an traditionelle Partizipationsformen auf lokaler oder regionaler Ebene<sup>35</sup>. Ob sich das als Ansatz für die Übertragung weiterer politischer Rechte auf regionale Einheiten entwickeln kann, ist angesichts des autoritären Regimecharakters jedoch zumindest zweifelhaft. Insgesamt zeigen diese Hinweise zur Verfassungsdiskussion, daß die Regierung ihr autoritäres Konzept zu projizieren versucht. Ob das dauerhaft zu Stabilität und innerem Frieden beiträgt, muß fraglich bleiben.

## Zur Entwicklung der Zivilgesellschaft

Angesichts der jahrelangen Terrorregime und des Bürgerkrieges ist es wenig verwunderlich, daß in den vergangenen Jahrzehnten der Aufbau von Organisationen der Zivilgesellschaft in Uganda kaum vorangekommen ist. So konnten sich z. B. die Gewerkschaften von der Unterdrückung unter den Regimes von Obote I und Idi Amin bisher nicht erholen. Die Unternehmer bilden zwar wie in den Nachbarländern durchaus wichtige Vereinigungen, doch fallen sie im Hinblick auf demokratiepolitische Aktivitäten nicht ins Gewicht. Schon eher besitzt auch in diesem Land die Juristen- und Anwaltsvereinigung eine zunehmende Bedeutung als Vertreter von Bürgerrechten.

Keineswegs unbedeutend sind die Genossenschaften und, vor allem in den letzten Jahren, auch die Frauenvereinigungen. In den vergangenen Jahren der relativen politischen und wirtschaftlichen Stabilität konnten die Genossenschaften ihre Funktion als organisatorische Basis vor allem der kleinbäuerlichen *Cash-crop*-Produzenten konsolidieren. Sie gehören heute zu den wichtigsten gesellschaftlichen Organisationen, deren Erfolg vor allem darin liegt, daß sie offensichtlich erkennbar zur wirtschaftlichen Besserstellung ihrer Mitglieder beitragen. Es ist nicht so sehr der gesellschaftspolitische Diskurs, der die Genossenschaften attraktiv macht, sondern ihre ökonomische Leistungsfähigkeit.

Die Organisation von Frauen wird von der Regierung gezielt gefördert. Das wird (selbstverständlich) begleitet von dem Versuch, die Frauenverbände politisch zu instrumentalisieren. Nicht von ungefähr ist eine Frau zur Vizepräsidentin ernannt worden. Zudem wurde den Frauen ein beacht-

34 Vgl. die Beiträge zur Verfassungsreformdiskussion seit 1987 in: Joseph M. N. Kakooza (Ed.), *Safeguards for the New Uganda Constitution*, Kampala 1993.

35 Vgl. A. R. Nsibambi, *Facilitators and Inhibitors of Decentralization in Uganda*, in: D. Rothchild (Ed.), *Strengthening African Local Initiative: Local Self Governance, Decentralization and Accountability*, Hamburg 1994.

liches Kontingent von Sitzen in der Verfassunggebenden Versammlung eingeräumt. Freilich zeigt die Reaktion von Frauenorganisationen, daß sie beginnen, selbständig politische Initiativen zu ergreifen und Anliegen zu artikulieren, die nicht immer auf Regierungslinie liegen<sup>36</sup>. Das ist ein Zeichen für Emanzipation, die sich mit der Zeit auch noch stärker gegen das Regierungssystem richten kann.

Erstaunlich ist die relativ große Pressevielfalt mit einer relativen Pressefreiheit. Zwar gibt es starke Behinderungen der Berichterstattung und auch die gelegentliche Verfolgung von unliebsamen Journalisten, doch die Meinungsfreiheit in der Presse ist insgesamt größer als es der Typ der politischen Ordnung vermuten ließe. Die Verbreitung der Presse ist jedoch weiterhin hauptsächlich auf Kampala konzentriert, und die wichtigeren elektronischen Medien werden eindeutig von der Regierung beherrscht. Doch gerade für die geistige Elite des Landes spielt die Presse eine wichtige Rolle.

Die wenigen Ansätze im Bereich der Organisation der Zivilgesellschaft machen deutlich, daß demokratische Prozesse noch keine breitere gesellschaftliche Basis haben. Es sind daher vor allem die politischen Parteien, die als Träger demokratischer Ideen auftreten. Ob das mittelfristig für die Vertiefung des Demokratisierungsprozesses ausreicht, bleibt abzuwarten.

### 3. Tansania

In Tansania vollzieht sich der Prozeß der politischen Öffnung und Demokratisierung und der Entwicklung eines Mehrparteiensystems vergleichsweise langsam – dafür aber weniger konfrontativ als in anderen Ländern Afrikas. Seitdem auf Empfehlung einer Kommission unter dem Vorsitz des Obersten Richters Nyalali im Jahr 1992 erste Schritte zur Beendigung des Ein-Parteien-Systems und der Zulassung von anderen Parteien sowie zur politischen Liberalisierung unternommen wurden, ist es zur Entstehung mehrerer neuer Parteien gekommen. Allerdings haben seit dem Beginn des Öffnungsprozesses noch keine Wahlen stattgefunden, so daß die frühere Einheitspartei CCM weiterhin allein das Parlament und die Regierung beherrscht. Den ersten offenen Wettbewerb zwischen mehreren Parteien gab es bei den Kommunalwahlen im August 1994. Doch waren diese vor allem ein Beleg für den geringen Politi-

sierungsgrad der Bevölkerung. Beispielsweise hatten sich in der größten Stadt des Landes – Dar es Salaam – nur zehn Prozent der Wahlberechtigten in die Wahlregister eintragen lassen, und nur sechs Prozent hatten dann auch tatsächlich abgestimmt<sup>37</sup>.

Die weitgehend unkontrolliert agierende Regierung und die CCM besitzen nur wenig Neigung, die Oppositionsparteien und andere, sich ganz zögerlich bildende gesellschaftliche Organisationen an der politischen Macht teilhaben zu lassen. Die Behinderungen der Opposition, verbunden mit anhaltender Mißwirtschaft und Korruption, sind daher die prägenden Elemente des politischen Prozesses<sup>38</sup>.

Ein langjähriger Kenner des Landes stellte fest, daß im Zuge der von außen induzierten Strukturanpassungsmaßnahmen und der damit verbundenen unterschiedlichen wirtschaftlichen Möglichkeiten und Vorteile, insbesondere für die „staatstragenden“ Gruppen „die Schichtung der tansanischen Gesellschaft derzeit rasch voranschreitet und ... einzelne Gruppen immer weiter zurückbleiben und unter die Armutsgrenze fallen“<sup>39</sup>. Im Zuge dieses gesellschaftlichen Differenzierungsprozesses und der damit einhergehenden Konkurrenzsituation besonders zwischen den Indern und den Afrikanern sei „ein noch keineswegs ausgestandener Konflikt mit teilweise offenen, meist aber verdeckten rassistischen Zügen“ erwachsen. Daneben wird von „Spannungen zwischen Christen und Muslimen, die schon seit einiger Zeit in nahezu allen Bereichen des öffentlichen Lebens zunehmen“<sup>40</sup>, berichtet. Die politischen Auseinandersetzungen sind vor diesem Hintergrund geradezu moderat.

Aufgrund der Machtfülle der Regierung und des geringen Organisationsgrades der Opposition besitzen einerseits die Diskussionen und auch Kon-

37 Vgl. Gero Erdmann, Tanzania vor den Wahlen. Legitimität und Probleme einer gesteuerten Demokratisierung, Freiburg 1995; ders., Politische Transformation in Afrika: Gesteuerte Demokratisierung in Tanzania – Probleme und Perzeptionen auf dem Lande, Bochum 1995.

38 Spektakulär war in diesem Zusammenhang die Entscheidung der Regierungen Schwedens und Norwegens von Anfang Dezember 1994, die Auszahlung weiterer, bereits vereinbarter Entwicklungshilfe einzufrieren und die Zahlungen von einer Auswechslung des bisherigen Finanzministers abhängig zu machen. Das daraufhin erfolgte Kabinettsreivnement und die Ablösung des Premierministers brachten allerdings lediglich ein Stühlerücken; der bisherige Premierminister verblieb ebenso wie der frühere Leiter des Finanzressorts im Kabinett.

39 R. Hofmeier (Anm. 10), S. 88.

40 Ebd., S. 89 ff.

36 Vgl. z. B. die Zeitschrift mit dem programmatischen Titel „Arise“ der Organisation „Action for Development“ aus Kampala, in der kontinuierlich politische Themen angesprochen werden.

flikte innerhalb der CCM eine große Bedeutung für den politischen Prozeß. Andererseits ist das Verhältnis zwischen dem Festland und Sansibar ein politisches Dauerthema, das in verschiedenen Variationen und Intervallen die politische Diskussion im Land anheizt. Innerhalb der CCM kommt allmählich eine Diskussion über den Präsidentschaftskandidaten in Gang, der die Partei in die für Oktober 1995 vorgesehenen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen führen wird. Der aktuelle Präsident Ali Hassan Mwinyi kann gemäß Verfassung nicht mehr kandidieren, und für den Nachfolger gilt die Vorgabe, daß dieser – nachdem Mwinyi von Sansibar kam und Moslem ist – möglichst vom Festland kommen und Christ sein muß<sup>41</sup>. Der frühere Staatspräsident Julius Nyerere, der noch immer ein weitgehend ungebrochenes Ansehen als „Vater der Nation“ genießt, scheint bei der Auswahl des Präsidentschaftskandidaten ein gewichtiges Wort mitzureden.

Ebenso beteiligt sich Nyerere auch aktiv an der Diskussion um eine eventuelle Neugestaltung der Union zwischen Tanganjika und Sansibar. Angesichts der ständigen Reibereien zwischen beiden Landesteilen hatte eine Gruppe von CCM-Abgeordneten vorgeschlagen, auch für Tanganjika eine eigene Regierung zu bilden, die mit ähnlichen Rechten ausgestattet sein sollte wie die Sansibars, welche weitreichende Autonomierechte besitzen. Von Nyerere und der CCM-Führung ist dies aber deutlich zurückgewiesen worden, da man nicht an dieses höchst sensible Thema der Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen den beiden Teilen der Union rühren will.

#### *Zur Entwicklung des Parteiensystems*

Die zaghafte politische Öffnung in Tansania kommt am deutlichsten im Hinblick auf das Parteiensystem zum Ausdruck<sup>42</sup>. Mitte 1994 waren 35 Parteien registriert, weitere 16 warteten auf ihre Zulassung. Allerdings ist noch keine der Oppositionsparteien im Parlament vertreten; bei allen Nachwahlen seit 1992 behauptete die CCM ihre Mehrheit, wenn auch zum Teil mit bemerkenswerten Einbußen.

Wichtigste Partei ist nach wie vor die CCM (*Cham Cha Mapinduzi*). Sie war in zurückliegenden

41 Die Verfassung bestimmt, daß, wenn der Präsident vom Festland kommt, der Vizepräsident von Sansibar stammen muß und umgekehrt, so daß beide Unionsteile in der Staatsspitze vertreten sind.

42 Vgl. Max Mmuya/Amon Chaligha, *Towards Multiparty Politics in Tanzania*, Dar es Salaam 1992; dies., *Political Parties and Democracy in Tanzania*, Dar es Salaam 1994 sowie neuerdings G. Erdmann, *Tanzania* (Anm. 37).

Jahren die Einheitspartei innerhalb des gemäß Verfassung sozialistischen Staates. Allerdings gab es zwei Richtungen, eine eher sozialdemokratische und eine eher marxistische. Das hat der Partei und ihrem Vorsitzenden Nyerere erlaubt, nach vielen Seiten hin Kontakte und Beziehungen zu unterhalten. In den letzten Jahren dagegen hat sich CCM im Kontext der Exekution eines marktwirtschaftlich orientierten Strukturanpassungsprogramms ein liberales Image gegeben. Das ist insofern durchaus glaubwürdig, als nicht wenige der führenden CCM-Repräsentanten von den Privatisierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen profitieren – wenn auch nicht immer in einer transparenten und berechenbaren Weise. Über die Massenorganisationen der Jugend, Frauen und Eltern hat CCM eine Penetration des gesamten Landes erreicht und ist die am besten organisierte politische und gesellschaftliche Kraft. Wo Überzeugungskraft und Leistung nicht ausreichen, um sich die politische Vormachtstellung zu sichern – was in den letzten Jahren immer weniger der Fall ist –, nutzt CCM „rücksichtslos alle Vorteile ihrer alleinigen Machtausübung im Staat, stellt sich ihrerseits als Vorkämpferin für Reformen dar und überläßt den Oppositionsparteien nur gerade so viel Spielraum, wie es die formellen Regeln eines pluralistischen Systems erfordern“<sup>43</sup>. Dieses Urteil trifft zwar generell für die CCM zu, doch ist auch festzustellen, daß innerhalb des Parlaments einige CCM-Abgeordnete, die als Gruppe der 55 wiederholt mit alternativen Vorschlägen gegen die Regierung von sich reden machten, den Part einer „Opposition“ spielen.

Über Bedeutung und Stärke der Oppositionsparteien werden voraussichtlich erst die Wahlen Ende 1995 Aufschluß geben. Auf der Grundlage des Kommunalwahlergebnisses, dessen Aussagekraft durch die sehr geringe Wahlbeteiligung eingeschränkt ist, läßt sich abschätzen, daß die Oppositionsparteien zusammengenommen von etwa 35 bis 40 Prozent der Bevölkerung unterstützt werden. Die Oppositionsparteien werden von der Regierung stark behindert. Versammlungsverbote, Prozesse gegen Oppositionspolitiker, der Ausschluß von den Massenmedien, die geringen Ressourcen, aber auch die geringen Erfahrungen und dazu die überall gerade im Kontext von Transformationsprozessen zu beobachtenden internen Spaltungstendenzen, Rivalitäten und Auseinandersetzungen erschweren den Oppositionsparteien die Konsolidierung und die Möglichkeit, sich als Alternative zur Regierung zu entwickeln und dar-

43 R. Hofmeier (Anm. 10).

zustellen. Wichtigstes gemeinsames politisches Ziel der Opposition ist die Durchführung einer umfassenden Verfassungsreform. Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen können die Parteien *Civic United Front* (CUF) und *Chama Cha Demokrasia na Maendeleo* (Chadema), beide mit eher wirtschaftsliberalen sowie *National Convention for Construction and Reform* (NCCR), mit eher sozialdemokratischen Vorstellungen, als wohl bedeutendste Vertreter der Opposition gelten. Gemeinsam ist übrigens allen Parteien, daß jeweils wenigstens ein Vizepräsident und ein stellvertretender Generalsekretär von Sansibar stammen muß. Offensichtlich gelingt ihnen trotz aller Rivalitäten die Verständigung auf einen gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten.

### *Institutionelle Reformen*

Weniger in der Öffentlichkeit diskutiert als in den beiden Nachbarländern Kenia und Uganda, aber mit der gleichen Dringlichkeit stellt sich in Tansania die Aufgabe einer umfassenden Reform der Verfassung, die hier wie dort noch ganz auf das Ein-Parteien-System zugeschnitten ist. Noch immer ist das Land gemäß Präambel der Verfassung ein „sozialistischer Staat“. Zahlreiche Bestimmungen und Teile der Verfassung sind weiterhin auf dieses Staatsziel ausgerichtet. Die punktuellen Verfassungsänderungen seit 1992 haben daran bisher nichts geändert. Auch der Opposition ist es noch nicht gelungen, die von ihr geforderte Änderung der Verfassung zu einem breit diskutierten Thema zu machen – abgesehen davon, daß die Oppositionsparteien noch keine präziseren Vorschläge für konkrete Reformen entwickelt oder vorgestellt haben. So sind interessanterweise bisher maßgebliche Impulse für Verfassungsreformen entweder aus dem Reformflügel der CCM oder aber vom Obersten Gericht gekommen. Zu erwarten ist, daß nach den Wahlen des Jahres 1995 die Diskussion um eine Verfassungsänderung wohl an Substanz gewinnen wird, weil die notwendige Anpassung des institutionellen Rahmens an die neuen Entwicklungen innerhalb des politischen und Gesellschaftssystems ganz einfach unvermeidlich sind.

Die 1984 eingeführten „*local governments*“ werden auch in Tansania im Kontext der institutionellen Reformen zum Thema werden. Es geht dabei zunächst um die Erweiterung der Leistungsfähigkeit dieser lokalen Verwaltungseinheiten. Dazu gibt es bisher noch wenig Erfahrungen<sup>44</sup>. Es ist jedoch ab-

zusehen, daß in den nächsten Jahren die Entwicklung der lokalen oder kommunalen Einheiten eine zunehmende Bedeutung erhalten wird.

### *Zur Entwicklung der Zivilgesellschaft*

Eine eigenständige Demokratiebewegung wie in Kenia oder auch Uganda hat es in Tansania vor dem Öffnungsprozeß nicht gegeben. Die Entwicklung unabhängiger gesellschaftlicher Organisationen war von der Einheitspartei unterdrückt worden. Entsprechend gering war und ist der Grad der Organisation der Zivilgesellschaft und entsprechend gering war und ist auch der soziale Druck für Veränderung. Das spiegelt sich nicht zuletzt auf der Ebene der Parteien wider.

Eine wichtige gesellschaftliche Massenorganisation war bislang der Gewerkschaftsverband *Wafanyakazi wa Tanzania* (JUWATA), dessen Handlungsspielraum aber dadurch eingeschränkt ist, daß er der CCM angegliedert ist und die Führungsspitze vom CCM-Vorsitzenden ernannt wird. Ebenso hat die CCM auch im Bereich der Jugend, Frauen und Eltern die Entwicklung unabhängiger Organisationen lange Jahre verhindert. Auch die Medien sind stets sehr stark gegängelt worden, bei entsprechender Förderung könnten sie einen wichtigen Part in einem Demokratisierungsprozeß spielen<sup>45</sup>. Erst in jüngster Zeit gibt es Hinweise darauf, daß insbesondere aus der – aufgrund der zurückhaltenden Universitätspolitik – sehr kleinen akademischen Mittelschicht Organisationen entstehen, die als Sauerteig der Verbreitung demokratischer Ideen wirken und mithelfen, Reformen voranzutreiben. Solche Organisationen sind beispielsweise die *Tanganyika Law Society*, die „Anwaltskammer“, die sich sehr für politische Reformen einsetzt, oder die *Christian Professionals of Tanzania* (CPT), ein Zusammenschluß christlich orientierter Akademiker, die zum Teil verschiedenen Parteien angehören und eine politische Reformdiskussion über Parteigrenzen hinweg zu fördern versuchen. Daneben entsteht allmählich ein Netz von Nicht-Regierungsorganisationen, die in vielen Bereichen ebenfalls demokratische Ziele und Ideen verbreiten. Zwar hat der Prozeß der Organisierung der Zivilgesellschaft erst begonnen, doch dürfte es zunehmend schwieriger werden, diesen Prozeß ebenso wie den der politischen Öffnung und Demokratisierung insgesamt zu stoppen oder umzukehren.

44 Vgl. Suleiman Ngware/Martin Haule, *The Forgotten Level: Village Government in Tanzania*, Hamburg 1993.

45 Vgl. Jörgen-Erik Klußmann, *Die Rolle der Massenmedien im Demokratisierungsprozeß am Beispiel Tansania*, in: *Communications*, 18 (1993) 2, S. 201 ff.

---

## IV. Perspektiven der Demokratieentwicklung

---

Die Aussichten auf einen raschen politischen Wandel oder gar eine Stärkung und Konsolidierung demokratieorientierter Tendenzen und Strukturen müssen im Falle von Kenia, Uganda und Tansania mit Zurückhaltung beurteilt werden. Freilich ist nicht zu übersehen, daß in diesen Ländern in den vergangenen fünf Jahren wichtige Prozesse in Gang gekommen sind, die es unbedingt zu unterstützen gilt. Die verantwortungsbewußte Regierungsführung ist eine wesentliche Voraussetzung für die Überwindung der schwierigen wirtschaftlichen und sozialen Probleme<sup>46</sup> – wobei es hierbei ganz entscheidend auf die Existenz einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung ankommt. Es ist deshalb wichtig, daß die westlichen Länder, die die Regime in jenen Ländern jahrelang eher widerspruchslos unterstützt haben, nun ihre einmal gezeigte Entschiedenheit bei der Einforderung von politischer Öffnung und der Ausweitung sozialer und auch politischer Partizipationsmöglichkeiten aufrechterhalten und in Zukunft nicht nur politische Reformen fordern, sondern auch honorieren und entsprechende Verstöße dagegen sanktionieren. Gerade im Fall Kenias sollte alles daran gesetzt werden, den einmal erreichten politischen Fortschritt aufrechtzuerhalten.

Bei all dem geht es nicht um die Übertragung „westlicher“ Vorstellungen und Standards auf afrikanische Kulturen. Auch in Afrika müssen individuelle Menschenrechte gelten. Das wird ja nicht zuletzt von der politischen Opposition immer wieder eingefordert. Daß Partizipation und Demokratie verschiedenartige Ausdrucks- und Gestaltungsformen finden können und daß bei der Neugestaltung politischer und gesellschaftlicher Ordnung solche Traditionen zu berücksichtigen sind, welche die freiheitliche Selbstbestimmung begünstigen, ist unbestritten. Ebenso offensichtlich ist es, daß die Transformationsprozesse ihre Zeit brauchen. Doch die Regime sollten dem Wandel zur Demokratie Platz einräumen – und die westliche Entwicklungshilfe muß das behutsam, aber entschieden unterstützend begleiten.

Denn auch in den afrikanischen Gesellschaften können trotz der komplexen Überlappung von sozioökonomischen Defiziten und in der politischen Kul-

tur verankerten und nur in langfristigen Prozessen veränderbaren Entwicklungsbarrieren verschiedene Maßnahmen durchaus dazu beitragen, die Demokratieprozesse zu stärken. Dazu gehören z. B. die Erprobung föderaler und kollegialer oder konkordanzdemokratischer Regierungsformen; die Erprobung neuer Formen lokaler Partizipation und die Stärkung der örtlichen Selbstverwaltung; die Deregulierung der Verwaltung und die Dezentralisierung der Entscheidungsebenen und Zuständigkeiten; die Verbesserung des Rechtsstaates für die Masse der Bevölkerung; der Schutz des Rechts auf Eigentum an Grund und Boden für Kleinbauern und die Bewohner der Stadtränder sowie nicht zuletzt die Stärkung der Rolle der Frauen, was in vielen afrikanischen Gesellschaften trotz zahlreicher fortschrittlicher Organisationen noch eine Menge Sprengstoff enthält; das Beharrungsvermögen traditioneller Einstellungen darf gerade in diesem Punkt nicht unterschätzt werden (auch wenn neuerdings die Weltfrauenkonferenz in Peking nicht zuletzt für Afrika wichtige Orientierungen gegeben hat).

Zu den wichtigen Aufgaben gehört weiterhin die Verbreitung der Kenntnisse von Werten und Institutionen repräsentativer Demokratie sowie die Anpassung des Bewußtseins und der Lebensstile insbesondere der privilegierten Bevölkerungsschichten an das Prinzip der sozialen Demokratie. Das alles sind Themen und Gestaltungsformen, die nicht ad hoc eingeführt und erfolgreich angewendet werden können. Notwendig ist daneben selbstverständlich die Fortsetzung wirtschaftlicher Struktur Anpassungsmaßnahmen mit der weiteren Privatisierung und Deregulierung des „Beutestaates“.

Bei all diesen Maßnahmen ist Entwicklungshilfe gefordert, die nicht wertneutral sein kann, sondern politisch und wertbezogen sein muß. Insbesondere die deutschen politischen Stiftungen leisten dazu im Rahmen ihrer *entwicklungspolitischen* Zusammenarbeit zur Förderung von Demokratie und an sozialen und marktwirtschaftlichen Vorstellungen orientierten Wirtschaftsordnungen einen wichtigen Beitrag. Durch Bildungsmaßnahmen tragen sie zur Verbreitung demokratischer Ideen und Konzepte bei. Mit der Unterstützung reformorientierter Kräfte fördern sie den Aufbau von Organisationen der Zivilgesellschaft. Durch Beratung vermitteln sie Kenntnisse und Erfahrungen (etwa im Kontext von Verfassungsreformen) und helfen, Reformdiskussionen zu versachlichen. Das ist keine Einmischung; es geht dabei nicht um die Übertragung eines westlichen oder gar deutschen „Modells“ auf die afrikanische Realität, sondern um die Durchsetzung universaler Werte, wonach sich auch in Afrika viele Menschen sehnen.

---

<sup>46</sup> Vgl. Adrian Leftwich, *Governance, the State and the Politics of Development*, in: *Development and Change*, 25 (1994), S. 363 ff.

# Effektive Formen der Entwicklungszusammenarbeit in Afrika

---

## I. Einleitung

---

Seitdem die meisten Industriestaaten ihre entwicklungspolitischen Anstrengungen vermindert haben und die Lücke zwischen geleisteter Entwicklungshilfe und der Zielmarke von 0,7 Prozent des Brutto-sozialproduktes immer weiter auseinanderklafft, wächst das Interesse an einer Effektivitätsdebatte in der Entwicklungskooperation.

Es besteht tatsächlich ein beachtlicher Nachholbedarf bei der Suche nach entwicklungspolitischen Konzeptionen und Praktiken, die zu nachhaltigem Erfolg und größerer Wirkung von Entwicklungskooperation führen. Doch über diese prinzipielle Zustimmung zur Notwendigkeit einer effektiven Entwicklungskooperation hinaus bedarf es einer sachlichen politischen Diskussion, um zu aussagekräftigen Lösungsvorschlägen zu gelangen.

Zunächst sollte zwischen den politischen Interessen an der Effektivitätsdebatte in der Entwicklungskooperation und den tatsächlichen Mängeln des bi- und multilateralen Kooperationsinstrumentariums unterschieden werden. Schnell erkennt man, daß auf seiten der OECD-Länder ein politisches Interesse daran besteht, Entwicklungshilfeleistungen generell zu reduzieren und Finanztransfers stärker an nationale Prioritäten zu knüpfen. Daß solche Prioritäten, wenn überhaupt, nur wenig zur Steigerung von Effektivität in der Entwicklungskooperation beitragen, wird aus der Diskussion ausgeblendet.

Das Argument, wonach Ressourcen bisher ineffektiv und verschwenderisch eingesetzt wurden, erweist sich schnell als durchsichtiger Versuch, die nationale Klientel zu beeindrucken. Die politischen und administrativen Hintergründe, die zur geringen Effektivität sowohl in den Entwicklungsländern als auch im Norden selbst beigetragen haben, werden nur zu gerne übersehen.

In diesem Beitrag soll auf der Basis aktueller Fachmeinungen und ergänzt durch Erfahrungen aus acht afrikanischen Ländern versucht werden, die Komplexität im Streben nach Effektivität in der

Entwicklungskooperation etwas aufzulösen. Kernthemen, an denen das Bemühen um Steigerung der Effektivität ansetzen sollte, werden benannt. Nicht nur breite strukturelle Probleme sollen Erwähnung finden, sondern auch Hinweise zur Verbesserung von Entwicklungsstrategien in spezifischen Kooperationsbeziehungen werden ansatzweise gegeben.

---

## II. Erste Umriss

---

Das Thema der Effektivität wird vorwiegend von den Geberländern der OECD-Gruppe diskutiert, und zwar in den bilateralen Administrationen, den multilateralen Organisationen der Gruppe und in den von ihr dominierten internationalen Institutionen. Seit 1992 sind Prinzipien für effektive Entwicklungshilfe durch den Entwicklungshilfe-Ausschuß der 25 OECD-Staaten, dem DAC, formuliert worden. Leitlinien für den effektiven Einsatz von Entwicklungshilfe-Ressourcen sind somit vorgegeben; woran es bis heute mangelt, ist nicht nur eine geradlinige Umsetzung der Prinzipien, sondern vor allem der Einbezug der auf die Entwicklungsressourcen angewiesenen Länder und Zielgruppen in die Planung und Verwaltung von bereitgestellten Ressourcen.

Während es unter den Geberländern zumindest konzeptionelle Vorstellungen darüber gibt, wie Ressourcen effektiver eingesetzt werden sollten, bleiben Positionen aus den Empfängerländern zum entwicklungspolitischen Nutzen der Formen und Mittel der Zusammenarbeit weitestgehend unartikulierte. Lediglich über Gremien der Vereinten Nationen (z. B. UNCTAD, UNDP, UN-ECA) finden solche Positionen einen zumeist politischen Ausdruck<sup>1</sup>.

Dennoch erscheint es als sinnvoll und möglich, ausgehend von bestehenden Vorstellungen zur Ver-

---

1 So z. B. in der Pariser Deklaration der UNCTAD von 1992, wo unter Punkt 34 eine Liste von allgemeinen Vorschlägen zur Steigerung der Effektivität von internationaler Entwicklungshilfe vorgestellt wird.

besserung von Effektivität, erste Umrisse der komplexen Ziele und Inhalte zu zeichnen. Es sollte dabei vermieden werden, gleich zu Beginn der Debatte Definitionen von Effektivität zu geben. Denn in vielen Fällen ist es von praktischer Belanglosigkeit, Effektivität als abstraktes entwicklungspolitisches Ziel zu proklamieren. So mag es beispielsweise als effektiv gelten, wenn es Entwicklungsadministrations in einer von Hungersnot betroffenen Region gelingt, innerhalb kurzer Zeit eine Verdoppelung der verteilten Lebensmittelrationen zu erreichen: Im konkreten Einzelfall mag aber eine Steigerung der Tagesrationen von 500 auf 1 000 kcal pro Person und Tag nichts daran ändern, daß Leute weiterhin hungern<sup>2</sup>.

Ähnliche Schwierigkeiten stellen sich beim Versuch ein, Effektivität in nicht-Notsituationen quantifizieren zu wollen. Schon alleine der Versuch, Effektivität unbedingt in absoluten Größenordnungen darstellen zu wollen, kann dazu führen, daß hierfür beachtliche Mittel aufgewendet werden müssen. Durch einen solchen Versuch gelingt es vielleicht, eine breite Datenbasis zu schaffen, doch zur Entwicklung im betreffenden Land trägt das nur sehr wenig bei<sup>3</sup>.

Deshalb ist es meiner Ansicht nach sinnvoll, bei der Suche nach Definitionen von Effektivität sich mit länderspezifischen Arbeitsdefinitionen zu begnügen. Eine differenzierte Arbeitsdefinition, die zunächst hilfreich sein kann im Bemühen, Effektivität in der Entwicklungskooperation zu konkretisieren, haben A. Hewitt u. a. vorgelegt. Sie verstehen unter Effektivität „... the measure to which the objectives of the project or programme are achieved. Efficiency is the measure to which the costs of a project or programme are related to its results. Impact or significance is the measure to which the project or programme had broader effects on the social, economic, environmental and other development indicators. Aid effectiveness is the impact foreign aid has had on socio-economic and environmental development.“<sup>4</sup>

2 Das UNHCR geht davon aus, daß 1 500 kcal pro Person und Tag als unterste Überlebensration zu gelten haben. Vgl. UNHCR, Handbook for Emergencies, Genf 1982, S. 102.

3 Zur Rolle effektiver öffentlicher Haushaltsplanung in Entwicklungsländern und deren verteilungspolitischen Bedeutung vgl. Syedur Rahman/Khi Thai, Context of public budgeting in developing countries, in: Ali Farazmond (Hrsg.), Handbook of Comparative and Development Public Administration, New York 1991, S. 405–418.

4 Adrian Hewitt u. a., Comparative Effectiveness and coordination efforts of EU donors, Arbeitspapier für ein BMZ Seminar in Feldafing, 11. 11. 1994.

Indem diese Arbeitsdefinition von Kriterien ergänzt wird, die sich auf die Nachhaltigkeit, wie auch auf die Sozial- und Umweltverträglichkeit von Entwicklungshilfe beziehen, sollte eine Annäherung an die Bedeutung von Effektivität in konkreten Ländersituationen möglich sein. Das ist zwar immer noch leichter gesagt als getan, doch stellt es zumindest einen Fortschritt gegenüber Versuchen dar, Effektivität nur allgemein zu definieren oder undifferenziert zu verwenden. Effektivität sollte verstanden werden als ein Überbegriff, mit dem sowohl einzelne Projekte und Programme der Entwicklungshilfe als auch, in vergleichender Weise, Beziehungen zwischen Nord und Süd in der Entwicklungskooperation untersucht werden können. Das Instrumentarium, zumindest zur Teilbestimmung von Effektivität, kann dabei sehr wohl auch aus dem Arbeitsfeld der Evaluierung von Entwicklungskooperation entlehnt werden<sup>5</sup>. Untersuchungen zur Effektivität gewinnen allerdings sehr an Aussagefähigkeit und Relevanz, insofern es gelingt, Vorstellungen und Erfahrungen aus den Empfängerländern selbst zu berücksichtigen.

In diesem Beitrag wird die These vertreten, daß nur in solchen Fällen, in denen es gelingt, Einsichten aus Entwicklungsländern in die Bestandsaufnahme und Analyse zu integrieren, sich Aussagen zur Effektivität sinnvoll an spezifische entwicklungspolitische Realitäten annähern werden.

Im nächsten Abschnitt werden eine Reihe von Erfahrungen aus acht afrikanischen Ländern dargestellt. Im Rahmen eines laufenden Forschungsprojektes zur Effektivität von Entwicklungshilfe in Afrika, in dem acht Fachinstitute aus OECD-Ländern Forschungsteams in acht afrikanischen Ländern unterstützen, haben erste Zwischenberichte dieser Teams bereits auf eine Reihe von Kernfragen aufmerksam gemacht, die zur Gewährleistung von Effektivität bedeutsam sind<sup>6</sup>. Die methodischen Probleme der Vergleichbarkeit der Forschungsergebnisse bedürfen derzeit noch weiterer

5 Vgl. Lodewijk Berlage/Olaf Stokke, Evaluating Development Assistance, London 1992.

6 Eine bis Ende 1995 laufende kollektive Studie zur Effektivität von Entwicklungskooperation in Afrika hat im Mai während eines Arbeitstreffens im italienischen Bellagio erste Zwischenergebnisse debattiert und ausgewertet. Kernfrage der Studie ist die Suche nach solchen Beziehungen in der Entwicklungszusammenarbeit zwischen Geber- und Empfängerländern, unter denen Effektivität vertieft werden kann. Untersucht werden Beziehungen zwischen Sambia und den skandinavischen Ländern, Botswana und den USA, Senegal und Kanada, Ghana und Großbritannien, Burkina Faso und Frankreich, Kenya und Japan, Tanzania und Dänemark sowie zwischen der Europäischen Union und Mali.

Überarbeitung, und die Analyse aller aus dem Querschnitt der Untersuchungen hervorgegangener Themen muß noch fortgeführt werden. Dennoch weisen die ersten provisorischen Ergebnisse auf Kernthemen hin, die von zentraler Bedeutung sind, um nachhaltige Verbesserungen in der Entwicklungskooperation zu realisieren.

---

### III. Afrikanische Erfahrungen

---

Die Suche nach praxisnahen Erfahrungen, anhand derer sich die Komplexität bei der Definierung und Verwirklichung von Effektivität in der Entwicklungszusammenarbeit vermindern ließe, erweist sich als schleppender Vorgang. In vielen Administrationen der Geberländer wird an dieser Frage gearbeitet, doch bisher noch mit nur mäßigem Erfolg. Mit ein Grund hierfür könnte sein, daß eine noch seltene oder gar mangelnde Berücksichtigung der Erfahrungen aus den unterstützten Ländern den Blick auf die volle Bandbreite der Problematik einengt. Es ist ein häufiger Trugschluß unter Entwicklungspolitikern aus den Ländern des Nordens, Mängel in der Entwicklungskooperation und Probleme im Bemühen, Effektivitätsverbesserungen zu erreichen, ausschließlich im Empfängerland verorten zu wollen. Nach Jahrzehnten der Entwicklungskooperation erscheint dieses als opportun und wenig selbstkritisch, da eigene Versäumnisse und Schwächen aus der Debatte um Effektivität einfach ausgeblendet werden. Eine kritische Bestandsaufnahme der Entwicklungszusammenarbeit ist notwendig, die die Erfahrungen und Sichtweisen aus den Empfängerländern selbst in die Analyse einbezieht.

Durch die Untersuchung der Kooperationsbeziehungen zwischen acht afrikanischen Ländern mit jeweils einem Hauptgeberland sind anhand der ersten Fallstudienresultate des genannten Forschungsprojektes Schlüsselfragen zur Effektivität von afrikanischer Seite aus formuliert worden. Aus diesen Ergebnissen lassen sich bereits Trendlinien aufzeigen, die auf effektivitätssteigernde wie auch mindernde Faktoren in spezifischen Kooperationsbeziehungen hinweisen und die zugleich über Einzelfallerfahrungen hinauszuweisen scheinen. Einige der Hauptthemen, die wiederholt mit Effektivität in Verbindung gebracht wurden, sollen im Folgenden kurz erörtert werden.

#### 1. Prioritäten

Auf der Suche nach Erklärungen für Erfolge und Mißerfolge in der Entwicklungszusammenarbeit fällt dem Planungs- und Managementsystem im Entwicklungsland eine Schlüsselrolle zu. Dort, wo relative Entwicklungserfolge zu verzeichnen sind, erwies sich die Frage der Prioritätensetzung als zentral. So existiert in Botswana ein integrierter Entwicklungs- und Haushaltsplanungsprozeß, der es ermöglicht, lokale Entwicklungsprioritäten zu definieren. Aus einem von diesem Land selbst vorgeschlagenen Katalog von Entwicklungsvorhaben werden internationale Geberländer und Organisationen ersucht, jene Vorhaben auszuwählen, die sie unterstützen wollen.

Schlagen Geberländer andere, für Botswana nicht-prioritäre Kooperationsmaßnahmen vor, so werden diese in aller Regel abgelehnt. Die Gesamtressourcen der externen Kooperation werden institutionell zentral vom Finanz- und Planungsministerium überwacht und in Übereinstimmung mit den Entwicklungsprioritäten Botswanas zugewiesen. Die sektorale Verantwortung ist den Fachressorts zur inhaltlichen Vorbereitung und zur praktischen Ausführung zugeordnet.

Auch in den anderen Ländern der Untersuchungsgruppe sind die formalen institutionellen Voraussetzungen zur Prioritätensetzung der nationalen Entwicklungsstrategie zumeist vorhanden. Doch mangels ausreichender lokaler Kapazitäten scheitert der Prozeß der praktischen Umsetzung der Entwicklungspläne und der Realisierung der gesetzten Prioritäten oftmals. Zudem sind Schwächen bei der Identifizierung der sinnvollsten Prioritäten festzustellen. Somit ist die entwicklungspolitische Effektivität der eingesetzten Ressourcen in den Ländern Tanzania oder Mali geringer als im Falle Botswanas zu bewerten.

#### 2. Instrumente und Durchführung

Welche Formen der Entwicklungshilfe genutzt und wie diese am effektivsten eingesetzt werden können, sind stets Fragen, die länderspezifische Bedingungen berücksichtigen müssen. Anhand der ersten Eindrücke, die im Forschungsprojekt gewonnen werden konnten, erscheint es als sehr sinnvoll, die Auswahl der Kooperationsinstrumente und ihre konkrete Anwendung präziser mit den vorhandenen Kapazitäten abzustimmen. Nicht in jedem Land ist zu erwarten, daß ein eingesetztes Kooperationsinstrument ähnlich effektiv wirkt wie im Nachbarland. Denn es ist unabdingbar, neben der Prioritätenbestimmung auch eine Vorauswahl der mit Aussicht auf Erfolg einzusetzenden Instrumente



vorzunehmen. Dabei geht es zunächst einmal darum, solche Instrumente und Formen der Kooperation auszuwählen, für die im jeweiligen Entwicklungsland zumindest eine Grundkapazität existiert, um diese dann auch effektiv nutzen zu können. Andererseits muß auch berücksichtigt werden, daß nicht jedes Geberland die gleiche Kompetenz und Erfahrung im Umgang mit allen Einzelformen der Entwicklungshilfe in die Zusammenarbeit einbringt.

Im Falle Ghanas zeigte sich, daß, verglichen mit anderen bilateralen Gebern, japanische Entwicklungshilfe im Bereich der Infrastruktur am effektivsten ist. Die japanische Unterstützung im Gesundheitssektor hingegen scheint stark von kommerziellen Interessen bestimmt zu sein. Andere Kooperationspartner wie die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und unter den bilateralen Gebern vor allem Großbritannien, orientieren sich betont an Ghanas sektoralen Zielsetzungen. Somit erfüllen sie die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit in diesem Sektor effektiver als Japan.

### 3. Koordination

Auf die zentrale Rolle der Koordination von Entwicklungshilfe wiesen alle Fallstudien hin. So zeigte sich in Sambia, daß mangels effektiver Koordination innerhalb der institutionellen Strukturen des Landes erfolgreiche Planung und Abstimmung mit der nationalen Politik de facto verhindert wird. Ein entwicklungspolitisch sinnvoller Einsatz internationaler Ressourcen wird nur selten erreicht. Dies hat dazu geführt, daß eine Reihe von Geberländern es mittlerweile vorzieht, ihre Kooperationsvorhaben weitgehend in Eigenregie durchzuführen. Eine nachhaltige Stärkung lokaler Management-Kapazitäten wird hierdurch nicht erreicht.

Das Problem schwacher nationaler Koordinationskapazität ist zwar verschiedentlich erkannt worden, und es wird auch versucht, institutionelle Schwächen mittels Kapazitätsförderungsmaßnahmen zu beheben. Doch in Sambia blieben die Erfolge solcher Maßnahmen bisher eher bescheiden<sup>7</sup>.

7 Das von UNDP konzipierte und geförderte „National Technical Cooperation and Assessments Programme“ (NATCAP) ist ein wichtiges Instrument zur Überwindung von solchen Kapazitätsproblemen. Seit 1986 wird damit versucht, Entwicklungsländern bei der Planung und Nutzung der Technischen Zusammenarbeit zu helfen und sie zur effektiven und koordinierten Anwendung dieses Kooperationsinstrumentes in der Planung und Koordination der Gesamtentwicklungshilfe in die Lage zu versetzen. Vgl. Glenn Brigaldino, *Technical Cooperation in Sub-Saharan Africa*, in: *Journal für Entwicklungspolitik*, (1995) 2, S. 115–132.

Da eine Koordination auf verschiedenen Ebenen der Entwicklungspolitik erforderlich ist, um ein Optimum an Wirkung zu erzielen, erwies es sich bisher als extrem schwierig, bedeutende Fortschritte zu realisieren. So kann Koordination einerseits innerhalb eines Regierungssystems erfolgen, andererseits aber auch zwischen diesem und den verschiedenen bi- und multilateralen Gebern. Hinzu kommt die Dimension von Koordination unter den Gebern selbst. Des weiteren müssen Sektor- und Projektdimensionen der Koordination im Bemühen um Effektivität berücksichtigt werden. Ist es somit bereits analytisch ein diffiziles Unterfangen, Koordination zu bestimmen, erweist es sich in der entwicklungspolitischen Praxis, unter Bedingungen überbeanspruchter oder oftmals fehlender lokaler Kapazitäten, als fast illusorisch, Entwicklungsanstrengungen in effektiver Weise zu koordinieren. Sowohl auf der Empfänger- als auch auf der Geberseite mangelt es häufig an ausreichenden personellen und finanziellen Mitteln, um Koordination zu einem zentralen Prozeß in der Entwicklungszusammenarbeit zu erheben<sup>8</sup>.

Am Beispiel Malis wurde ein Effektivitätshemmender Zwiespalt besonders deutlich. So sind erste Fortschritte bei der Konsolidierung und Konzentration der Entwicklungsaktivitäten zu verzeichnen: Sowohl zwischen den Gebern als auch zwischen diesen und der malischen Seite sind Fortschritte bei der Koordination gemacht worden. Zugleich erweitern sich aber die Themen der Kooperation, und es treten dadurch neue Kooperationsformen zu den alten hinzu. Der lokale Kontext geringer Absorptions- und Umsetzungsfähigkeit besteht dennoch fort. Entwicklungszusammenarbeit zwischen Mali und den Geberländern bleibt somit nach wie vor von starken Effektivitätsschwächen gekennzeichnet.

### 4. Eigenverantwortung

Das Prinzip der Eigenverantwortung in der Entwicklungskooperation umzusetzen, bleibt ein Hauptziel in den Beziehungen zwischen dem Norden und dem Süden. Es dominiert aber leider immer noch die Rhetorik über die konkrete Ausgestaltung dieses Prinzips. Versuche der Geberländer, zentrale Entscheidungen der Entwicklungszusammenarbeit einseitig zu treffen und auch die Durchführung der Vorhaben durch eigene Institu-

8 Vgl. hierzu Anne Krueger, *Aid and development*, Baltimore 1989, S. 106: „Effective aid Coordination requires both financial and human resources for the careful analysis of issues and to carry out the logistics involved in any coordination effort. These staff and financial costs fall on both the recipients and the donors.“

tionen zu realisieren, haben nur selten nachhaltigen Erfolg gezeigt.

Zudem wird durch solche Versuche die Eigenverantwortung der lokalen Akteure mißachtet; ihre Interessen werden ignoriert, afrikanische Initiativen und institutionelle Kapazitäten werden vernachlässigt und bleiben ohne ausreichende Entfaltungschancen. Erst allmählich erfolgen Verbesserungsbemühungen, die darauf abzielen, Eigenverantwortung vor Ort mit Effektivitätsnachweisen für die Geber zu verbinden<sup>9</sup>. Dirigistische Formen der Entwicklungshilfe, vom Geber in Umfang und Dauer vorab bestimmt, passen schlecht zum Bekenntnis einer effektiveren Entwicklungskooperation. Eigenverantwortung und Dialog zwischen Geber- und Empfängerseite sollten stets Hand in Hand gehen, wobei es hauptsächlich darauf ankommt, wie eine solche Kooperation praktisch organisiert wird. Besonders wichtig ist ein hoher Grad an Transparenz im Entscheidungsprozeß der Zusammenarbeit, eine bestmögliche Nutzung einheimischer Kapazitäten und ein weitestgehender dezentraler Entscheidungs- und Umsetzungsprozeß.

Im Verhältnis zwischen Tansania und Dänemark zeigte sich, daß ein außerordentlich geringer Partizipationsgrad Tansanias auf den Ebenen Projektentwurf, Projektbegleitung und Evaluierung wesentlich zur geringen Effektivität der Kooperation beiträgt. Die Studien verwiesen ebenfalls auf das Fehlen von Eigenverantwortung. Die häufige Folge hiervon ist, daß einheimische Projektverantwortliche sich bei der Projektidentifizierung durch die Geberseite überfahren oder umgangen fühlen. Gleichgültigkeit der lokalen Partner gegenüber einer effektiven Realisierung der Entwicklungsziele schleicht sich in die Zusammenarbeit ein.

Finnlands Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit Tansania spiegeln diese Einsicht wider. Eine vom Finnischen Amt für Entwicklungskooperation in Auftrag gegebene Evaluierung bestätigt, daß stärkere Partizipation und Übernahme von Verantwortung durch Tansania mit zur Verbesserung der Effektivität der Kooperationsanstrengungen beige-

9 Während des „Round Table 1994“ des European Centre for Development Policy Management (ECDPM) wurde das Thema „Partnership in Development Cooperation – How to combine recipient ownership and donor responsibility“ von Fachleuten und Praktikern der Entwicklungszusammenarbeit intensiv erörtert. Noch scheint die Diskussion an diesem zentralen entwicklungspolitischen Thema von der Geberseite zwar interessiert verfolgt, aber erst halbherzig aufgegriffen zu werden. Vgl. ECDPM, Policy Management Brief No. 3, Partnership in the 1990's, Maastricht, December 1994; dies., Policy Management Brief No. 5, Capacity Development, Maastricht, September 1995.

tragen hat. Weitere Fortschritte seien durch verstärkte Bemühungen zu erwarten, einheimische Kräfte mit Verantwortung zu betrauen<sup>10</sup>.

Die Schwierigkeiten, das Prinzip der Eigenverantwortung in der Entwicklungskooperation zu realisieren, bestehen fort. Während eine allgemeine Definition – im Sinne von Verantwortung und Kontrolle des gesamten Prozesses der Zusammenarbeit durch die Empfängerseite – die Tragweite des Prinzips zu verdeutlichen vermag, bedarf es vor allem noch der konkreten Handlungsvorgaben, wie eine derartige Vertiefung zu erreichen ist. Dabei kann es nützlich sein, auf die unterschiedlichen Ebenen für Eigenverantwortung hinzuweisen: nämlich auf die der Projekte, die institutionell-organisatorische Ebene der Kooperation, diejenige der politischen Leitlinien und die der international-strukturellen Rahmenbedingungen.

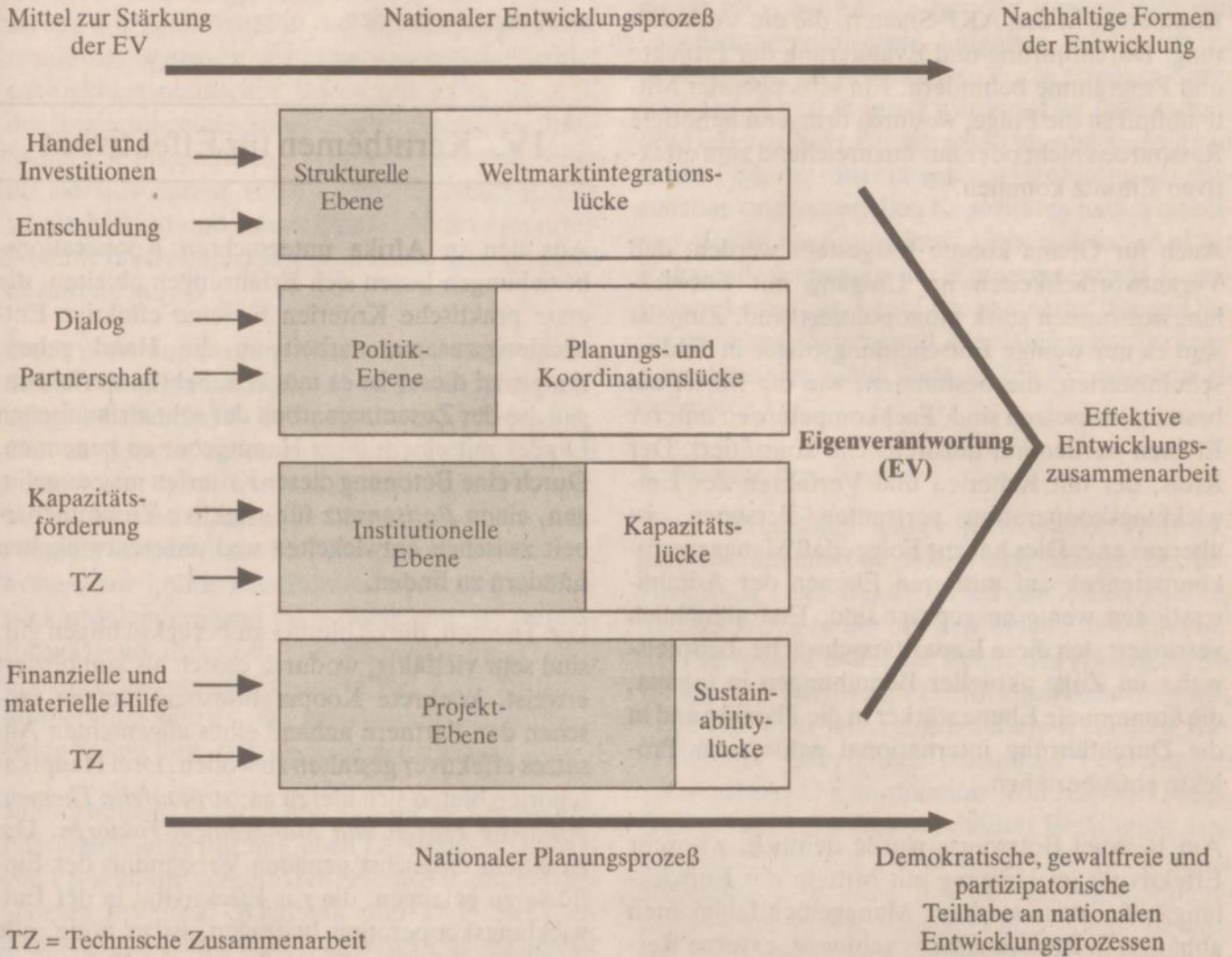
Bisherige Erfahrungen lassen den Schluß zu, daß es einen Rückgang von der Projekt- hin zur internationalen Ebene in bezug auf die Eigenverantwortung zu verzeichnen gibt. Betrachtet man die verschiedenen Ebenen als Bahnen der Zusammenarbeit, die auf eine umfassende Eigenverantwortung der Empfängerseite hindeuten, dann haben diese Ebenen noch sehr unterschiedlich lange Wege bis zur Zielgeraden vor sich (s. Schaubild S. 43).

Eine effektive Entwicklungskooperation setzt an allen vier Ebenen an. Die dabei eingesetzten Mittel erweisen sich dabei als erfolgreich, nationale Entwicklungsprozesse hin zur Eigenverantwortung zu fördern. Allein die Förderung der Teilebenen in der Beziehung zwischen Geber- und Entwicklungsland reicht aber nicht aus, um nachhaltige entwicklungspolitische Fortschritte zu erzielen. Das mag erklären helfen, weshalb selbst hundertprozentige Erfolge in der Projektarbeit nicht ausreichen, um die Entwicklungskooperation als insgesamt effektiv bewerten zu können. Effektive Formen der Entwicklungskooperation müßten dazu beitragen, daß ein nationaler Entwicklungsprozeß eigenverantwortlich und in nachhaltiger Weise realisiert wird. Die Kapazitätslücken, die es dabei zu schließen gilt, sind von Land zu Land verschieden.

Insofern es aber gelingt, die Entwicklungshilfeanstrengungen der Geberseite zueinander komplementär zu gestalten und länderspezifisch zu koordi-

10 Als eine der Hauptschwächen der finnischen Entwicklungskooperation mit Tanzania gilt immer noch: „failure to involve beneficiaries and their own institutions in a constructive way in identification, planning, implementation and monitoring as well as to solve the ownership question“. Ministry of Foreign Affairs, Evaluation of the Development Cooperation between Tanzania and Finland, Helsinki 1995, S. 22.

## Schaubild: Ebenen einer effektiven Entwicklungszusammenarbeit



nieren, werden nationale Entwicklungs- und Planungsprozesse effektiver als bisher begleitet werden können.

### 5. Kapazitäten und Verfahren

Es konnte festgestellt werden, daß die einzelnen afrikanischen Länder in unterschiedlich starkem Maße dazu in der Lage sind, Kooperationsprogramme mit ihren verschiedenen Gebern effektiv umzusetzen. Ein Grund dafür ist darin zu suchen, daß Verfahrensunterschiede im Umgang mit den Leistungen der einzelnen Geber den effektiven Einsatz vorhandener Ressourcen erschweren.

So erhält z. B. Mali seit 1958 Unterstützung von der EG/EU vorwiegend durch Mittel des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Das Land hat seither viele politische und ökonomische Turbulenzen durchlebt und ist auch heute noch nur unzureichend darauf eingestellt, diese Mittel effektiv zu nutzen. Hauptsächlich sind die administrativen Schwächen im Umgang mit Lomé-Ressourcen zurückzuführen auf eine extreme Konzentration der Entscheidungszuständigkeiten in Mali. Diese liegen fast aus-

schließlich in den Händen einer einzigen Person, nämlich bei dem für die internationale Kooperation zuständigen Direktor im Außenministerium, der zugleich im Auftrag des Ministers die Exekutivfunktionen als „National Authorizing Officer“ (NAO) innehat.

Nachgeordnete Mitarbeiter der Abteilung sind nur selten in Entscheidungsabläufe einbezogen. Diese institutionelle Schwäche wird noch verstärkt durch eine mangelnde Kompetenz, bereits unterschriebene Abkommen verwaltungsmäßig abzuwickeln. Zum Teil fehlt hierfür geeignetes Personal, oder vorhandene Mitarbeiter erhalten erforderliche Anweisungen zur Umsetzung der Abkommen erst mit großer Verzögerung. Die praktische Umsetzung des Indikativ-Programmes für Mali wird meistens von der EU-Delegation übernommen. Wesentliche Teile der Projektvorbereitung wie das Bearbeiten von Anträgen bis hin zur Bewilligungsreife werden von der EU-Delegation durchgeführt. Mangels ausreichender Kapazitäten in Mali können diese Aufgaben nicht eigenverantwortlich übernommen werden. Solche Erfahrungen bestärken die Vermu-

tung, wonach es oft „administrative Schwächen (sind) oder auch die zu geringe fachspezifische Kompetenz in den AKP-Staaten, die die Vorbereitung, Durchführung und Evaluierung der Projekte und Programme behindern. Ein schleppender Mittelabfluß ist die Folge, wodurch dringend benötigte Ressourcen nicht oder nur unzureichend zum effektiven Einsatz kommen.“<sup>11</sup>

Auch für Ghana konnte festgestellt werden, daß Verantwortlichkeiten im Umgang mit Entwicklungsressourcen stark monopolisiert sind. Zumeist sind es nur wenige Entscheidungsträger in Schlüsselministerien, die bestimmen, wie die Mittel am besten einzusetzen sind. Fachkompetenzen unterer Ebenen werden nur unzureichend konsultiert. Der Kreis, der mit Kriterien und Verfahren der Entwicklungskooperation vertrauten Personen, ist überaus eng. Dies hat zur Folge, daß Managementkompetenzen auf mittleren Ebenen der Administrationen wenig ausgeprägt sind. Erst allmählich verringert sich diese Kapazitätsschwäche, beispielsweise im Zuge aktueller Bemühungen in Ghana, die kommunale Ebene stärker in die Planung und in die Durchführung international geförderter Projekte einzubeziehen.

Am Beispiel Botswanas wurde deutlich, wie sehr Effektivität im Umgang mit Mitteln der Entwicklungshilfe von starken Managementfähigkeiten abhängt. In Botswana ist es gelungen, externe Ressourcen in den regulären Haushaltsplan zu integrieren. Es konnte vermieden werden, parallele Verwaltungsstrukturen eigens für die Entwicklungskooperation aufzubauen<sup>12</sup>. Dies hatte zur Folge, daß der Umgang mit externen Ressourcen den gleichen Verwaltungsregeln unterliegt, wie sie für Botswanas eigene Haushaltsmittel gelten. Entwicklungspolitische Aufgaben werden von denselben Behörden durchgeführt, die auch für reguläre Staatsaufgaben verantwortlich sind. Ferner ist es in Botswana gelungen, ausgebildetes und erfahrenes einheimisches Personal im öffentlichen Dienst zu halten; dort, wo nur in unzureichendem Maße Per-

sonal zur Verfügung steht, sind externe Berater der technischen Zusammenarbeit in die lokale Administration eingebunden.

---

## IV. Kernthemen für Effektivität

---

Aus den in Afrika untersuchten Kooperationsbeziehungen lassen sich Erfahrungen ableiten, die erste praktische Kriterien für eine effektive Entwicklungszusammenarbeit an die Hand geben. Aufgrund dieser ist es möglich, Schlüsselerfahrungen aus der Zusammenarbeit der acht afrikanischen Länder mit einem ihrer Hauptgeber zu benennen. Durch eine Betonung dieser Kriterien mag es gelingen, einen *Basisansatz* für effektive Zusammenarbeit zwischen entwickelten und unterentwickelten Ländern zu finden.

Die Themen, die es hierbei zu berücksichtigen gilt, sind sehr vielfältig, wodurch es sich als kompliziert erweist, konkrete Kooperationsbeziehungen zwischen den Partnern anhand eines allgemeinen Ansatzes effektiver gestalten zu wollen. Drei Hauptkategorien bieten sich hierzu an: *strukturelle Themen*, *politische Fragen* und *Management-Faktoren*. Um zu einem möglichst genauen Verständnis der Einflüsse zu gelangen, die zur Effektivität in der Entwicklungskooperation beitragen, ist es nötig, alle drei Kategorien zur Formulierung von Reformvorschlägen heranzuziehen.

### 1. Strukturelle Themen

Zunächst sind wichtige strukturelle Themen zu erörtern, um die volle Bandbreite der Einflüsse auf die Effektivität zu verdeutlichen. Diese eher langfristigen Fragen beziehen sich häufig auf das allgemeine *politische Umfeld* im Entwicklungsland. Offensichtlich wird ohne ausreichende politische Stabilität auch die beste Entwicklungskooperation kaum Früchte tragen können. Internationale Rahmenbedingungen wie „terms of trade“, die Schuldenfrage sowie die Handels- und Investitionsströme entziehen sich weitestgehend der einzelstaatlichen Einflußnahme. Wichtig ist zudem, die institutionelle Kapazität eines Entwicklungslandes zu stärken, um notwendige soziale und ökonomische Reformen realisieren zu können. Neben Fragen der administrativen und analytischen Kapazitäten wird es darauf ankommen, solche staatlichen Institutionen zu stärken, die in ihrem Wirken von gesamtgesellschaftlichen und nationalen Entwicklungsprioritäten und -strategien geleitet werden.

11 Glenn Brigaldino, Neue Konturen der Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/94, S. 33.

12 Auf die Wichtigkeit dieses Punktes wurde hingewiesen von Abdul M. Osman, Managing aid and building national capacity. Management development in Progress (UNDP), Februar 1994: „the process of capacity building takes a long time especially when the human resource base is very weak, or there is no national commitment . . . the solution to absorbing foreign aid is not to build unsustainable, parallel systems. It is to enhance existing national systems and share the tasks of managing external resources with other agents of society . . . as well as to simplify the delivery of external assistance.“

## 2. Politische Fragen

Oft kann die Lösung politischer Fragen zur Verbesserung der Effektivität in der Entwicklungszusammenarbeit beitragen. Es kann von entscheidender entwicklungspolitischer Bedeutung sein, ob z.B. die Regierung eines Sahel-Staates Nahrungsmittelsicherheit als politische Priorität behandelt, oder ob sie sich darauf verläßt, daß unterentwickelte lokale Märkte und internationale Nahrungsmittel-Nothilfe ausreichen, um potentielle Hungersnöte abzuwenden.

Doch nicht nur ökonomische Aspekte sind zu beachten, sondern auch die Entscheidung, die Bildungs-, Gesundheits- und Infrastrukturbereiche gezielt zu fördern, ist eine politische Frage. Wie sie beantwortet wird, hat beachtliche Auswirkungen auf mittel- und langfristige Chancen zur Verbesserung der Effektivität von Entwicklungsressourcen. Fragen zur politischen Prioritätensetzung in Entwicklungsländern sind keineswegs neu; sie werden fortwährend diskutiert. Insbesondere die Fragen über die Rahmenbedingungen der Entwicklungskooperation sind es, die entscheiden, wie effektiv beide Seiten ihre Zielvorstellungen erreichen.

Mittlerweile ist es fast schon allgemeine Praxis, daß bilaterale Geber nur mit jenen Ländern umfangreiche Programme vereinbaren, die sich damit einverstanden erklären, Weltbank und IWF Struktur- und Anpassungsmaßnahmen umzusetzen. Zumeist ergänzt ein ganzes Bündel offener, aber auch verdeckter Konditionen der Geberländer an ihre „Partner“ diese Hauptaufgabe. Dem auf externe Ressourcen angewiesenen Entwicklungsland bleiben kaum Alternativen zur Dynamik der Konditionen<sup>13</sup>.

Sicher ist es richtig, daß ohne demokratische Strukturen und eine Sicherung partizipativer und rechtsstaatlicher Grundnormen Entwicklungsfortschritte nicht in nachhaltiger Weise möglich sind. In vielen Entwicklungsländern sind zudem Reformen des Wirtschaftssystems und des öffentlichen Sektors Grundvoraussetzungen für eine effektive Entwicklungskooperation. Doch ebenso wichtig ist es, die Bindungen von Hilfsleistungen an kommerzielle Interessen des Geberlandes zu lösen und wirksame Initiativen zu starten, um die anhaltende Bewegungslosigkeit des Nordens bei Schuldenfragen zu überwinden.

13 Zu Problematik der Konditionen in der Entwicklungszusammenarbeit und den für die Effektivität damit verbundenen negativen Auswirkungen vgl. Catrinus J. Jepma, International Policy Coordination and Untying of Aid, Hants 1994.

Partnerschaftliche Beziehungen in der Zusammenarbeit zwischen Nord und Süd sollten eher dazu geeignet sein, Schwächen bei der Realisierung von entwicklungspolitischen Aufgaben erfolgreich zu überwinden, als Programme, die in strenger Form vom Geberland dirigiert werden. Die Bereitschaft des Gebers, mehr Partnerschaft zu wagen, sollte in jedem Falle mit einer intensiven Förderung der personellen und materiellen Kapazitäten in den einzelnen Entwicklungsländern einhergehen. Anstatt Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit vorzugeben, kommt es darauf an, in einem offenen Dialog zwischen Geber- und Empfängerseite gemeinsame Interessen und Ziele in der Kooperation zu definieren.

## 3. Management Faktoren

Auf der Programm- und Projektebene der Entwicklungszusammenarbeit lassen sich Erfolge bei der Steigerung von Effektivität am unmittelbarsten erreichen. Anders als bei den beiden „globaleren“ Kernthemen ist es auf der Ebene des Managements konkreter Vorhaben im Entwicklungsland möglich, Effektivitätsverbesserungen relativ schnell zu verwirklichen. Neben den bekannten Forderungen nach größerer Koordination von Entwicklungsaktivitäten ist das Gebot erhöhter Beteiligung einheimischer Entscheidungsträger mit Priorität zu behandeln<sup>14</sup>. In allen Phasen der Entwicklungskooperation ist eine möglichst hohe lokale Beteiligung, vor allem auch von konkreten Zielgruppen, nicht nur wünschenswert, sondern auch eine wichtige Voraussetzung, um ein größtmögliches Maß an Effektivität zu erreichen. Nicht in jedem Land ist es möglich, Entwicklungszusammenarbeit radikal auf lokales Management umzustellen. Zunächst könnte aber viel intensiver als bisher mit diesem Ansatz experimentiert werden.

Auch wenn nicht überall ausreichendes qualifiziertes Personal zur Verfügung steht, kann es in vielen Fällen gelingen, solches Personal auszubilden, es angemessen zu entlohnen und mit Verantwortung zu betrauen. Wird dieser Ansatz nicht ernsthaft weiterverfolgt und gefördert, steht zu befürchten, daß alles bleibt, wie es bisher war: mangelnde Effektivität in der Entwicklungskooperation wird vielfach beklagt werden, konkrete Veränderungen des etablierten Managementsystems bleiben jedoch aus.

Im Entwicklungsland selbst müssen solche Veränderungen mit vorbereitet werden. So könnten Pro-

14 Vgl. Nicholas Maddock, Local management of aid-funded projects, in: Public Administration and Development, 12 (1992), S. 399-407.

jektdurchführung und finanzielle Rechenschaftspflicht stärker dezentralisiert werden; das würde in vielen Fällen zu größerer Transparenz und beschleunigter Realisierung beitragen. Qualifikationsbetonte Einstellungskriterien, ausreichend hohe Löhne sowie stärkere Delegation von Entscheidungskompetenzen kommen hinzu. Verbesserungen im Haushaltssystem und eine Rationalisierung der Verteilungsschlüssel der zur Verfügung stehenden Ressourcen können in Angriff genommen werden.

Die Definierung dieser neuen Geberrolle steht erst am Anfang, und mehr Erfahrungen im Umgang mit betont partnerschaftlichen Formen der Entwicklungskooperation sind nötig. Auch wenn auf den ersten Blick die Aussichten auf eine solche Neuorientierung der Entwicklungskooperation noch ungünstig sind, können Reformversuche trotzdem von Erfolg begleitet sein, wie erste Erfahrungen aus Norwegen belegen<sup>15</sup>.

---

## V. Effektivität in Aussicht?

---

In die Debatten um die Zukunft der Beziehungen zwischen Nord und Süd droht sich eine lähmende Erschöpfung einzuschleichen. Zahlreiche internationale Konferenzen und Arbeitskreise befassen sich immer wieder mit bekannten Forderungen nach Änderungen und Neuorientierungen in der entwicklungspolitischen Praxis. Doch solche Einhelligkeit findet sich nur selten in der politischen Praxis, wo es darum geht, Empfehlungen und Forderungen umzusetzen und mit entwicklungspoliti-

15 Vgl. *Proposals for changes in aid to developing countries*, Grimstad, NORAD, September 1994.

schen Strukturen und Modalitäten in Einklang zu bringen.

Auf die Wichtigkeit – in allen Phasen der Entwicklungskooperation – die Empfängerseite stärker zu beteiligen und mit Eigenverantwortung zu betrauen, wurde wiederholt hingewiesen. Änderungen im Managementsystem von Projekten und Programmen sind möglich; Schwerpunkte der Kooperation können durch die Beteiligung betroffener Bevölkerungen sinnvoller festgelegt werden.

Die Geberseite macht es sich oft zu einfach, Gründe für Effektivitätsschwächen vor allem im Entwicklungsland selbst verorten zu wollen. Motive, Formen und Inhalte der Zusammenarbeit, die die Entwicklungskonzepte und Strategien der Geberinstitutionen anleiten, erweisen sich als mitverantwortlich für die geringe Effektivität. Aus innenpolitischen Gründen ist es oftmals opportun, Entwicklungszusammenarbeit als verschwenderisch zu charakterisieren und generell in Frage zu stellen. Im Falle der USA hat das inzwischen dazu geführt, daß Mittelkürzungen bevorstehen, obwohl die USA im OECD-Vergleich bereits jetzt schon auf dem letzten Platz der Geberländer liegen.

Aus den untersuchten afrikanischen Ländern kommen klare Hinweise, daß es nur zu einer Steigerung der entwicklungspolitischen Effektivität kommen kann, wenn ernsthafte Versuche unternommen werden, die Geber-Empfänger-Beziehungen auf eine neue partnerschaftliche Grundlage zu stellen. Institutionelle Reformbemühungen der sich um Demokratie und soziale Gerechtigkeit bemühenden Entwicklungsländer erhielten somit die längst überfällige Chance, internationale Entwicklungshilfe in effektiver Weise als partnerschaftlichen Beitrag zur Lösung ihrer Probleme einzusetzen.

## **Rainer Tetzlaff: Afrika zwischen Staatsversagen und Demokratiehoffnung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44-45/95, S. 3-13

Die politische und wirtschaftliche Entwicklung Afrikas nach dem Ende des Ost-West-Konflikts verlief widersprüchlich. Während sich 13 politisch relativ stabile Staaten positiv in Richtung auf nationale Aussöhnung, Demokratisierung (Aufbau eines Rechtsstaats) und marktwirtschaftliche Reformen (Strukturanpassungsprogramme) verändert haben, bilden 17 Staaten eine Gruppe von Problemfällen, darunter zehn Bürgerkriegsstaaten. Ein Vergleich mit den Entwicklungserfolgen und -kosten zwischen Afrika südlich der Sahara und den südasiatischen Armutsländern zeigt eine Tendenz zur globalen Marginalisierung Afrikas, dessen Arbeitsproduktivität und Innovationspotential geringer ist als in anderen Weltregionen.

Drei zentrale Gründe für die insgesamt geringen Aussichten auf rasche Demokratisierungserfolge werden behandelt: das Politikversagen des neo-patrimonialen Staates („bad governance“; Korruption; Repression), die wirtschaftliche Unterentwicklung und Ressourcenknappheit, wobei in zunehmendem Maße nutzbare Agrarflächen als Überlebensressource eine Konfliktursache darstellen (Ruanda); die relative Schwäche der oppositionellen Kräfte der „civil society“ gegenüber dem neo-patrimonialen Staat sowie die politisierten interethnischen Konflikte an der zerklüfteten Basis der Gesellschaft, die insgesamt wenig innere Kohäsion aufweist. Der kultursoziologischen These wird besondere Aufmerksamkeit zuteil: nicht allein das politische Versagen der Staatsklasse erkläre die Demokratiedefizite und Entwicklungsmißerfolge Afrikas, sondern auch eine sozio-kulturell heterogene, neo-traditionelle Basis der Gesellschaft, die kaum noch durch Bande der Reziprozität mit den Staatsorganen verbunden sei. Als langfristig gravierendstes Hindernis für Demokratisierung und Entwicklung sind die Szenarien anzusehen, bei denen es zu einer permanenten Erosion staatlicher Autorität (Staatszerfall) im Kontext zunehmender Verarmung der Bevölkerung kommt.

## **Sigrid Faath: Probleme der Demokratisierung in den Maghrebstaaten**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44-45/95, S. 14-23

Die Ausbreitung der Demokratie und in ihrem Gefolge des marktwirtschaftlichen Konzeptes hat mit der Einleitung von Demokratisierungsprozessen in den südeuropäischen Staaten Anfang der siebziger Jahre, die den Beginn der „dritten Demokratisierungswelle“ markieren, ihren Vormarsch angetreten und schließlich Ende der achtziger Jahre auch die Maghrebstaaten Algerien, Marokko und Tunesien erreicht.

Die Überwindung der Unterentwicklung und die Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft wurden zwar von den Staatsführungen der Maghrebstaaten seit ihrer Unabhängigkeit angestrebt, Demokratie und Marktwirtschaft waren jedoch nicht die ordnungspolitischen Konzepte, mit denen der Anschluß an die Industriestaaten erreicht werden sollte. Erst als der Autoritarismus in eine Anpassungskrise geriet, deren Bewältigung den Staatsführungen nurmehr durch strukturelle und institutionelle Veränderungen des politischen wie des wirtschaftlichen Systems möglich schien, kam es zu Maßnahmen, als deren Ziel die marktwirtschaftliche Umorientierung der Wirtschaft und die politische Demokratisierung propagiert wurden.

Die politischen Transformationsprozesse, die Ende der achtziger Jahre eingeleitet wurden, stießen auf zahlreiche Hindernisse, die ihren Erfolg in den Maghrebstaaten beeinträchtigten. Die Einleitung von Demokratisierung in Algerien 1989 muß bis auf weiteres als gescheitert gelten, in Tunesien und Marokko gestaltet sie sich nach wie vor begrenzt und überlagert von staatlichen Kontroll- und Absicherungstendenzen gegen die antisystemische Opposition, die derzeit in den Maghrebstaaten islamistisch orientiert ist. Rückgriffe auf das autoritäre Instrumentarium fanden jeweils dann statt, wenn die Kontrolle des gewünschten politischen und wirtschaftlichen Kurses durch die Aktivitäten antisystemischer Opposition gefährdet schien.

### **Wilhelm Hofmeister: Zwischen Beharrung und Wandel. Zur politischen Entwicklung in Kenia, Uganda und Tansania**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44-45/95, S. 24-37

In Kenia, Uganda und Tansania hat seit Beginn der neunziger Jahre, gefordert von internationalen Entwicklungshilfegebern und gefördert von einheimischen Oppositionskräften, ein Prozeß des allmählichen politischen Wandels in Richtung Demokratisierung eingesetzt. In allen drei Ländern steht die Demokratieentwicklung aber noch vor erheblichen Schwierigkeiten. Der Widerstand der traditionellen Machteliten gegen eine politische Öffnung ist groß, wobei im Falle Kenias in den letzten Monaten sogar ein Rückfall in bereits überwunden geglaubte autoritäre Verhaltensmuster zu beobachten ist. Andererseits sind die Kräfte der Zivilgesellschaft (politische Oppositionsparteien, gesellschaftliche Gruppen) noch zu schwach und zu wenig autonom, um Demokratieprozesse erzwingen bzw. anführen zu können.

Trotz dieser Beharrungstendenzen ist die Fortsetzung der politischen Öffnung eine Voraussetzung für eine breitere soziale Modernisierung und die Überwindung der für Armut und Not verantwortlichen Strukturen. Aufgabe der westlichen Entwicklungshilfe bleibt es daher, die politischen Transformationsprozesse aktiv zu unterstützen.

### **Glenn Brigaldino: Effektive Formen der Entwicklungszusammenarbeit in Afrika**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44-45/95, S. 38-46

In fast allen OECD-Ländern ist ein Rückgang der offiziellen Entwicklungshilfeleistungen zu verzeichnen. Im Bemühen, ihre entwicklungspolitischen Probleme zu lösen, müssen vor allem afrikanische Länder mit geringeren finanziellen Mitteln auskommen. Zugleich ist vielerorts trotz jahrzehntelanger Hilfe eine Verschärfung der Entwicklungsprobleme zu registrieren. Hierauf reagiert die Geberseite in zunehmendem Maße mit der Forderung, die vorhandenen Ressourcen effektiver als bisher einzusetzen, damit entwicklungspolitische Fortschritte dennoch erzielt werden können.

Im Beitrag wird die These vertreten, daß die Qualität der Kooperationsbeziehungen zwischen Entwicklungs- und Geberland ausschlaggebend ist für die Effektivität der bereitgestellten Ressourcen. Anhand von Zwischenergebnissen eines Forschungsprozesses zur Effektivität von Entwicklungszusammenarbeit in Afrika versucht der Autor, die verschiedenen Ebenen zu verdeutlichen, auf denen Verbesserungen der Effektivität ansetzen können. Es wird argumentiert, daß vor allem eine Stärkung von Management-, Planungs- und Dialogkapazitäten sowohl auf Empfänger- als auch auf der Geberseite erforderlich ist, um eine nachhaltige Steigerung der Effektivität in der Entwicklungskooperation zu erreichen.