

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

32–33/2006 · 7. August 2006



Afrika

Peter Meyns

Afrika zwischen Autokratie und Demokratie

Siegmar Schmidt

Wie viel Demokratie gibt es in Afrika?

Frank Bliss

Trinkwasserversorgung und Armut in Sub-Sahara-Afrika

Cord Jakobeit

Fünf Jahre NEPAD

Volker Matthies

Konfliktlagen am Horn von Afrika

Sarah Tietze

Die AIDS-Pandemie in Sub-Sahara-Afrika

Editorial

Afrika wird demokratischer. Es entwickelt sich zunehmend eine Zivilgesellschaft, die Afrikanerinnen beteiligen sich vermehrt am politischen Leben. Die schweren Konflikte gehen zurück, und die Menschenrechte werden stärker als in der Vergangenheit geachtet. Die alte Garde, die die Unabhängigkeit erkämpft hatte, ist von einer neuen Politikergeneration abgelöst worden. Von dieser werden nicht mehr alle Versäumnisse und Rückschläge in der Entwicklung ihrer Länder mit der kolonialen Vergangenheit erklärt, sondern auch auf eigene Fehler zurückgeführt. Eigenverantwortung – Ownership – lautet das neue Bekenntnis

Diese positiven Entwicklungen können die enormen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Probleme des Kontinents nicht verdecken. Die Ökonomien vieler Länder sind noch nicht über den Status von Subsistenzwirtschaften hinausgekommen. Mit der Gründung von NEPAD (New Partnership for Africa's Development) im Oktober 2001 haben 15 Staats- und Regierungschefs einen Paradigmenwechsel vollzogen. Dieser positive Anfang kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die meisten afrikanischen Regierungen keinen unabhängigen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Wandel herbeiführen können. Zu stark sind sie von den internationalen Finanzinstitutionen abhängig. Neben einer schwachen Wirtschaft macht die Aids-Pandemie den Ländern Sub-Sahara-Afrikas schwer zu schaffen.

Europa ist entschlossen, Afrika bei der Durchführung von Wahlen und der Stabilisierung von Demokratie zu helfen. Der Einsatz im Kongo unter Führung Deutschlands symbolisiert dies. Trotz vieler Unwägbarkeiten, die in diesem militärischen Engagement liegen, will sich die EU damit als Global Player in Sachen Außen- und Sicherheitspolitik profilieren. Neben dem Kongo harret der Konflikt um Darfur der Lösung.

Ludwig Watzal

Afrika zwischen Autokratie und Demokratie

gut 15 Jahre ist es her, dass der Wind des demokratischen Wandels den afrikanischen Kontinent erreichte und eine politische Entwicklung auslöste, die verschiedentlich als *zweite Befreiung* oder *zweite Demokratisierung* bezeichnet wurde, um die Ablösung autokratischer Herrschaftsformen, welche die nachkoloniale Entwicklung nach einer kurzen Phase demokratischer Herrschaft weithin

Peter Meyns
Dr. rer. pol., geb. 1940; Professor i.R. für Politikwissenschaft an der Universität Duisburg-Essen, Campus Duisburg, Institut für Politikwissenschaft, 47048 Duisburg. meyns@uni-duisburg.de

geprägt hatten, zu charakterisieren. Die weltpolitischen Veränderungen der späten achtziger Jahre waren damals der äußere Auslöser; die Bedingungen für den eintretenden Wandel waren jedoch in den verschiedenen Ländern Afrikas selbst nach jahrelanger ökonomischer Misswirtschaft und selbstherrlicher Einpartei- und oft sogar Ein-Mann-Herrschaft herangereift.¹

Heute gibt es nur wenige Staaten in Afrika, die nicht Mehrparteiensysteme sind und regelmäßig Wahlen abhalten. Dennoch ist die Euphorie der Anfänge der zweiten Demokratisierung längst einer Ernüchterung gewichen, die in vielen Ländern hinter der Fassade formaler demokratischer Institutionen neue oder fortdauernde autokratische Herrschaftspraktiken erkennt. Beispielhaft belegen die Überschriften, die der renommierte amerikanische Afrikaforscher Richard Joseph für zwei Aufsätze zur politischen Entwicklung in Afrika gewählt hat, diesen Stimmungsumschwung². In der demokratischen Transitionforschung verlagerte sich das Interesse auf die Unvollkommenheiten der Demokratieentwicklung in Afrika ebenso wie in anderen Teilen der Welt, und Begriffe wie „defekte Demokratie“, „illiberal democracy“ und

„blockierte Demokratien“ wurden geprägt, um diese zu charakterisieren.³

Das Ende des Transitionsparadigmas?

Eine Zuspitzung der Debatte über Perspektiven der demokratischen Transition ging von einem Beitrag in der angesehenen Zeitschrift „Journal of Democracy“ aus, in dem Thomas Carothers argumentierte, die Realität weiche vom Modell der demokratischen Transition ab und es sei daher an der Zeit, das Transitionsparadigma beiseite zu legen.⁴ Fünf Annahmen würden, so Carothers, dem Modell zugrunde liegen:

1. Grundlegend sei die Annahme, dass ein Land, das sich von diktatorischer oder autokratischer Herrschaft entfernt, als ein Land in Transition zur Demokratie angesehen werden könne.
2. Demokratisierung erfolge in einer Abfolge von Phasen, welche die Öffnung der politischen Arena durch schrittweise Liberalisierung, den Durchbruch mit der Errichtung eines demokratischen Systems und demokratischer Institutionen – der eigentlichen Transition also – und schließlich die Konsolidierung durch die feste Verankerung des neuen Systems in der Gesellschaft umfasse.
3. Wahlen würden zwar nicht mit Demokratie gleichgesetzt werden, stellten aber ein wesentliches Moment der Legitimität neuer Regierungen, der Stärkung der politischen Partizipation sowie der Rechenschaftspflicht des Staates gegenüber seinen Bürgern dar.
4. Transition sei nicht in erster Linie von wirtschaftlichen oder sozio-kulturellen Strukturmerkmalen einzelner Länder abhängig, habe insoweit keine Vorbedingungen, sondern

¹ Vgl. Michael Bratton/Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa*, Cambridge 1997.

² Vgl. Richard Joseph, *Africa: The Rebirth of Political Freedom*, in: *Journal of Democracy*, 2 (1991) 4, S. 11–24; ders., *Africa, 1990–1997: From Abertura to Closure*, in: *Journal of Democracy*, 9 (1998) 2, S. 3–17.

³ Vgl. Wolfgang Merkel u. a., *Defekte Demokratie*, Band 1: *Theorie*, Opladen 2003; Gunter Schubert/Rainer Tetzlaff (Hrsg.), *Blockierte Demokratien in der Dritten Welt*, Opladen 1998.

⁴ Vgl. Thomas Carothers, *The End of the Transition Paradigm*, in: *Journal of Democracy*, 13 (2002) 1, S. 5–21.

werde entscheidend von den handelnden politischen Akteuren geprägt.

5. Das Modell gehe davon aus, dass die demokratische Transition im Rahmen von funktionierenden Staaten stattfindet.¹⁵

Die Realität der politischen Entwicklung in den sog. Transitionsländern, so Carothers, werde mit diesem Modell nicht angemessen erfasst. Vor allem in Afrika sei eine beträchtliche Zahl von Staaten wie Äquatorial-Guinea, Burkina Faso, Kamerun u. a. m. auf einen Pfad einer durch eine Partei dominierten autokratischen Entwicklung eingeschwenkt, der nicht als Transition in Richtung Demokratie angesehen werden könne, sondern als eine alternative Form der Herrschaft zu bewerten sei. Auch die Phaseneinteilung sei auf diese Fälle mithin nicht anwendbar. Wahlen würden zwar regelmäßig abgehalten, wären aber durch stark personalisierte Parteien und klientelistische Politik geprägt, die ihren demokratischen Charakter unterhöhlten. Strukturelle Faktoren hätten sich als gewichtiger erwiesen als im Transitionsparadigma angenommen. Von funktionierenden Staaten könne in vielen afrikanischen Ländern nicht ausgegangen werden.

Die Reaktionen auf Carothers Beitrag betonten zwei Aspekte: Zum einen erhielt er durchweg Zustimmung, was seine empirischen Feststellungen zu den Prozessen politischer Entwicklung in vielen Teilen der Welt anbelangte. Zum anderen hieß es, dass man das Kind nicht mit dem Bade ausschütten solle, so der Tenor. Bemerkenswert waren vor allem die Anmerkungen von Guillermo O'Donnell, denn zusammen mit anderen Autoren hat dieser bereits in den achtziger Jahren, gestützt auf lateinamerikanische Erfahrungen, das – wie Carothers selbst feststellt – grundlegende Buch zur neueren Transitionsforschung veröffentlicht.¹⁶ O'Donnell erinnerte daran, dass die von ihm und seinen Ko-Autoren vorgelegte Analyse Transitionsprozesse nicht als teleologisch auf Demokratie ausgerichtet konzipiert hat. Er verwies darauf, dass die Ergebnisoffenheit des Prozesses

bereits in der bewussten Wahl der Überschrift ihres Werkes betont und die Ungewissheit des Verlaufs der Transition im Untertitel zusätzlich bekräftigt wurde. Neue politische Systeme, die hybriden Charakter haben, da sie autokratische Verhaltensweisen mit demokratischen Institutionen verbinden, seien in ihren Fallstudien ausdrücklich nachgewiesen worden. Carothers Kritik am Transitionsparadigma richte sich insoweit an ein schematisiertes Modell, das der Differenziertheit bisheriger Transitionsanalysen nicht gerecht werde. Bei aller Kritik an Unzulänglichkeiten von Wahlen hielt O'Donnell daran fest, dass die Einführung kompetitiver Wahlen gegenüber autokratischen Regimen ein Fortschritt und als Teil der Stärkung politischer Freiheiten im Rahmen der Transition zu befürworten sei. Ebenso bekräftigte er die Hervorhebung handelnder Akteure bei der Transition, vor allem bei ihrer Auslösung. Im Prozess demokratischer Konsolidierung hänge ein Erfolg allerdings auch von Fortschritten der sozio-ökonomischen Entwicklung ab.¹⁷

Lang andauernde Transitionen

In der Debatte über das Transitionsparadigma lagen die Auffassungen nicht so weit auseinander, zumal breiter Konsens darüber bestand, dass die aus den Transitionsprozessen hervorgegangenen neuen politischen Systeme vielfach weiterhin autokratische Züge aufwiesen. Übereinstimmung bestand auch darin, dass das Transitionsparadigma, wenn es so schematisch definiert wird, wie es die beiden ersten Annahmen in der Darstellung von Carothers nahe legen, kein brauchbares analytisches Instrument ist. Wichtig war die Debatte, weil sie deutlich machte, dass der politische Wandel, der in Afrika vehement mit dem Ende des Ost-West-Konflikts einsetzte und in anderen Teilen der Welt schon früher begonnen hatte, sehr kontextabhängig war und dementsprechend zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen konnte. Eine sehr zentrale Frage, bei der die Meinungen auseinander gehen, lautete, ob die Perspektive einer demokratischen Entwicklung fortbesteht, auch wenn der politische Wandel neue Formen autokratischer Herrschaft hervorgebracht hat, oder ob eine solche Entwicklung

¹⁵ Vgl. ebd., S. 6–9.

¹⁶ Vgl. Guillermo O'Donnell/Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore–London 1986.

¹⁷ Vgl. Guillermo O'Donnell, *Debating the Transition Paradigm*. In *Partial Defense of an Evanescent 'Paradigm'*, in: *Journal of Democracy*, 13 (2002) 3, S. 6–12.

als ein eigenständiger nicht-demokratischer Weg anzusehen ist. Insbesondere aus einer Sicht, welche die Rolle handelnder politischer Akteure stark betont, wie O'Donnell und andere es tun, bleibt die demokratische Option bestehen, auch wenn die Öffnung des politischen Systems zunächst zu fortdauernder Autokratie hinter demokratischer Fassade führt.

Als Beispiel kann die Entwicklung in Kenia dienen, wo nach der Einführung eines Mehrparteiensystems die bereits herrschende Partei *Kenya African National Union* (KANU) unter dem amtierenden Staatspräsidenten Moi die Macht in kompetitiven Wahlen behaupten konnte. So konnte Moi seine korrupte personalisierte Herrschaft – auch mit Hilfe gewaltsamer ethnischer Säuberungen – fortsetzen. Die Zersplitterung der Opposition ermöglichte es ihm zweimal, sich bei Wahlen durchzusetzen. Die autokratische KANU-Herrschaft schien unangefochten, auch als Moi nach zwei Amtszeiten und insgesamt 24-jähriger Präsidentschaft nicht mehr kandidieren konnte. Doch wider Erwarten schafften es die Oppositionsparteien 2002 doch, ein Bündnis zu schließen, die *National Rainbow Coalition* (NRC), und KANU von der Macht abzulösen.

Die Möglichkeit, der politischen Entwicklung eine neue Richtung zu geben, kann, wie dieses Beispiel zeigt, nicht ausgeschlossen werden. Sie ist zum einen von der konkreten Situation abhängig, die einen Richtungswechsel begünstigt. Ob diese Möglichkeit ergriffen wird, hängt indessen von den handelnden Akteuren ab. In Sambia war 2001 eine Situation gegeben, die ein Jahr später in zwei Punkten große Ähnlichkeiten mit Kenia aufwies: Legitimitätsverlust der amtierenden Regierung und neuer Präsidentschaftskandidat der herrschenden Partei. Die Oppositionsparteien wollten jedoch alle das Amt des Präsidenten besetzen und konnten daher die Gunst der Stunde nicht nutzen. Der Kandidat der amtierenden *Movement for Multiparty Democracy* (MMD) gewann die Wahl und konnte somit die MMD-Herrschaft fortsetzen.

Wichtig sind zum anderen die institutionellen Veränderungen, die der Systemwechsel mit sich bringt und die neue Rahmenbedingungen für die politische Entwicklung schaf-

fen. Zu ihnen gehören die Legalisierung von politischen Parteien und die Abhaltung von Mehrparteienwahlen, die Öffnung der politischen Arena für zivilgesellschaftliche Kräfte und freie Medien sowie eine Stärkung der entwicklungsorientierten Strömungen in der nationalen Elite gegenüber den nach wie vor dominanten Patronage-orientierten Interessen. Diese veränderten Rahmenbedingungen können von den handelnden Akteuren in verschiedener Weise genutzt werden. Sie sind die Grundlage divergenter Ergebnisse von Transitionsprozessen, zu denen auch eine demokratische Perspektive gehört. Joel Barkan spricht daher von „langandauernden Transitionen“ in Afrika.¹⁸

In die gleiche Richtung gehen auch die Überlegungen von Staffan Lindberg, der in einem Vergleich aller subsaharischen Länder Afrikas seit dem Beginn der zweiten Demokratisierung den Effekt von Wahlen auf demokratische Freiheiten untersucht hat. Er erkennt nicht, dass Wahlen oft erhebliche Mängel aufweisen, hat aber im Zeitablauf einen positiven Effekt festgestellt, der die Aussage zulässt, dass Wahlen einen Prozess fortschreitender Demokratisierung begünstigen. Er plädiert daher dafür, Transition nicht mit der Durchführung von Gründungswahlen als abgeschlossen, sondern diese als einen Schritt der Demokratisierung anzusehen. Damit können Pfade der politischen Transition, die ungleichmäßig verlaufen und auch Rückschritte einschließen, gegangen werden.¹⁹

Funktionierende Demokratien

Aus dem bisher Gesagten geht hervor, wie stark die Transitionsprozesse von den Gegebenheiten in den einzelnen Ländern Afrikas abhängig sind. Dennoch lassen sich auch Gemeinsamkeiten feststellen. An dem einen Ende des Spektrums ist die Gruppe von Ländern zu finden, die als *funktionierende Demokratien* bezeichnet werden können. Zu ihnen gehören Länder wie Botswana und Mauritius, die seit ihrer Unabhängigkeit

¹⁸ Vgl. Joel Barkan, *Protracted Transitions among Africa's new democracies*, in: *Democratization*, 7 (2000) 3, S. 227–243.

¹⁹ Vgl. Staffan I. Lindberg, *The Surprising Significance of African Elections*, in: *Journal of Democracy*, 17 (2006) 1, S. 139–151.

Mehrparteiensysteme sind und sich insoweit bereits vor der zweiten Befreiung auf dem Weg der Demokratie befanden, aber auch Länder wie Benin, Ghana, Kap Verde und Mali, die Anfang der neunziger Jahre die Transition von autokratischer Herrschaft vollzogen und seither relativ stabile demokratische Strukturen aufgebaut haben. In allen genannten Ländern, mit Ausnahme von Botswana, haben seit Beginn der Transition durch Wahlen herbeigeführte Regierungswechsel stattgefunden.

Es ist nicht ganz zufällig, dass Botswana und Mauritius, die als Vorbilder der Demokratie in Afrika gelten, gleichzeitig auch wirtschaftlich Erfolge aufzuweisen haben.¹⁰ Mauritius hat seit 1982 regelmäßig Regierungswechsel nach Wahlen vollzogen, zuletzt im Juli 2005. Trotz der heterogenen Bevölkerungsstruktur haben die Parteien in wechselnden Zusammensetzungen breite Koalitionen bilden können, die dem Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsgruppen eine stabile politische Grundlage gegeben haben. Politische Stabilität hat auch Botswana seit der Unabhängigkeit ausgezeichnet, allerdings immer unter der Führung derselben Partei, der *Botswana Democratic Party* (BDP). In der relativ homogenen Bevölkerung hat sie eine verlässliche Klientel in den traditionsorientierten ländlichen Gemeinschaften, während die Opposition in den Städten stärkeren Rückhalt hat, ohne die herrschende BDP bisher gefährden zu können. Auch ein Land mit funktionierender Demokratie wie Botswana musste indessen im Hinblick auf die abgehobene Art, wie Nachfolgeregelungen in der Staatsspitze innerhalb der herrschenden Elite ausgehandelt werden, Kritik hinnehmen.¹¹

Autokratische Wahlsysteme

Am anderen Ende des Spektrums befinden sich die Staaten Afrikas, die der Form nach Parteien zulassen und Wahlen abhalten, bei denen aber fortdauernde autokratische Züge dominieren und sicherstellen, dass die Macht der herrschenden Partei und ihres Präsidenten unangetastet bleibt. Sie können als *auto-*

¹⁰ Vgl. Robert Kappel, Wirtschaftsreformen und Armutsbekämpfung in Afrika, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (APuZ), (2005) 4, S. 17–25.

¹¹ Vgl. Kenneth Good/Ian Taylor, The ‚African Miracle‘ is no model for Africa, in: *Global Dialogue*, 10 (2005) 2, S. 8–11, 30.

kratische Wahlsysteme bezeichnet werden. Togo wäre hier zu erwähnen, wo die herrschende Elite, insbesondere das Militär, nach dem Tod des Langzeit-Präsidenten Eyadema 2005 nur auf Druck der westafrikanischen Staaten und der internationalen Gemeinschaft Wahlen abgehalten hat, um die Ernennung von Eyademas Sohn zum neuen Präsidenten zu legitimieren. Ebenso zählen Ruanda dazu, wo die Tutsi-Minderheit nach dem Genozid von 1994 und ihrem militärischen Sieg das Land fest im Griff hat und Präsident Kagame seine Herrschaft 2003 auch in Wahlen bestätigen ließ, und auch Tunesien, wo Präsident Ben Ali eine Transition eingeleitet und andere Parteien zugelassen hat, aber keine Zweifel an der Dominanz der herrschenden *Rassemblement Constitutionnel Démocratique* (RCD) und an seiner unangefochtenen Autorität als Staatspräsident hat aufkommen lassen.

Die Liste umfasst noch weitere Staaten wie Äquatorial-Guinea, Uganda und Simbabwe. Die Entwicklung Simbabwes macht dabei deutlich, wie sehr die Orientierung eines Landes sich im Laufe der Zeit verändern kann. Simbabwe ist eines der wenigen Länder Afrikas, das seit seiner Unabhängigkeit 1980 ununterbrochen ein Mehrparteiensystem ist. Im ersten Jahrzehnt hatte es daher, angesichts verbreiteter Einparteiensysteme im übrigen Afrika, als Nachbar des Apartheidstaates Südafrika noch demokratischen Vorbildcharakter. Als sich die Rahmenbedingungen veränderten, traten die autokratischen Züge Mugabes immer stärker in den Vordergrund. Er nutzte die ungelöste Landfrage, um nach einem verlorenen Verfassungsreferendum im Jahr 2000 Kriegsveteranen und jugendliche Aktivisten seiner Partei, *Zimbabwe African National Union-Patriotic Front* (ZANU-PF), freie Hand zu geben, weiße Farmen illegal und gewaltsam zu besetzen und auf diese Weise seinen Machtanspruch als Vollender der anti-kolonialen Befreiung zu untermauern. Durch massive staatlich sanktionierte Repression der Opposition und Wahlmanipulationen sicherte sich die ZANU-PF Mehrheiten bei den Wahlen 2002 (Präsidentschaft) und 2005 (Parlament) und dem inzwischen über 80-jährigen Mugabe eine weitere Amtszeit. Seine politisch motivierten Interventionen in die Wirtschaft haben Simbabwe an den Rand des Ruins geführt.¹²

¹² Vgl. Stephen Chan, Robert Mugabe: A Life of Power and Violence, London 2003; *International Cri-*

Hybride Regime

Hybride Regime werden zunächst als spezifische Kombination demokratischer und autokratischer Herrschaftspraktiken definiert. Wesentlich für die Abgrenzung zu *autokratischen Wahlsystemen* ist, ob die Wahlen kompetitiv sind, d. h. ob die Möglichkeit eines Regierungswechsels gegeben ist, und, verbunden damit, das Maß an staatlicher Gewalt und Repression, das zur Erhaltung der bestehenden Macht eingesetzt wird.

Im Kontext der politischen Entwicklung in Afrika erhalten diese Regime darüber hinaus aber durch den Neopatrimonialismus ihre besondere Prägung. Diese Konzeption geht auf Max Weber zurück, der die in traditionellen Gesellschaften vorherrschende patrimoniale Handlungslogik – verstanden als auf persönliche Macht gestützte individuelle Autorität – der rational-legalen, bürokratischen Handlungslogik gegenüberstellte. Neopatrimonialismus ist ein modernes Phänomen, das in nachkolonialen Gesellschaften durch die Inkorporation patrimonialer Logik in bürokratische Institutionen gekennzeichnet ist. Zentrale Merkmale neopatrimonialer Herrschaft sind stark personalisierte Machtausübung, Patronage, Klientelismus und Nepotismus und die Privatisierung öffentlicher Ressourcen zur politischen Legitimation und Selbstbereicherung.¹³

Die Tatsache, dass durch den Neopatrimonialismus geprägte *hybride Regime* Wurzeln in der Gesellschaft haben, die sehr tief gehen, spiegelt sich auch in den Transitionsprozessen wider. Die Ablösung autokratischer Einmann-Regime, welche die Durchsetzung patrimonialer Herrschaftspraktiken begünstigten, durch demokratische Institutionen führte nicht zwangsläufig zu deren Überwindung. Vielmehr gelang es der politischen Elite häufig, ihre patrimonialen Interessen auch unter den neuen Rahmenbedingungen durchzusetzen. Entscheidend blieb der Zugriff auf das Amt des Präsidenten. Welchen Weg die Transition einschlug, hing von den jeweiligen Kräftekonstellationen ab.

Während die herrschende Elite an der Bewahrung ihrer Macht interessiert ist, liegt ihr zugleich an der demokratischen Legitimation, nicht zuletzt wegen der westlichen Geber, die zum einen seit dem Ende des Ost-West-Konflikts auf demokratische Verhältnisse Wert legen und zum anderen die Quelle von Renteneinkommen für wirtschaftlich darnieder liegende Staaten sind. Den Schein der Demokratie so weit aufrechtzuerhalten, dass die Geber zufrieden sind und die Hilfgelder weiter fließen, wird somit in neopatrimonialen Staaten angestrebt. Friedlich verlaufende Wahlen spielen dabei eine entscheidende Rolle. Joseph hat dafür den Begriff der „virtuellen Demokratie“ geprägt.¹⁴

Sowohl Kenia als auch Sambia sind in diesem Sinne als *hybride Regime* anzusehen und haben mit ihren bereits erwähnten Wahlen von 2002 bzw. 2001 veranschaulicht, dass die Möglichkeit eines Regierungswechsels bestand, auch wenn die herrschende Partei in beiden Ländern ihren Zugang zu staatlichen Ressourcen weidlich nutzte, um an der Macht zu bleiben. Sambia war 1991 mit großen Vorschusslorbeeren in die Transition gestartet, nachdem ein friedlicher Regierungswechsel stattgefunden hatte und der langjährige Präsident und Gründungsvater der Nation, Kenneth Kaunda, durch den Gewerkschaftsführer Frederick Chiluba abgelöst worden war. Vor allem die Aussicht, die stark personalisierte Herrschaft Kaundas durch ein liberales demokratisches System abzulösen, sicherte Chiluba eine deutliche Mehrheit. Jedoch wurde bald erkennbar, dass Chiluba in erster Linie an seiner eigenen Macht interessiert war und diese mit einem auf ihn zugeschnittenen Patron-Klient-System, das die Korruption begünstigte, untermauerte.¹⁵ Um Kaunda (der immerhin 27 Jahre Präsident war) von einer erneuten Kandidatur auszuschließen, ließ er einen Passus in die Verfassung aufnehmen, nach dem auch die Eltern von Präsidentschaftskandidaten in Sambia geboren sein müssen. Kaundas Eltern waren in der Kolonialzeit aus Malawi nach Sambia gekommen. Chilubas Versuch, eine dritte Amtszeit zu erlangen, scheiterte schließlich am Widerstand

sis Group, Post-Election Zimbabwe: What Next? (= Africa Report No. 93), Pretoria-Brussels 2005.

¹³ Vgl. M. Bratton/N. van de Walle (Anm. 1), S. 62–68.

¹⁴ Vgl. R. Joseph, Africa, 1990–1997 (Anm. 2).

¹⁵ Vgl. Morris Szeftel, „Eat With Us“: Managing Corruption and Patronage Under Zambia’s Three Republics, 1964–99, in: Journal of Contemporary African Studies, 18 (2000) 2, S. 207–224.

innerhalb seiner eigenen Partei, zivilgesellschaftlicher Kräfte und der Gebergemeinschaft. Zwar hatte er seine MMD-Partei durch massive Manipulationen für sein Ziel gewonnen, aber im Parlament hätte ihm die erforderliche Mehrheit für die Änderung der Verfassung gefehlt, so dass er aufgab. Die Absichten seiner Widersacher in der MMD-Partei waren nicht ohne Eigennutz, da sie entsprechend neopatrimonialer Logik selbst die Nachfolge von Chiluba als Staatspräsident anstrebten. Kandidat der MMD für die Präsidentschaftswahl 2001 wurde, auf Vorschlag Chilubas, der an den Auseinandersetzungen um die dritte Amtszeit gar nicht beteiligte Levy Mwanawasa. Angesichts der Zersplitterung der Opposition konnte Mwanawasa mit 28,7 Prozent (gegen 26,7 Prozent des nächsten Kandidaten) die erforderliche einfache Mehrheit der Stimmen gewinnen. Zwar gab es im Vorfeld und bei der Wahl zahllose Manipulationen und Unregelmäßigkeiten, aber das knappe Ergebnis verdeutlichte auch, dass es sich um kompetitive Wahlen handelte.¹⁶

Ausblick

In *hybriden Regimen* scheint die politische Transition in Afrika, die zu Beginn der neunziger Jahre mit großen Hoffnungen und Erwartungen einsetzte, zwar zum Stillstand gekommen zu sein, aber der Eindruck täuscht. Ihnen wohnt eine Dynamik inne, die im Sinne „langandauernder Transitionen“ in Richtung fortdauernder Autokratie oder fortschreitender Demokratie führen kann.

Wie extrem die Ausschläge der politischen Entwicklung sein können, zeigen zwei Fälle, die in jüngster Zeit zu Ergebnissen geführt haben, die eine positive Perspektive eröffnen. Burundi hat seit der Unabhängigkeit eine leidvolle Geschichte blutiger Kämpfe zwischen der Tutsi-Minderheit und der Hutu-Mehrheit der Bevölkerung hinter sich. Im Zuge des demokratischen Wandels zu Beginn der neunziger Jahre hielt auch Burundi Wahlen ab, die 1993 erstmals einen Hutu-Politiker an die Macht brachten. Seine Ermordung nur wenige Monate später durch Tutsi-Militärs, die um ihre jahrelange Dominanz der Gesell-

schaft fürchteten, löste erneut ethnisch-motivierte Massaker und einen jahrelangen Bürgerkrieg aus. Das demokratische Experiment schien am Ende. Sanktionen und die ausdauernde Vermittlung afrikanischer Politiker führten 2005 jedoch zu erneuten Wahlen im Rahmen einer auf Machtteilung beruhenden Verfassung, bei denen der Hutu-Politiker Pierre Nkurunziza als Kandidat der zur führenden Partei des Landes mutierten Rebellengruppe *Conseil National pour la Défense de la Démocratie – Force pour la Défense de la Démocratie* (CNDD-FDD) zum neuen Präsidenten gekürt wurde.

Noch extremer war die Entwicklung in Liberia, das seit 1980 von einer militärischen Willkürherrschaft geprägt war. Ab 1989 eskalierte der Prozess des Staatsverfalls, und diverse Kriegsherren überzogen das Land mit Mord und Totschlag. Eine Friedensmission der westafrikanischen ECOWAS erreichte nach Jahren der militärischen Intervention schließlich einen Waffenstillstand und die Abhaltung von Wahlen, bei denen 1997 der oberste Kriegsherr, Charles Taylor, zum Präsidenten gewählt wurde. Die Angst der Bevölkerung war der Garant seines Sieges. Liberia kam erst zur Ruhe, als externer Druck Taylor 2003 ins Exil nach Nigeria zwang. Erneute Wahlen Ende 2005, bei denen zivile Kandidaten im Vordergrund standen, brachten Ellen Johnson-Sirleaf, die erste Frau, die in Afrika das Präsidentenamt innehat, an die Macht. Die Situation in Liberia bleibt zwar angesichts der anstehenden Erfordernisse des Wiederaufbaus in hohem Maße fragil, aber erstmals seit 25 Jahren scheint die Möglichkeit einer Stabilisierung der Entwicklung des Landes gegeben zu sein.

Von zwei – zumal so fragilen – Fällen einen kontinentalen Trend abzuleiten, wäre unzulässig. Ebenso gut könnten gegenläufige Beispiele hervorgehoben werden wie die staatliche Repression in Äthiopien nach den umstrittenen Wahlen von 2005 oder die Entwicklung in Simbabwe. Alle diese und die anderen genannten Fälle zeigen jedoch, dass die Demokratie heute zum generellen Bezugspunkt politischen Wandels in Afrika geworden ist. Ob die Entscheidungsträger alle diesen Weg wählen werden, bleibt offen.

¹⁶ Vgl. Peter Meyns, *Demokratische Transition und Wahlen in Afrika*. Das Beispiel Sambia, in: Claudia Derichs/Thomas Heberer (Hrsg.), *Wahlen global*, Wiesbaden 2006.

Siegmar Schmidt

Wie viel Demokratie gibt es in Afrika?

Africa is on the move“ ist der Einleitungssatz des wichtigen Grundlagentextes der Europäischen Kommission zur EU-Afrikastrategie.¹ Die anhaltende Dynamik des Kontinents nahm ihren Anfang zu Beginn der neunziger Jahre, als Afrika geradezu von einer Welle von Demokratisierungsprozessen erfasst wurde. Parallel dazu brachen in zahlreichen Staaten Bürgerkriege als Vorboten oder Folge von Staatszerfallsprozessen aus. Diese sehr unterschiedlichen

Siegmar Schmidt
Dr. phil., geb. 1961; Professor für Politikwissenschaft an der Universität Koblenz-Landau, Abt. Landau, Institut für Sozialwissenschaften, Kaufhausgasse 9, 76 829 Landau. schmidts@uni-landau.de

Entwicklungen in den 48 Staaten südlich der Sahara sind auch für Fachleute in ihrer Gesamtheit kaum noch zu überblicken. Die jüngsten Ereignisse auf dem Kontinent – in der Demokratischen Republik Kongo (DRK) stehen die ersten freien Wahlen seit über 30 Jahren bevor, die Situation in der Côte d'Ivoire ist nach wie vor bedrohlich und Putschversuche im Tschad scheiterten (bisher) – demonstrieren, wie weit zahlreiche Länder von Stabilität und erst recht von demokratischer Stabilität entfernt sind. Die hohe Dynamik führte insgesamt zu einer „neuen Unübersichtlichkeit“ auf dem Kontinent. Daher sind Orientierungshilfen, die solide Informationen über die jüngsten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Veränderungen und ihre Richtung geben, unerlässlich.

Dieser Beitrag stellt mit dem Bertelsmann Transformation Index (BTI) einen neuen und viel beachteten Index zur Erfassung von Transformationsprozessen vor. Nachdem Ziele, Methodik und die Struktur des komplexen Messinstruments vorgestellt worden sind, liegt der Schwerpunkt auf der Analyse

der Ergebnisse des BTI für die 34 vom Index berücksichtigten Länder Sub-Sahara-Afrikas. Zu fragen ist, inwieweit der BTI ein sinnvolles Analyseinstrument zur Erfassung und Bewertung von Transformationsprozessen in Afrika ist. Die Ergebnisse des BTI werden jeweils in Zusammenhang mit neueren Ansätzen der politikwissenschaftlichen Afrikaforschung gestellt. Im Folgenden wird aus der Perspektive des BTI eine typologische Einordnung der politischen Systeme vorgenommen. Diskutiert wird, warum es so viele Systeme in Afrika gibt, die sich in einer Grauzone zwischen Demokratie und Autokratie bewegen. Abschließend wird der BTI im Vergleich zu seinem direkten Konkurrenten, dem von der amerikanischen NGO Freedom House veröffentlichten Freedom House Index, bewertet.

Ziel und Methodik des BTI

Das normative Ziel des BTI besteht darin, die Transformationsleistungen sowohl von Entwicklungs- als auch Transformationsländern im Hinblick auf marktwirtschaftliche Demokratie zu messen und dadurch Vergleiche zwischen einzelnen Regionen und Ländern zu erleichtern.² Der zugrunde liegende Demokratiebegriff ist dabei umfassender als der die Transformationsforschung dominierende, auf Robert Dahl³ zurückgehende minimalistische Demokratiebegriff, da er neben politischem Wettbewerb und Pluralismus zusätzlich Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und die Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen als Kategorien berücksichtigt. Das Verständnis von Marktwirtschaft orientiert sich am Konzept einer ‚sozial verantwortlichen Marktwirtschaft‘, d.h. auch die Leistungsfähigkeit sozialer Sicherungssysteme und die Nachhaltigkeit des Wirtschaftens werden als normative Ziele postuliert.

Der BTI wird von der Carl-Bertelsmann Stiftung finanziert und in Kooperation mit

¹ Vgl. Commission of the European Communities, EU strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development, Brussels, 12. 10. 2005 (Com (2005) 489 final).

² Vgl. grundlegend zur Messung von Demokratie Hans-Joachim Lauth, Demokratie und Demokratiemessung, Wiesbaden 2004. Hier werden noch weitere Indices diskutiert.

³ Vgl. Robert Dahl, Polyarchy. Partizipation and Opposition, New Haven-London 1971.

dem Zentrum für Angewandte Politikforschung (CAP) in München erstellt. Ihnen steht in Form des BTI-Boards ein größerer Kreis an Sozialwissenschaftlern und Regionalexperten beratend zur Seite. Das empirische Herzstück des Index bilden 119 Ländergutachten, die Staaten mit mindestens drei Millionen Einwohnern untersuchen. Sie werden von deutschen Länderexperten erstellt und von Experten, die aus den untersuchten Ländern kommen, kritisch gegengelesen. Regionalkoordinatoren diskutieren die Gutachten mit den Autoren und stimmen die Ergebnisse intraregional und interkontinental ab. Angestrebt wird ein möglichst hoher Grad an Standardisierung der 15 bis 25 Seiten umfassenden Gutachten, die quantitative Angaben zur sozioökonomischen Entwicklung von diversen internationalen Organisationen verwenden und gleichzeitig qualitative Beobachtungen der politischen Entwicklungen vornehmen. Die Ländergutachten des BTI 2006 sind ausschließlich in englischer Sprache im Volltext downloadbar, die des BTI 2003 stehen auch auf Deutsch zur Verfügung.¹⁴ Insgesamt sind mehrere tausend Seiten an Informationen zugänglich, die auch auf einer der Veröffentlichung in Buchform beiliegenden CD-ROM zu finden sind.¹⁵ Der Index ist als ein Ranking (Rangliste) konstruiert: Die Ländergutachter geben numerische Bewertungen auf einer 10er Skala (1 nicht erfüllt, 10 voll erfüllt) für 58 Indikatoren ab. Die Ranking-Form wird mit der Notwendigkeit einer öffentlichkeitswirksamen Zuspitzung der Ergebnisse gerechtfertigt.¹⁶

Die Struktur des BTI

Der BTI ist der bisher umfassendste Index. Er besteht im Grunde genommen aus zwei bzw. drei Indices und einer Tendenzbewertung. Die drei Teilindices des BTI messen erstens den Stand der rechtsstaatlichen Demokratie, zweitens den Stand der sozial verantwortlichen Marktwirtschaft und drittens die politischen Managementleistungen. Die Werte für die Teilindices zu Demokratie und Marktwirtschaft werden arithmetisch gemittelt zum Status-Index zusammengefasst. Neuland betritt der BTI mit dem Managementindex. Dieser Index

¹⁴ Vgl. www.bertelsmann-transformation-index.de.

¹⁵ Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Bertelsmann Transformation Index 2006, Gütersloh 2005.

¹⁶ Vgl. ebd., S. 84.

Tabelle 1: Die Kriterien des Status- und Management-Index

Status-Index		Management-Index
Kriterien für Demokratie	Kriterien für Marktwirtschaft	Kriterien für politisches Management
Staatlichkeit	Sozioökonomisches Entwicklungsniveau	Schwierigkeitsgrad
Politische Partizipation	Markt- und Wettbewerbsordnung	Gestaltungsfähigkeit
Rechtsstaatlichkeit	Währungs- und Preisstabilität	Ressourceneffizienz
Stabilität demokratischer Institutionen	Privateigentum	Konsensbildung
Politische und gesellschaftliche Integration	Sozialordnung	Internationale Zusammenarbeit
	Leistungsstärke der Volkswirtschaft	
	Nachhaltigkeit (Ökologie und Bildung)	

misst die Gestaltungsleistung politischer Akteure (im Wesentlichen der Regierung) im Hinblick auf Marktwirtschaft¹⁷ und Demokratie. Dem Index liegt eine akteurszentrierte Perspektive zugrunde, die davon ausgeht, dass Entwicklungs- und Transformationsleistungen durch Leistungen der politischen Akteure erbracht werden. Zu den Teilindices kommt ein Trendindikator – bestehend aus fünf Untersuchungskriterien des Statusindex (u. a. institutionelle Stabilität, Grad der sozioökonomischen Entwicklung) – hinzu, der Aufschluss über Fort- und Rückschritte sowie Stagnation gibt. Während der Untersuchungszeitraum für den Status- und Managementindex zwei Jahre beträgt, liegt er für die Bewertung des Trends bei vier Jahren. Die Indices werden durch die Untersuchung der folgenden 17 Kriterien gebildet (vgl. *Tabelle 1*).

Diesen Kriterien sind insgesamt 58 Indikatoren zugeordnet, die den Ländergutachtern in Fragenform vorliegen. Diese komplexe

¹⁷ Im Folgenden wird auf die Ergebnisse zur Untersuchungsdimension Marktwirtschaft und ihre Bedeutung für die Diskussion über Entwicklung und Unterentwicklung nicht ausführlich eingegangen, da der Schwerpunkt dieses Beitrags auf der Demokratieentwicklung liegt.

Struktur soll am Beispiel des Kriteriums Rechtsstaatlichkeit verdeutlicht werden. Hier lautet die normative Vorgabe, dass die Gewalten sich im Idealfall wechselseitig kontrollieren und die bürgerlichen Freiheitsrechte gewährleisten. Die in diesem Fall vier Indikatoren, die in Frageform vorliegen, lauten: Gewaltenkontrolle, Unabhängigkeit der Justiz, Verfolgung von Amtsmissbrauch, Existenz und Einklagemöglichkeit bürgerlicher Freiheiten. Diese vier Indikatoren werden numerisch bewertet und machen zu gleichen Teilen die Bewertung für das Kriterium aus. Zwei Besonderheiten des BTI sollen noch herausgestellt werden. Erstens wird ein besonderes Kriterium für Staatlichkeit eingeführt, das sich am Staatlichkeitsbegriff Max Webers orientiert und fragt, inwieweit das Gewaltmonopol des Staates in Kraft ist, funktionsfähige Verwaltungsstrukturen vorliegen, ob Staat und Religion getrennt sind und inwieweit Einigkeit über die Zugehörigkeit zum Staatsvolk besteht. Angesichts zahlreicher Prozesse von Staatszerfall in Afrika¹⁸ ist diese Frage besonders für afrikanische Staaten wichtig. Eine Vielzahl von Ländergutachten, insbesondere zu Staaten im westlichen und östlichen Afrika, verdeutlicht, wie fragil Staatlichkeit und wie gering die Durchdringung des Landes mit effektiven Verwaltungsstrukturen ist. Dadurch werden politische Steuerung und die Durchsetzung von Reformen sehr erschwert. Zweitens wird die Bedeutung von günstigen oder ungünstigen Rahmenbedingungen beachtet. Das Kriterium Schwierigkeitsgrad wird statistisch gewichtet und wertet dadurch Managementleistungen unter extrem schwierigen Bedingungen (u. a. Unterentwicklung) auf.

Mit dem Bertelsmann Transformation Atlas (BTA)¹⁹ wurde eine interaktive Plattform geschaffen, die erstens die Ergebnisse visualisiert und es zweitens ermöglicht, die Transformationsleistungen verschiedener Länder desselben oder zwischen verschiedenen Kontinenten miteinander zu vergleichen.

¹⁸ Vgl. Stefan Mair, Auflösung des staatlichen Gewaltmonopols und Staatszerfall, in: Mir A. Ferdowsi (Hrsg.), Afrika – ein verlorener Kontinent?, München 2004, S. 100–125.

¹⁹ Erreichbar über die Homepage des BTI (Anm. 4) oder direkt unter <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/atlas.0.html?&L=1>. Das Programm wird problemlos aktiviert durch ein Plug-in für PC und MAC-Computer.

Mit wenigen Mausklicks ist es möglich, sich beispielsweise das Kriterium Rechtsstaatlichkeit für Vietnam und Südafrika vergleichend anzeigen zu lassen. Bei den Länderanalysen kann zur Erläuterung auch die betreffende Textstelle des Ländergutachtens direkt aufgerufen werden.

Zentrale Ergebnisse des BTI für Afrika

Im Untersuchungszeitraum zwischen Anfang 2003 bis Anfang 2005 wurden die Entwicklungs- und Transformationsleistungen von 34 der 48 Staaten auf dem Kontinent untersucht. Aufgrund dieser hohen Anzahl wurden zwei Untersuchungsregionen nach geografischen Kriterien gebildet: Zum einen wird das östliche und südliche Afrika mit 16 Staaten und zum anderen das westliche und Zentralafrika mit 18 Staaten untersucht.¹⁰ Der BTI für Afrika weicht vom Auswahlkriterium Bevölkerungszahl über drei Millionen ab, da Namibia, Botswana und Mauritius deutlich unter drei Millionen Einwohnern liegen. Die Berücksichtigung dieser drei Staaten wird nur allgemein mit deren Bedeutung in Afrika gerechtfertigt. Die Ergebnisse der Rankings bestätigten insofern das Vorwissen über Afrika, als der Kontinent im Vergleich zu anderen im Hinblick auf den Entwicklungsstand zurückbleibt. Im Status-Index liegen lediglich Mauritius auf Platz 15, Botswana und Südafrika beide auf 16, Namibia auf 26, Ghana auf 31 und Senegal auf 35 im oberen Drittel der 119 Länder. Bei näherem Hinsehen fällt auf, dass der politische Entwicklungsstand sehr vieler Staaten wesentlich günstiger als der wirtschaftliche beurteilt wird. Diese Ungleichzeitigkeit ist besonders auffällig bei Ghana, bei dem die Differenz zwischen den Werten für Wirtschaft und Demokratie sich fast um zwei Punkte auf der 10er Skala unterscheidet. In Afrika sind die Entwicklungsleistungen der autoritären Systeme (im Unterschied zu einigen Ländern in Asien wie China oder Singapur) generell gering. Unter den zehn Staaten mit den niedrigsten Werten im Status-Index finden sich mit Sudan, Côte d'Ivoire, Eritrea, Liberia, DR Kongo und Somalia gleich sechs afrikanische Länder. Dies belegt, wie groß die Spannweite innerhalb des Kontinents zwi-

¹⁰ Für diesen Beitrag wurde die Ergebnisse der beiden Regionen zusammengefasst, vgl. die getrennten Ergebnisüberblicke in Bertelsmann Stiftung (Anm. 5), S. 169–204.

schen relativ erfolgreichen und gescheiterten Ländern ist. Ein differenziertes Bild ergibt sich auch bezüglich der politischen Gestaltungsleistungen: Botswana (Platz 3) und Südafrika (11), Senegal (17) und Ghana (18) werden sehr gute bzw. gute Leistungen im Management der Transformation hinsichtlich der normativen Ziele attestiert. Diese afrikanischen Länder liegen hinsichtlich der politischen Gestaltung vor dem EU-Mitglied Polen (Rang 26), das aber im Status-Index aufgrund seines weit fortgeschrittenen Entwicklungsstandes deutlich vor ihnen liegt. Insgesamt bedeuten die guten Ergebnisse einiger afrikanischer Länder, dass auch angesichts geringen Entwicklungsstandes unter Bedingungen weit verbreiteter Armut und Unterentwicklung durchaus beeindruckende Transformationsleistungen erbracht werden können. Am Ende der Skala befinden sich erneut zahlreiche afrikanische Staaten, die entweder diktatorisch regiert werden (Simbabwe, Togo, Eritrea) und deren Regierungen daher kein Interesse an einer demokratischen Transition haben, oder Staaten, die nur noch eingeschränkt Autorität auf ihrem Territorium ausüben (Somalia, Côte d'Ivoire).

Typologie politischer Systeme

Seit 1974 nahm, ausgehend von der Nelkenrevolution in Portugal, die Anzahl der formal demokratischen Staaten von ca. 40 auf 129 bis 2004 zu. Jede vergleichende Analyse der neu entstandenen Demokratien macht deutlich, dass die Qualität dieser politischen Demokratien sehr unterschiedlich ist. So ist das politische System Russlands – u. a. aufgrund der eingeschränkten Medienfreiheit – sicher nur mit Einschränkungen als funktionierende Demokratie zu bewerten, wohingegen etwa Ungarn unstrittig als Demokratie gilt. Die Unterscheidung in Autokratien in den verschiedenen Erscheinungsformen (Militärherrschaft, Einparteiensystem) und Demokratien greift hier zu kurz: Russland ist weder eindeutig Diktatur noch lupenreine Demokratie. Auch die Einordnung von 54 Staaten im Freedom House Index¹¹ als „partly free“ bestätigt, dass es eine sehr große Anzahl von Staaten gibt, die sich in einer Grauzone zwischen Demokratie und Autokratie bewegen. Diese Grauzonen- oder Hybridsysteme

¹¹ Vgl. Freedom House, Freedom in the World: www.freedomhouse.org.

haben in den vergangenen Jahren viel Aufmerksamkeit in der Politikwissenschaft erfahren.

Der bisher detailreichste und anspruchsvollste Definitionsversuch des Phänomens der Grauzonendemokratien stammt von Wolfgang Merkel und seinem Team.¹² Angelehnt an Merkel u. a.¹³ lassen sich defekte Demokratien¹⁴ als Herrschaftssysteme beschreiben, die zwar ein weitgehend funktionierendes demokratisches Wahlregime besitzen, aber signifikante Einschränkungen der Funktionslogik von Institutionen zur Sicherung grundlegender politischer und bürgerlicher Partizipations- und Freiheitsrechte, Einschränkungen der Gewaltkontrolle und -verschränkung und/oder Einschränkungen der effektiven Herrschaftsgewalt aufweisen. Der entscheidende Unterschied zu autoritären Systemen liegt demnach in (relativ) freien und kompetitiven Wahlen. Im Vergleich zu liberalen, rechtsstaatlichen Demokratien ist jedoch die Funktionslogik bei defekten Demokratien deutlich eingeschränkt.¹⁵

Politische Transformation in Afrika aus der Perspektive des BTI

Der umfassende Demokratiebegriff des BTI ermöglicht eine weitaus genauere Bestimmung der demokratischen Defizite in einzelnen Staaten, als sie der Freedom House Index leisten kann. Die 34 untersuchten Länder Afrikas lassen sich unter Rückgriff auf die numerischen Bewertungen der Rankings, die einigermaßen trennscharfe Schwellen bilden, folgendermaßen typologisch einordnen:

Tabelle 2 belegt zunächst eindrucksvoll die Fortschritte im Hinblick auf demokratischere

¹² Vgl. Wolfgang Merkel/Hans-Jürgen Puhle/Aurel Croissant/Claudia Eicher/Peter Thiery (Hrsg.), Defekte Demokratien. Band 1 Theorie, Opladen 2003.

¹³ Vgl. ebd., S. 11.

¹⁴ Ob der Begriff „defekte Demokratie“ in sprachlicher Hinsicht optimal ist, sei hier dahingestellt. Er führt leicht zu Missverständnissen, da automatisch angenommen wird, dass das Gegenstück die perfekte (also westliche) Demokratie darstellt. Merkel macht darauf aufmerksam, dass das Gegenstück die rechtsstaatliche Demokratie ist. Auch reife, seit Jahrhunderten bestehende Demokratien können Defekte aufweisen (z. B. das Mediensystem in Italien).

¹⁵ Vgl. W. Merkel u. a. (Anm. 12) bilden zur Unterscheidung vier Subtypen defekter Demokratien.

Herrschaftssysteme: Existierten bis 1990 lediglich in Botswana, Mauritius und mit Abstrichen im Senegal demokratische Systeme, so sind heute insgesamt dreizehn Staaten weit fortgeschritten und weisen nur geringe Defekte auf.¹⁶ Auch in der Ländergruppe der sechs bis sieben Staaten mit erheblichen Demokratiedefiziten – z. B. in Malawi in Form eines fragilen Parteiensystem und Gewalt nach den letzten Wahlen – nahm eine Liberalisierung und Pluralisierung zu.¹⁷ Die überwiegende Mehrheit der Ländergutachten verweist auf ein überraschend hohes demokratisches Bewusstsein, das sich in repräsentativen Umfragen im Rahmen des Afrobarometers¹⁸ spiegelt: Bei Umfragen in zwölf Ländern sprachen sich Bevölkerungsmehrheiten zwischen 70 % (Lesotho) und 96 % (Tansania) gegen die Herrschaft des Militärs und des Weiteren gegen traditionelle Herrschaft oder Rückkehr zur Einparteienherrschaft aus. Zu den Staaten mit einer sehr positiven Entwicklung gehörten Madagaskar und Niger, während die demokratisch gewählte Regierung Kenias mit Präsident Kibaki die Hoffnungen auf durchgreifende Reformen enttäuschte. Im Großen und Ganzen stagnierte die Demokratieentwicklung im Untersuchungszeitraum in Sub-Sahara-Afrika.

Neben den positiven Entwicklungen fällt die hohe Zahl von 15 Staaten mit sehr niedrigen Werten auf, die erstens nach wie vor autoritär regiert werden, die zweitens entweder akut vom Staatszerfall bedroht sind oder sich drittens in langwierigen und komplexen Wiederaufbauprozessen nach Bürgerkriegen befinden. Zwischen diesen Staaten gibt es große Unterschiede und sehr unterschiedliche Tendenzen: So gab es durchaus Reformen in Ruanda und Äthiopien, während sich die Situation in Simbabwe und Eritrea deutlich verschlechterte. Um die sehr unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen afrikanischen Ländern

¹⁶ Beispielsweise ist in Mali (vgl. Ländergutachten des BTI) die Rechtsstaatlichkeit nicht völlig garantiert; ansonsten funktioniert die Demokratie in Mali, einem der weltweit ärmsten Länder, aber relativ gut.

¹⁷ Vgl. Matthias Basedau, Erfolgsbedingungen von Demokratie im subsaharischen Afrika, Opladen 2003.

¹⁸ Vgl. Michael Bratton/Robert Mattes/E. Gyimah-Boadi, Public opinion, democracy and market reform in Africa, Cambridge 2004, S. 77. Die Ergebnisse des Afrobarometers sind größtenteils auch unter www.afrobarometer.org abrufbar.

Tabelle 2: Politische Transformation in Afrika (Stand: Anfang 2005)

Demokratien Mehr als 8	Demokratien mit leichten Defekten Zwischen 7 und 8	Demokratien mit erheblichen Defekten Zwischen 6 und 7	Autokratien, Fassaden- demokratien, zerfallene Staaten/Post- Konfliktstaa- ten Zwischen 1 und 6
Mauritius	Namibia	Malawi	Simbabwe
Botswana	Ghana	Uganda	Äthiopien*
Südafrika	Senegal*	Niger	Eritrea
	Benin	Sierra Leone	Guinea
	Mali	Burkina Faso	Ruanda*
	Madagaskar	Nigeria*	Kamerun
	Sambia		Togo
	Tansania		Tschad*
	Mosambik		
	Kenia		Zerfallene Staaten/Post- Konflikt- staaten
			Angola
			Somalia**
			Burundi*
			Zentral- afrikanische Republik*
			Liberia*
			Côte d'Ivoire*
			DR Kongo*

* Durch regionale Rebellentätigkeit eingeschränktes Gewaltmonopol des Zentralstaates.

** Kein staatliches Gewaltmonopol.

verstehen und die numerischen Bewertungen nachvollziehen zu können, sind die Ländergutachten des BTI 2003 und 2006 unerlässlich. Trotz der sehr unterschiedlichen Entwicklungen lassen sich verallgemeinerbare Aussagen über die wichtigsten Gründe für Demokratieblockaden und die Entstehung defekter Demokratien in Afrika machen:

– Die in der Verfassung und per Gesetz garantierten Rechte werden in der Praxis nicht eingehalten. Diese keineswegs nur in Afrika anzutreffende Diskrepanz zwischen de jure und de facto-Verhältnissen untergräbt besonders die Rechtsstaatlichkeit; die Gerichtsbarkeit ist auch logistisch und personell häufig unterausgestattet und korruptionsanfällig.

– Die politische Integrationsleistung der Parteiensysteme (und häufig auch der Interessengruppen) ist unzureichend. Politische Parteien sind oftmals bloße Vehikel ambitionierter politischer Unternehmer und repräsentieren nicht spezifische soziale oder weltanschaulich abgrenzbare Gruppen. Die Parteiorganisationen sind zumeist schwach und deren inhaltlichen Aussagen vage.

– Die Politik in vielen Staaten ist stark personalisiert und beruht auf neopatrimonialen Strukturen. Grundannahme des Neopatrimonialismus ist, dass traditionelle, patrimoniale Patron-Klient-Beziehungen parallel zu modernen Institutionen existieren und diese Letztere in ihrer Effizienz und Logik manipulieren.¹⁹ Politische Entscheidungen fallen daher oftmals in inoffiziellen, informellen Institutionen vorbei an den dafür verfassungsmäßig vorgesehenen Institutionen. Begleitet wird neopatrimoniale Herrschaft durch ein hohes Maß an Korruption und Personalisierung, die häufig verstärkt wird durch präsidiale Regime mit hoher Machtkonzentration. Die neopatrimoniale „Grammatik der Politik“ in Afrika – basierend auf dem Tauschverhältnis politische Loyalität gegen materielle Vorteile – erschwert die Etablierung demokratischer Systeme, wie zahlreiche Ländergutachten des BTI 2006 belegen.

Schlussbemerkung

Mit dem BTI ist ein wichtiges neues Instrument zur vergleichenden Erfassung der zahlreichen Transformationsprozesse nicht nur in Afrika geschaffen worden. Gegenüber dem Freedom House Index besitzt er erstens den Vorteil, umfassender zu sein, da nicht nur die politische, sondern auch die wirtschaftliche Transformationsleistung sowie mit dem Management-Index die Gestaltungsleistung und der Gestaltungswille politischer Akteure gemessen werden. Zweitens zeichnet den BTI ein hohes Maß an Transparenz aus. Nicht nur die Methodik wird ausführlich erläutert, sondern Gutachten stehen im Volltext zum He-

¹⁹ Vgl. Cord Jakobeit/Rainer Tetzlaff, *Das nachkoloniale Afrika. Politik – Wirtschaft – Gesellschaft*, Wiesbaden 2005; Gero Erdmann, *Neopatrimoniale Herrschaft – oder: Warum es in Afrika so viele Hybridregime gibt*, in: Petra Bendel/Aurel Croissant/Friedbert Rüb (Hrsg.), *Hybride Regime. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*, Opladen 2002, S. 323–342.

runterladen zur Verfügung. Dies ist beim direkten Konkurrenten Freedom House Index nicht möglich; auch ist die Zahl der dortigen Experten mit ca. 35 für 192 Länder (plus abhängiger Gebiete) gegenüber ca. 220 beim BTI deutlich geringer. Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive weniger interessant ist das numerische Ranking, da es bei den zum Teil sehr geringen Unterschieden in der Beurteilung eine Trennschärfe bei Bewertungen suggeriert, die der komplexen Transformationsrealität nicht gerecht werden kann. Das Ranking ist vor allem ein öffentlichkeitswirksames Marketing-Instrument. Der BTI erlaubt einerseits die Identifikation von Entwicklungs- und Transformationshindernissen und erklärt damit die Herausbildung von Grauzonensystemen, andererseits werden auch Transformationserfolge nachvollziehbar. Die Ergebnisse für Afrika widersprechen einem pauschalen Afrikapessimismus und verdeutlichen die Notwendigkeit differenzierter Betrachtung.

Die Qualität des BTI steht und fällt mit der Qualität der Ländergutachten, die in dem einen oder anderen Fall hinsichtlich der Argumentationsdichte noch verbessert werden könnten. Erleichtert wird die Beschäftigung mit dem BTI auch durch eine sehr benutzerfreundliche Homepage und den Transformationsatlas. Der BTI wendet sich an einen breiten Adressatenkreis, wird aber auch zunehmend von Regierungsinstitutionen, Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit und auch von nicht-staatlichen Einrichtungen wie NGOs und politischen Stiftungen zu Rate gezogen. Gerade der Management-Index kann hier einen Beitrag zur aktuellen Diskussion über verantwortungsvolle Regierungsführung – Good Governance – leisten.²⁰ In Reaktion auf die Kritik, dass der BTI die OECD-Industrieländer unberücksichtigt lasse, wird von der Bertelsmann Stiftung demnächst ein Reform-Index für die OECD-Länder mit anderen Kriterien herausgegeben werden.

²⁰ Vgl. Siegmund Schmidt, *Transformation und Entwicklung messen? Zur Relevanz des Bertelsmann Transformation Index für die Entwicklungspolitik*, in: *Internationale Politik*, 59 (2004) 11 f., S. 103–114.

Frank Bliss

Trinkwasser- versorgung und Armut in Sub- Sahara-Afrika

Im September 2000 haben die Staatschefs der Welt im Rahmen des Millenniumsgipfels acht Entwicklungsziele, die so genannten Millennium Development Goals (MDG), verabschiedet. Das siebte Ziel gibt vor, bis zum Jahre 2015 den Anteil der Menschen an der Weltbevölkerung um die Hälfte zu senken,

Frank Bliss
Dr. phil., geb. 1956; Professor
für Ethnologie mit dem Schwer-
punkt Entwicklungsethnologie
an der Universität Hamburg und
Mitinhaber des entwicklungs-
politischen Gutachterbüros
Bliss & Gaesing.
bliss.gaesing@t-online.de
www.bliss-consult.de

die keinen nachhaltigen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben. Aufgrund der hohen Bevölkerungsdichte leben die meisten der rund 1,2 Milliarden Menschen mit unzureichender Trinkwasserversorgung in Asien. Im Jahre 2000 waren es rund 655 Millionen, davon zwei Drittel in Ostasien.¹ Die etwa 265 Millionen Personen im subsaharischen Afrika, die keinen Zugang zu hygienisch einwandfreiem Trinkwasser haben, scheinen demgegenüber ein geringeres Problem darzustellen. Die Verbesserung der Versorgungssituation ist aber gerade in Afrika aufgrund der dort häufig nur dünnen Besiedlung sowie der politischen und ökonomischen Voraussetzungen weiterhin ein besonders schwieriges Unterfangen.

Ein nachhaltiger Zugang zu sauberem bzw. hygienisch einwandfreiem Trinkwasser setzt voraus, dass zumindest verbesserte, das heißt zementierte und verschleißbare sowie ständig gewartete Brunnen zur Verfügung stehen. Sicherer allerdings sind völlig geschlossene Systeme wie Handpumpenbrunnen. In einigen Ländern Afrikas konnten seit 1990 unter Berücksichtigung dieser Mindeststandards erhebliche Verbesserungen bei der Trinkwasserversorgung erzielt werden. Botswana führt

die Liste der Flächenstaaten mit einem Versorgungsgrad von inzwischen annähernd 95 Prozent an. Große Fortschritte machten auch Tansania, die Zentralafrikanische Republik und Ghana – in diesen Ländern liegt der Versorgungsgrad inzwischen bei etwa 70 Prozent. Andere Staaten wie Kenia, Nigeria oder Sambia liegen im „Mittelfeld“ mit Werten von etwa 60 Prozent. Sehr schlecht sieht es weiterhin in vielen Sahelländern aus. In Mauretanien etwa stagniert die Versorgung seit 15 Jahren bei unter 40 Prozent, und im ostafrikanischen Äthiopien liegt sie bei weniger als 25 Prozent. Das bedeutet, dass rund 75 Prozent der Menschen in diesem Land ihr Trinkwasser weiterhin aus Oberflächengewässern wie Maaren, Flüssen oder sogar Sumpflöchern schöpfen müssen.

Ursachen

Im Wesentlichen lassen sich drei Gruppen von Ursachen für die schlechte Trinkwasserversorgung in vielen afrikanischen Ländern anführen, die gleichzeitig auftreten und sich gegenseitig verstärken können.

Erstens: Die Ressourcensituation und geographische Faktoren. In den Sahelländern herrscht zum Beispiel regional objektiver Wassermangel, das heißt: Oberflächengewässer fehlen, und Grundwasser ist nur schwer erschließbar. Letzteres trifft häufig auch für Gebiete zu, in denen es im Jahresdurchschnitt hinreichend regnet, wo jedoch die geologischen Verhältnisse die Bildung von Grundwasser erschweren. In einigen Regionen Afrikas langfristig wahrscheinlich ist auch ein Rückgang der Niederschläge, verbunden mit absinkenden Grundwasserständen. Daraus folgt, dass die Bevölkerung mit traditionellen Mitteln Wasser während der Trockenzeit kaum noch erschließen kann, auch wenn es im Untergrund in hinreichender Menge vorhanden ist. Hinzu kommt ein geographischer Faktor, der die Wasserversorgung der Menschen im subsaharischen Afrika außerhalb der Städte erschwert: die relativ dünne Besiedlung vieler Zonen, häufig nur eine Streubesiedlung. Wo 200 Menschen und mehr zusammenleben, lässt sich mit vertretbarem

¹ Vgl. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V., Die Millenniums-Entwicklungsziele: Fortschritte, Rückschritte und Herausforderungen, Berlin 2003.

Aufwand und mit Blick auf die für die Wartung der Anlage benötigten Geldmittel (siehe unten) zumindest noch eine Handpumpe errichten. Was aber kann getan werden, wenn einzelne Siedlungen nur aus 30 oder 50 Menschen bestehen oder die Bevölkerung ausschließlich in weit voneinander entfernt liegenden Einzelgehöften lebt?

Zweitens: Die geringen ökonomischen Ressourcen der Bevölkerung. Vor allem Geldeinkommen sind in vielen afrikanischen Ländern extrem niedrig. Sie betragen pro Kopf in einzelnen Provinzen des Tschad oder Niger im Jahr nicht einmal 30 Euro. Auch dort, wo Wasser als Ressource hinreichend vorhanden ist, können sich die Menschen deshalb weder eine Investition in geeignete Systeme zur Trinkwasserversorgung noch deren langfristigen Betrieb und Unterhalt leisten.

Selbst wenn befestigte Brunnen, mit Handpumpen ausgestattete Bohrlöcher oder kleine zentrale Versorgungssysteme auf der Grundlage von Pumpbrunnen, Hochbehältern und Zapfstellen vom Staat oder durch die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) finanziert würden, stellt sich die Frage, wer langfristig die Betriebskosten und die Mittel für die Wartung der Anlagen aufbringen soll. Ohne Wartung kommen selbst einfache Handpumpen nicht aus. Viele Entwicklungsvorhaben der letzten Dekaden sind an der geringen Aufmerksamkeit, die diesen Aspekten geschenkt wurde, gescheitert.

Die Armut der Bevölkerung wird auch zukünftig für die Trinkwasserversorgung ein Problem darstellen. Zwischen 1990 und 2001 hat sich die Zahl der Menschen, die mit weniger als einem Dollar pro Tag auskommen müssen, in den meisten Ländern Afrikas nicht reduziert. In der Demokratischen Republik Kongo, in Togo oder in Simbabwe sind die relativen Einkommen sogar gesunken.¹² Angesichts der anhaltenden, teilweise sogar zunehmenden absoluten Armut gerade in den ländlichen Gebieten von der Bevölkerung erhebliche Eigenleistungen für die Trinkwasserversorgung zu erwarten, ist wenig realistisch.

¹² Vgl. United Nations Development Programme, Millenniums-Entwicklungsziele: Ein Pakt zwischen Nationen zur Beseitigung menschlicher Armut. Eine Zusammenfassung des UNDP-Berichts über die menschliche Entwicklung 2003, Berlin 2003.

Drittens: Die schlechte Regierungsführung (bad governance) in vielen Staaten. Sie ist mitverantwortlich dafür, dass die Mehrzahl der Menschen weiterhin unter einem schwierigerem Zugang zu Trinkwasser leiden muss.

Der Staat stellt in vielen Ländern praktisch keine eigenen finanziellen Mittel für die Wasserversorgung in sein Budget ein. Die Regierungen selbst der ärmsten Sahelländer könnten zwar Zölle und Abgaben sowie von den wohlhabenderen Teilen der Bevölkerung, die es auch hier gibt, Steuern erheben und zumindest teilweise in die Infrastruktur investieren. Klientelistische und korruptive Strukturen verhindern jedoch, dass die Regierung jenes Minimum an Einnahmen erzielt, mit denen sie den staatlichen Kernaufgaben gerecht werden könnte.

Die staatlichen Ressourcen werden nur selten gezielt zur Armutsbekämpfung verwendet. Fast immer sind es die urbanen Zentren, die dem ländlichen Raum bei der Trinkwasserversorgung vorgezogen werden.

Die städtischen Betreibergesellschaften von Trinkwasserversorgungssystemen sind ihrerseits vorrangig an einer Belieferung der wohlhabenderen Klientel interessiert, weil sich hier die besseren Einnahmen erzielen lassen. Eine armutsorientierte Regierungspolitik müsste daher darauf achten, dass Fördermaßnahmen gerade auch für ärmere Siedlungen eingeleitet werden. Selbst wenn eine neue Wasserversorgung theoretisch allen Haushalten einer Gemeinde dienen könnte, verhindert immer wieder eine grassierende Korruption bei den Wasserbetrieben (Klientelismus, Begünstigung von Wählern, Nepotismus, Schmiergeldprinzip bei Hausanschlüssen etc.), dass gerade die Unterprivilegierten von der Entwicklungshilfe profitieren.¹³

Die Wasserverschmutzung stellt vor allem im Einzugsbereich von urbanen Zentren ein weiteres und mancherorts dramatisch zunehmendes Problem für die örtliche Trinkwasserversorgung dar, wenn Grundwässer kontaminiert und Oberflächengewässer aufgrund von Direkteinleitung der städtischen Abwässer verschmutzt werden. Hinzu kommt die Kon-

¹³ Vgl. Frank Bliss, Die Armutsorientierung bestehender entwicklungspolitischer Programme und Projekte im Wassersektor, Bonn 2004 (Studie für das DIE).

kurrenz zwischen dem Bedarf einer städtischen Trinkwasserversorgung und dem der Bewässerung in der Landwirtschaft, wenn beide Sektoren dieselben Quellen verwenden müssen. Dieses Problem ist bislang jedoch eher in Nordafrika und im Vorderen Orient akut und zeichnet sich im subsaharischen Afrika erst für die Zukunft ab. In den ländlichen Regionen sind die meisten der genannten Umweltprobleme für die Trinkwasserversorgung heute (noch) wenig relevant.¹⁴

Inkonsistente Geberpolitiken

Eine Vielzahl staatlicher bilateraler Geber, multilateraler Organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen (NRO) sind in den subsaharischen Staaten im Trinkwassersektor engagiert. Gefördert wird neben der städtischen und ländlichen Trinkwasserversorgung auch die vor allem urbane Abwasserentsorgung sowie – im Rahmen von Begleitmaßnahmen – das Wasserhygieneverhalten der Bevölkerung.

Über die Oberziele der Trinkwasserpolitik herrscht allerdings Unklarheit. Statt hygienisch einwandfreies Trinkwasser als ein elementares Grundrecht anzusehen, die hinreichende Bereitstellung von Wasser also als einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen zu bewerten, werden immer wieder ökonomische Ziele angeführt. So wird etwa behauptet, dass Familien bei der Versorgung mit gutem Trinkwasser Gesundheitsausgaben vermeiden könnten, wodurch das Geld anderen Zwecken zur Verfügung stünde und „entwicklungsdienlich“ sei. Sicherlich können bessergestellte Haushalte die Ausgaben für Medikamente einsparen, wenn z. B. Kinder weniger krank werden. Viele Arme hatten jedoch niemals Geld für Medizin und Arztbesuch zur Verfügung und können daher auch nichts einsparen.

Ein weiteres Argument ist, dass Frauen durch Trinkwasserprojekte kürzere Wege zur Wasserquelle hätten und somit deutlich Zeit einsparen würden. Dies ist bei einigen Projekten in der Tat der Fall. Hier reduziert sich die Zeit teilweise erheblich, die Frauen und Mädchen, die überall in Afrika für die Wasserbe-

reitstellung in der Familie verantwortlich sind, aufwenden müssen. Bei anderen Vorhaben werden zwar die Wege zur Wasserstelle verkürzt, aber es wird keine Zeit eingespart: Wenn ein offener Brunnen, an dem bisher ein halbes Dutzend Frauen gleichzeitig Wasser schöpfen kann, durch eine Handpumpe ersetzt wird, verlängert sich die Wartezeit sogar, da immer nur eine Frau die Pumpe bedienen kann.

Absolut abwegig ist die Verbindung des Arguments der kürzeren Wege mit dem der angeblich eingesparten Zeit für wirtschaftlich einträgliche Tätigkeiten. Afrikanische Frauen sind bereits extrem belastet.¹⁵ Nirgendwo im subsaharischen Afrika können sie zudem im Rahmen der eingesparten Zeit das Geld, das heute bei fast allen Projekten für das bereitgestellte Wasser bezahlt werden muss, verdienen. Im Gegenteil: Die Kosten für die Bereitstellung von sauberem Wasser stellen fast immer eine zusätzliche Ausgabe für die Familien dar, die nicht kompensiert werden kann – weder durch eingesparte Medikamente noch durch Zeit für eine Erwerbstätigkeit. Nur dort, wo akuter Wassermangel herrscht und Wasser teuer gekauft werden muss, kann durch ein Projekt auch eine Reduzierung der finanziellen Belastungen für die Familien erreicht werden.¹⁶

Nicht nur bezüglich der Ziele einer Trinkwasserversorgung gibt es Unterschiede. Auch die Projektansätze der einzelnen Geber unterscheiden sich teilweise beträchtlich. Da ist z. B. eine willkürliche Technologieauswahl, die zu einem Nebeneinander von Fabrikaten unterschiedlicher Hersteller mit völlig verschiedenen Ersatzteilanforderungen geführt hat. Hierfür gibt es zwei Gründe: zum einen das Beharren einzelner Geber auf der Lieferung eigener Produkte, zum anderen die geringe Bereitschaft, sich mit anderen Gebern abzustimmen. Diese so genannte Geberkoordination bzw. ihr häufiges Fehlen ist auch verantwortlich dafür, dass es neben dem Produktchaos zahlreiche nicht aufeinander abge-

¹⁴ Flächenhafte Verseuchungen des Bodens selbst im ländlichen Raum z. B. mit Arsen, wie in Bengalen festgestellt, wurden bisher zumindest nicht registriert.

¹⁵ Vgl. die klassische Studie von Ester Boserup, *Die ökonomische Rolle der Frau in Afrika, Asien, Lateinamerika*, Stuttgart 1982. Daraus geht hervor, dass Frauen in Afrika den Großteil aller Arbeiten erledigen, selbst innerhalb der Landwirtschaft.

¹⁶ Eine Studie des Verfassers für die KfW in der DR Kongo aus dem Jahre 2004 weist nach, dass die Kosten für einen Kubikmeter Wasser von derzeit bis zu 4,50 Euro durch eine moderne zentrale Versorgung auf unter 1,50 Euro gesenkt werden könnten.

stimmte Projektansätze gibt. So verlangen einige Organisationen finanzielle Eigenleistungen von der Bevölkerung eventuell bereits beim Bau eines Brunnens, auf jeden Fall aber für seinen Betrieb und die Wartung. Andere Geber betrachten die Anlagen als Geschenk und machen sich keine Gedanken über deren langfristigen Unterhalt. Während zum Beispiel die deutsche staatliche EZ bei fehlenden staatlichen Strukturen stets auf eine Bevölkerungsbeteiligung bei Wasserprojekten achtet,¹⁷ baut eine Reihe von Gebern spezielle parastaatliche Strukturen für den Unterhalt von Brunnen auf, die nach Projektende und Auslaufen der Finanzierung in der Regel zusammenbrechen.

Auch die staatliche Verwaltung in den Partnerländern leidet unter der nicht abgestimmten Politik der Geber. Zehn verschiedene bilaterale und multilaterale Organisationen in einem Land wie Mali, die sich alle in der Unterstützung des Trinkwassersektors engagieren, haben möglicherweise ebenso viele verschiedene Verfahrensweisen bei der Prüfung von Projekten, den Bewilligungsprozessen und der Implementierung. Am Ende müssen die relativ unerfahrenen Partner sich auch noch bei der Berichterstattung über den Projektfortschritt an die unterschiedlichen Vorgaben der einzelnen Geber halten. Zu ihrer eigentlichen Arbeit kommen sie unter diesen Bedingungen kaum.

Die mit Unterstützung der Geber erarbeiteten Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP) sehen häufig eine Harmonisierung der Geberverfahren vor,¹⁸ und selbstbewusste, entwicklungsorientierte Staaten wie etwa Vietnam „zwingen“ die Geber auch zu einer generellen Kooperation. Im subsaharischen Afrika fehlt aus den genannten Gründen zumeist ein solcher Druck. Es gibt aber auch positive Beispiele wie in Tansania oder Uganda, in denen die Geber so genannte Sector Wide Approaches (SWAP) fördern. Bei solchen SWAP werden die finanziellen Mittel verschiedener Geber gebündelt und im Rahmen eines ge-

meinsamen Ansatzes unter anderem für die Investition in Gesundheits- oder Wassereinrichtungen verwendet.

„Funktionale“ Bevölkerungsbeteiligung

Gute PRSP sehen auch eine umfassende Beteiligung der Bevölkerung bei der Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategien vor.¹⁹ Die Partizipation der unmittelbar betroffenen („zu begünstigenden“) Bevölkerung erfolgt bei der Planung vieler Trinkwasserprojekte jedoch in der Regel nur rudimentär bzw. gar nicht, da über den Sektor (eben Trinkwasser und nicht zum Beispiel Beschäftigungsförderung oder Landwirtschaft) und das einzusetzende Technikniveau (zentrale Versorgung, Handpumpen usw.) zumeist bereits an anderer Stelle entschieden wurde. Bei der Implementierung von Programmen (vor allem bei einfachen Baumaßnahmen) ist eine Beteiligung gelegentlich weitergehend, wobei eine wirkliche Mitentscheidung jedoch fast immer auf die Standortwahl von Zapfstellen oder Pumpen beschränkt bleibt.

Nur bei Vorhaben, die ohne dauerhafte staatliche Betriebsstrukturen auskommen müssen, ist die Partizipation umfassender, wobei sie sich jedoch primär auf die Verantwortung für Betrieb und Unterhalt von ländlichen oder auch kleinstädtischen Versorgungssystemen bezieht und weniger auf die partnerschaftliche Mitgestaltung der Betriebsstrukturen selbst oder die Tarifsysteme. Fast alle bi- und multilateralen Geber wie das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und die Weltbank verfolgen bei der Bevölkerungsbeteiligung ähnliche Ansätze.

Wassertarife

Der Hauptgrund für die Bevölkerungsbeteiligung ist also weiterhin weniger ein Empowerment der Menschen¹⁰ als vielmehr die Sicherung der Nachhaltigkeit von Trinkwasser-

¹⁷ Im Rahmen der deutschen Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) werden weltweit gegenwärtig über 200 Vorhaben in rund 50 Ländern mit einem Förderanteil von etwa 300 Mio. Euro pro Jahr (Stand: 2003) unterstützt.

¹⁸ Vgl. World Bank, Synthesis: 2005 Review of the Poverty Reduction Strategy Approach: Balancing Accountability and Scaling up Results, Washington, D. C. 2005.

¹⁹ Die meisten PRSP sind allerdings wenig partizipativ zustande gekommen (vgl. BMZ, Querschnittsauswertung der Evaluierung „Deutsche Beteiligung an PRS-Prozessen“, Bonn 2003).

¹⁰ Nach dem Partizipationskonzept des BMZ soll die Bevölkerungsbeteiligung auch dazu führen, dass die Menschen verstärkt ihre Rechte reklamieren und wahrnehmen können (= Empowerment) sowie in letzter Konsequenz auch an der Ressourcenverteilung teilhaben.

anlagen, weil es keine Trägeralternative gibt. Es geht darum, nach der Finanzierung der Neuerrichtung (oder Wiederherstellung) eines Wassersystems durch externe Geber dessen Betrieb einschließlich der laufenden Wartung und Reparaturen langfristig durch kostendeckende Einnahmen sicherzustellen. Diese werden dabei in der Regel durch Nutzergebühren aufgebracht.

Bei Hausanschlüssen kann ein Pauschalbetrag vorgesehen werden oder, wenn möglich, ein Fixpreis je Kubikmeter. Wo die Bevölkerung zu arm ist, um die Kosten für den Hausanschluss bezahlen zu können, werden zentrale Verteilerstellen eingeplant. Solche Zapfstellen werden öffentlich zugänglich an den Straßen errichtet. Um die Wassergebühren einzutreiben zu können und den pfleglichen Umgang mit den Wasserhähnen zu garantieren, betraut man zumeist Verwalter oder Verwalterinnen mit dem Management der einzelnen Zapfstellen. Diese kassieren üblicherweise an Ort und Stelle je gefülltes Gefäß einen einheitlichen Geldbetrag. Oft ist das Wasser an solchen Zapfstellen wegen des erheblichen Verteilungsaufwandes pro Kubikmeter allerdings teurer als das komfortabel gelieferte Wasser von Hausanschlüssen, obwohl die Menschen (fast immer Frauen und Mädchen) jeden Liter von der Zapfstelle auf dem Kopf nach Hause tragen müssen.

Die meisten dieser Trinkwassersysteme funktionieren erstaunlich gut. Interne und externe Evaluierungen, zuletzt auch eine Studie des Verfassers im Auftrag des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik,¹¹ bescheinigen gerade der deutschen EZ eine hohe Erfolgsquote. Jahre nach Abschluss der Vorhaben sind die meisten geförderten Wassereinrichtungen in betriebsfähigem Zustand und liefern Trinkwasser von überwiegend guter Qualität. Allerdings wurde im Rahmen von Wirkungsanalysen ebenfalls festgestellt, dass nicht immer die gesamte Bevölkerung das Wasser der neuen Systeme nutzt, sondern sich auch weiterhin anderer, zum Teil gesundheitlich sehr bedenklicher Quellen bedient. Wurde noch vor einer Generation häufig das Argument vorgebracht, Wasser aus traditionellen Brunnen schmecke „süßer“ oder sei „gesünder“, so ist sich die große Mehrheit der Nutzerinnen der alternativen Wasserquellen heute

fast überall der Tatsache bewusst, dass das Wasser der Projektssysteme gesünder ist als ihr eigenes. Jedoch können viele arme Familien das Geld für das saubere Wasser schlichtweg nicht aufbringen.

Ein Haushalt mit zehn Personen hat im ländlichen Afrika oft weniger als 300 Euro im Jahr an Bargeld zur Verfügung. Häufig beträgt der Preis für einen Kubikmeter Wasser rund 1,5 Euro. Bei durchschnittlich 20 Liter Verbrauch pro Person und Tag sind dies neun Euro im Monat oder 108 Euro im Jahr, mehr als ein Drittel des verfügbaren Einkommens. Dabei sollte nach Vorstellungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) der Anteil des Einkommens, der für Trinkwasser ausgegeben wird, nicht mehr als fünf Prozent betragen. Selbst wenn die ärmere Bevölkerung nur ihr Trinkwasser aus den Systemen beziehen würde, also etwa fünf Liter am Tag, würde sich die Wasserrechnung noch auf 27 Euro oder neun Prozent des Einkommens belaufen. Jemand, der sich schon heute nicht hinreichend ernähren kann, müsste jede zusätzliche finanzielle Belastung mit einem weiteren Verzicht auf Nahrung oder Nahrungsqualität ausgleichen. Hinzu kommt die bereits erwähnte Tatsache, dass wegen der wachsenden Unfähigkeit zahlreicher Staaten, ihren Bürgern selbst so einfache Grunddienste wie Basisbildung und -gesundheitsversorgung bereitzustellen, heute auch Schulen und Gesundheitszentren unter erheblicher Kostenbeteiligung der Bevölkerung errichtet und betrieben werden müssen.¹² Dadurch werden vor allem die armen Menschen auf dem Land gleich mehrfach zusätzlich belastet, ohne dass sich an den niedrigen Einkommen etwas ändert.

Lösungsmöglichkeiten

Auch wenn die Forderung nach einem dauerhaften Engagement internationaler Geber beim Betrieb unter anderem von Wasserversorgungssystemen bisher noch wenig Unterstützung bekommt, muss sich eine armutsorientierte EZ Gedanken darüber machen, wie

¹¹ Vgl. F. Bliss (Anm. 3).

¹² So gibt es in einer Präfektur des Tschad heute von insgesamt 39 Schulen bereits 20 private, vollständig von der Dorfbevölkerung zu unterhaltende Einrichtungen, bei denen selbst die Lehrer ihr Gehalt von den fast durchweg armen bis sehr armen Familien erhalten. Vgl. Frank Bliss, Armutsbekämpfung, die noch ärmer macht, in: Entwicklung und Zusammenarbeit (E&Z), (2005) 12, S. 466–468.

sauberes Trinkwasser auch und gerade für Arme und sehr Arme zugänglich gemacht werden kann – und zwar ohne negative Folgen für die betreffenden Familien. Der gelegentlich vorgetragene Hinweis, die extrem Armen könnten mit den Mitteln der EZ nicht erreicht werden, wäre die Bankrotterklärung eines ganzen Politikbereiches. Die Ärmeren und nicht die Bessergestellten sind die erklärte Zielgruppe der deutschen EZ wie auch der Entwicklungspolitik der meisten anderen Geber. Jedoch wird zwischen den entsprechenden Leistungen noch zu wenig differenziert.

Welche Lösungen sind praktikabel? Die in Osteuropa zwar niedrige, überall aber existente staatliche Sozialhilfe für besonders arme Familien entfällt in vielen afrikanischen Ländern als ernsthafte Option für die Übernahme von Wasserkosten angesichts der oft extrem schlechten Regierungsführung. Hier würde von bereitgestellten Fördergeldern häufig nichts bei der Bevölkerung ankommen. Um dennoch den berechtigten Gesichtspunkten der ökonomischen und technischen Nachhaltigkeit gerecht zu werden, also den Betrieb und Unterhalt von preiswerten Handpumpen oder von teureren zentralen Wassersystemen auf Dauer zu sichern, sollten zumindest die folgenden drei Optionen untersucht werden.

Erstens: Die Quersubventionierung von Wasser aus verschiedenen Systemen bzw. Installationen mit unterschiedlichem Technikniveau. Wo ein Versorger verschiedene Trinkwassersysteme mit unterschiedlicher Klientel betreibt, ist es möglich, gestaffelte Tarife einzuführen. Aus dem Betrieb städtischer Systeme erwirtschaftete Gewinne könnten zum Beispiel die ländlichen Systeme subventionieren. Wer Wasser innerhalb ein und desselben Systems per Leitung ins Haus bekommt, kann mehr für den Kubikmeter zahlen als jene, die ihr Wasser von öffentlichen Zapfstellen auf dem Kopf nach Hause tragen müssen. Ein Problem könnte bei diesem Ansatz sein, dass es zu wenige wohlhabende Eigentümer von Hausanschlüssen in einem Versorgungssystem gibt.

Zweitens: Die Gewährung von „Einstiegs-tarifen“ (life line tariffs) für eine minimale Wassermenge. Um nicht das gesamte Wasser eines Versorgungstyps subventionieren zu müssen, kann auch nur ein Minimum an Wasser, zum Beispiel 10 Liter pro Person und Tag, besonders billig abgegeben werden. Dies

ist an Zapfstellen kaum zu kontrollieren, wäre aber bei Hausleitungen mit Wasserzählern möglich. Das Argument der von der ärmeren Bevölkerung nicht zu bezahlenden Anschlusskosten wiegt hier natürlich schwer. Aber ist es unvorstellbar, dass ein Projekt, das 25 000 Euro für einen Brunnen mit Handpumpe ausgibt, nicht auch bei 250 000 Euro Gesamtkosten jeweils 100 Euro Anschlusskosten für 250 Familien aufbringen kann?

Drittens: Der afrikanische Staat beteiligt sich an den Kosten der Trinkwasserversorgung, was eigentlich selbstverständlich sein sollte. Das setzt eine Entwicklungsorientierung und ein Minimum an guter Regierungsführung voraus, damit das Geld auch bei den Wasserdienstleistern ankommt. Gründe, die häufig gegen eine staatliche Subvention von Basisdiensten angeführt werden („fördert Anspruchshaltung“, „lähmt Eigeninitiative“ usw.), sind aufgrund vorliegender negativer Erfahrungen sicher ernst zu nehmen. Aber es ist unehrlich, wenn jene Länder sie vortragen, die jedes Jahr Milliarden Euro nicht nur in die Subventionierung von staatlichen Sozialleistungen im eigenen Land investieren, sondern auch in die Unterstützung sehr leistungs- und ertragsstarker privater Firmen. Unlogisch ist auch, wenn dieselben Geber gleichzeitig ohne Zögern die Infrastruktur für die besser Verdienenden in den Entwicklungsländern finanzieren und deren Unterhalt durch den Staat fordern (z. B. Schnellstraßen, Fernbahnen, Flughäfen, Stromversorgung).¹³

Eine in der staatlichen EZ bisher noch verfehlte, letztlich aber für das Erreichen der Millennium Development Goals zwingend notwendige Lösung könnte darin bestehen, dass die internationale Gebergemeinschaft ihre Verantwortung nicht mit Fertigstellung eines Trinkwassersystems beendet, sondern sich langfristig in einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit der Bevölkerung engagiert und an den Betriebskosten beteiligt.

¹³ Auch die aufgezählte Infrastruktur kann je nach Situation in einem Land entwicklungsfördernd sein, nur wird erstaunlicherweise die direkte finanzielle Belastung der Nutznießer fast immer nur für die Basisdienste Bildung, Gesundheitsfürsorge und Trinkwasser gefordert, nicht aber für die tendenziell nur von den Wohlhabenden genutzten Leistungen.

Cord Jakobeit

Fünf Jahre NEPAD

Die „New Partnership for Africa’s Development“ (NEPAD) wurde am 23. Oktober 2001 von 15 afrikanischen Staats- und Regierungschefs in Abuja, der Hauptstadt Nigerias, ins Leben gerufen.¹ Mit dieser Reforminitiative, der inzwischen alle 53 Staaten der Afrikanischen Union (AU) angehören,² ist auch in Afrika „ein Paradigmenwechsel“³ vollzogen worden. Statt wie noch in den 1980er Jahren die Staaten des Westens mit

Vorwürfen und Anschuldigungen wegen der Sklaverei und der kolonialen Ausbeutung vergangener Jahrhunderte anzuprangern, um daraus Forderungen für Schuldenerlass und deutliche Steigerungen bei Entwicklungshilfe sowie Technologietransfers abzuleiten,

steht NEPAD für das erste afrikanische Wirtschaftsstrategiedokument, das die Problem diagnose des Westens für Afrikas Misere teilt. Das Bekenntnis zur Eigenverantwortung der afrikanischen Staats- und Regierungschefs kann als das zentrale Element von NEPAD gelten. Die Staatslenker akzeptieren Ziele wie Transparenz, Rechenschaftspflicht, Rechtsstaatlichkeit, die Stärkung autonomer Institutionen, die stärkere Einbindung in die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, die Priorität der Armutsbekämpfung, die Notwendigkeit von friedensschaffenden und -sichernden bzw. konfliktpräventiven Maßnahmen sowie die Bedeutung der Einhaltung zentraler Kriterien einer guten Regierungsführung.⁴ In Begrifflichkeit und Intention bekennt sich NEPAD damit zum entwicklungspolitischen Diskurs über Afrika, wie er seit Ende der Ost-West-Konfrontation in den internationalen Finanzinstitutionen und in der Gebergemeinschaft dominiert.⁵

Die Ursprünge von NEPAD gehen auf den damaligen südafrikanischen Vizepräsidenten Thabo Mbeki zurück, der als designierter Nachfolger von Nelson Mandela Mitte der neunziger Jahre nach einer eigenen Vision für die Zukunft seines Landes wie für die des Kontinents suchte. Er fand diese Vision in dem Leitbegriff von der „afrikanischen Renaissance“, die er seit 1996 beharrlich in den Mittelpunkt seiner Reden und offiziellen Äußerungen stellte.⁶ Auch außenpolitisch machte sich Mbeki seit Mitte 1999 als Präsident Südafrikas daran, nach Verbündeten und Befürwortern seines Erneuerungsprogramms zu suchen. Mit vier weiteren „Schwergewichten“ der afrikanischen Politik – zunächst mit den Staatspräsidenten von Nigeria (Olusegun Obasanjo) und Algerien (Abdelasis Bouteflika), dann auch mit Unterstützung von Ägypten (Hosni Mubarak) und aus dem Senegal (Abdoulaye Wade) – legte Thabo Mbeki Anfang 2001 den ersten Entwurf eines Strategiedokuments für die weitere Entwicklung des Kontinents, das „Millennium African Renaissance Programme“ (MAP) vor. Nach intensiven Konsultationen und der Integration weiterer programmatischer Entwürfe entstand daraus schließlich im Oktober 2001 die afrikanische Reforminitiative NEPAD, die auf einem Gründungsdokument beruht und inzwischen über ein Sekretariat mit 130 Mitarbeitern in Südafrika verfügt.

Mit seinen Bemühungen um ein innerafrikanisches Programm zur Erneuerung des Kontinents stieß Mbeki bereits im Jahr 2000 beim Gipfeltreffen der acht wichtigen Industrieländer (G8) in Japan auf offene Ohren. Die hohe Zahl innerstaatlicher Konflikte, die

¹ Vgl. www.nepad.org (2. 6. 2006).

² Wie bei der AU gehören alle afrikanischen Staaten mit der Ausnahme Marokkos der NEPAD an. Marokko ist wegen des ungelösten Konflikts um die Westsahara ausgeschlossen.

³ Konrad Melchers, Die Neue Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas (NEPAD), in: *entwicklung & ländlicher raum*, (2005) 1, S. 7

⁴ Vgl. zu den Zielen im Gründungsdokument der NEPAD vom Oktober 2001 www.nepad.org/2005/files/documents/inbrief.pdf (1. 6. 2006).

⁵ Vgl. Rainer Tetzlaff/Cord Jakobeit, *Das nachkoloniale Afrika. Politik – Wirtschaft – Gesellschaft*, Wiesbaden 2005, S. 208.

⁶ Vgl. Cord Jakobeit, *Afrikanische Diskussionen zur Entwicklung des Kontinents – das Beispiel ‚African Renaissance‘*, in: *Journal für Entwicklungspolitik*, (2000) 2, S. 149–160.

Cord Jakobeit
Dr. rer. pol., MPA (Harvard University), geb. 1958; Professor für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Internationale Politik, Department Sozialwissenschaften, Universität Hamburg, Allende-Platz 1, 20146 Hamburg.
cord.jakobeit@uni-hamburg.de

HIV/Aids-Pandemie, steigende Flüchtlingszahlen, Staatsverfall und Staatszerfall, die Zunahme der Massenarmut und die unverkennbare Abkoppelung des Kontinents von den dynamischen Globalisierungsprozessen der Weltwirtschaft waren den Staats- und Regierungschefs westlicher Länder nicht entgangen. Nachdem sich die Zusammenführung der diversen afrikanischen Programmentwürfe abzuzeichnen begann, beschloss der G8-Gipfel in Genua 2001 die Einsetzung von Afrika-Beauftragten, die dem G8-Gipfel in Kanada im folgenden Jahr einen G8-Afrika-Aktionsplan vorlegten. Dieser Aktionsplan griff die Themen von NEPAD auf, machte die Unterstützung durch die G8-Staaten aber indirekt von der Akzeptanz stärkerer Mechanismen der Überwachung und Selbstkontrolle abhängig. Der „African Peer Review Mechanism“ (APRM),¹⁷ der 2003 als Teil von NEPAD verabschiedet wurde, gilt seither als der innovativste Bestandteil der afrikanischen Reforminitiative, auch wenn die Verabschiedung dieses „afrikanischen RegierungstüV“¹⁸ nicht problemlos über die Bühne ging. Zahlreiche Staaten der Afrikanischen Union (AU), die 2002 die Nachfolge der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) angetreten hatte, verwahrten sich gegen diese weitere Form der indirekten Konditionalität durch die westlichen Geber. Der Kompromiss bestand letztlich darin, dass NEPAD offiziell zur AU-Initiative erklärt wurde, die Teilnahme an den Überprüfungen durch andere Mitglieder (peer reviews) aber auf freiwilliger Basis erfolgen sollte.

Gleichwohl setzten die G8-Staaten den Dialog und die Unterstützung von NEPAD fort. So verabschiedete der G8-Gipfel 2003 in Frankreich eine Initiative zum Ausbau der Fähigkeiten Afrikas zur Konfliktprävention und -bewältigung, u. a. mittels der Förderung von Kapazitätsbildung sowie von Trainings- und Ausbildungsstätten für afrikanische Friedenstruppen. Auch der G8-Gipfel in Schottland 2005 widmete sich in einem Schwerpunkt erneut den Problemen des Kontinents und wiederholte das Bekenntnis zum Errei-

¹⁷ Vgl. etwa das Basisdokument zum APRM www.nepad.org/2005/files/documents/49.pdf (4. 6. 2006).

¹⁸ Vgl. zu dieser Formulierung Volker Weyel, Ghana wieder erster. Gegenseitige Evaluierung der afrikanischen Staaten, in: *eins Entwicklungspolitik*, (2006) 10, S. 33–37.

chen der Millenniumsziele, um auch in Afrika bis 2015 eine Halbierung der Armut zu erreichen. Zweifellos hat NEPAD dazu beigetragen, das Interesse und die Aufmerksamkeit für die (Fehl-)Entwicklungen Afrikas zu schärfen und gleichzeitig neue Perspektiven zu eröffnen.

Erfahrungen mit der Selbstüberwachung

Ziel des „African Peer Review Mechanism“ ist es, Regierungen durch Regierungen anderer afrikanischer Staaten unter sanften Druck zu setzen, die im Rahmen von NEPAD festgesetzten Standards und Ziele, insbesondere die Kriterien einer „guten Regierungsführung“, auch einzuhalten.¹⁹ Zwar gibt es wie bei den Überprüfungen einzelner Politikfelder im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) keine harte Bestrafung bei Zuwiderhandlung. Dennoch kann der APRM das Verletzen der gemeinsam vereinbarten Normen und Prinzipien öffentlich machen und die betreffende Regierung notfalls an den Pranger stellen („naming and shaming“). Der Vorteil dieses Verfahrens besteht darin, dass die Staaten, die sich freiwillig zur Mitarbeit bekannt haben, mit größerer Wahrscheinlichkeit die Forderungen und Empfehlungen ihrer afrikanischen Kollegen befolgen werden als die oktroyierten Maßgaben von IWF, Weltbank, EU oder den bilateralen Gebern. Die Konditionen werden nicht einseitig von außen festgelegt, sondern gemeinsam erarbeitet. Im positiven Sinne geht es mithin nicht um einen Sanktions-, sondern um einen Korrekturmechanismus, der nicht auf die Abstrafung von Regierungen zielt, „sondern auf Hilfe, um Fehlverhalten zu korrigieren“¹⁰.

Ob diese Zielsetzung auch erreicht werden kann, lässt sich noch nicht beurteilen. Zweifel erscheinen zumindest angebracht. Dass die ursprünglich vereinbarten Zeitpläne für Beginn und Verlauf des Prozesses nicht einge-

¹⁹ Vgl. Harald Heubaum, Making the African Peer Review Mechanism (APRM) Work. A rough road ahead for NEPAD's key component, Stiftung Wissenschaft und Politik Working Paper FG 6/05, December, Berlin 2005.

¹⁰ Vasu Gounden/Senzo Ngubane, Afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme: NEPAD und die afrikanische Renaissance, in: Rolf Hofmeier/Andreas Mehler (Hrsg.), *Afrika Jahrbuch 2001*, Opladen 2002, S. 44.

halten werden konnten, finanzielle und administrative Ressourcen für die Durchführung fehlen oder knapp sind und die Transparenz des Prozesses verbesserungsfähig erscheint, gehört zu den wohl unvermeidlichen Startproblemen einer solchen Initiative in Afrika. Immerhin beteiligen sich am APRM inzwischen 25 der insgesamt 53 NEPAD-Mitgliedsstaaten (Stand vom Frühjahr 2006). Ghana und Ruanda, deren Überprüfungen im Mai 2004 begonnen wurden, haben als erste Staaten den vierstufigen Prüfungsprozess abgeschlossen. Die betreffenden Länderberichte sollen demnächst veröffentlicht werden. Sie werden jedoch voraussichtlich keine großen Überraschungen enthalten: Der Reformmusterschüler Ghana wird vermutlich wegen seiner überbordenden Bürokratie und Ruanda wegen des Mangels an Verwaltungskapazität auf milde Weise kritisiert werden.¹¹ Als Nächstes wird dann vermutlich der Länderbericht über Kenia veröffentlicht werden; auch die Selbstüberwachungsprozesse in Südafrika, Mauritius und Nigeria sind vergleichsweise weit fortgeschritten. Dagegen steht der APRM für die Mitgliedsstaaten Sudan und Angola noch am Anfang, während es die eigentlichen Problemfälle, wie z. B. Simbabwe, DR Kongo oder Elfenbeinküste, vorgezogen haben, sich dem APRM gar nicht erst anzuschließen.

Letztlich wird die Entscheidung über Erfolg oder Scheitern des APRM davon abhängen, ob alle Staaten des Kontinents APRM beitreten und wie die Regierungen und Zivilgesellschaften, die bisher erst in Ansätzen in den Selbstüberwachungsprozess einbezogen worden sind, auf die Kritik bzw. die Empfehlungen reagieren werden.¹² Der APRM wird mit Unterstützung des Westens erst dann zu einer echten Erfolgsgeschichte werden, wenn es gelingt, die groben Verstöße und eigentlichen Problemfälle nicht nur offen zu benennen, sondern durch ein geschlossenes Vorgehen aller anderen Staaten des Kontinents auch zu beseitigen. Den Prozess jedoch von Beginn an als Farce zu verurteilen, verkennt die Chancen, die der APRM bietet, um die

ramponierte Glaubwürdigkeit und mangelnde Entwicklungsorientierung der politischen Eliten Afrikas von innen heraus zu thematisieren und offen zu kritisieren.¹³

Ökonomische Zwischenbilanz

Stein des Anstoßes in der ökonomischen Debatte über NEPAD war von Beginn an eine Zahl, die bereits im Gründungsdokument auftaucht.¹⁴ Ganz in der Tradition früherer afrikanischer Wirtschaftsstrategiedokumente wird auf eine finanzielle Ressourcenlücke in Höhe von 64 Mrd. US-Dollar verwiesen, die es zu schließen gelte, um die weitere ökonomische Abkoppelung des Kontinents zu stoppen und umzukehren. Zwar wird im Gründungsdokument auch deutlich, dass diese Lücke nicht allein durch die Ausweitung der Mittel der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) zu schließen ist, sondern die Mobilisierung des endogenen Sparpotenzials wie die Ausweitung der ausländischen Direktinvestitionen von zentraler Bedeutung sind, aber dennoch war damit das Misstrauen geweckt. NEPAD – so die Befürchtung – sei nichts anderes als die Wiederholung des bekannten afrikanischen Rufs nach mehr Entwicklungshilfe, nur mit dem Unterschied, dass man sich inzwischen an die Leitbegriffe des herrschenden entwicklungspolitischen Diskurses geschickt angepasst habe.¹⁵

Tatsächlich haben die ominösen 64 Mrd. US-Dollar einen anderen Hintergrund: Einmal handelt es sich dabei um ein Zugeständnis von Thabo Mbeki an den „Omega-Plan“ des senegalesischen Präsidenten Abdoulaye Wade, der weit offener als die programmatischen Vorstellungen von Mbeki die großen Lücken in der afrikanischen Infrastruktur benennt und neue und zusätzliche ODA einfordert. Dass die Zahl im NEPAD-Gründungsdokument auftaucht, ist auch darauf zurückzuführen, dass NEPAD alle damals kursierenden afrikanischen Programmentwürfe berücksichtigen musste. Unabhängig von diesen Querelen ist es kein Geheimnis, dass der schlechte Zustand der Infrastruktur, unsichere Transportwege und hohe Transportkosten die Entfaltung

¹¹ Vgl. Sven Grimm/Prince Mashele, *The African Peer Review Mechanism – How Far so Far?*, DIE Briefing Paper 2, Bonn 2006.

¹² Vgl. Tom Amadou Seck, *Eine wenig hilfreiche Partnerschaft für Afrikas Entwicklung*, in: *Le Monde Diplomatique* vom 12. 11. 2004.

¹³ Vgl. Ian Taylor, *Can NEPAD Succeed Without Prior Political Reform?* Danish Institute for International Studies Working Paper 23, Copenhagen 2005.

¹⁴ Vgl. NEPAD (Anm. 4).

¹⁵ Vgl. K. Melchers (Anm. 3), S. 8 f.

wirtschaftlicher Produktivkräfte in Afrika massiv behindern.¹⁶

Der andere Grund ist dagegen vorwiegend rechnerischer Natur. Während die südost- und ostasiatischen Schwellenländer über lange Zeiträume eine Investitionsquote von über 30 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aufrechterhalten konnten, lagen die vergleichbaren Quoten für Afrika südlich der Sahara zuletzt unter 20 Prozent. Das Wachstum des BIP betrug im Durchschnitt der Jahre 1960 bis 2000 zudem nur zwei Prozent pro Jahr, weit unter den ca. vier bis fünf Prozent, die notwendig wären, um das gegenwärtige Armutsniveau zu halten, bzw. noch weiter unter der Marke des jährlichen Wachstums des BIP von sieben Prozent, das pro Jahr bis 2015 benötigt würde, um die Millenniumsziele zu erreichen.¹⁷ Unterstellt man die für Afrika niedrige Kapital-Output-Relation, wäre eine rechnerische Lücke von ca. zehn Prozent des BIP zu schließen, um dauerhaft Wachstumsraten von sieben Prozent zu erreichen. Diese Lücke entsprach auf der Grundlage der Zahlen von 2001 einer Größenordnung von 64 Mrd. US-Dollar.

Wird eine vorläufige Bilanz der ökonomischen Aspekte von NEPAD gezogen, so erweist sich der Streit um die Interpretation der 64 Mrd. US-Dollar im Gründungsdokument eher als nachrangig. Zwar gibt es inzwischen spezielle Investitionsprogramme im Rahmen von NEPAD – z. B. für regionale und kontinentweite Infrastrukturmaßnahmen über einen längeren Zeitraum mit einem Volumen von acht Mrd. US-Dollar oder über ein „Comprehensive Africa Agricultural Development Programme“ (CAADP), das die Weltbank mit 500 Mio. US-Dollar unterstützt –, aber die Weichenstellungen für die ökonomische Entwicklung des Kontinents werden andernorts vorgenommen. Das zuletzt robuste weltwirtschaftliche Wachstum hat zu einer steigenden Nachfrage und höheren Preisen für afrikanisches Öl und andere mineralische Rohstoffe geführt. Insbesondere die verstärkte Nachfrage aus den asiatischen Regionalmächten China und Indien hat zu einer Diversifizierung der

afrikanischen Exportziele geführt und neue ausländische Direktinvestitionen generiert, die jedoch wie in der Vergangenheit in erster Linie in die Erschließung der afrikanischen Rohstoffreserven fließen.

Auch die Hoffnungen, die öffentliche Entwicklungshilfe für Afrika nach den Tiefständen von Mitte der neunziger Jahre wieder signifikant anzuheben, wobei NEPAD in Verbindung mit den Millenniumszielen zumindest als Katalysator fungieren sollte, haben sich nur bedingt erfüllt. Die jüngste Zwischenbilanz der Weltbank über die Verwirklichung der Millenniumsziele zeigt schonungslos auf, dass in Afrika südlich der Sahara bisher kein bzw. nur ein sehr geringer Fortschritt zu verzeichnen ist und 44 Prozent der Bevölkerung weiter als extrem arm gelten müssen.¹⁸ Setzen sich die Trends der Vergangenheit fort, wird Afrika diese Ziele frühestens Mitte des 22. Jahrhunderts erreichen.

Was die öffentliche Entwicklungshilfe betrifft, so ist zwar mit den neuen Zusagen der OECD-Staaten und der Selbstverpflichtung der EU, den Anteil der ODA bis 2015 auf 0,7 Prozent des BIP anzuheben, inzwischen wieder ein markanter Anstieg zu verzeichnen, aber das Niveau von Anfang der neunziger Jahre ist noch nicht wieder erreicht worden.¹⁹ Zu fragen bleibt grundsätzlich, ob mehr Hilfe auch mehr hilft.²⁰ Zudem ist der Zuwachs überwiegend auf Schuldentreibungen für Länder wie den Irak oder Afghanistan zurückzuführen. Wenn die Ausgaben für die Unterbringung und Versorgung von zusätzlichen Flüchtlingen aus Afrika oder die Aufwendungen für die Ausbildung ausländischer Studierender an Europas Universitäten in die Berechnung der ODA-Quote einfließen, dann darf es nicht verwundern, dass andere Faktoren als die Armutszurückführung den großen Teil der ODA-Zahlungen bestimmen.²¹

¹⁸ Vgl. The World Bank, Global Monitoring Report 2006. Strengthening Mutual Accountability: Aid, Trade and Governance, Washington, D.C. 2006.

¹⁹ Die ODA-Zahlungen wurden von 80 Mrd. US-Dollar im Jahr 2004 auf 106 Mrd. US-Dollar 2005 gesteigert.

²⁰ Vgl. William Easterly, *The White Man's Burden. Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and so Little Good*, New York 2006.

²¹ Vgl. Oxfam International. EU countries exposed for misleading claims, press release, 3. 4. 2006, http://www.oxfam.org/en/news/pressreleases2006/pr060403_eu (14. 6. 2006).

¹⁶ Vgl. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *African Economic Outlook 2005/06*, Paris 2006.

¹⁷ Vgl. The World Bank, *Can Africa Claim the 21st Century?*, Washington, D.C. 2000.

Fazit und Perspektiven

Fünf Jahre nach dem Inkrafttreten der NEPAD-Initiative fallen die politischen und ökonomischen Bilanzierungsversuche notgedrungen unvollständig aus. Der APRM steckt noch in den Kinderschuhen und muss sein Potenzial erst noch unter Beweis stellen. Die am stärksten betroffenen Länder haben sich dem Prozess der Selbstüberwachung bisher entzogen. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wurden von NEPAD allenfalls am Rande mit beeinflusst, ohne dass bisher eine signifikante Verbesserung der tiefgreifenden Probleme des Kontinents zu verzeichnen wäre. NEPAD ist daher eher als ein mögliches Hoffnungszeichen denn als tatsächliche Erfolgsgeschichte zu deuten. Jubelchöre sind ebenso wenig angebracht wie Frontalkritik.

NEPAD stellt den selbstkritischen, aber auch selbstbewussten Versuch afrikanischer Staats- und Regierungschefs dar, sich den Globalisierungsprozessen zu öffnen und sich in erster Linie auf das endogene Entwicklungspotenzial und einen strukturierten Kontroll- und Selbstreinigungsprozess zu besinnen. Im Umfeld der Verkündung der Millenniumsziele und der Ereignisse vom 11. September 2001 hat NEPAD mit dazu beigetragen, der weiteren Marginalisierung Afrikas entgegenzuwirken.

Die Herausforderungen für NEPAD werden in den nächsten Jahren darin bestehen, den Vorwurf des „Elitenprojekts“ weiter zu entkräften und die afrikanische Zivilgesellschaft umfassend in die Selbstüberwachung und die Beobachtung der politischen wie der sozio-ökonomischen Parameter einzubeziehen. Bisher sind noch zu viele afrikanische Staats- und Regierungschefs den nachhaltigen Beweis schuldig geblieben, dass Armutsbekämpfung und Entwicklungsorientierung ohne das Beachten aller Ziele einer guten Regierungsführung wirklich erreicht werden können. Der Westen bleibt aufgefordert, Afrika auf seinem schwierigen Weg weiter zu begleiten.

Volker Matthies

Konfliktlagen am Horn von Afrika

Bei der Region Horn von Afrika (mit den Vielvölkerstaaten Äthiopien und Eritrea, dem zerfallenen Staat Somalia und dem Kleinstaat Djibouti) handelt es sich unverkennbar um einen chronischen Krisenherd.¹ Die dominanten Konfliktlagen in der Region manifestieren sich in anhaltenden Gewaltkonflikten in Teilen Somalias sowie in dem ungelösten Grenzstreit zwischen Äthiopien und Eritrea. Aus sicherheitspolitischer Sicht ist die Region seit einigen Jahren auch in den globalen Kampf gegen den transnationalen Terrorismus einbezogen worden. Der Friedens- und Konfliktforschung gilt die Region und namentlich Somalia als spektakuläres Beispiel für „Staatszerfall“ und „neue“ Kriege. In entwicklungspolitischer Perspektive stellt das Horn von Afrika schon seit langem ein „Armenhaus“ dar, das immer wieder von katastrophalen Hungersnöten heimgesucht wird.

Das Horn von Afrika kann sowohl historisch als auch gegenwärtig als eine der kriegsträchtigen Regionen Afrikas gelten.² Im postkolonialen Afrika war die Region Schauplatz von zwei der intensivsten zwischenstaatlichen Kriege: des Ogadenkriegs zwischen Äthiopien und Somalia (1977/78) sowie des Kriegs zwischen Äthiopien und Eritrea (1998–2000). Hinzu kam mit dem „Dreißigjährigen Krieg“ um die Unabhängigkeit Eritreas (1961–1991) – zeitweise (ab 1975) begleitet von den Tigray- und Oromo-Kriegen – einer der längsten Bürger- und Separationskriege in Afrika, gefolgt von dem bis heute

Volker Matthies

Dr.; geb.1945; Honorarprofessor
am Institut für Politische
Wissenschaft der Universität
Hamburg.
volkermatthies@t-online.de

¹ Vgl. Walter Feichtinger/Gerald Hainzl (Hrsg.), *Krisenherd Nordostafrika. Internationale oder afrikanische Verantwortung?*, Baden-Baden 2005.

² Vgl. Volker Matthies, *Kriege am Horn von Afrika. Historischer Befund und friedenswissenschaftliche Analyse*, Berlin 2005.

anhaltenden kriegerischen Staatszerfall Somalias. Der im Jahre 1991 siegreich beendete Eritrea-Krieg sowie der seit 1988 einsetzende Bürgerkrieg und Staatszerfall in Somalia brachten zudem fundamentale politisch-territoriale Veränderungen mit sich: die Formierung des neuen, international anerkannten Staates Eritrea sowie die Konstituierung des faktisch unabhängigen staatsähnlichen Gebildes Somaliland.

Seit jeher war das Horn von Afrika auf Grund seiner exponierten geopolitischen Lage gegenüber der Arabischen Halbinsel, am Roten Meer und am nordwestlichen Indischen Ozean auch für raumfremde Mächte von großem Interesse. Dies galt insbesondere für die Zeit seit der Eröffnung des Suezkanals im Jahre 1869. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das Horn zu einem Hauptschauplatz des „Kalten Krieges“ auf dem afrikanischen Kontinent. Neuerdings gilt im Kontext des transnationalen Terrorismus das Horn wiederum als ein „Hot Spot“ der Weltpolitik.¹³ Das staatenlose Somalia geriet in das Visier der Anti-Terror-Koalition unter Führung der USA, die eng mit Äthiopien kooperierten. Der Kleinstaat Djibouti wurde zum Zentrum eines regionalen See- und Luftüberwachungssystems sowie zur militärischen Basis von Einheiten der internationalen Anti-Terror-Koalition, darunter auch der deutschen Marine.

Somalia: Kein Ende der Gewaltkonflikte?

Wesentliche Ursache des Bürgerkriegs und Staatszerfalls in Somalia war das exklusive Herrschaftssystem des Ex-Präsidenten Siad Barre sowie dessen machtpolitische Instrumentalisierung des Clanwesens.¹⁴ Das Ausmaß an zentralstaatlicher Repression und Ressourcenplünderung durch das zunächst vom Osten (UdSSR), dann vom Westen (USA) mit Geld und Waffen gepöppelte Regime trug in hohem Grade zur Zerrüttung des Gemeinwesens und zum Niedergang der Wirtschaft bei. Nach der Niederlage Somalias im Ogadenkrieg gegen Äthiopien (1977/78) waren die Autorität und Legitimation des Regimes vollends erschüttert.

¹³ Eva-Maria Bruchhaus (Ed.), *Hot Spot Horn of Africa. Between Integration and Disintegration*, Münster 2004.

¹⁴ Vgl. Rainer Tetzlaff/Cord Jakobeit, *Das neokoloniale Afrika. Politik-Wirtschaft-Gesellschaft*, Wiesbaden 2005, S. 128 ff.

Bewaffnete Oppositionsgruppen formierten sich, und im Jahre 1988 brach im (ehemals britischen) Nordwesten des Landes der Bürgerkrieg offen aus, der sich nachfolgend auf das ganze Land ausweitete und mit der Flucht Barres aus Mogadishu im Januar 1991 seinen vorläufigen Höhepunkt fand.

Seit 1991 kam es im (ehemals italienischen) Süden Somalias zu vielfältigen Kleinkriegen rivalisierender bewaffneter Gruppen untereinander und gegen große Teile der Zivilbevölkerung. Zudem formierten sich ein „Kriegsherrentum“ und eine „Bürgerkriegs-Ökonomie“, die durch Kontrolle über die Infrastruktur (Straßen, Flug- und Seehäfen), durch Raub, Erpressung, Plünderung, Piraterie, den Handel mit Bananen, der Khat-Droge, mit Holzkohle sowie vor allem mit Waffen gekennzeichnet war und ist.¹⁵ In Ermangelung wertvoller Rohstoffe im Lande waren die somalischen „Kriegsherren“ zudem auf den Zufluss externer Ressourcen, die Nutzung weitgespannter Handels- und Finanznetzwerke und auf die Komplizenschaft mit auswärtigen Geschäftspartnern angewiesen. Die Mehrheit der Bevölkerung überlebte in diesen unsicheren Zeiten durch angepasste Formen der nomadischen Viehwirtschaft sowie vor allem durch Zuwendungen aus der somalischen Diaspora.¹⁶

Auf dem „entstaatlichten“ Territorium Somalias bildete sich eine dynamische Gemengelage von Zonen relativen Friedens und der Normalisierung des Alltagslebens einerseits und von Zonen anhaltender Gewalt und Unsicherheit andererseits heraus. Vorherrschender Trend war und ist die Konsolidierung und Kontrolle von Teilterritorien und staatsähnlichen Gebilden durch jeweils dominante Kriegsherren, Milizen, Clan-Allianzen und islamische Autoritäten. Im abgespalteten nordwestlichen „Somaliland“ kam es nach 1991 zu einer eigenständigen Rekonstruktion von Staatlichkeit. Im Nordosten formierte sich seit dem Jahre 1998 die autonome Region Puntland, die jedoch im Unterschied zu Somaliland keine eigenstaatliche Unabhängig-

¹⁵ Vgl. Sabrina Grosse-Kettler, *External actors in stateless Somalia. A war economy and its promoters*, Bonn International Center for Conversion (BICC), Bonn 2004.

¹⁶ Vgl. Peter D. Little, *Somalia. Economy without State*, Oxford 2003.

keit beansprucht, sondern sich als „Teil-Staat eines zukünftig aufzubauenden föderalen Somalias“ versteht.¹⁷

Zwischen 1992 und 1995 mischten sich die Vereinten Nationen und die USA in (Süd-)Somalia ein, um die kriegsbedingte Hungersnot abzumildern und eine Rekonstruktion von Staatlichkeit zu betreiben. Doch ist letzteres Vorhaben bekanntlich gescheitert.¹⁸ Wesentliche Gründe des wiederholten Scheiterns auch späterer Friedensbemühungen waren die Interessengegensätze unter den Somali selbst, divergierende Interessen von Regionalstaaten, die Bevorzugung bewaffneter Gruppen zu Lasten der somalischen Zivilgesellschaft sowie die anhaltende Fixierung auf die Rekonstruktion eines somalischen Gesamtstaates. Nach jahrelangen vergeblichen Anläufen gelang es (im Rahmen der „Inter-Governmental Authority on Development“/IGAD unter Führung Kenias) im Jahre 2004, eine neue somalische (Übergangs-)Regierung zu etablieren, die sich allerdings schon bald zerstritt und bislang schwer tut, in Somalia selbst und in der Hauptstadt Mogadishu Fuß zu fassen. Auf Sicht existiert in (Süd-) Somalia daher nur eine „nominelle“ gesamtstaatliche, nationale Regierung, die weder über ein Gewalt- und ein Steuermonopol noch über allseitige Akzeptanz und Legitimation auf dem Staatsgebiet der ehemaligen Republik Somalia verfügt. Gemäß der neuen Nationalcharta soll Somalia zwar ein föderaler Staat sein, doch bleibt unklar, wie sich das Verhältnis der neuen Regierung zu bereits bestehenden lokalen und regionalen Macht- und Verwaltungsstrukturen gestalten soll. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf das faktisch unabhängige Somaliland.¹⁹ Insgesamt stellte das bisherige Agieren der neuen Regierung, anstatt versöhnend und befriedend zu wirken,

¹⁷ Markus V. Höhne, Somalia – Ein Neubeginn? Entwicklungen und Perspektiven unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Nord-Somalia, in: W. Feichtinger/G. Hainzl (Anm. 1), S. 55 ff.

¹⁸ Vgl. Volker Matthies, Die UNO am Horn von Afrika: Die Missionen in Somalia (UNOSOM I, UNITAF, UNOSOM II) und in Äthiopien/Eritrea (UNMEE), in: Sabine von Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, Berlin u. a. 2003, S. 43 ff.

¹⁹ Vgl. International Crisis Group (ICG), Somaliland: Time for African Union Leadership, Africa Report No. 110, Brüssel, 23. 5. 2006.

eher „eine Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln“ dar.¹⁰

Die desolaten Verhältnisse in Somalia haben auch zu einem Erstarken islamischer Kräfte geführt, die in Teilen Südsomalias und der Hauptstadt Mogadishu zu elementarer Sicherheit beitragen und Wohlfahrtsleistungen für die Menschen erbringen. Die überwältigende Mehrheit der somalischen Bevölkerung und der islamischen Gruppierungen ist einem politisch moderaten Islam verpflichtet. Nur ein kleiner Teil (u. a. „Al Ittihad“ und neue „jihadistische“ Zellen) kann als politisch radikal islamistisch eingestuft und in Verbindung mit terroristischen Aktivitäten und Netzwerken gebracht werden. Seit 2003 gab es einen deutlichen Anstieg von Gewaltakten solcher Extremisten (Tötungen, Entführungen) und entsprechender Reaktionen rivalisierender somalischer Gewaltakteure mit Unterstützung der USA und Äthiopiens. Seit Oktober 2004 kann von einem „schmutzigen Krieg“ zwischen islamischen Extremisten und ihren Gegnern besonders in Mogadishu gesprochen werden, der sich 2005 intensivierte. Im Januar 2006 formierte sich eine Koalition von Kriegsherren als „Allianz für Frieden und Gegen-Terrorismus“ gegen die Milizen islamischer Sharia-Gerichte, die nachfolgend in Mogadishu in schwere Kämpfe verwickelt waren, in deren Gefolge Letztere die Kontrolle über die Stadt gewannen.

Trotz durchaus verständlicher westlicher Sorgen hinsichtlich einer Erstarkung des politischen Islam in Somalia ist dringend davor zu warnen, große Teile der islamischen Bevölkerung Somalias unter einen „terroristischen“ Generalverdacht zu stellen. Die beste Strategie zur Eindämmung realer und potenzieller terroristischer Gefahren in Somalia bleibt die Herstellung von Stabilität und Sicherheit, der Aufbau legitimer, inklusiver und effektiver administrativ-staatlicher Strukturen, die Förderung der Zivilgesellschaft und moderater islamischer Gruppen

¹⁰ Zu den aktuellen Entwicklungen in Somalia vgl. ICG, Somalia: Continuation of war by other means? Africa Report No. 88, Brüssel, 21. 12. 2004; Ulf Terlinden, FAST Early warning program, Update: Somalia, Semi-annual Risk Assessment, July 2005 to January 2006, Swisspeace, Bern 2006; Roland Marchal, Somalia, in: Andreas Mehler/Henning Melber/Klaas van Walraven (Eds.), Africa Yearbook 2005, Leiden–Boston 2006.

sowie vor allem die Verbesserung der Lebensverhältnisse für die Menschen im Lande.¹¹

Somaliland: „Insel des Friedens“?

Vergleichsweise friedlicher und konstruktiver verlief die Entwicklung im Nordwesten, der sich 1991 als de facto unabhängige „Republik Somaliland“ konstituierte. Damit wandelte sich der anfängliche Staatszerfallskrieg zu einem Staatsbildungskrieg. Denn der Zerfall des somalischen Staates erwies sich hier als „konstruktiver Staatszerfall“¹² im Sinne einer „Chance für neue Staatlichkeit“.¹³ Vor allem seit 1993 kam es in Somaliland unter Abstützung auf traditionelle Mechanismen der Konfliktschlichtung zu einer friedlichen Transformation der Konflikte, zur Bildung einer legitimierte Regierung und zum Aufbau relativ effektiver administrativ-staatlicher Strukturen. Dies erklärt sich im Vergleich zum Süden nicht zuletzt auch aus kolonialpolitischen Differenzen: „Im Norden blieben . . . traditionelle Ordnungsstrukturen bis heute relevant, während sie im Süden unterminiert wurden und ihre gegenwärtige Wirkungsmächtigkeit somit begrenzt ist“.¹⁴ Mit einer Serie von Friedens- und Versöhnungskonferenzen zwischen 1993 und 1997 gelang es, Konflikte einzudämmen und eine nationale Verfassung auf den Weg zu bringen. Ein Referendum vom Mai 2000 bestätigte mit überwältigender Mehrheit diese Verfassung, auf deren Grundlage im Dezember 2002 Regional- und im April 2003 Präsidentschaftswahlen abgehalten wurden. Im Herbst 2005 fanden die ersten Parlamentswahlen statt, die

¹¹ Zum Problem des politischen Islam und des Terrorismus in Somalia und am Horn von Afrika vgl. Ken Menkhaus, *Somalia: State Collapse and the threat of terrorism*, Adelphi Paper 364, Oxford 2004; Alex de Waal (Ed.), *Islamism and its Enemies in the Horn of Africa*, London 2004; ICG, *Counter-Terrorism in Somalia: Losing Hearts and Minds?*, Africa Report No. 95, Brüssel, 11. 7. 2005.

¹² Trutz von Trotha, *Der Aufstieg des Lokalen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, (2005) 28–29, S. 35.

¹³ Wolfgang Heinrich/Manfred Kulesa, *Dekonstruktion von Staaten als Chance für neue Staatlichkeit? Die Beispiele Somalia und Somaliland*, in: Jochen Hippler (Hrsg.), *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung*, Bonn 2004.

¹⁴ Markus V. Höhne, *Somalia zwischen Krieg und Frieden. Strategien der friedlichen Konfliktaustragung auf internationaler und lokaler Ebene*, Hamburg 2002, S. 110.

von internationalen Beobachtern als weithin korrekt bewertet wurden.

So kam es in Somaliland über die Jahre zu einer „Symbiose von modernen staatlichen Institutionen und traditionellen clanbasierten Institutionen“.¹⁵ Begleitet wurde diese langjährige administrativ-politische Konsolidierung des Friedens von einer allmählichen Besserung und Normalisierung der Lebensumstände, der Rückkehr und Reintegration von Hunderttausenden von Flüchtlingen, der Räumung von Minen, der Demobilisierung von Kämpfern und dem Wiederaufbau zerstörter Städte, ökonomisch abgestützt vor allem durch Transferzahlungen aus der Diaspora und durch den Viehexport.¹⁶ Somaliland gilt daher manchen Beobachtern „als Beweis dafür, dass es Auswege aus dem gewalttätigen Zusammenbruch von Staaten gibt“¹⁷ sowie als eine „Insel des Friedens“ am Horn von Afrika und als eine der „erfolgreichsten Demokratien Afrikas“.¹⁸

Allerdings ist die faktisch unabhängige „Republik Somaliland“ trotz erheblicher und unbestreitbar friedlicher und demokratischer Aufbauleistungen bis heute international und de jure (völkerrechtlich) nicht anerkannt worden, weil die internationale Gemeinschaft am (auf Sicht wohl unrealistischen) Konzept einer Gesamtstaatlichkeit Somalias festhält.¹⁹ Daher plädieren manche Beobachter schon seit längerer Zeit für mehr Pragmatismus in der Anerkennungsfrage.²⁰ Mittlerweile liegt auch ein offizieller Aufnahmeantrag Somali-

¹⁵ Volker Böge, *Muschelgeld und Blutdiamanten. Traditionale Konfliktbearbeitung in zeitgenössischen Gewaltkonflikten*, Hamburg 2004, S. 121.

¹⁶ Vgl. Carsten Heeger, *Somaliland (Somalia): Staatszerfall, Staatenbildung und Friedenskonsolidierung*, in: Mir A. Ferdowsi/Volker Matthies (Hrsg.), *Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften*, Bonn 2003, S. 208 ff.; WSP International, *Rebuilding Somaliland. Issues and possibilities*, War-torn Societies Program, Lawrenceville 2005.

¹⁷ T. von Trotha (Anm. 12) S. 36.

¹⁸ M. V. Höhne (Anm. 7), S. 42, 54.

¹⁹ Vgl. Anonymus, *Government recognition in Somalia and regional political stability in the Horn of Africa*, in: *Journal of Modern African Studies*, 40 (2002) 2, S. 247–272; Michael Schoiswohl, *Status and (Human Rights) obligations of Non-Recognized De Facto Regions in International Law: The Case of „Somaliland“*, Leiden 2004.

²⁰ So die ICG in ihrem *Africa Report No. 66*, Brüssel, 28. 7. 2003.

lands bei der „African Union“ vor.¹²¹ Als teilweise problematisch erweist sich angesichts der Territorien und Grenzen überlappenden Clanstruktur allerdings die Abstützung der staatlichen Identität und Legitimität Somalilands auf die überkommene koloniale territoriale Entität und Grenzziehung. Dies zeigt sich in Clanstreitigkeiten und Gewaltkonflikten über Grenzregionen (Sool und Sanag) zwischen Somaliland und Puntland. Da Letzteres eine Eigenstaatlichkeit Somalilands ablehnt und sich zu einem einheitlichen somalischen Staatswesen und der neuen somalischen (Übergangs-)Regierung bekennt, hat der Grenzstreit durchaus ein gewisses Störpotenzial für die Stabilität Somalilands.¹²²

Äthiopien und Eritrea: „Kalter Frieden“

Der zweijährige, verlustreiche und konventionell als Staatenkrieg mit regulären Armeen geführte äthiopisch-eritreische Krieg von 1998 bis 2000 überraschte die internationale Öffentlichkeit. Denn noch vor wenigen Jahren (bis 1991) waren die Herrschaftseliten beider Länder „Waffenbrüder“ im Kampf gegen das Mengistu-Regime in Äthiopien gewesen. Mittlerweile hat die Forschung Einblicke in die komplexen historischen, politisch-diplomatischen, ökonomischen und sozialpsychologischen Ursachen, Hintergründe und Folgen des äthiopisch-eritreischen Krieges gewonnen.¹²³

Jahrelange diplomatisch-politische Bemühungen vor allem der USA, der Europäischen Union, der Vereinten Nationen und der Organisation Afrikanischer Einheit führten erst nach schweren militärischen Niederlagen Eritreas im Jahre 2000 endlich zu einer Übereinkunft zur Beendigung der Feindseligkeiten. Kerninhalte des Friedensabkommens von Algier vom Dezember 2000 waren die Einrichtung einer Pufferzone auf eritreischem Gebiet entlang der Grenze mit Äthiopien, der Truppenrückzug beider Länder aus dieser Zone sowie die Delimitierung und Demarkierung der umstrittenen Grenze auf der Basis kolonialer Grenzverträge und internationalen

Rechts unter Hinzuziehung von Fachleuten der Vereinten Nationen. Ferner stimmten beide Länder der Etablierung einer VN-Mission zur Friedenssicherung zu, der „United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea“ (UNMEE).¹²⁴ Deren Präsenz führte nicht zu einer nachhaltigen Entspannung im äthiopisch-eritreischen Konflikt. Allenfalls kam es zu einem Übergang vom „Heißen Krieg zum Kalten Frieden“,¹²⁵ in dem beide Seiten eine Destabilisierungspolitik und einen Propagandakrieg gegeneinander betrieben und nur wenig kooperativ die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft unterstützten.

Für Eritrea hatte der Krieg gravierende Folgen. Er brachte große materielle Zerstörungen und wirtschaftliche Einbußen sowie immense humanitäre Folgekosten mit sich. Militärisch gesehen hat die faktische Niederlage Eritreas den Nimbus von der Unbesiegbarkeit eritreischer Kämpfer zerstört. Zudem führte sie auch zum Verlust des Unfehlbarkeitsmythos der Regierungspartei und zu wachsender Kritik an deren Führungsspitze, die darauf mit verstärkter Repression reagierte, parteiinterne Dissidenten ausschaltete und vor dem Krieg in Aussicht gestellte Demokratisierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen blockierte. Auch die Menschenrechtslage verschlechterte sich zusehends. Diese Blockade- und Repressionspolitik sowie der hohe Militarisierungs- und Mobilisierungsgrad in der Bevölkerung wurde und wird von der Regierung mit der anhaltenden Bedrohung durch Äthiopien begründet.¹²⁶

Die Terminierung der UNMEE war eng an den Abschluss der Demarkierung der umstrittenen Grenze zwischen Äthiopien und Eritrea gebunden. Die „Eritrea-Ethiopia Boundary Commission“ (EEBC) hatte im April des Jahres 2002 den Grenzverlauf „endgültig und bindend“ geregelt. Infolge dieses Schiedsspruchs wurde die umstrittene, hart umkämpfte und für beide Seiten symbolisch außerordentlich wichtige Stadt Badme Eritrea zugesprochen. Die eritreische Führung sah sich durch diese Entscheidung gegenüber internen Kritikern des Krieges bestätigt und international aufge-

¹²¹ Vgl. ICG, Somaliland: Time for African Union Leadership, Africa Report No. 110, Brüssel, 23. 5. 2006.

¹²² Vgl. M. V. Höhne (Anm. 7), S. 42, 55, 59 f.

¹²³ Vgl. Dominique Jacquin-Berdal/Martin Plaut (Eds.), *Unfinished Business. Eritrea and Ethiopia at War*, Trenton, N.J.-Asmara 2004; V. Matthies (Anm. 2), S. 108 ff.

¹²⁴ Vgl. V. Matthies (Anm. 8), S. 53 ff.

¹²⁵ EED, Info: Afrika – Konflikte und Friedensarbeit, Nr. 13, Dezember 2000, S. 4.

¹²⁶ Vgl. Nicole Hirt, Eritrea, in: A. Mehler u.a. (Anm. 10); Amnesty International – Äthiopien/Eritrea-Koordinationsgruppe (Hrsg.), *Rundbrief Eritrea 2005*, Stuttgart 2005.

wertet. In Äthiopien hingegen, wo es schon zuvor (u. a. von Repräsentanten der an Eritrea grenzenden äthiopischen Nordregion Tigray) erhebliche Widerstände gegen das Algier-Abkommen gegeben hatte, führte der „Verlust“ von Badme nun zu einem verstärkten innenpolitischen Druck auf die Regierung, den Schiedsspruch der EEBC nicht anzuerkennen. Unter diesem Druck forderte Äthiopien eine „Korrektur“ des Schiedsspruchs, was jedoch von der EEBC und dem Sicherheitsrat der VN entschieden zurückgewiesen wurde. Infolge dieser Haltung Äthiopiens und der entsprechenden Frustration auf Seiten Eritreas kam es durch äthiopische und eritreische Blockaden und Restriktionen zur Behinderung der Arbeit der UNMEE sowie bei der Grenzdemarkierung. Dennoch verlängerte der Sicherheitsrat mehrfach das Mandat der UNMEE (zuletzt Ende Mai mit drastischer Reduzierung des Personals bis zum 30. September 2006), verbunden mit dem Aufruf an beide Streitparteien, konstruktiv sowohl mit der Grenzkommission als auch mit den VN zusammenzuarbeiten, einen politischen Dialog miteinander aufzunehmen, vertrauensbildende Maßnahmen zu ergreifen und ihre Beziehungen untereinander wieder zu normalisieren, da ein dauerhafter Friede zwischen beiden Ländern ohne eine vollständige Markierung des Grenzverlaufs nicht zu erreichen sei. So steht weiterhin die Notwendigkeit eines „3-Ds“-Prozesses auf der Tagesordnung: die Deeskalation des Konflikts, die Demarkierung der Grenze und der Dialog zwischen den verfeindeten Ländern.²⁷ Eine dauerhafte Lösung des Grenzstreits müsste wohl eine ganze Reihe von Problem-Aspekten umfassen (u. a. Fragen des lokalen Grenzverkehrs, von Wirtschaft und Handel, Fragen der Staatsbürgerschaft, die Aufgabe der wechselseitigen Destabilisierungspolitik) sowie womöglich auch Sondervereinbarungen einschließen (z. B. hinsichtlich einer möglichen Nutzung des eritreischen Rotmeerhafens Assab durch Äthiopien oder bezüglich des Aufbaus einer gemeinsamen Lokalverwaltung unter Respektierung der eritreischen Souveränität).²⁸

²⁷ Vgl. ICG, Ethiopia and Eritrea: Preventing War, Africa Report No. 101, Brüssel, 22. 12. 2005.

²⁸ Vgl. Martin Pabst, Jüngste Entwicklungen und Perspektiven der Konflikte Äthiopiens versus Eritrea und Sudan, in: W. Feichtinger/G. Hainzl (Anm. 1), S. 14 f.

In dem anhaltenden „Kalten Frieden“ zwischen Äthiopien und Eritrea zeigt sich auch die Problematik der bisherigen Bemühungen um eine dauerhafte Friedensstiftung. In der offiziellen Wahrnehmung und Interpretation durch die VN gilt der Konflikt zwischen beiden Ländern als ein „Grenzkonflikt“ („border dispute“ als „root cause“). Doch ist die Grenzfrage eher Anlass als tiefere Ursache des Konflikts. Daher sind völkerrechtliche Regelungen zwar unverzichtbar, doch greifen alle Friedensbemühungen, die allein von der Grenzfrage als dem Kern des Konflikts ausgehen, letztendlich zu kurz. Denn offensichtlich geht es beiden Seiten um weiterreichende innen- und außenpolitische Zielsetzungen. Die eritreische Führung will ihr Projekt der Nationenbildung innerhalb gesicherter und anerkannter Grenzen vorantreiben und die mit vielen Opfern erkämpfte staatliche Unabhängigkeit gegenüber Pressionen von Seiten Äthiopiens absichern. Zugleich dient die anti-äthiopische, patriotische Mobilisierung der Bevölkerung auch der internen Machtsicherung des herrschenden Regimes. Äthiopien wiederum strebt eine Rolle als unbestrittene politische, ökonomische und militärische Hegemonialmacht am Horn an. Der Konflikt mit Eritrea kommt auch den innenpolitischen Interessen der Regierung entgegen, die sich durch eine nationale „äthiopisch-patriotische“ Profilierung Legitimations- und Machtisierungsgewinne gegenüber Hardlinern in den eigenen Reihen und der (vor allem amharischen) Opposition erhofft, die in der Eritrea-Frage immer wieder den Vorwurf des „Ausverkaufs nationaler Interessen“ erheben.

Vom Krieg zum Frieden?

Wie nehmen sich die Perspektiven einer friedenspolitischen Transformation am Horn von Afrika aus? Als wesentliche historisch überkommene Hemmnisse, die einer solchen Transformation entgegenstehen, können gelten:

- eine „Kultur der Gewalt und des Krieges“ sowie eine „militaristische“ Grundhaltung vieler Eliteangehöriger und Menschen, für die der Griff zur Gewalt nicht das letzte, sondern das erste und bevorzugte Mittel des Konfliktaustrags darstellt;
- ein „Waffenkult“, der neben Faktoren wie mangelnder Sicherheit, Erfordernissen der Ressourcensicherung und des Rüstungstransfers externer Akteure mitverantwortlich für

die anhaltende Verbreitung von (Klein-)Waffen ist;

– die Tradition autoritär-zentralistischer Staatlichkeit und diktatorisch-repressiver Regime, die eine exklusive Herrschaft ausüben, keine echte demokratische Legitimation aufweisen, kaum zivilgesellschaftliche Partizipation zulassen und keinen wirklich kritischen öffentlichen Diskurs dulden;

– die Erblast einer politischen Ökonomie mit dem Charakter einer „Kommando- und Kriegswirtschaft“, die kaum Freiräume für eine selbstbestimmte wirtschaftliche Entfaltung lässt;

– eine „Kultur der wechselseitigen Einmischung und Destabilisierung“ in den zwischenstaatlichen Beziehungen, die permanentes Misstrauen und feindseliges Verhalten fördert;

– die geopolitische Attraktivität der Region, die immer wieder zu einer meist destruktiven Verknüpfung raumfremder Interessen mit den Konfliktpotentialen vor Ort geführt hat.

In einer idealtypischen Perspektive müssten diese Hemmnisse überwunden werden, um eine friedenspolitische Transformation der Gesellschaften, Staaten und Regime am Horn von Afrika zu ermöglichen:

– So muss ein Übergang von einer „Kultur der Gewalt und des Krieges“ zu einer „Kultur der Gewaltlosigkeit und des Friedens“ erfolgen. Dazu bedarf es einer „mentalen Demilitarisierung“ der Gesellschaften am Horn, also eines komplexen Wandels im individuellen und kollektiven Bewusstsein. Dabei handelt es sich um einen langfristigen gesellschaftlichen, kulturellen und mentalen Wandlungsprozess, der bislang – abgesehen von der Entwicklung in Somaliland – noch kaum in Gang gekommen ist.

– Es müssen sowohl die Angebots- als vor allem auch die Nachfragefaktoren für den Erwerb von (Klein-)Waffen reduziert werden. Dazu bedarf es einer effektiven Eindämmung des Waffenhandels (das seit vielen Jahren bestehende Waffenembargo der VN gegen Somalia hat sich als völlig unwirksam erwiesen!), der Rüstungskontrolle, der Demobilisierung und Demilitarisierung sowie des Vertrauens der Bevölkerung in die Sicherheitsbehörden. Diese müssen in die Lage versetzt werden, zumindest ein Minimum an physischer und

rechtlicher Sicherheit zu gewährleisten. Vor allem aber ist es wichtig, für gewaltbereite junge Männer reale Chancen eines friedlichen Erwerbslebens zu eröffnen.

– Von überragender friedenspolitischer Bedeutung sind zudem die Überwindung der überkommenen autokratischen Formen der Herrschaftsausübung, eine konsequente Demokratisierung sowie die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Kräfte in den politischen Prozess. Die Mächtigen müssen lernen, konstruktiv und friedlich mit abweichenden politischen Meinungen umzugehen sowie einen öffentlich-kritischen Diskurs und eine freie Medienlandschaft zuzulassen. Dies alles dürfte namentlich den derzeitigen Regimen in Äthiopien und Eritrea schwer fallen, sowohl infolge der historisch überkommenen zentralstaatlich-absolutistischen Herrschafts- und Staats-tradition als auch aufgrund ihrer Tradition als straff geführte ehemalige Kampfverbände. Offenkundig hat der äthiopische Ethno-Föderalismus bislang als Konfliktlösungsmodell ebenso versagt wie als Demokratisierungsvehikel.¹²⁹ In Somalia steht auf absehbare Zeit ein geduldiger Wiederaufbau föderativer administrativ-staatlicher Strukturen „von unten“ auf der Agenda. Am weitesten gediehen ist ein friedlicher Transformations- und Demokratisierungsprozess in der völkerrechtlich bislang nicht anerkannten Republik Somaliland.

– In wirtschaftlicher Hinsicht muss eine „politische Ökonomie des Friedens“ geschaffen werden, die eine Rücknahme der Rolle des Staates bei der Steuerung und Kontrolle der Wirtschaft erfordert, die den Bauern und Nomaden mehr Freiräume für deren autonomes ökonomisches Handeln gibt und gerade diese ländlichen Bevölkerungsgruppen gezielt fördert. In (Süd-)Somalia gilt es vor allem, die anhaltende „Gewalt- und Kriegsökonomie“ zu überwinden. Dazu muss auch die kommerzielle Komplizenschaft lokaler Gewaltakteure mit externen ökonomischen Akteuren aufgedeckt und unterbunden werden.

¹²⁹ Zur Situation in Äthiopien vgl. Nadia Bassewitz/Hartmut Heß, 10 Jahre ethnischer Föderalismus in Äthiopien. Zwischen nationaler Selbstbestimmung und Balkanisierung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Zusammenarbeit/Referat Afrika, Bonn 2005; David Turton (Ed.), Ethnic Federalism. The Ethiopian Experience in Comparative Perspective, Oxford-Addis Ababa 2006; Jon Abbink, Ethiopia, in: A. Mehler u. a. (Anm. 10).

– Wichtig sind ferner ein Anti-Destabilisierungs-Regime und eine Förderung der regionalen Kooperation am Horn von Afrika. Hierzu ist die IGAD weiter auszubauen, die zwar eine positive Rolle bei den Friedensprozessen im Sudan und in Somalia gespielt hat, aber dennoch auf Sicht eine Organisation „verfeindeter Brüder“ bleibt,^{P0} gekennzeichnet durch Misstrauen, Interessengegensätze und Hegemonialansprüche Äthiopiens. IGAD ist extrem geberabhängig, hat nur schwache institutionelle Kapazitäten und ermangelt einer nennenswerten ökonomischen Verflechtung ihrer Mitgliedschaft. Doch muss sich Kooperation künftig mehr lohnen als Nicht-Kooperation.

– Erforderlich ist schließlich ein konstruktives multilaterales Engagement raumfremder Mächte und der internationalen (Geber-)Gemeinschaft, die friedenspolitischen Druck auf die Konfliktakteure am Horn von Afrika ausüben und vor allem auch konsequent Demokratisierungsprozesse unterstützen müssten. Die gegenwärtige Einbeziehung der Region in den globalen Anti-Terror-Krieg läuft durchaus Gefahr, alte Muster der interessen- und machtpolitischen Instrumentalisierung und gesellschaftlichen Spaltung zu reproduzieren.

Insgesamt ist für das Horn von Afrika eine umfassende Sicherheitsarchitektur auf der Basis des Konzepts „menschlicher Sicherheit“ zu fordern. Dies bedingt jedoch einen fundamentalen innergesellschaftlichen Veränderungsprozess in Richtung einer nachhaltigen Demokratisierung. Einer solchen Vision steht jedoch die derzeitige „Realpolitik“ in der Region gegenüber, die – abgesehen von positiven Entwicklungen vor allem in Somaliland und von Fall zu Fall graduell unterschiedlich ausgeprägt – durch anhaltende Gewaltkonflikte, hochgradige Militarisierung, autoritär-repressive Herrschaftsformen, tief sitzendes Misstrauen und gegenseitige Einmischungspolitik gekennzeichnet ist. Vor diesem Hintergrund bleibt ein nachhaltiger Frieden am Horn von Afrika wohl auf längere Sicht ein rares Gut.

^{P0} Ulf Terlinden, IGAD – Papiertiger vor Mammutaufgaben, Friedrich-Ebert-Stiftung, Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, Berlin 2004.

Sarah Tietze

Die AIDS-Pandemie in Sub-Sahara-Afrika

Der afrikanische Kontinent trägt die Hauptlast der weltweiten AIDS-Epidemie.^{I1} In Afrika leben zehn Prozent der Weltbevölkerung, aber mehr als 60 Prozent aller HIV-Infizierten.^{I2} Zudem breitete sich die Seuche in den unterentwickelten Staaten Sub-Sahara-Afrikas sehr schnell aus. Während die Zahl der Infizierten 1989 noch bei fünf Millionen lag, stieg die Anzahl bis 2006 auf ca. 26 Millionen an.^{I3} Nur in drei Ländern – Kenia, Uganda und Simbabwe – lässt sich ein Rückgang bei der nationalen Prävalenz, also dem prozentualen Anteil der HIV-Infizierten an der Gesamtbevölkerung, feststellen.

Das Ausmaß der Seuche variiert innerhalb der Region. Das Zentrum der globalen AIDS-Epidemie liegt im südlichen Teil des Kontinents. Dort finden sich die weltweit am schwersten betroffenen Staaten mit Infektionsraten zwischen 20 und 40 Prozent. In Ostafrika ist die Prävalenz geringer. In Tansania beträgt sie zum Beispiel 8,8 und in Kenia 6,7 Prozent.^{I4} In West- und Zentralafrika gibt es noch kein Land, das eine Prävalenz von über zehn Prozent aufweist.^{I5}

Ziel dieses Beitrags ist es, zum einen die Ursachen und Auswirkungen der AIDS-Pandemie in Sub-Sahara-Afrika darzustellen und

Sarah Tietze

M.A., geb. 1977; Doktorandin und Lehrbeauftragte am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München, Oettingenstrasse 67, 80538 München. sarathietze@hotmail.com

^{I1} Die Immunschwächekrankheit HIV/AIDS und das HI-Virus werden im Folgenden allgemein als „AIDS“ bezeichnet.

^{I2} Vgl. UNAIDS, AIDS Epidemic Update, Genf 2005, S. 17.

^{I3} Vgl. Ders., Report on the Global AIDS Epidemic, Genf 2004, S. 30.

^{I4} Vgl. UNAIDS (Anm. 2), S. 27 f.

^{I5} Vgl. ebd., S. 29.

die komplexen sozialen, ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen zu verdeutlichen, die einerseits die Ausbreitung der tödlichen Seuche begünstigen und andererseits in zunehmenden Maß von ihr beeinflusst werden. Zum anderen soll kurz erörtert werden, wie es um Lösungsansätze und ihre Durchführbarkeit bestellt ist. Dabei werden in der gebotenen Kürze der Zugang zu lebensrettenden Medikamenten und die AIDS-Politik afrikanischer Regierungen thematisiert.

Zwei Besonderheiten von AIDS erschweren die Bekämpfung der Seuche und machen ihre Auswirkungen so dramatisch. *Erstens* hat die Krankheit eine vergleichsweise lange Inkubationszeit von sechs bis acht Jahren. Während dieses Zeitraumes bleibt die Infektion zwar symptomfrei, aber der Betroffene ist bereits ansteckend. Wenn er sich keinem HIV-Test unterzieht, bleibt er ahnungslos und infiziert unwissentlich andere Menschen. Außerdem kann eine AIDS-Epidemie lange unerkannt bleiben, weil es eine Zeit lang dauert, bis das volle Ausmaß der Seuche anhand der steigenden Zahl von Erkrankten deutlich sichtbar wird. Dieser Verzögerungseffekt erleichtert es sowohl auf der Ebene von Politik und Gesellschaft als auch auf der individuellen Ebene, AIDS zu leugnen und zu verdrängen. Das erschwert Aufklärungskampagnen und die Präventionsarbeit. *Zweitens* befällt AIDS, da es sexuell übertragbar ist, im Gegensatz zu vielen anderen Infektionskrankheiten den leistungsfähigsten Teil der Bevölkerung: die jungen Erwachsenen. Diese Gruppe sollte eigentlich die Versorgung von Kindern und alten Menschen sicherstellen. Die Krankheit reißt eine Lücke mitten in die Bevölkerungspyramide und zerstört so nachhaltig gesellschaftliche Strukturen.

Teufelskreis aus Ursache und Wirkung

AIDS führt vielfach auch zur Verstärkung von Unterentwicklung. Fast die Hälfte der Menschen in Sub-Sahara-Afrika zählt nach den von der Weltbank aufgestellten Kriterien zu den ärmsten Menschen der Welt, lebt also von einem Dollar pro Tag oder weniger.¹⁶ Auf dem Index für menschliche Entwicklung

¹⁶ Vgl. World Bank, *Poverty, World Development Indicators*, Washington, D.C. 2006. http://devdata.worldbank.org/wdi2006/contents/Section1_1_1.htm (10. 5. 2006).

sind, von einigen Ausnahmen wie Südafrika, Botswana und Mauritius einmal abgesehen, die Staaten der Region auf den letzten Plätzen zu finden.¹⁷

Da AIDS die Elterngeneration tötet, leben in Afrika immer mehr Waisenkinder. 2005 waren es bereits zwölf Millionen.¹⁸ Das Netz der Großfamilie ist häufig die einzige soziale Absicherung dieser Kinder, doch die Pflegefamilien sind mit der Anzahl der zu versorgenden AIDS-Waisen zunehmend überfordert. Es besteht die Gefahr, dass diese nicht in gleichem Maße wie die leiblichen Kinder an den familiären Ressourcen beteiligt werden und, anstatt zur Schule zu gehen, arbeiten müssen.¹⁹ Eine weitere Option für Waisen ist die Bildung eines Kinderhaushalts. Durch das Fehlen eines erwachsenen Versorgers sind die Möglichkeiten zur Einkommenssicherung jedoch gering, sodass diese Kinder oft in großer Not leben.¹⁰ Eine wachsende Zahl versucht, als Straßenkinder ihren Lebensunterhalt mit Prostitution, Bettelei und Kriminalität zu sichern. Waisen sind zudem aufgrund ihrer schwachen sozialen Position und ihres eingeschränkten Zugangs zu Ressourcen besonders anfällig für sexuelle Ausbeutung und damit auch für eine Infektion mit HIV.

In den meisten Ländern Sub-Sahara-Afrikas bedeutet AIDS immer noch ein langsames und qualvolles Sterben. Die Erkrankten können keiner Erwerbstätigkeit mehr nachgehen und die hohen Kosten, die bei der aufwändigen Versorgung der Opfer entstehen, erhöhen das Verarmungsrisiko für die betroffenen Familien. Studien aus dem südlichen Afrika zeigen, dass das Haushaltseinkommen in einer solchen Situation um 66 bis 80 Prozent sinkt.¹¹ Die landwirtschaftliche Produktion, die in Afrika der wichtigste Erwerbszweig ist, und

¹⁷ Vgl. UNDP, *Human Development Report 2005*, New York 2005, S. 222.

¹⁸ Vgl. UNAIDS (Anm. 2), S. 61.

¹⁹ Vgl. Gloria Jaques, *Orphans of the AIDS-Epidemic. The Sub-Saharan Experience*, in: Kempe R. Hope (Hrsg.), *AIDS and Development in Africa. A Social Science Perspective*, New York 1999, S. 51.

¹⁰ Vgl. Chris Desmond/Karen Michael/Jeff Gow, *The Hidden Battle: HIV/AIDS in the household and Community*, in: *South African Journal of International Affairs*, 7 (2000) 2, S. 39–59, hier S. 52; Mark Schoofs, *Die neue Plage Afrikas. Das Virus macht in Afrika ganze Generationen zu Waisen*, in: *Der Überblick*, (2000) 3, S. 6–36.

¹¹ Vgl. UNAIDS (Anm. 2), S. 45.

die Subsistenzwirtschaft, durch die viele Familien ihr Überleben sichern, werden durch AIDS beeinträchtigt. Bereits für 2000 wurde der Verlust von Arbeitskräften durch die Seuche im Bereich des Landwirtschaftssektors in Staaten des südlichen Afrikas auf bis zu zehn Prozent geschätzt, für 2010 wird mit Verlusten zwischen 13 und 26 Prozent gerechnet.¹² Für die Ernährungslage der von AIDS betroffenen Familien hat dies schwerwiegende Folgen. In Simbabwe nahm die Maisproduktion in Haushalten, die einen Erwachsenen an die Krankheit verloren hatten, durchschnittlich um 61 Prozent ab.¹³ Auch auf nationaler Ebene zeigen sich bereits die Auswirkungen von AIDS. Frühere Entwicklungserfolge werden zu nichte gemacht. So ist die Lebenserwartung im südlichen Afrika als Folge der Epidemie im Durchschnitt um 20 Jahre zurückgegangen.¹⁴ Die Seuche verringert zudem das Pro-Kopf-Wachstum in 24 afrikanischen Staaten um 0,5 bis 1,2 Prozent pro Jahr.¹⁵

Armut und Elend sind nicht nur die Folge von AIDS, sondern auch seine Ursache. Es ist schon häufiger beobachtet worden, dass unterentwickelte Länder in viel höherem Maße von Infektionskrankheiten betroffen sind als reiche Staaten. AIDS macht hier keine Ausnahme. Armut erleichtert der Krankheit das Eindringen in die afrikanischen Gesellschaften. Im Folgenden sollen kurz die wichtigsten Faktoren für die Ausbreitung der Seuche dargestellt werden. Sie bedingen nicht nur AIDS, sondern sind darüber hinaus auch miteinander verflochten.

Ungleichheit von Frauen und Männern

Der niedrige soziale Status von Frauen und Mädchen ist einer der wichtigsten Gründe für die rasante Ausbreitung von AIDS in Sub-Sa-

¹² Vgl. Robyn Pharaoh/Martin Schönteich, AIDS, Security and Governance in Southern Africa. Exploring the Impact, Institute for Security Studies, Occasional Paper No. 65, 2003, S. 4.

¹³ Vgl. Belinda Beresford, AIDS takes an economic and social toll. Impact on Households and Economic Growth most severe in Southern Africa, in: Africa Recovery, 5 (2001) 1, S. 19–23, hier S. 22.

¹⁴ Vgl. UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, The Impact of AIDS, New York 2004, S. 17.

¹⁵ Vgl. UNAIDS, Questions and Answers, Part One, IV/1: What is the economic impact of AIDS?, in: http://www.unaids.org/unaid_resources/200604-QA_Part1_en.pdf (10. 5. 2006).

hara-Afrika. Frauen stellen mit einem Anteil von 57 Prozent die Mehrheit der HIV-Infizierten in der Region.¹⁶ Das herrschende Rollenverständnis billigt Afrikanerinnen wenig Kontrolle über ihre Sexualität zu. Von ihnen wird gefordert, sich den Wünschen ihres Partners unterzuordnen und, was sexuelle Themen anbetrifft, unbedarft zu sein. Jungfräulichkeit bis zur Eheschließung wird von Mädchen erwartet. Männern wird eine deutlich aktivere Rolle zugestanden. Sie dürfen und sollen schon früh sexuell aktiv sein, und auch nach der Hochzeit wird von ihnen nicht zwingend eheliche Treue verlangt. Polygamie ist in vielen Staaten Sub-Sahara-Afrikas bis heute verbreitet und die Vorstellung, dass ein verheirateter Mann monogam lebt, deswegen auch keine Selbstverständlichkeit. So gaben im Rahmen einer ugandischen Studie 45 Prozent der befragten Ehemänner an, mehrere Sexualpartner zu haben, von den Frauen waren es nur fünf Prozent.¹⁷ Bei Befragungen in Tansania bekannten sich 40 Prozent der verheirateten Männer zu außerehelichen Affären.¹⁸ Dieses Verhalten führt dazu, dass in Afrika für junge verheiratete Frauen das größte Risiko besteht, sich mit HIV anzustecken.

Hinzu kommt, dass Frauen und Mädchen in hohem Maße sexueller Gewalt ausgesetzt sind. Laut einer Studie der Weltgesundheitsorganisation wurden in Äthiopien 56 Prozent der Teilnehmerinnen Opfer von sexueller Gewalt; in Tansania erklärten 47 Prozent der befragten Frauen, körperlich misshandelt worden zu sein.¹⁹ Dies bedeutet auch, dass Frauen selten die Möglichkeit haben, den Gebrauch von Kondomen oder einen gemeinsamen AIDS-Test durchzusetzen, wenn ihr Partner dies ablehnt. Ein weiterer Faktor, der die sexuelle Selbstbestimmung von Frauen einschränkt, ist ihre schwache ökonomische Position. Frauen haben kaum Zugang zu Lohnarbeit und damit wenig Möglichkeiten zur Einkommensgenerierung. Sie sind auf einen männlichen Versorger angewiesen und sehen sich in Krisensituationen unter Umständen gezwungen, auf „transactional sex“

¹⁶ Vgl. UNAIDS, Women and AIDS. Confronting the Crisis, Genf–New York 2004, S. IV.

¹⁷ Vgl. UNAIDS (Anm. 2), S. 27.

¹⁸ Vgl. ebd., S. 28.

¹⁹ Vgl. UNAIDS, Stop Violence Against Women. Fight AIDS, <http://womenandaids.unaids.org/themes/docs/UNAIDS%20VAW%20Brief.pdf> (20. 5. 2006).

zurückzugreifen, also sexuelle Gefälligkeiten für Geld oder materielle Unterstützung anzubieten.¹²⁰ Dadurch, dass Frauen, auch aufgrund des herrschenden Rollenverständnisses und ihrer ökonomischen Abhängigkeit, geringeren Zugang zu Bildung und zu Gesundheitsversorgung haben, ist es schwerer, ihnen Wissen über AIDS und die Präventionsmöglichkeiten zu vermitteln. Laut UNAIDS haben in afrikanischen Staaten oft mehr als zwei Drittel der Frauen nur ungenaue Kenntnisse über die Übertragungswege von HIV.¹²¹

Mobilität, Migration und Urbanisierung

Besonders im südlichen Afrika ist die hohe Mobilität der Bevölkerung ein wichtiger Faktor bei der Verbreitung von AIDS. Dies trifft besonders auf Fernfahrer, Prostituierte, Saisonarbeiter, Händler und Militärangehörige zu.¹²² Die Arbeitsmigration in die Bergwerke der Region, die vorwiegend junge Männer betrifft, zerreißt familiäre Strukturen durch die jahrelange Abwesenheit der Arbeiter von ihren Familien. Hinzu kommt, dass die Bergarbeiter in Gemeinschaftsunterkünften kaserniert werden, in deren Umfeld sich häufig Prostituierte ansiedeln.

Die Urbanisierung begünstigt ebenfalls die AIDS-Pandemie. Die Anonymität und die schlechten Lebensbedingungen in den Elendsvierteln begünstigen Promiskuität und Prostitution. Die Prävalenzraten sind in Städten deutlich höher als auf dem Land, manchmal sogar doppelt so hoch.¹²³

Humanitäre Krisen und kriegerische Konflikte

Kriege und Bürgerkriege können die Ausbreitung der tödlichen Krankheit fördern. Bereits das erstmalige Auftauchen des HI-Virus in den siebziger Jahren in der Region der großen

¹²⁰ Vgl. UNAIDS, AIDS Epidemic Update 2004, Genf 2004, S. 10.

¹²¹ Vgl. UNAIDS (Anm. 2), S. 18.

¹²² Vgl. Christoph Benn/Sonja Weinreich, AIDS – Eine Krankheit verändert die Welt. Daten, Fakten, Hintergründe, Frankfurt/M. 2005, S. 48.

¹²³ Vgl. UNAIDS, AIDS Epidemic Update 2005 Graphics, HIV-Prevalence among 15–49-year-olds in rural and urban areas, selected sub-Saharan African countries, 2001–2003, www.unaids.org/en/HIV_data/Epidemiology/epi_slides.asp (20. 10. 2006).

Seen und seine rasche Ausbreitung wird mit den Kriegen zwischen Uganda und Tansania und den damit einhergehenden Truppenbewegungen, Flüchtlingsströmen und Vergewaltigungen in Verbindung gebracht.¹²⁴ Armeen sind überdurchschnittlich von AIDS betroffen und verbreiten die Seuche besonders effektiv, da Soldaten die Dienste von Prostituierten häufiger in Anspruch nehmen als andere Bevölkerungsgruppen, sehr mobil sind und meist von ihren Familien getrennt leben. Offizielle Zahlen sind nicht zugänglich, aber Schätzungen zufolge sind bei den kongolesischen und angolanischen Streitkräften Infektionsraten von ca. 50 Prozent denkbar. Für die Armeen Malawis und Simbabwe werden sogar Werte zwischen 70 und 80 Prozent vermutet.¹²⁵

Konflikte lösen häufig große Migrationsbewegungen aus, und mit den kämpfenden Truppen und fliehenden Zivilisten gerät auch das HI-Virus in Bewegung. Frauen und Mädchen, vor allem wenn sie von ihren Familien getrennt wurden, werden in dieser Situation häufig Opfer sexueller Übergriffe. Traurige Berühmtheit erlangten in diesem Zusammenhang Flüchtlingslager in Westafrika und der Demokratischen Republik Kongo. Dort hatten UN-Mitarbeiter Frauen vergewaltigt, auch indem sie Hilfsgüter gegen Sex tauschten.¹²⁶ Vergewaltigungen wurden in afrikanischen Konflikten immer wieder als „Kriegswaffe“ eingesetzt. In Ruanda wurden 1994 während des Genozids innerhalb weniger Wochen zwischen 200 000 und 500 000 Frauen missbraucht. 80 Prozent von ihnen sind heute HIV-positiv.¹²⁷ Die Hälfte aller Vergewaltigungsoffer aus dem Bürgerkrieg in Sierra Leone erlitt dasselbe Schicksal.

Gewaltsame Konflikte fördern nicht nur AIDS, die Seuche stellt auch eine Gefahr für Sicherheit und Frieden dar. Die vielen AIDS-Waisen, denen es an einer ausreichenden sozialen Anbindung und materieller Versorgung fehlt, bilden ein dankbares Reservoir für die Armeen der Warlords in von Bürgerkrie-

¹²⁴ Vgl. Laurie Garret, Die kommenden Plagen. Neue Krankheiten in einer gefährdeten Welt, New York–Frankfurt/M. 1994, S. 206.

¹²⁵ Vgl. Peter W. Singer, AIDS and International Security, in: *Survival*, 44 (2002) 1, S. 145–158, hier S. 153.

¹²⁶ Vgl. Joseph Leconte, The UN Sex Scandal, in: *Weekly Standard* vom 1. 3. 2005.

¹²⁷ Vgl. P. Singer (Anm. 25), S. 153.

gen betroffenen Staaten. Außerdem steht zu befürchten, dass bei steigenden Infektionsraten in afrikanischen Armeen die Verteidigungsbereitschaft der betroffenen Verbände sinkt. Langfristig kann ein durch AIDS geschwächtes Militär die Sicherheit der betroffenen Staaten gefährden. Truppenteile könnten außer Kontrolle geraten und marodieren. Die Schwäche der nationalen Streitkräfte erleichtert zudem feindliche Invasionen. Auch gewaltbereite Gruppen innerhalb der nationalen Grenzen, etwa terroristische Vereinigungen, könnten ein Machtvakuum nutzen.¹²⁸ Nicht nur die nationale Sicherheit ist von diesen Entwicklungen betroffen, sondern auch die Sicherheit auf internationaler Ebene, denn auch für Blauhelmsoldaten gelten die bisher erläuterten Zusammenhänge. UN-Truppen werden sogar maßgeblich für die Verbreitung von AIDS in Liberia und Sierra Leone verantwortlich gemacht.¹²⁹ Befürchtungen, dass Peacekeeping-Truppen die Seuche in ihren Einsatzgebieten verbreiten oder die Krankheit bei ihrer Rückkehr in ihre Heimatländer einschleppen, sind durchaus berechtigt. Diese Mechanismen können in Zukunft negative Folgen für die Bereitschaft von Staaten haben, Blauhelme zu entsenden bzw. in ihrem Gebiet zu dulden.

Schwache Staaten

Staatsversagen, das in extremen Fällen zum völligen Zerfall der staatlichen Strukturen führen kann, ist eines der größten politischen Probleme in Sub-Sahara-Afrika und einer der Hauptgründe für die negative Entwicklungsbilanz vieler Länder. Extrembeispiele sind Somalia und die demokratische Republik Kongo. Die hohen AIDS-Infektionsraten in den Polizeikräften vieler afrikanischer Staaten lassen befürchten, dass die staatliche Ordnungsmacht und das Gewaltmonopol in manchen Ländern (noch) mehr ins Wanken geraten könnten.¹³⁰

Das Phänomen des Staatszerfalls beschleunigt aber auch in seinen mildereren Formen die Ausbreitung von AIDS, da die mangelnde

¹²⁸ Vgl. International Crisis Group, HIV/AIDS as a Security Issue, Issues Report No. 1, S. 21, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1831&l=1> (10. 5. 2006).

¹²⁹ Vgl. ebd., S. 22.

¹³⁰ Vgl. ebd., S. 15.

Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen ein effizientes Vorgehen gegen die Seuche erschwert. Gleichzeitig verstärken die ökonomischen und sozialen Folgen von AIDS die Tendenz zum Staatsversagen, da die Seuche auch Angehörige der kleinen Eliten wie Lehrer, Beamte und Angestellte im Gesundheitssektor trifft. Diese gesellschaftlichen Gruppen werden für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik gebraucht und stellen den Großteil des Mittelstandes und der dünnen Basis an Steuerzahlern in den afrikanischen Staaten. In Sub-Sahara-Afrika verursacht AIDS mittlerweile zwischen 19 und 53 Prozent aller Todesfälle bei Angestellten im Gesundheitssektor.¹³¹ In Kenia, Swasiland, Uganda, Sambia und Simbabwe wird die Seuche in den nächsten Jahren zu einem akuten Mangel an Grundschullehrern führen.¹³² Im gesamten südlichen Afrika beklagen Ministerien, dass über die Hälfte ihrer Stellen unbesetzt bleiben, da qualifizierte Bewerber fehlen.¹³³ Gerade medizinisches Personal, Lehrer und andere Fachleute haben eine Schlüsselfunktion bei der Bekämpfung von AIDS. Die Dezimierung dieser Bevölkerungsschichten behindert zunehmend den Kampf gegen die Seuche.

Lebensrettende Medizin

Sub-Sahara-Afrika ist nicht nur besonders schwer von AIDS betroffen, die Menschen dort haben auch die geringsten Chancen, im weltweiten Vergleich mit den lebensrettenden antiretroviralen Medikamenten (ARVs), die AIDS aufhalten können, behandelt zu werden. Ende 2003 hatten in Afrika weniger als fünf Prozent aller Infizierten Zugang zu ARVs.¹³⁴ Hinsichtlich der Frage, ob und wie Medikamente gegen AIDS auch den Menschen in den Entwicklungsländern zugänglich sein sollten, kam es 2001 zu einer Auseinandersetzung im Rahmen der World Trade Organisation (WTO). Dabei standen sich ein globales Netzwerk, das sich aus Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Regierungen von Entwicklungsländern zusammensetzte, und die internationale Pharmaindustrie gegenüber, der wiederum die Industriestaaten sekundierten.

¹³¹ Vgl. UNAIDS (Anm. 2), S. 54.

¹³² Vgl. ebd., S. 52.

¹³³ Vgl. ebd., S. 55.

¹³⁴ Vgl. C. Benn/S. Weinreich (Anm. 22), S. 109.

Südafrika hatte auf Druck einheimischer AIDS-Aktivisten ein Gesetz erlassen, das den Import von billigen Generika erleichtert.³⁵ Die südafrikanische Regierung argumentierte, dass die AIDS-Epidemie ein nationaler Notstand sei, der nach den Bestimmungen der WTO solche Maßnahmen erlaube. Generika sind Kopien von Medikamenten, die zwar ebenso wirksam sind wie das Original, aber zu deutlich niedrigeren Preisen angeboten werden können, da ihre Hersteller keine Forschungs- und Entwicklungskosten refinanzieren müssen. Die hohen Preise, die aufgrund des 20-jährigen Monopols der Patentinhaber für ARVs verlangt werden können, machten das Medikament für viele der am meisten von AIDS betroffenen Länder unerschwinglich. Da Patente aber nicht international gelten, sondern von nationalem Recht abhängig sind, entwickelte sich in einigen Ländern wie Indien, Brasilien und Thailand eine blühende Generika-Produktion. Die Pharmaindustrie fürchtete, dass der internationale Markt mit kopierten Medikamenten überschwemmt werden könnte und forderte einen effektiven Schutz ihrer Patente. 40 Pharmafirmen verklagten daher Südafrika vor dem obersten Gericht in Pretoria, zogen die Klage aber bald wieder zurück. Den Firmen drohte ein schwerwiegender Imageschaden aufgrund der erfolgreichen Mobilisierung der Weltöffentlichkeit durch NGOs und die Medien. Auf der WTO-Ministerkonferenz im November 2001 wurde eine Erklärung verabschiedet, die bestätigt, dass die Mitgliedstaaten das Recht haben, selbst zu bestimmen, wann ein nationaler Notstand vorliegt, und diesem mit der Herstellung oder dem Import von Generika zu begegnen. Daraufhin fielen die jährlichen Kosten für eine Therapie mit ARVs von 10 000 US-Dollar im Jahr 2001 auf 132 US-Dollar im Jahr 2003.³⁶

In Afrika macht sich dieser Erfolg nur langsam bemerkbar. Botswana ist das erste afrikanische Land, das ein Programm zur Versorgung aller Infizierten durchführt. Ende 2004 hatten bereits 40 Prozent aller Erkrankten Zugang zu einer medikamentösen Thera-

pie.³⁷ Die südafrikanische Regierung hat bisher noch keine nennenswerten Erfolge auf diesem Gebiet vorzuweisen, obwohl sie 2003 ebenfalls erklärte, ARVs über das öffentliche Gesundheitssystem bereitstellen zu wollen. In anderen Staaten wird eine medikamentöse Therapie nur punktuell angeboten, entweder im Rahmen von Hilfsprojekten oder von Programmen, die multinationale Firmen für ihre Arbeiter und Angestellten durchführen.³⁸ Auch Kampagnen ambitionierter internationaler Organisationen, die eine bessere Versorgung mit ARVs zum Ziel hatten, blieben weit hinter den Erwartungen zurück.

AIDS-Politik

Dass es bisher in vielen afrikanischen Staaten nicht gelungen ist, Kapital aus der WTO-Entscheidung zu schlagen, hängt auch mit der „bad governance“, also der schlechten Regierungsführung vieler afrikanischer Entscheidungsträger beim Kampf gegen AIDS zusammen. Eines der traurigsten Beispiele ist die Republik Südafrika, der es bisher trotz ihres relativ hohen Entwicklungsstandes nicht gelungen ist, die Seuche einzudämmen. Der geradezu explosionsartige Anstieg der Prävalenz in diesem Land – von einem Prozent 1990 auf 25 Prozent im Jahr 2000 – ist auch auf den Unwillen südafrikanischer Politiker zurückzuführen, der Seuche die ihr gebührende Priorität einzuräumen.³⁹ Viele peinliche Skandale um verschwundene und falsch investierte Gelder, die Entdeckung vermeintlicher „Wundermittel“ und die obskuren Äußerungen Präsident Mbekis, der Zweifel an der Existenz des HI-Virus anmeldete, gehen auf das Konto des regierenden ANC.⁴⁰ Zu allem Überfluss wurde zeitweise auch noch die Vergabe eines Medikaments an schwangere Frauen eingestellt, das HIV-Infektionen ihrer ungeborenen Kinder verhindert. Die Fronten zwischen der sehr aktiven Zivilgesellschaft, in deren Reihen auch viele AIDS-Forscher zu finden sind, und der Regierung sind seit langem verhärtet. Das Expertenwissen und die langjährige Erfahrung

³⁷ Vgl. C. Benn/S. Weinreich (Anm. 22), S. 109.

³⁸ Vgl. ebd.

³⁹ Vgl. UNAIDS (Anm. 2), S. 21.

⁴⁰ Vgl. zu den folgenden Ausführungen Gerhard Grohs/Sarah Tietze, AIDS-Politik im östlichen und südlichen Afrika, in: Ulf Engel (Hrsg.), Navigieren in der Weltgesellschaft. Festschrift für Reiner Tetzlaff, Münster 2005, S. 41–44.

³⁵ Vgl. zu den folgenden Ausführungen Ives Beigbeder, International Public Health. Patients Rights vs. the Protection of Patents, Aldershot–Burlington 2004, S. 59, 79.

³⁶ Vgl. Kathryn Dinh, WTO Deadlines. Why Developing Countries must act now to protect access to medicines, in: Sexual Health, 1 (2004) 2, S. 63 f.

der AIDS-Aktivist*innen finden viel zu selten Eingang in die offizielle Politik.

Die AIDS-Politik Ugandas gilt hingegen als Erfolgsgeschichte. Während die nationale Prävalenz in den neunziger Jahren noch bei 15 Prozent lag, wird sie 2005 auf sieben Prozent geschätzt.¹⁴¹ Neuere Studien weisen allerdings darauf hin, dass dieser dramatische Rückgang auch auf die hohe Sterblichkeit der Erkrankten zurückzuführen ist und nicht nur als Folge gelungener Präventionskampagnen gewertet werden darf.¹⁴² Trotzdem gehörte Präsident Museveni zu den wenigen afrikanischen Politikern, die AIDS vom ersten Moment an entschieden bekämpften. Bereits 1985 rief er einen „runden Tisch“ ins Leben, an dem auch Vertreter der Zivilgesellschaft und Repräsentanten der HIV-Infizierten saßen. Die dort erarbeiteten Pläne zur Bekämpfung der Seuche wurden in den folgenden Jahren konsequent umgesetzt, was die internationalen Geber mit großzügiger finanzieller Unterstützung goutierten.¹⁴³ Die christlichen Kirchen und die islamische Gemeinschaft des Landes erwiesen sich dabei als engagierte Verbündete. Über die Grenzen Ugandas hinaus wurde „The AIDS Support Organisation“ (TASO) bekannt, eine 1987 gegründete Selbsthilfeorganisation mit mittlerweile über 80 000 Mitgliedern.¹⁴⁴ TASO bietet in fast allen Landesteilen AIDS-Tests, Beratung und psychologische und medizinische Betreuung an. Außerdem leisten die Aktivist*innen von TASO, die oft selbst HIV-positiv sind, wichtige Präventionsarbeit. Das Beispiel Ugandas zeigt, dass AIDS eingedämmt werden kann, wenn seine Bekämpfung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe wahrgenommen wird.

Ausblick

Richard Feachem, Executive Director des Global Fund to Fight AIDS, Malaria and Tuberculosis, bemerkte 2003 zur Zukunft von AIDS: „Horribly, the worst is still to come.“¹⁴⁵ Für Afrika ist es eine Schicksalsfrage, wie die Pandemie sich in den nächsten

¹⁴¹ Vgl. UNAIDS (Anm. 2), S. 25.

¹⁴² Vgl. ebd., S. 26.

¹⁴³ Vgl. zu den folgenden Ausführungen G. Grohs/S. Tietze (Anm. 40), S. 39 f.

¹⁴⁴ Vgl. <http://www.tasouganda.org/about.php> (10. 5. 2006).

¹⁴⁵ Richard Feachem, AIDS hasnt peaked yet – and thats not the worst of it, in: Washington Post vom 12. 1. 2003.

Jahrzehnten entwickeln wird. UNAIDS erarbeitete dazu drei Szenarien, die bis 2025 reichen. Je nach Szenario werden dann zwischen 18,1 und 27,3 Millionen Kinder durch AIDS verwaist sein.¹⁴⁶ Die Zahl der Menschen, die bis 2025 an der Seuche sterben werden, wird zwischen 66 Millionen im schlimmsten und 53 Millionen im „günstigsten“ Fall geschätzt.¹⁴⁷ Das negativste der drei Szenarien beruht auf der Annahme, dass der Kampf gegen AIDS in Afrika so weitergehen wird wie bisher, projiziert also die aktuelle Situation in die Zukunft.

Dieses Schreckensszenario zu verhindern, ist eine der größten Herausforderungen für die internationale Staatengemeinschaft in diesem Jahrhundert. Priorität sollte dabei die Versorgung der Infizierten mit ARVs haben, da so behandelte Patienten eine viel geringere Anzahl von Viren im Blut aufweisen und daher deutlich weniger ansteckend sind. Die Behandlung mit ARVs ist somit auch ein Beitrag zur Prävention. Damit würden außerdem die Todesraten gesenkt, und die Betroffenen könnten länger und produktiver leben. Der Teufelskreis aus Ursache und Wirkung kann auf diese Weise unterbrochen werden.

Die afrikanische Bevölkerung ist im Kampf gegen AIDS nicht passive Adressatin von Hilfeleistungen und Aufklärungskampagnen, sondern wichtigste Akteurin. Die Menschen müssen in die Lage versetzt werden, sich selbst vor der tödlichen Krankheit zu schützen. Dafür benötigen sie auf der technischen Ebene Wissen über die Krankheit, Zugang zu Kondomen, sauberen Spritzen, ARVs und erschwingliche AIDS-Tests. Auf der sozialen, ökonomischen und politischen Ebene müssen weitreichende Interventionen die grundlegenden Ursachen für die Ausbreitung von AIDS bekämpfen. Die Pandemie lebt von Armut, Ungleichheit der Geschlechter, Migration, Krieg und Staatszerfall. Nur durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen erhalten die Menschen die Möglichkeit, den sozialen, ökonomischen und politischen Determinanten von AIDS selbstbestimmtes Handeln entgegenzusetzen.

¹⁴⁶ Vgl. UNAIDS, AIDS in Africa. Three Scenarios to 2025, Genf 2005, S. 190.

¹⁴⁷ Vgl. ebd., S. 193.

APuZ

Nächste Ausgabe 34–35/2006 · 21. August 2006

Kulturwirtschaft

Klaus R. Kunzmann

Kulturwirtschaft und Raumentwicklung

Andreas J. Wiesand

Kulturwirtschaft: Was ist das eigentlich?

Rainer Ertel

Daten und Fakten zur Kulturwirtschaft

Olaf Zimmermann

Kulturberufe und Kulturwirtschaft – Gegensatz oder Symbiose?

Ralf Ebert · Friedrich Gnad

Strukturwandel durch Kulturwirtschaft

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Sabine Klingelhöfer
Andreas Kötzing (Volontär)
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 36 91-0

Internet

www.bpb.de/publikationen/apuz
apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main.

Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main.
Telefon (0 69) 75 01-42 53
Telefax (0 69) 75 01-45 02
parlament@fsd.de

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Peter Meyns

3–8 Afrika zwischen Autokratie und Demokratie

Die politische Transition in Afrika hat zu ungleichmäßigen Entwicklungen und unterschiedlichen Ergebnissen geführt, darunter funktionierende Demokratien, hybride Regime und autokratische Wahlsysteme. Die Demokratie scheint zum generellen Bezugspunkt des politischen Wandels in Afrika geworden zu sein.

Siegmar Schmidt

9–14 Wie viel Demokratie gibt es in Afrika?

Der Beitrag stellt mit dem Bertelsmann Transformation Index (BTI) einen neuen Index zur Messung von politischer und wirtschaftlicher Transformation vor. Überprüft wird, inwieweit der BTI einen Beitrag zur Erfassung der komplexen und widersprüchlichen politischen Entwicklung in Sub-Sahara-Afrika leistet.

Frank Bliss

15–20 Trinkwasserversorgung und Armut in Sub-Sahara-Afrika

Die Trinkwasserversorgung Afrikas südlich der Sahara ist weiterhin geprägt durch Wassermangel, schlechte Wasserqualitäten, Saisonalität der Wasserverfügbarkeit und weitgehende Abwesenheit des Staates bei der Versorgung seiner Bevölkerung.

Cord Jakobkeit

21–25 Fünf Jahre NEPAD

Die 2001 entstandene „Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung“ (NEPAD) verfolgt anspruchsvolle Ziele der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung des Kontinents. NEPAD betont die Eigenverantwortung Afrikas. Die zentralen politischen und ökonomischen Bewährungsproben stehen jedoch noch aus.

Volker Matthies

25–32 Konfliktlagen am Horn von Afrika

Das Horn von Afrika ist ein chronisch schwelender Krisenherd. Die historisch überkommene Kultur der Gewalt und des Krieges in der Region muss durch friedliche innergesellschaftliche Verhältnisse und eine international abgestützte regionale Friedensordnung abgelöst werden.

Sarah Tietze

32–38 Die AIDS-Pandemie in Sub-Sahara-Afrika

Ziel dieses Beitrags ist es, die Ursachen und Auswirkungen der AIDS-Pandemie in Sub-Sahara-Afrika darzustellen und die komplexen sozialen, ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen der Seuche zu verdeutlichen. Des Weiteren soll erörtert werden, wie es um Lösungsansätze bestellt ist.