

# ANALYSEN UND BERICHTE

## Demokratisierung in Afrika - Bedingungen und Perspektiven<sup>1</sup>

Von *Dirk Berg-Schlosser*

### 1. Einleitung

Ein "wind of change" hatte, wie der damalige britische Premierminister Macmillan konstatierte, Afrika im Jahre 1960, als die Mehrzahl der Staaten ihre Unabhängigkeit erlangte, erfaßt. Fast alle Staaten nahmen zu diesem Zeitpunkt am Vorbild ihrer ehemaligen Kolonialmacht ausgerichtete Verfassungsmodelle ("Westminster" bzw. "V. Republik") an. In der Folge hatte aber kaum eines dieser Modelle Bestand. In vielen Fällen wurden die Verfassungsstrukturen in Richtung auf ein autoritäres Präsidialsystem bis zur Unkenntlichkeit verändert. In anderen entstand ein auf "afrikanischen Sozialismus" ausgerichtetes, z.T. am Marxismus-Leninismus orientiertes Einparteisystem mit straff "demokratisch-zentralistischer" Struktur. In einer weiteren großen Zahl der Fälle wurden bestehende Verfassungsstrukturen durch das Militär oder andere bewaffnete Gruppen hinweggefegt. In etlichen Staaten intervenierte das Militär mehrfach, so daß man von "prätorianischen" Verhältnissen<sup>2</sup> sprechen konnte. In nur wenigen Fällen blieb der ursprüngliche verfassungsmäßige Rahmen zumindest in wichtigen Grundzügen gewahrt. Diese konnte man als einigermaßen stabile "semi-kompetitive" oder "polyarchische" Systeme<sup>3</sup> bezeichnen.

Von den ursprünglich 26 Polyarchien zu Beginn der 1960er Jahre hatten sich bis 1980 nur 6 als einigermaßen funktionsfähig und stabil erwiesen (Botswana, Gambia, Kenya, Lesotho, Mauritius und Senegal). Von den sozialistischen Staaten erwiesen sich 4 als relativ stabil (Guinea, Kongo/Brazzaville, Tansania und Sambia). Zu den relativ stabilen autoritären

1 Der Beitrag beruht auf der Herbert-Krüger-Gedächtnisvorlesung, die der Verfasser auf der Jahrestagung des Arbeitskreises für überseische Verfassungsvergleichung (6.-8. Mai 1994) in Köln gehalten hat.

2 so der Terminus von Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven, 1968.

3 für diese Termini vgl. z.B. Hermet, Guy et al. (eds.), *Elections without Choice*, London: Macmillan, 1978 oder Dahl, Robert A., *Polyarchy - Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press, 1971.

Staaten zählten Elfenbeinküste, Gabun, Malawi und Swaziland. Im Gegensatz hierzu wiesen 22 Staaten im Jahre 1980 ein Militärregime auf, wozu mit inzwischen mehreren Regimewechseln auch noch "prätorianische" Staaten wie Nigeria und Uganda zu rechnen waren<sup>4</sup>.

Im Gefolge der Ereignisse in der ehemaligen Sowjetunion und in Osteuropa gegen Ende der 1980er Jahre machte sich ein erneuter "wind of change" bemerkbar. "Perestroika" und "glasnost" hatten ihre Auswirkungen auch auf viele autoritär erstarrte Regime in Schwarzafrika. Zum einen bedeutete das Ende des "Kalten Krieges" zwischen den Supermächten und ihren Verbündeten, das durch die Auflösung der Sowjetunion und des Warschauer Paktes eingetreten war, auch den Fortfall der externen Unterstützung für "befreundete" Regime der jeweiligen Lager, über deren interne Verhältnisse man häufig allzu gern hinweggesehen hatte. Zum anderen war der Zerfall autoritärer Strukturen und der möglichen Konsequenzen für eigene Freiheitsrechte und politische Betätigung auch bei wichtigen oppositionellen Gruppen, wie Gewerkschaften, Studenten, Kirchen usw., in den jeweiligen Staaten nicht unbemerkt geblieben. Nicht zuletzt die Fernsehbilder vom Ende der Ceausescus, die um die Welt gingen, ließen einigen Despoten Schauer über den Rücken laufen und machten ihren Gegnern Mut.

So kam es zu einer "zweiten Befreiung", wie einige es nannten, in vielen Staaten Afrikas. Nach der Befreiung von der Kolonialmacht entledigte man sich nun auch der eigenen Despoten. Multilaterale und bilaterale Geber von Krediten und Entwicklungshilfe unterstützten diese Tendenzen. Weltbank und Internationaler Währungsfonds betonten nun verstärkt Aspekte von "good governance" und "accountability" der jeweiligen Regierungen und machten diese zu Kriterien ihrer "politischen Konditionalität"<sup>5</sup>. Im frankophonen Bereich wirkte der Schwenk der französischen Regierung zu dieser neuen Politik, die Präsident Mitterand 1990 auf der Konferenz von La Baule proklamierte, als Auslöser für "nationale Konferenzen" und Demokratisierungsbemühungen in diesen Ländern<sup>6</sup>.

In relativ kurzer Zeit wurden in vielen Staaten Oppositionsparteien zugelassen und einigermaßen "freie und faire" Wahlen, z.T. unter Aufsicht externer Gremien und Beobachter, abgehalten. In einigen Fällen kam es zu spektakulären Regimewechseln, so z.B. in Benin wo Präsident Kérékou und sein "Marxisme-Béninisme", wie ihn einige Spötter nannten, sang- und klanglos das Feld räumte. Auch in Sambia mußte sich Präsident Kaunda, der mit seiner Einheitspartei seit der Unabhängigkeit regiert hatte, seinem Widersacher, dem

4 für nähere Einzelheiten s. *Berg-Schlosser, Dirk*, Afrika zwischen Despotie und Demokratie, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/84 (1984), S. 3-14.

5 vgl. z.B. Weltbank, World Development Report. The Challenge of Development, Washington 1991

6 vgl. z.B. *Médard, J.F.*, Autoritarismes et Démocraties, Politique Africaine, No. 43 (1991).

Gewerkschaftsführer Chiluba, geschlagen geben. In anderen Fällen, so z.B. in der Elfenbeinküste und in Ghana, gelang es den amtierenden Machthabern in den Wahlen selbst ein (nicht immer ganz unumstrittenes) nunmehr demokratisch legitimiertes Mandat zu erhalten. In weiteren Fällen war der Widerstand der Amtsinhaber erheblich heftiger und die vorgenommenen Wahlbehinderungen und -manipulationen, wie z.B. in Kamerun und Togo, ziemlich evident. Noch andere, wie z.B. Mobutu in Zaire, klammerten sich bis heute an die Macht und beließen es bei zögernden taktischen Schritten wie der Zulassung von Oppositionsparteien, die ihrerseits zum großen Teil wieder von Mobutu finanziert wurden ("Multi-Mobutuisme"). Die eingetretenen Transitionsprozesse verliefen jedenfalls häufig recht zögerlich oder kamen wieder gänzlich zum Stillstand, wie z.B. durch die erneute direkte Machtübernahme des Militärs in Nigeria. In besonders krassen Fällen, wie z.B. Somalia und Ruanda, trugen die Schwächung der autoritären Amtsinhaber und eingetretene Demokratisierungsansätze sogar zum Ausbruch von Bürgerkriegen zwischen durch ethnische oder ausgeprägte Clanbeziehungen geprägten Lagern bei<sup>7</sup>.

Mittlerweile ist daher wieder eine gewisse Ernüchterung eingetreten, was die Realisierungschancen, aber auch mögliche Entwicklungsleistungen von demokratischen Regimen in Afrika betrifft. Im folgenden sollen daher einige dieser Ausgangsbedingungen und die sich hieraus ergebenden Perspektiven etwas näher unter die Lupe genommen werden. Zunächst soll hierfür eine knappe entwicklungs- und demokratietheoretische Grundlegung erfolgen. Die hierbei entwickelten Kriterien dienen dann als Meßlatte für die folgenden Abschnitte. Diese beziehen sich zuerst auf einige vorkoloniale politische Gestaltungsformen in Afrika und einige der verbleibenden Konsequenzen auch hinsichtlich der zwischenzeitlich von außen auferlegten, meist sehr willkürlichen Festlegung des äußeren Rahmens der heutigen Staatsgebilde. Ein zweiter Aspekt befaßt sich mit Möglichkeiten und Ausprägungen breiterer sozialer und politischer Partizipation unter den heutigen gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen. Ein dritter Teil behandelt die Formen geregelten politischen Wettbewerbs einschließlich einiger hierbei aufzuwerfender institutioneller und verfassungsrechtlicher Fragen, wie z.B. des Wahlrechts, der Gewaltenteilung, des vertikalen Staatsaufbaus usw. Ein vierter Abschnitt schließlich wird sich mit einigen normativen Konsequenzen der Demokratisierungsprozesse, wie Fragen der Rechtsstaatlichkeit, der Beachtung von universalen Menschenrechten, des Schutzes von Minderheiten u.ä. auseinandersetzen.

All dies kann selbstverständlich an dieser Stelle nur in sehr geraffter und zum Teil stichwortartiger Form erfolgen. Unter "Afrika" sollen dabei jeweils die heute 46 unabhängigen Staaten südlich der Sahara einschließlich der vorgelagerten Inseln, aber noch unter Ausschuß der Republik Südafrika, die bisher einen Sonderfall darstellte, verstanden werden. Die islamisch-arabisch geprägten Staaten Nordafrikas (Ägypten, Libyen, Tunesien, Alge-

7 zum aktuellen Stand s. Tabelle, Spalte 1

rien und Marokko), die eher der Region des "Nahen und Mittleren Ostens" zuzurechnen sind, werden daher ausgeklammert. Diese 46 Staaten mit ihren heute ca. 500 Millionen Einwohnern weisen einige historisch-kulturelle Gemeinsamkeiten auf, die es in gewissen Grenzen rechtfertigen, sie im Hinblick auf ihre regionale Zusammengehörigkeit zu behandeln. Dies soll aber über die tatsächlich vorhandene große Vielfalt und Variationsbreite von sozialen und politischen Erscheinungsformen und gewisse auch anderen Einflüssen unterworfen Ausnahmen und "Grenzfälle" (wie z.B. das frühchristlich geprägte Äthiopien, starkem islamischen Einfluß unterworfen Staaten wie z.B. Mauren und Sudan oder die Besonderheiten der Inselstaaten) nicht hinwegtäuschen. Die vorgenommenen Beurteilungen und Wertungen sind dabei immer auch als meine persönlichen aufzufassen.

## 2. Theoretische Vorbemerkungen

Die entwicklungstheoretische Debatte wurde bis vor kurzem im wesentlichen von zwei großen Strömungen, der "modernisierungs"- und der "dependenztheoretischen", geprägt. Die modernisierungstheoretische ging dabei von einer vorwiegend nachholenden, positiv gerichteten und durch interne Faktoren bestimmten Entwicklung aus, bei der mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung die "Entwicklungsländer" die Fortschritte der Industriestaaten in den Bereichen der Alphabetisierung, Urbanisierung, Industrialisierung usw. nachvollzogen<sup>8</sup>. Im Gegensatz hierzu stellten die Dependenztheoretiker in erster Linie auf die externen Einwirkungen der bereits entwickelter Staaten auf die "unterentwickelten" ab. Sie betonten die durch die koloniale Unterwerfung bedingte und nach der politischen Dekolonialisierung weiter bestehende, vor allem auf den Export von Rohstoffen ausgerichtete und mit sich verschlechternden terms of trade konfrontierte einseitig abhängige Weltmarktinintegration, die zu einem Prozeß fortschreitender Unterentwicklung und Verelendung in den Staaten der "Dritten Welt" führe<sup>9</sup>.

An dieser Stelle kann nicht auf unterschiedliche Varianten dieser Theorien, aber auch die vielfältige Kritik an ihnen eingegangen werden<sup>10</sup>. In unserem Zusammenhang sind aber

8 vgl. z.B. *Rostow, Walt W.*, The Stages of Economic Growth, Cambridge, 1960; *Lerner, Daniel*, The Passing of Traditional Society, New York: The Free Press, 1958; *Lipset, Seymour Martin*, Political Man - The Social Bases of Politics, New York: Doubleday, 1960.

9 vgl. z.B. *Frank, A.G.*, Kapitalismus und Unterentwicklung in Lateinamerika, Frankfurt, 1969; *Cardoso, Fernando Henrique / Faletto, Enzo*, Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika, Frankfurt, 1976; *Senghaas, Dieter* (Hrsg.), Peripherer Kapitalismus, Analysen über Abhängigkeit und Unterentwicklung, Frankfurt: Suhrkamp, 1974.

10 Einen "Nachruf" widmet ihnen z.B. *Menzel, Ulrich*, Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie, Frankfurt: Suhrkamp, 1992.

besonders die demokratietheoretischen Konsequenzen beider Ansätze von Bedeutung<sup>11</sup>. Modernisierungstheoretiker sahen ökonomische Entwicklung weitgehend als Vorbedingung ("pre-requisite") von Demokratie an. Um aber ökonomische Entwicklung zu erreichen, war eine "starke Hand", eine "Entwicklungsdictatur" oder allenfalls eine "Erziehungsdemokratie" (" tutelary democracy"<sup>12</sup>) vornötig. Richard Löwenthal hatte dies einst auf den Nenner gebracht: "Jeder Grad an Freiheit wird mit etwas Verlangsamung der Entwicklung, jeder Grad an Beschleunigung mit etwas Verlust an Freiheit bezahlt. Das ist in der Natur des Prozesses unvermeidlich"<sup>13</sup>. Diese vermeintliche Gewißheit ließ sich in der Folge jedoch nicht bestätigen. So ergaben empirische Untersuchungen der Entwicklungserfolge unterschiedlicher politischer Systemtypen in Afrika, aber auch in anderen Regionen der Dritten Welt, daß stärker pluralistische "semi-kompetitive" und "polyarchische" Systeme im Durchschnitt keineswegs schlechter abschritten als autoritäre Systeme unterschiedlicher Provenienz. Im Gegenteil, die soziale Entwicklung in den erstgenannten in bezug auf Bildung, Gesundheitswesen usw. war meist höher und "Diktaturen ohne Entwicklung" eher die Regel als die Ausnahme<sup>14</sup>.

Die Dependenztheoretiker ihrerseits hatten die internen Bedingungen und die politischen Verhältnisse der jeweiligen Staaten weitgehend aus ihrer Analyse ausgeblendet. Die historisch entstandenen und weiter einwirkenden externen Faktoren waren das ausschlaggebende Moment. Die "eigentlich herrschende Klasse", wie es u.a. Michaela von Freyhold<sup>15</sup> einmal formulierte, nämlich das internationale Finanz- und Handelskapital, befand sich vorwiegend außerhalb der betrachteten Länder. Ihre innenpolitischen Verhältnisse waren daher weitgehend von nur abgeleiteter und sekundärer Bedeutung. Aber auch hier konnten Untersuchungen zeigen, daß unterschiedliche politische Systemtypen sehr wohl eigenständige Faktoren im Entwicklungsprozeß sein können. So ergab z.B. eine Analyse der Entwicklungswege der drei ostafrikanischen Staaten Kenia, Tansania und Uganda nach der Unabhängigkeit, die in vieler Hinsicht sehr ähnliche Bedingungen und vor allem auch eine identische Weltmarktsituation im Hinblick auf ihre wichtigsten Exportpro-

11 vgl. a. Berg-Schlosser, Dirk, Zu den Bedingungen von Demokratie in der Dritten Welt, in: Nuscheler, Franz (Hrsg.), Dritte Welt-Forschung (PVS-Sonderheft 16) 1985, S. 233-266.

12 Shils, Edward, Political Development in the New States, The Hague: Mouton, 1958.

13 Löwenthal, Richard, Staatsfunktionen und Staatsform in den Entwicklungsländern, in: Löwenthal, Richard (Hrsg.), Die Demokratie im Wandel der Gesellschaft, Berlin: Colloquium Verlag, 1963, S. 187

14 vgl. a. Berg-Schlosser, Dirk, African Political Systems - Typology and Performance, Comparative Political Studies, Vol. 17, No. 1, pp. 121-151; ders. Fn. 4; ders., Leistungen und Fehlleistungen politischer Systeme der Dritten Welt als Kriterium der Entwicklungspolitik, Konjunkturpolitik - Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung, Nr. 51, S. 79-114; ders., Typologies of Third World Political Systems, in: Bebler, Anton / Seroka, Jim, Contemporary Political Systems: Classification and Typologies, 1990, pp. 173-201.

15 Freyhold, Michaela von, The Post-Colonial State and its Tanzanian Version, Review of African Political Economy, No. 17 (1977), pp. 75-89.

dukte wie Kaffee, Tee usw. aufwiesen, daß die jeweils eingeschlagenen Entwicklungspolitiken und ihre jeweiligen internen Bedingtheiten sehr wohl eine entscheidende Rolle spielen. Als zentrale Faktoren konnten hier die jeweils gesetzten Budgetprioritäten der Regierungen, die Abschöpfungsrate gegenüber den agrarischen Produzenten der Exportprodukte, aber auch die allgemeineren Partizipations- und Mitwirkungsmöglichkeiten im politischen Prozeß herausgearbeitet werden<sup>16</sup>.

Festzuhalten ist daher, daß beide Ansätze im Sinne einer empirischen Demokratietheorie jeweils entscheidende Schwachstellen und Mängel aufweisen und daß es sicher einer insgesamt differenzierteren Analyse bedarf, die die Wechselwirkungen interner und externer Faktoren und ihrer Veränderungen im Zeitablauf angemessen berücksichtigt. Um diese im folgenden etwas näher urnreissen zu können und im Hinblick auf die Situation in Afrika zu überprüfen, ist es zunächst notwendig, eine empirisch umsetzbare Definition von Demokratie (oder, in der etwas bescheideneren Variante, "Polyarchie") voranzustellen. In der jüngeren empirisch orientierten Literatur hat sich ein weitgehender Konsensus herausgebildet, der Demokratie im wesentlichen im Hinblick auf drei Dimensionen untersucht: das Ausmaß politischer Partizipation großer Teile der jeweiligen Bevölkerung (z.B. im Hinblick auf Wahlrecht und Wahlbeteiligung, aber auch andere mehr direkte oder "unkonventionelle" Formen), das Ausmaß geregelten politischen Wettbewerbs zwischen den wichtigsten Kontrahenten (z.B. regelmäßige und vom Zugang her offene Wahlen in einem Mehrparteiensystem) und die Beachtung gewisser normativer Standards (z.B. rechtsstaatlicher Verfahrensweisen und die Gewährung grundlegender Menschenrechte)<sup>17</sup>.

Diese "minimale" Definition "politischer" oder "liberaler Demokratie" schließt weiterreichende Demokratisierungsansprüche und breitere Mitwirkungsformen in anderen gesellschaftlichen Bereichen (z.B. am Arbeitsplatz, in einer Vielfalt sozialer Organisationen, usw.) nicht aus, beschränkt sich aber bewußt auf den Politikbereich im engeren Sinne. Auch die konkreten Operationalisierungen dieser Dimensionen weisen je nach Autor und Quellenlage eine gewissen Bandbreite auf<sup>18</sup>. Dennoch erscheint es nützlich, anhand dieser Kriterien die aktuelle Lage in Afrika und ihre spezifischeren regionalen Ausprägungen

16 vgl. *Berg-Schlosser, Dirk / Siegler, Rainer*, Politische Stabilität und Entwicklung. Eine vergleichende Analyse der Bestimmungsfaktoren und Interaktionsmuster in Kenia, Tansania und Uganda, München: Weltforum, 1988; *Berg-Schlosser, Dirk*, Politische Systemtypen als Determinanten wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung in Afrika - Vergleichende Fallstudien, in: *Schmidt, Manfred G.*, Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen (PVS-Sonderheft 19), 1988.

17 vgl. z.B. *Dahl, Robert A.*, Democracy and its Critics, New Haven: Yale University Press, 1989; *Vanhanen, Tatu*, The Process of Democratization, New York: Crane Russak, 1990; *Hadenius, Axel*, Democracy and Development, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

18 vgl. z.B. *Inkeles, A. (ed.)*, On Measuring Democracy, Studies in Comparative International Development, Vol. 25 (1990), No. 1.

einmal näher zu umreißen. Um dies allerdings angemessen tun zu können, müssen wir den Blick zunächst auf eine grundlegende Vorbedingung eines demokratischen, aber auch jedes anderen staatlichen Gemeinwesens richten, nämlich die Frage nach dem Zusammenhalt und der Identität der politischen Gemeinschaft und der Akzeptanz ihrer jeweiligen territorialen Begrenzung. "National"-staaten mit gefestigter sozialer und staatlicher Identität sind ja historisch eher die Ausnahme als die Regel. In den Worten von W. Jennings: "Democracy means the rule of the "people" but the people cannot decide until somebody decides who the people are"<sup>19</sup>. Dieser Frage, auch im Hinblick auf vor-koloniale Traditionen in Afrika, müssen wir daher zunächst nachgehen.

### **3. Traditionale Ausgangsbedingungen; äußerer Rahmen**

Keiner der afrikanischen Staaten, mit den gewissen Ausnahmen von Äthiopien und Swaziland, bestand in seiner gegenwärtigen Form und Ausdehnung bereits in vorkolonialen Zeiten. Die Grenzen aller heutigen Territorien wurden im Gefolge der Berliner Konferenz 1885 durch die "interessierten" europäischen Kolonialmächte festgelegt. In vielen Fällen geschah dies mit Bleistift und Lineal auf der Landkarte, ohne im geringsten auf die jeweils dort ansässigen Volksgruppen, ihre Beziehungen zueinander usw. Rücksicht zu nehmen.

Gelegentlich entstanden so seltsam anmutende Staatsgebilde wie das heutige "Gambia", das lediglich aus den Uferstreifen zu beiden Seiten der Mündung des Senegal-Flusses in Westafrika besteht. In anderen Fällen spielten die jeweiligen Launen und die Willkür der europäischen Herrscher eine Rolle, so wenn der Mt. Kilimajaro und sein Umland Kaiser Wilhelm II als Geburtstagsgeschenk von seiner Tante, der Queen Victoria von Großbritannien, vermachte wurde (noch heute als Grenzsprung auf der Landkarte festzustellen) oder wenn der "Caprivi-Streifen" (benannt nach Bismarcks Nachfolger als Reichskanzler) bis heute einen fast 500 km langen Riegel zwischen Angola, Zambia und Botswana schiebt, der das heutige Namibia mit dem Sambesi verbinden sollte.

Auf diese Weise entstanden zumeist ethnisch sehr heterogen zusammengesetzte Sozialgebilde, deren inneres Zusammenwirken erst zu gestalten war. Trotz dieser Künstlichkeit gelten die bestehenden Staatsgrenzen auch nach Auffassung der Organisation für afrikanische Einheit (OAU) als unantastbar, um bei einer allgemeineren Revision unter Umständen nicht noch größere Probleme und massive Konflikte zu provozieren. Ebenso sind bislang alle Versuche, durch Annexion oder Sezession auf gewaltsamem Wege eine Veränderung der Grenzen herbeizuführen, z.B. durch Somalia, in Zaire (Katanga), Nigeria (Biafra), im

<sup>19</sup> zitiert nach Linz, Juan J., Change and Continuity in the Nature of Contemporary Democracies, in: Marks, Gary / Diamond, Larry (eds.), Reexamining Democracy, Newbury Park: Sage, 1992, p. 199.

Tschad usw. gescheitert. Lediglich die erfolgreiche Loslösung Eritreas von Äthiopien, das seit der nachkolonialen Eingliederung 1962 einen Fall inner-afrikanischer "Kolonisierung" darstellte, ist in dieser Hinsicht eine Ausnahme.

Dennoch stellen ethnisch/regionale Auseinandersetzungen nach wie vor einen der wichtigsten Konfliktherde in Afrika dar. Nur in Ausnahmefällen (z.B. Somalia - Äthiopien) betrifft dies allerdings zwischenstaatliche Konflikte. Meist handelt es sich um Auseinandersetzungen innerhalb der vorgegebenen Staatsgebilde, die in bisher 10 Staaten auch zu offenen Bürgerkriegen eskalierten<sup>20</sup>. Dies als "Tribalismus" im Sinne vorkolonialer Feindschaften von Nachbarvölkern zu bezeichnen ist aber irreführend, da viele der heutigen Konflikte sich zwischen Gruppen abspielen, die in früheren Zeiten kaum miteinander Kontakt hatten oder durch andere Völker getrennt waren. Nicht traditionelle Fehden zwischen benachbarten Volksgruppen, sondern Auseinandersetzungen um ökonomische Privilegien und politische Macht zwischen Angehörigen verschiedener Volksgruppen, die erst im neuen nationalen Rahmen miteinander in Kontakt gekommen sind, stehen heute im Vordergrund. Dies gilt insbesondere, wenn die durchschnittlichen materiellen Lebenschancen dieser Gruppen deutliche Unterschiede aufweisen, also "horizontale" und "vertikale" Konfliktstrukturen sich überlagern.

Besonders konfliktreich sind "bi-kommunalistische" Verhältnisse, d.h. wenn in einem Staat zwei größere Gruppen zusammenleben, von denen eine zwangsläufig im demographischen Sinne eine permanente Mehrheit ausmacht. Verschärft wird eine solche Situation noch, wenn die Gruppen nicht in traditionell separaten Siedlungsgebieten leben, wie meist in Afrika, sondern eine Gruppe die andere "überlagert", wie z.B. in Ruanda und Burundi. In einer solchen Situation ist selbst eine Sezession ohne größere Umsiedlungen von Volksgruppen keine denkbare Alternative. Hier lassen sich nur, im Sinne einer demokratischen Lösung, fest vereinbarte proportionale Modelle des "power- (und Ressourcen-) sharing" entwickeln, wie sie schweizer, belgischen oder österreichischen Ansätzen der "Konkordanzdemokratie" ("consociational democracy"<sup>21</sup>) entsprechen.

Die Antwort auf die Frage nach dem "demos" in einer afrikanischen Demokratie kann sich daher realistischerweise nicht auf eine Zersplitterung in Tausende von "Mini-Demokratien" auf dem afrikanischen Kontinent beziehen, die durch eine ohnehin meist recht fragwürdige "völkische" Identität geeint wären<sup>22</sup>. Vielmehr gilt es, den jeweils angemessenen politisch-institutionellen Rahmen, z.B. durch föderative Modelle u.ä. zu schaffen, der der multi-ethnischen Realität der Gegenwart in den heutigen Staatsgebilden Rechnung trägt. In den

20 s. Tabelle, Spalte 2

21 Lijphart, Arend, *Democracy in Plural Societies*, New Haven: Yale University Press, 1977.

22 vgl. hierzu z.B. a. Bryde, Brun-Otto, *Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie*, Staatswissenschaft und Staatspraxis, 1994.

weitaus meisten Staaten Afrikas wird die heute gegebene staatliche Identität, die ja nur eine von mehreren möglichen sozialen Identitäten eines Individuums darstellt, nicht ernstlich in Frage gestellt. Die nach wie vor häufigen "ethnisch" aufgeladenen Auseinandersetzungen im Innern sind also in der Regel zentripetaler und nicht zentrifugaler Natur und stellen den äußeren Rahmen des Staatsgebildes nicht in Frage. Dies gilt auch für den größeren Teil der in der Vergangenheit von Bürgerkriegen heimgesuchten Staaten, wie z.B. Nigeria oder Uganda. Wo allerdings Konflikte bereits eine derartige Eskalation erfahren haben, sind die entstandenen Leiden und bitteren Erfahrungen allenfalls langfristig zu lindern und wieder in einen einigermaßen konsensualen konstitutionellen Rahmen zu bringen. Prognosen für Fälle wie gegenwärtig Somalia, Liberia, Ruanda oder Sudan können daher keineswegs sehr optimistisch ausfallen. Dennoch ist wichtig, sich vor Augen zu führen, daß diese Extreme auch für Afrika eher die Ausnahme als die Regel darstellen. Vor diesem äußeren Hintergrund sind nun die Realisierungschancen zentraler Aspekte von Demokratie im Innern näher zu untersuchen.

#### 4. Bedingungen politischer Partizipation

Die vorkolonialen politischen Strukturen lassen sich, grob gesprochen, in zwei dominante Formen, eine eher "egalitär-segmentäre" und eine stärker hierarchisch organisierte, unterteilen<sup>23</sup>. Die erstgenannte bezieht sich auf ein System von Altersgruppen, die durch klar markierte Übergangsrituale von einander abgesetzt sind. Innerhalb jeder Gruppe hatte jeder formal gleiche Rechte. Die zentralen Entscheidungen wurden konsensual von einem Rat der (männlichen) "Ältesten" getroffen. Die Entscheidungsfindung erstreckte sich meist auf relativ kleinräumige soziale Gebilde, die in der Regel nur einen Teil größerer ethnisch-linguistischer Gruppierungen ausmachten. Diese besaßen allerdings häufig ein System auf gemeinsamer (tatsächlicher oder vermeintlicher) Abstammung beruhender Clan- und Lineage-Strukturen als übergreifendes Merkmal sozialer Identität, das u.a. die Heiratsfähigkeit über die verschiedenen Verwandschaftsbeziehungen hinweg bestimmte. Beispiele einer solchen sozialen Organisationsform und politischen Entscheidungsfindung, die die ersten portugiesischen Entdeckungsreisenden an der westafrikanischen Küste mit dem Begriff des "Palavers" belegten, lassen sich in nahezu allen afrikanischen Regionen finden. In Kenia gehören hierzu z.B. die ansonsten linguistisch und von ihrer Lebensweise her sehr verschiedenen Volksgruppen der Kikuyu, Luo und Maasai. Die Ibi/Ibibio und Tiv in Nigeria, die Tonga in Sambia und viele andere entsprechen ebenfalls diesem Typus.

Das andere Extrem stellen Häuptlingstümer, Königreiche u.a. strikter hierarchisch gegliederte politische Ordnungsformen dar, in denen ein meist durch Erbfolge bestimmter, gele-

<sup>23</sup> vgl. z.B. Middleton, J. / Tait, D. (eds.), *Tribes without Rulers*, London: Routledge, 1958; Paden, J.N. / Soja, E.W. (eds.), *The African Experience*, 2 Bde. London: Heinemann, 1970.

gentlich auch gewählter Häuptling oder König die relevanten politischen Entscheidungen zu treffen hatte. Solche Organisationsformen umfaßten häufig erheblich größere Territorien und Bevölkerungen, die, wie z.B. das Königreich Buganda im heutigen Uganda oder andere Reiche wie Mali, Ghana, Songhai u.ä. in Westafrika, z.T. mehrere Millionen Einwohner zählten. Zu den hierarchisch geprägten Volksgruppen sind auch die Emirate und Scheichtürme der vom Islam beeinflußten Regionen südlich der Sahara und entlang den Küsten zu rechnen.

Die jeweiligen politischen Strukturen fanden ihre Entsprechung in religiös-kosmologischer Hinsicht. Dies gilt sowohl für die Angehörigen der Ältestenräte, die durch ihre größere Nähe zur transzendentalen Welt der "Geister" ihrer Ahnen erhöhten Respekt genossen, als auch für Könige und andere Herrscher, deren zeremonielle Rolle in bestimmten Riten festgelegt war und in gewisser Hinsicht eine "überirdische" Sanktionsgewalt beanspruchen konnte.

Trotz dieser unterschiedlichen politischen Organisationsformen, die in sich noch eine erhebliche Variationsbreite aufwiesen, zeigen die afrikanischen Gesellschaften doch eine Reihe von Gemeinsamkeiten. Traditionell waren fast alle schwarzafrikanischen Gesellschaften (das feudalistisch strukturierte Kaiserreich Äthiopien stellte in dieser Beziehung eine Ausnahme dar) durch das Überwiegen einer "afrikanischen Produktionsweise"<sup>24</sup> gekennzeichnet. Privateigentum an Grund und Boden war weitgehend unbekannt. Statt dessen bestanden respektierte Nutzungsrechte für diejenigen, die das Ackerland jeweils konkret bearbeiteten. Lag das Land dann nach einer Weile wieder brach, konnte es durch andere genutzt werden. Individuelle Produktionsmittel wie Vieh u.ä. und auch dauerhaft angepflanzte Kulturen (wie z.B. Palmen etc.) waren dagegen fest im Privateigentum der jeweiligen Familien. Da außerdem fast ausschließlich für den Eigenbedarf produziert wurde, der sich jeweils im Jahreszyklus ausglich, fand keine nennenswerte Akkumulation von Kapital statt. Etwas größerer ökonomischer Wohlstand einzelner (z.B. auch in Form von Vieh) wurde häufig durch polygame Familienstrukturen wieder "umverteilt". Durch die erheblichen "Brautpreise" und die, angesichts einer in der Regel höheren Kinderzahl, in der Erbsfolge verstärkt wirksame Aufteilung konnten sich keine deutlich abgesetzten sozialen Klassen herausbilden. In ökonomischer Hinsicht handelte es sich im traditionellen Afrika also um weitgehend egalitäre Strukturen. Dies gilt auch für auf der politischen Ebene hierarchisch strukturierte Volksgruppen. Die Lebenshaltung der Herrschenden beruhte in diesen Fällen vorwiegend auf Sklavenarbeit am Hofe, Beteiligung am Fernhandel oder politischen Eroberungen, nicht aber auf der Abschöpfung eines kleinbäuerlich erwirtschafteten Mehrprodukts.

<sup>24</sup> Coquerry-Vidrovitch, C., The Political Economy of the African Peasantry and Modes of Production, in: Gutkind, P.C. / Wasserstein, I. (eds.), The Political Economy of Contemporary Africa, Beverly Hills: Sage, 1976, pp. 90-111.

Worauf es im gegenwärtigen Zusammenhang ankommt, ist die Tatsache, daß eine Reihe dieser traditionalen Aspekte auch heute noch, z.T. in "modernen" Gewand, von Bedeutung sind. So stellt die Abwesenheit feudalistischer Traditionen und das Überwiegen kleinbäuerlich-egalitärer Sozialstrukturen auch im neuzeitlich demokratietheoretischen Sinne eine im Grunde positive Ausgangsbasis dar<sup>25</sup>.

Ebenso konnten traditionale soziale und politische Partizipationsformen z.T. im Hinblick auf die gegenwärtigen politischen Strukturen transformiert werden. Beispielsweise ergab eine Umfrage unter den weitgehend noch als Hirtenvolk lebenden Maasai in Kenia, daß mehr als 50% der befragten Erwachsenen den Namen ihres Parlamentsabgeordneten kannten und zum größeren Teil bei Versammlungen persönlichen Kontakt mit ihm gehabt hatten<sup>26</sup>. Dies steht im klaren Widerspruch zu den eingangs angeführten "modernisierungstheoretischen" Erwartungen, nach denen nicht-urbanisierte, nicht-alphabetisierte usw. Bevölkerungssteile nur ein geringes Maß an politischer Information und Partizipation aufweisen. Generell kann wohl, wie auch andere Studien belegen,<sup>27</sup> davon ausgegangen werden, daß die "egalitär-segmentären" Traditionen hierbei stärker zu einer aktiven Partizipation auch unter neuzeitlichen Bedingungen beitragen.

Aber auch unter eher hierarchischen Traditionen lassen sich z.T. neuartige Partizipationsformen beobachten. Zwar ist die politische Kultur dieser Volksgruppen und Regionen nach wie vor stärker durch den Bezug auf lokale Respektspersonen ("chiefs" u.ä.) und religiöse Führer (z.B.a. der "marabouts" im Senegal) geprägt. Aber auch hier kommt es zu einer Transformierung traditionaler Beziehungen in den modernen Strukturen, wenn z.B. der Einfluß traditioneller Autoritäten im Hinblick auf die Wahl bestimmter Parlamentsabgeordneter, Parteien usw. zur Geltung gebracht wird. Diese Unterstützung kann konkret von Wahl zu Wahl durchaus unterschiedlich ausfallen, so daß zumindest auch in dieser Hinsicht ein Element des Aushandelns unter pluralistischeren Konkurrenzbedingungen zu beobachten ist<sup>28</sup>.

Die so entstehenden Beziehungen zwischen der breiteren Bevölkerung und gewählten Repräsentanten sind in Afrika (aber nicht nur dort!) in der Regel "klientelistischer" Natur. Dies bedeutet, daß ein asymmetrisches System ungleicher Tauschbeziehungen entsteht, in

25 vgl. a. Dahl Fn. 3; Vanhanen, *Tatu, The Emergence of Democracy - A Comparative Study of 119 States, 1850-1979*, Helsinki: Societas Scientiarum Fennica, 1984.

26 Berg-Schlosser, *Dirk, Modes and Meaning of Political Participation in Kenya*, Comparative Politics, July 1982, pp. 397-415.

27 vgl. z.B. Hayward, F.M., *A Reassessment of Conventional Wisdom about the Informed Public*, in: APSR (June 1976), pp. 433-451; Chazan, N. et al., *Politics and Society in Contemporary Africa*, Boulder/Co., 1992.

28 vgl. a. König, *Claus-Dieter, Zivilgesellschaft und Demokratisierung in Nigeria*, Münster: Lit, 1993.

dem politische Unterstützung gegen die Gewährung (oder zumindest das Versprechen) materieller Vorteile (wie z.B. die Aussicht auf Beschäftigungsmöglichkeiten, die Unterstützung regionaler Entwicklungsprojekte) ausgetauscht wird<sup>29</sup>. Im Gegensatz zu einem traditionalen "Pfründenfeudalismus" (Max Weber) und anderen auf "tributären" Produktionsweisen beruhenden Beziehungen handelt es sich aber hierbei um wesentlich "flüchtigere" und stärker potentieller Konkurrenz (wenn andere Kandidaten mehr offerieren) ausgesetzte Beziehungen. Häufig sind solche Patronagebeziehungen mehrstufig angelegt und reichen z.B. über den lokalen Bürgermeister, den Parlamentsabgeordneten und einen einflußreichen Parteiführer bis hin zu Ministern im Kabinett oder gar dem Staatspräsidenten selber. Hierbei spielen dann auch regionale und ethnische Affinitäten häufig eine Rolle. Auf diese Weise inkorporieren derartige klientelistische Beziehungen in besonderer Form Aspekte der vertikalen (ökonomisch-politischen) und horizontalen (ethnisch-konfessionell-regionalen) Sozialstruktur und stehen stärker sozio-ökonomisch und "klassenmäßig" ausgeprägten Orientierungen und Parteien im Sinne eines klassischen "Links-Rechts"-Spektrums im Wege.

Wenn auch solche Partizipationsmuster nicht unbedingt mit jenen in westlichen Demokratien gleichzusetzen sind (aber auch dort sind sie z.B. in Italien, Japan, den amerikanischen "machine politics" oder bei manchen "amigos" hierzulande ja nicht unbekannt), so ist zumindest festzustellen, daß eine grundsätzliche Barriere für aktiver Partizipation im modernisierungstheoretischen Sinne in Afrika nicht besteht. Dahl's erstes wesentliches Kriterium der Polyarchie (s.o.) ist also durchaus erfüllbar. Gegenüber traditionellen Herrschaftsbeziehungen weist ein solcher "kompetitiver Klientelismus" aber bereits ein höheres Maß an (zumindest potentieller) Transparenz und Möglichkeiten der öffentlichen Kontrolle auf. Diese hängt von der Regelung solchen Wettbewerbs im einzelnen ab.

## 5. Institutionelle Aspekte, Formen politischen Wettbewerbs

Vor diesem allgemeineren sozialstrukturellen und politisch-kulturellen Hintergrund sind nun einige institutionelle und verfassungsrechtliche Ansatzpunkte zu sehen, die im Gegensatz zur meist gescheiterten bloßen Importierung der Verfassungsmodelle der ehemaligen Kolonialmächte in der ersten Phase nach der Unabhängigkeit mehrversprechende Lösungen im Hinblick auf die anzutreffende Realität im Sinne eines effektiveren "constitutional engineering" bieten. Wie bisher dargelegt, stellen die für eine Vielzahl der afrikanischen Staaten charakteristischen Ausgangsbedingungen zwar nicht unbedingt von vorneherein eine ideale Basis für anspruchsvollere Demokratiemodelle dar, sie stehen aber auch, im Gegensatz zur "conventional wisdom" vieler Autoren, diesen nicht grundsätzlich im Wege.

29 vgl. a. Eisenstadt, Samuel N. / Lemarchand, René (eds.), *Political Clientelism, Patronage and Development*, Beverly Hills, 1981.

Vielmehr kommt es darauf an, die Besonderheiten der afrikanischen Situation angemessen zu erkennen und bei der institutionellen Ausgestaltung zu berücksichtigen, um zumindest effektivere Formen öffentlicher Kontrolle und ein "better governance" insgesamt herbeizuführen.

Sobald in der gegenwärtigen Transitionsphase in vielen Staaten, ob nun durch äußere oder innere Kräfte herbeigeführt, pluralistischere politische Ausdrucksformen eingeführt werden, lassen sich einige Maßnahmen ergreifen, für die gerade auch die bisher meist mundtot gemachten oppositionellen Gruppen zum Vorgängerregime sich stark machen können, die zu einem höheren Maß an demokratischer Effektivität und Stabilität beitragen. Eine zentrale Weichenstellung hierbei liegt bereits in der Art des angewandten Wahlrechts. Auch dieses folgte in der Vergangenheit meist dem durch die ehemalige Kolonialmacht vorgegebenen Modell (relatives bzw. absolutes Mehrheitswahlrecht in den ehemals britischen bzw. französischen Territorien).

Im Gegensatz zum zu relativ stabilen Mehrheiten führenden Effekt auf der Parteienebene in sozial homogenen europäischen Staaten führt die Mehrheitswahl in Einzelwahlkreisen unter ethnisch-regional stark zersplitterten Verhältnissen zu einer nahezu getreuen Abbildung der ethnischen Strukturen auf der Ebene der gewählten Parlamentsabgeordneten. Haben nun auch die Parteien vorwiegend ethnische und regionale Schwerpunkte, wie häufig in Afrika, so entstehen dauerhafte Blöcke, zwischen denen es nicht mehr zu einer "floating vote" oder Wechselwählern von Wahl zu Wahl kommen kann. Allenfalls wechselnde Koalitionen zwischen solchen Blöcken sind dann noch denkbar. Im Extremfall stellt eine Wahl dann einen bloßen ethnischen Zensus dar. Ein wirksamer Rückkopplungsmechanismus mit jeweils veränderbaren Mehrheiten ist dann aber weitgehend außer Kraft gesetzt. Fühlen sich in einer solchen Situation einzelne Gruppen und Minderheiten-Parteien dauerhaft von der Macht ausgeschlossen, provoziert dies leicht wieder andere, parlamentarische Prozeduren außer Kraft setzende Reaktionen.

Anders kann hingegen ein Verhältniswahlrecht oder ein Mehrheitswahlrecht in Mehrpersonenwahlkreisen wirken, das den meist ebenfalls vorhandenen minoritären politischen Oppositionsgruppen in der jeweiligen Region eine Chance zur politischen Repräsentation gibt. In solchen Fällen sind eher ethnienübergreifende Parteibildungen zu erwarten, die sich aufgrund gemeinsamer ökonomischer Interessen oder anderen Formen einer stärker inhaltlichen und programmativen Orientierung artikulieren. Auch Machtwechsel auf zentraler Ebene sind dann eher denkbar.

Eine weitere Möglichkeit, einer vorwiegend ethnisch-regionalen Ausprägung von Parteien entgegenzuwirken, sind Verfassungsbestimmungen, die gewisse Mindestquoten oder zu erzielende Stimmanteile in der Mehrheit der Provinzen oder Bundesstaaten eines Landes, wie z.B. in Kenia oder Nigeria, vorsehen. Auch dies trägt zumindest zu größeren Parteiali-

anzen und einer stärkeren Berücksichtigung von Minderheiten in von anderen Parteien dominierten Regionen bei. Dies gilt auch, wo dies vorgesehen ist, für eine Direktwahl des jeweiligen Staatspräsidenten. Auch in diesem Fall können regionale Mindestquoten ein wichtiges Selektionskriterium darstellen. Wenn mehrere Bewerber ein solches Kriterium im ersten Wahlgang erfüllen, aber keiner die absolute Mehrheit erreicht, so sollte nach französischem Muster eine Stichwahl unter den Spitzenreitern zur Gewährleistung einer breiteren Unterstützung für den Amtsinhaber beitragen.

Schließlich ist auch eine Begrenzung der Amtsperioden der wichtigsten Mandatsträger, vor allem auch eines an der Spitze der Exekutive stehenden Staatspräsidenten (wie dies z.B. jetzt in die tansanische und kenianische Verfassung aufgenommen worden ist), ein wichtiges Mittel zumindest der zeitlichen Begrenzung der Machtausübung und damit einer effektiveren politischen Rückkopplung und eines Austauschs an der Spitze. Auf diese Weise lässt sich ebenfalls zumindest ein stärker kompetitiver Klientelismus erreichen, der den starken Versuchungen eines Machtmisbrauchs und einer einseitigen Pfründenpolitik entgegenwirkt.

Diese institutionellen Kontrollformen können durch ins Einzelne gehende parlamentarische Prozeduren, z.B. bei der Besetzung des Vorsitzes des Haushaltsausschusses oder von Untersuchungsausschüssen durch Vertreter der Opposition, noch weiter ergänzt und ausgebaut werden (in dieser Hinsicht kann sich das Beispiel von "Westminster"-Parlamenten durchaus als lehrreich erweisen!).

Darüber hinaus gilt es aber auch die breiteren gesellschaftlichen Gruppen, die in der Demokratisierungsphase aktiv wurden, wie Gewerkschaften, Kirchen, Studenten, Bauern-, Frauenorganisationen, Medien usw. in ihrer Unabhängigkeit und in ihren Kontrollfunktionen als mögliche Gegengewichte zur jeweiligen Regierungsmehrheit zu stärken. Was unter dem Stichwort "civil society" auch anderswo diskutiert wird<sup>30</sup>, hat zunehmend auch für Afrika Bedeutung. Dies gilt auch für ein Land wie Nigeria, dessen eingeleiteter, aber weitgehend "von oben" gesteuerter Demokratisierungsprozess im Sommer 1993 durch die Annulierung der Präsidentschaftswahlergebnisse und die erneute direkte Machtübernahme durch Angehörige des Militärs einen herben Rückschlag erlitten hat. Es ist nur schwer vorstellbar, daß das erreichte Maß an vielfältiger sozialer Dynamik, einschließlich einer bunten Mediengesellschaft, unerschrockenen Marktfrauen, Intellektuellen usw., in diesem bevölkerungsreichsten Staat Afrikas wieder einer einheitlichen zentralistischen Kontrolle, durch wen auch immer, auf längere Sicht unterworfen werden kann.

In diesem Sinne erscheint das zweite eingangs angegebene Definitionskriterium, die Gewährleistung eines dauerhaften pluralistischen politischen Wettbewerbs unter Einhaltung

<sup>30</sup> vgl. z.B. *Keane, J.*, Democracy and Civil Society, London, 1988.

akzeptierter Spielregeln, durchaus erreichbar. Dies setzt aber auch eine gewisse Gewöhnung und Einübung in solche Mechanismen ("habituation"<sup>31</sup>) für alle Akteure voraus, die in der gegenwärtigen Transitionsphase in vielen Fällen erst hergestellt werden muß. Dabei müssen die oft hoch gespannten Erwartungen an das neue Regime mit seinen tatsächlichen Möglichkeiten, z.B. a. in ökonomischer Hinsicht, in einen einigermaßen realistischen Einklang gebracht werden. Externe Auflagen, wie Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds, treten hier oft schmerhaft hinzu. Aber selbst wenn solchen Erwartungen nicht kurzfristig Genüge getan werden kann, wie das z.B. in Benin, Sambia (den "Pionieren" des Umschwungs), aber auch anderswo erkennbar ist, so bleibt es wichtig, die einmal eingeführten Spielregeln politischer Konkurrenz beizubehalten, um im Hinblick auf die nächste wieder anstehende Wahl den Rückkopplungsmechanismus intakt zu lassen. Die Bevölkerung selbst hat dann die Gelegenheit, auf Enttäuschungen zu reagieren, eingetretene Fehlentwicklungen zu korrigieren und auf diese Weise aber auch die Wirksamkeit der neuen Mechanismen dauerhafter zu etablieren. Vor allzu früher Resignation und einem dann leicht möglichen Umschlag in bloßen politischen Zynismus sollte man sich daher hüten.

## 6. Normative Kriterien, internationaler Kontext

Über die aktive politische Teilnahme breiter Bevölkerungsteile und die Einführung und Einhaltung politische Konflikte regelnder Verfahrensweisen hinaus hat ein zeitgenössisches Demokratieverständnis, wie eingangs angeführt, aber auch eine normative Dimension. Diese erstreckt sich auf den Kerngehalt grundlegender individueller und Gruppenrechte, die auch durch formal korrekte parlamentarische Entscheidungsmechanismen (also auch durch große Mehrheiten) in ihrer Substanz nicht angetastet werden dürfen. Die Grundrechtskataloge der amerikanischen, der französischen oder der bundesdeutschen Verfassungen bieten hierfür Beispiele<sup>32</sup>. Um solche Grundrechte aber nicht nur auf der deklaratorischen Ebene zu belassen, müssen sie von Einzelnen und Gruppen gegenüber mächtigen Personen und Institutionen durchsetzbar sein. Hierzu bedarf es der Einrichtung und Aufrechterhaltung politisch so weit wie irgend möglich unabhängiger Rechtsprechungsorgane mit einem Verfassungsgerichtshof an der Spitze, bei denen auch ein individuelles Klagerrecht im Falle von Grundrechtsverletzungen besteht.

Die jüngere Demokratisierungswelle in Afrika hat auch in dieser Hinsicht Fortschritte gebracht und die meist zuvor sehr engen Bindungen zwischen der jeweiligen politischen Führung und den Justizorganen, die allein schon bei ebenfalls häufig klientelistischen

31 vgl. *Rustow, Dankwart A.*, *Transitions to Democracy - Towards a Dynamic Model*, Comparative Politics, Bd. 2, 1970, S. 337-363.

32 vgl. a. *Heinz, W.S.*, *Menschenrechte in der Dritten Welt*, München: C.H. Beck, 1986.

Besetzungspraktiken zum Zuge kam, gelockert. Dies gilt insbesondere dort, wo mittlerweile effektive Machtwechsel eingetreten sind. Die "Grauzone" der möglichen politischen Einflußnahme bei der Besetzung von Richterämtern stellt aber auch anderswo ein nicht leicht lösbares Problem dar. Von großer Bedeutung hierbei ist ebenfalls die möglichst große Transparenz, z.B. durch öffentliche parlamentarische Anhörungen u.ä., solcher Vorgänge.

Dies verweist erneut auf den hohen Stellenwert der Herstellung einer effektiven Öffentlichkeit als "vierter Gewalt" für die Aufrechterhaltung demokratischer Verfahrensweisen auch in normativer Hinsicht. Dies gilt insbesondere für die Medien, d.h. vor allem für Printmedien in heute nicht wenigen afrikanischen Städten. Darüber hinaus sind auch elektronische Medien, insbesondere für den Empfang durch Transistorradios auf dem Lande, von Bedeutung. Nicht unterschätzt werden sollte auch das hohe Maß an effektiver persönlicher Kommunikation auf den Märkten, in öffentlichen Verkehrsmitteln, Sammeltaxis usw. ("radio trottoir", wie es in Westafrika genannt wird). Grundsätzlich können sicher auch in dieser Hinsicht der denkbaren Ausgestaltung von Demokratie in Afrika mögliche Realisierungschancen nicht abgesprochen werden.

Wie auch aus der beigefügten Tabelle<sup>33</sup> hervorgeht, hat sich die Bürgerrechts- ("civil liberties-") Situation, wie sie von Freedom House in New York jährlich beurteilt wird, deutlich verbessert. Gegenüber nur einem Staat im Jahre 1980 (Gambia) mit einem deutlich positiven Wert von 2 sind es 1992 6 Staaten (Botswana, Kap Verde, Komoren, Gabun, Mauritius und Namibia). Statt 1980 27(!) Staaten mit den negativsten Werten 6 und 7 sind dies 1992 "nur" noch 9 (Angola, Tschad, Äquatorial-Guinea, Liberia, Malawi, Mauretanien, Sierra Leone, Somalia und Sudan). Der arithmetische Mittelwert für alle Staaten liegt 1992 bei 4,4 gegenüber 5,4 im Jahre 1980.

Diese normativen Entwicklungen stehen selbstverständlich auch in einem internationalen Kontext. Während das Ende des Ost-West-Konflikts, das Fortfallen der internationalen Systemkonkurrenz und damit die Unterstützung manch fragwürdigen Regimes durch die jeweiligen "Freunde" von außen eine grundsätzlich positive Ausgangsbedingung für eigenständigere Entwicklungen geschaffen hat, ist heute auch ein breiterer internationaler Konsens im Hinblick auf weitere wünschenswerte Veränderungen zu beobachten. Dies hat nicht zuletzt den entscheidenden Wandel in der Republik Südafrika und die tendenziell positiven Veränderungen in einigen ihrer Nachbarstaaten wie Angola und Mosambik ermöglicht. Internationale Geberinstitutionen haben z.T. direkt über ihre "political conditionality" auf demokratische Veränderungsprozesse eingewirkt und "good governance" und "accountability" sind wichtige Vergabekriterien des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank sowohl im Hinblick auf ökonomische Effizienz als auch in bezug auf normative

<sup>33</sup> Spalte 8 u. 9

Aspekte geworden. Über die staatliche Ebene hinaus wirken aber auch, und dies mag längerfristig sogar bedeutsamer sein, lokale Gruppen von internationalen Nichtregierungsorganisationen wie Amnesty International, Greenpeace, Frauenorganisationen usw. auf Menschenrechtsaspekte und andere normativ zu beurteilende Entwicklungen ein.

Solche Einmischung von außen ist, gerade auch angesichts vieler leidvoller kolonialer und imperialer Erfahrungen der afrikanischen Völker, immer eine zweischneidige Angelegenheit. Dennoch kann heute wohl zumindest von einem gewissen Minimalkonsens hinsichtlich grundsätzlicher Menschenrechtsfragen, von Meinungs-, Organisations- und Pressefreiheit, des Verbots der Folter, der Ächtung politischer Verfolgung Andersdenkender u.ä. ausgegangen werden. Dies wurde nicht zuletzt auch in der Menschenrechtserklärung der "Organisation für afrikanische Einheit"<sup>34</sup> oder dem "Kampala Document" des Africa Leadership Forum<sup>35</sup> zum Ausdruck gebracht. Darüber hinaus wird es häufig nicht einfacher inter-kultureller Dialoge, vor allem mit den Betroffenen und weniger den jeweiligen staatlichen Repräsentanten, bedürfen, um weitere über den unmittelbaren politischen Bereich hinausgehende und stark kulturell geprägte Fragen wie weibliche Beschneidung, Formen physischer Bestrafung usw. einer konsensualen Lösung näherzubringen.

## 7. Abschließende Bemerkungen

Insgesamt ist also festzuhalten, daß es, entgegen mancher lange Zeit landläufigen Meinung, keine grundsätzlichen Hindernisse gibt, in Afrika demokratischere Regierungsformen zu verwirklichen und dauerhafter zu praktizieren. Dies ließ sich im einzelnen im Hinblick auf vier anstehende zentrale Problembereiche, die Frage des äußeren Rahmens der Staatsgebilde angesichts ihrer meist künstlichen Entstehung und multi-ethnischen Zusammensetzung, die Frage nach aktiver politischer Partizipation breiter Bevölkerungsteile, die Frage nach angemessenen institutionellen Regelungen politischen Wettbewerbs angesichts bestimmter sozialstruktureller und politisch-kultureller Besonderheiten, und die Frage nach möglichen universalen, zumindest minimalen Kriterien eines auch normativen Demokratieverständnisses im Vorstehenden aufzeigen. Dies bedeutet aber nicht, daß die eingeschlagenen Demokratisierungsansätze nun in allen Fällen von Erfolg gekrönt sein werden. Im Gegenteil, auch auf die einschlägigen Probleme und Risiken wurde hingewiesen und vieles wird einer jeweils dem Einzelfall angemessenen Anpassung und Einübung, auch in verfassungsrechtlich-institutioneller Hinsicht, im Zeitablauf bedürfen.

<sup>34</sup> vgl. Nwankwo, Clement, The OAU and Human Rights, *Journal of Democracy*, Vol. 4 (1993), No. 3.

<sup>35</sup> Africa Leadership Forum, *The Kampala Document*, Kampala, 1991.

Die möglichen Alternativen sind allerdings noch weit weniger überzeugend. Der Zerfall gemeinsamer Staatlichkeit und von führenden Protagonisten zynisch geschrüte Bürgerkriege (wie z.B. in Somalia und Ruanda) sind wohl für kaum jemand, am wenigsten für die betroffenen Bevölkerungen selbst, ein akzeptabler Weg. Nicht zuletzt stellt sich hier die Frage nach den Grenzen der einzelstaatlichen Souveränität einerseits und der möglichen äußereren Einwirkungen auf der Basis gemeinschaftlicher internationaler Verantwortung und Solidarität andererseits.

Genausowenig haben auf bloße Waffengewalt und nicht auf breitere Zustimmung gestützte Militärregime bisher Erfolge aufweisen können. Sie führten entweder zu den schlimmsten Formen blutiger Repression, wie in Amins Ugarda, Bokassas Zentralafrikanischer Republik, usw., oder sie stellten eine "prätorianische" Abfolge instabiler Regime wie lange Zeit in Dahomey/Benin, Ghana oder, bis auf den heutigen Tag in Nigeria, dar. Aber auch die lange Zeit stabileren autoritären Regime wie in Malawi, Togo, Zaire etc. waren entwicklungspolitisch alles andere als erfolgreich. Die Herrschaft eines einzelnen Potentaten und seiner unmittelbaren Clique führte eher zu einer "Privatisierung" des Staates, der nur noch als Pfründe ("prebendal state"<sup>36</sup>) betrachtet wurde. Nicht selten geschah dies in enger Anlehnung an ausländische ökonomische und politische "Interessenten", solange deren materielle und strategische Belange durch die einheimischen "Kompräadoren" gewahrt wurden.

Breitere soziale und ökonomische Entwicklung ist also keine Vorbedingung von Demokratie, sondern, wie sich in vielen Fällen zeigen lässt, erst eine Folge aktiver ökonomischer und politischer Partizipation durch größere Bevölkerungsteile. So kann eine stärkere Einbeziehung der ländlichen Gruppen, die in fast allen Staaten Afrikas nach wie vor die überwältigende Mehrheit darstellen, in den politischen Prozeß zu einer stärkeren Berücksichtigung ihrer Interessen gegenüber den urbanen Mittel- und Oberschichten führen. Dies gilt z.B. für so zentrale Fragen wie angemessene Erzeugerpreise für agrarische Exportprodukte und vor allem Nahrungsmittel, die längerfristig erst eine angemessene Versorgung insgesamt gewährleisten. Aber auch Verschwendungen und Korruption an der Spitze lassen sich durch größere Öffentlichkeit, angemessene institutionelle Kontrollen und, zumindest, durch die auch mit einem "kompetitiven Klientelismus" verbundene gewisse Redistribution eindämmen und abmildern<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Joseph, R., *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

<sup>37</sup> vgl. a. Healey, J. / Robinson, M., *Democracy, Governance and Economic Policy*, London, 1992.

Der erneute "wind of change" kann daher im Grunde nur Besserung bewirken und die negativen Seiten der "verlorenen Dekaden"<sup>38</sup> nach der Unabhängigkeit überwinden helfen. Die ökonomische Bilanz des Kontinents war jedenfalls bislang überwiegend negativ. So weisen für die Periode 1980-1990 26 der 45 unabhängigen Staaten negative durchschnittliche Veränderungsraten des Bruttonsozialprodukts pro Kopf auf<sup>39</sup>. Zu beachten ist aber, daß dieses insgesamt düstere Bild in erster Linie auf von Menschen verursachte Umstände wie Bürgerkriege, staatliche Mißwirtschaft, negative außenwirtschaftliche Bedingungen usw. zurückzuführen ist und nicht etwa als unabwendbare Folge von Naturkatastrophen, klimatischen Bedingungen o.ä. angesehen werden kann. Diese Erkenntnis weist aber auch auf die Veränderbarkeit und Umkehrbarkeit eingetretener Entwicklungen hin. Soweit diese in den Gestaltungsspielräumen der Betroffenen selbst liegen, bedeutet Demokratisierung auch in dieser Hinsicht einen wichtigen Schritt.

Dabei können einige trotz widriger Umstände in den letzten Jahrzehnten eingetretene positive Veränderungen, die in einer auf Katastrophen und "bad news" fixierten internationalen Berichterstattung häufig ausgeblendet werden, auch hierbei verstärkt wirken. So nahm die durchschnittliche Lebenserwartung für die gesamte Region von 1960 bis 1990 von 40,0 auf 51,8 Jahre zu. Im selben Zeitraum sank die Stäublingssterblichkeit im ersten Lebensjahr von 165 auf 103 pro Tausend Geburten. Die Alphabetisierung stieg zwischen 1970 und 1990 von 28 auf 47% aller Erwachsenen<sup>40</sup>. Nur sieben Staaten (Angola, Benin, Guinea, Mozambique, Sudan, Uganda und Sambia) wiesen zwischen 1970 und 1990 eine Verschlechterung des "Human Development Index" (HDI), der sich aus Realeinkommen, Lebenserwartung und Alphabetisierung zusammensetzt, auf<sup>41</sup>. Charakteristischerweise sind dies vor allem die Bürgerkriegsstaaten und Länder mit erheblicher interner Mißwirtschaft. Anlaß zur Hoffnung auf eine breitere Entwicklung "von unten" besteht also durchaus.

Darüber hinaus dürfen selbstverständlich auch die äußeren Zusammenhänge, auf die hier nicht näher eingegangen werden konnte, nicht übersehen werden. Die einseitig abhängige Ausrichtung der afrikanischen Ökonomien als Rohstoffproduzenten für den Weltmarkt mit all ihren für die Einzelstaaten nicht beeinflußbaren krassen Preisschwankungen, den insgesamt negativen Trends und der im Durchschnitt stark zugenommenen Verschuldung stellen ohne Frage nach wie vor entscheidende Hemmschuhe für eine breitere Entwicklung dar. Auch in dieser Hinsicht wäre es an der Zeit, einige der wesentlichen Weichen hinsichtlich stärkerer Binnenmarktorientierung, innerafrikanischer regionaler Kooperation und notwendiger Reformen der Weltwirtschaft neu zu stellen<sup>42</sup>. Wenn nicht die schiere "Chaosmacht"

38 Anyang'Nyong'o, Peter, *Thirty Years of Independence in Africa, The lost Decades*, Sapes Books, Harare, 1992.

39 s. Tabelle, Spalte 5

40 Human Development Report 1993, S. 213

41 s. Tabelle, Spalten 6 und 7

42 vgl. a. Brandt, H. et al., *Afrika in Bedrängnis*, 2 Bde. Bonn: Deutsche Welthungerhilfe, 1986.

der Betroffenen und unkontrollierbare Folgen hinsichtlich weltweiter Flüchtlings- und Migrationsbewegungen und langfristiger ökologischer Konsequenzen eines Tages überwiegen sollen, so böte auch hierfür das Ende der Ost-West-Konkurrenz und ein Handeln der Industriestaaten im "aufgeklärten Eigeninteresse" eine Chance. Dies setzt aber entsprechende Einsichten und ihre konsequente Umsetzung hierzulande, aber auch in den entscheidenden Gremien der Europäischen Union, des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank usw. voraus. Handlungsspielräume hierfür sind ohne Zweifel vorhanden, wenn auch das faktische Überwiegen von Kurzsichtigkeit und blankem Eigennutz in der Vergangenheit nicht gerade optimistisch stimmt.

Trotz einer solchen nach wie vor sicher gerechtfertigten Skepsis geht der eingeschlagene Weg der Demokratisierung in die richtige Richtung. Wie auch der kenianische Politikwissenschaftler und aktive Oppositionspolitiker Peter Anyang'Nyong'o feststellt: "It needs to be noted that a tremendous change has already taken place, one which will be difficult to reverse ... The rules of the political game are no longer shaped outside the purview of the public; allocation of resources increasingly become the outcome of bargaining processes rather than subject to the benevolence of the state." Er schließt: "The success of democracy in Africa will greatly depend on political and social engineering, the organization of political parties, and the deliberate creation of a democratic ethos that will tame the state as well as civilize political actors. Creating a civil society is not just a function of economic progress; it is more the outcome of actual political democratic living in terms of human interaction and discourse"<sup>43</sup>.

43 Anyang'Nyong'o, Peter, State and Democracy in Africa, AAPS No. 13 (1993), pp. 12-15 (15).

Tabelle: Ökonomische, soziale und politische Entwicklungen nach der Unabhängigkeit

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	Regimetyp 1994	Bürger- krieg 44	erfolgr. Putsch 44	GNP/c. 1965-80 45	GNP/c. 1980-90 45	HDI 1970 46	HDI 1990 47	Civ. lib. 1980 48	Civ. lib. 1992 49
<b>Angola</b>	Bürgerkrieg	1		0,6		0,15	0,14	7	6
<b>Benin</b>	Polyarchie		5	-0,3	-1,8	0,12	0,11	6	3
<b>Botswana</b>	Polyarchie			9,9	6,7	0,32	0,55	3	2
<b>Burkina Faso</b>	Transition		5	1,7	2,3	0,07	0,07	3	5
<b>Burundi</b>	Polyarchie	1	3	2,4	1,6	0,14	0,17	7	5
<b>Cameroon</b>	Transition			2,4	0,7	0,23	0,31	6	5
<b>Cape Verde</b>	Polyarchie				3,2		0,48	6	2
<b>Central African Rep.</b>	Polyarchie		2	0,8	-1,5	0,14	0,16	6	5
<b>Chad</b>	Transition	2	1	-1,9	3,9	0,08	0,09	6	6
<b>Comoros</b>	Transition			0,6	-0,6		0,27	4	2
<b>Congo</b>	Transition		1	2,7	0,1	0,28	0,37	7	3
<b>Côte d'Ivoire</b>	Transition			2,8	-3	0,21	0,29	5	4
<b>Djibouti</b>	Transition						0,10	4	6
<b>Equatorial Guinea</b>	Transition		1				0,16	6	6
<b>Ethiopia</b>	Transition	1	1	0,4	-1,1		0,17	7	4
<b>Gabon</b>	Transition			5,6	-2,6	0,37	0,50	6	4
<b>Gambia</b>	Polyarchie			2,3	-1		0,09	2	2
<b>Ghana</b>	Polyarchie		3	-0,8	-0,8	0,25	0,31	4	5
<b>Guinea</b>	Transition		1	1,3		0,07	0,05	7	5
<b>Guinea-Bissau</b>	Transition		1	-2,7	1,5		0,09	6	5
<b>Kenya</b>	Polyarchie			3,1	0,4	0,25	0,37	4	5
<b>Lesotho</b>	Polyarchie		2	6,8	-0,5	0,32	0,43	5	4
<b>Liberia</b>	Bürgerkrieg	1	1	0,5		0,19	0,22	5	6
<b>Madagascar</b>	Polyarchie		1	-0,4	-2,6	0,29	0,33	6	4
<b>Malawi</b>	Transition			3	-0,1	0,15	0,17	7	7
<b>Mali</b>	Transition		2	2,1	1	0,05	0,08	6	3
<b>Mauritania</b>	Transition		1	-0,1	-2,2		0,14	6	6
<b>Mauritius</b>	Polyarchie			3,7	5,3	0,53	0,79	4	2
<b>Mozambique</b>	Transition	1		0,6	-6	0,21	0,15	7	4
<b>Namibia</b>	Polyarchie			0,6			0,29		2
<b>Niger</b>	Polyarchie			-2,5	-5	0,05	0,08	6	4

Tabelle: Fortsetzung

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	Regimetyp 1994	Bürger- krieg 44	erfolgr. Putsch 44	GNP/c. 1965-80 45	GNP/c. 1980-90 45	HDI 1970 46	HDI 1990 47	Civ. lib. 1980 48	Civ. lib. 1992 49
<b>Nigeria</b>	Mil. Dik.		6	4,2	-3,6	0,19	0,25	3	4
<b>Rwanda</b>	Bürgerkrieg	1	1	1,6	-1,9	0,19	0,19	6	5
<b>Sao Tome / Principe</b>	Polyarchie			3,3	-5,7		0,37	6	3
<b>Senegal</b>	Polyarchie			-0,5		0,12	0,18	3	3
<b>Seychelles</b>	Polyarchie			4,6	1,7		0,76	5	4
<b>Sierra Leone</b>	Mil. Dik.		1	0,7	-3,2	0,06	0,07	5	6
<b>Somalia</b>	Bürgerkrieg	1	1	-0,1	-1,3	0,06	0,09	7	7
<b>Sudan</b>	Bürgerkrieg	1	2	0,8	-1,8	0,16	0,15	5	7
<b>Swaziland</b>	Autoritär			3,7	0,6		0,46	5	5
<b>Tanzania</b>	Transition			0,8	-1,6		0,27	6	5
<b>Togo</b>	Transition		1	1,7	-2,4	0,17	0,22	6	5
<b>Uganda</b>	Transition	2	2	-2,2	-1	0,24	0,19	6	5
<b>Zaire</b>	Transition		2	-1,3	-1,6	0,23	0,26	6	5
<b>Zambia</b>	Polyarchie			-1,2	-3,8	0,32	0,31	5	3
<b>Zimbabwe</b>	Polyarchie			1,7	-0,8	0,37	0,40	5	4
		Mittel- werte:		1,47	-0,73	0,2	0,26	5,4	4,4

44 Ansprenger 1992, S. 181 ff.

45 United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report*, New York, 1993, p. 188 ff.

46 UNDP Fn. 45, p. 103.

47 UNDP Fn. 45, p. 135 ff.

48 Freedom House, *Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1988-1989*, New York: Freedom House, 1989.

49 Freedom House Fn. 48, p. 620.

## **ABSTRACTS**

### **Democratization in Africa - Conditions and Perspectives**

*By Dirk Berg-Schlosser*

A "wind of change" has reached Africa again and some authors are speaking even of a "second liberation" in the wake of the process of democratization affecting many parts of the continent. Both external factors, the end of the "Cold War", and internal forces being dissatisfied with the often dismal results of authoritarian or military rule have contributed to these developments. This article assesses the basic conditions and future perspectives of this process with regard to four major aspects: pre-colonial conditions and resulting problems of ethnicity and statehood; social and economic conditions of a broader-based political participation; constitutional and institutional consequences with regard to more viable forms of regulated political contestation; and, finally, some normative aspects of democracy with regard to the safeguarding of more universal basic individual and social rights. A concluding section points to some of the major economic and political consequences of these developments on a continental scale.

### **Namibia - the Evolution of the State and Constitution-Making**

*By Edzard Schmidt-Jortzig*

The making of the Constitution in Namibia was the final step in a unique process of establishing a State. Under the public scrutiny of the world, following established principles and in a permanently controlled manner, a community worked out a constitution and was granted independence. The Constitution of Namibia itself, in each of its phases of development, gains in its profile of a democratic liberal State under the rule of law. It trusts in national reconciliation and peace with the outside world. It is an example of sophisticated statesmanship and testifies to a great maturity. Partly it adopts reliable Western constitutional structures (also such of the German Grundgesetz), partly it shows quite a specific character.