

GOOD GOVERNANCE UND DIE ENTWICKLUNG EINER ZIVILGESELLSCHAFT

Zur Staatsbildung und Rolle des Staates in Ländern Afrikas

Seit Anfang der 90er Jahre hat sich die politische Landschaft Afrikas stark diversifiziert. Auf der einen Seite wird durch zahlreiche bewaffnete Konflikte in Teilen des Kontinents der Staat in seinen Fundamenten in Frage gestellt, auf der anderen Seite haben einige Länder bereits einen demokratischen Konsolidierungskurs eingeschlagen. Zwischen diesen beiden Polen beharrt die große Mehrheit der Staaten in einem Hybridendasein, das aus ihnen weder Demokratien noch Diktaturen macht.

Ziel der Arbeitsgruppe „Good Governance, Entwicklung einer Zivilgesellschaft und die Rolle von Oppositionsparteien am Beispiel von Benin, Kamerun und der DR Kongo“ im Rahmen der 41. Jahrestagung der *unesco-projekt-schulen* war es, die Vielfalt der politischen Situation in Afrika anhand dreier Länder (Benin, Kamerun und DR Kongo) mit der Absicht zu reflektieren, eine verständliche – wenn auch nicht unumstrittene – Typologie zu erstellen. Ausgehend von einem geschichtlichen Überblick über Staatsbildung wurde die Krise des Staates im Hinblick auf den Governance-Begriff (d. h. die Organisation und die praktische Funktionsweise des Staatsapparates, die demokratische Willensbildung und Rechtsstaatlichkeit sowie die Beachtung der Menschenrechte) gemeinsam analysiert und die nationalen Besonderheiten hervorgehoben. Anschließend wurden die praktischen Lösungsvorschläge kritisch diskutiert, deren sich die internationale Gemeinschaft bedient, um dem Problem fragiler Staatlichkeit Herr zu werden.

Staatskrise in Afrika

Die Krise des Staates in Afrika ist seit den 80er Jahren ein beliebtes Thema in Wissenschaft und Politik. Seine neue Aktualität verdankt dieses Thema dabei nicht etwa einer empirischen Überspitzung fragiler Staatlichkeit in Afrika, sondern vor allem sich daraus ergebender perzipierter oder manifester Bedrohungen für die Industrieländer selbst. Insbesondere nach den Terrorattacken am 11. September 2001, die teilweise in Afghanistan (einem früheren zerfallenen Staat) geplant wurden, ist Sicherheitsexperten bewusst geworden, dass kollabierte Staaten der organisierten Kriminalität und Terroristen als Schlupfloch dienen könnten (vgl. die US National Security Strategy, 2002



Paul-Simon Handy im Gespräch

Foto: Franz Tichy

und die Sicherheitsstrategie der EU, 2004). Seitdem beschäftigt sich die Gebergemeinschaft verstärkt mit dem Aufbau stabilitätsfördernder Strukturen in Räumen ungenügender Staatlichkeit.

Kleiner Überblick über Staatsbildung in Afrika

Wer die allgemeine, nicht nur mediale Diskussion über Staatlichkeit in Afrika verfolgt, wird schnell mit einem Diskurs konfrontiert, wonach das Staatswesen für Afrikaner etwas Fremdes sei, das man entweder mit Entwicklungshilfe verankert oder mit militärischer Gewalt implantiert. Wenn Länder wie die DR Kongo, Somalia und bis vor kurzem Liberia in einem staatslosen Zustand verharren, wird dies zwar bedauert, aber gleichzeitig auch als Rückfall in einen Urzustand beschrieben, der den Menschen in Afrika vertrauter ist. Dies ist die Folie, der allgemeine Hintergrund vieler Abhandlungen über Afrika.

Die Wirklichkeit sieht aber etwas anders aus. Entgegen einer weit verbreiteten Meinung reicht die Geschichte des Staates in Afrika weit über die Anfänge der Kolonisation zurück. Staaten mit Verfassungen, politischen Ordnungen, internen Machtkämpfen und äußeren Allianzen kannte Afrika genau so lange wie Europa. Eine der ersten geschriebenen Verfassungen der Welt entstand 1236 auf dem Territorium des heutigen

Mali, im berühmten Mandingo-Reich kurz nach der Magna Charta in England (vgl. hierzu J. Ki Zerbo, 1993). Insbesondere zwischen dem 12. und dem 16. Jahrhundert blühten neben kleineren Staaten mächtige König- und Kaiserreiche auf dem Kontinent auf. Mali war damals mit der Stadt Timbuktu eines der wichtigsten Länder der Erde und Quelle unschätzbaren Reichtümers für das mittelalterliche Europa. Diese Entwicklung wurde von Expansionskriegen, aber auch vom ansetzenden Sklavenhandel gestoppt. Als die Europäer im 19. Jahrhundert kamen, fanden sie anders organisierte Gesellschaften, deren politische und soziale Systeme sie abschafften. An deren Stelle wurden rassistische, ausbeuterische Militärverwaltungen aufgebaut, in denen die Bevölkerung nur als Arbeitskraft für die Exportwirtschaft oder als Steuerzahler für die Fremdherrschaft fungierte.

Mit der Unabhängigkeit wurden die jahrzehntelang aufgebauten, an Repression orientierten Kolonialverwaltungseinheiten in die Strukturen der neuen Staaten aufgenommen. Die intaktesten Strukturen, die die neuen Länder von der Kolonialverwaltung erbten, waren daher das Militär und die Geheimpolizei. Diese Staatsorgane sorgten für die innere Stabilität der Länder, die meist durch Repression jeglicher Opposition und die Ablehnung fundamentaler Menschenrechte erzielt wurde. Vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts und dem sich daraus ableitenden Kampf der beiden Supermächte um die Ausdehnung ihrer Einflussphären setzte die internationale Entwicklungspolitik auf eine wohlwollende Unterstützung der neuen Länder mit dem Ziel, eine staatszentrierte Modernisierung herbeizuführen. Unmittelbares strategisches Ziel war jedoch kaum die Herausbildung eines modernen, stabilen und effizienten Staates, sondern bestand eher darin, die Bündnistreue der jeweiligen Länder durch üppige Entwicklungshilfeleistungen zu erkaufen. In anderen Worten, nicht die Innenpolitik, d. h. die Effizienz politischer und wirtschaftlicher Entscheidungen, sondern die Außenpolitik (ist er westlich oder eher östlich orientiert?) entschied über die Qualifizierung für Hilfeleistungen. So wurden die Strukturen der brutalsten autoritären Regime indirekt gefördert und gefestigt.

Die Emergenz des Governance-Begriffs

Erste Zweifel an der Nachhaltigkeit postkolonialer Gebilde wurden bereits in den 70er Jahren laut,

als sich eine ausufernde Verschuldungskrise abzeichnete, die jegliche Zukunftsfähigkeit afrikanischer Länder bis heute erschwert. Der Grund dafür lag u. a. darin, dass das neopatrimoniale System sich zwar als effizient erweist, die Macht der politischen Elite zu erhalten, wirtschaftlich aber einer Katastrophe gleicht. Denn sie zerstört die Fähigkeit des Staates, öffentliche Güter und Reichtum herzustellen. Dem Scheitern der vom IWF eingeführten Strukturanpassungsprogramme in den 80er Jahren folgte ein radikales Umdenken in der Interpretation von Fehlentwicklungen in Afrika im Zeichen der politischen Bedingungen der 90er Jahre. Ermöglicht durch das Ende des Kalten Krieges setzte sich die Erkenntnis durch, dass die wesentlichen Entwicklungshindernisse hausgemacht, also endogen und nicht nur exogen sind. In Wissenschaft und Politik wurde davon ausgegangen, dass die Aufhebung dieser Hemmnisse (autokratische Regierungsformen, Planwirtschaft) die Effizienz der Hilfe und Partizipation der Bevölkerung am Entwicklungsprozess steigern würde.

Eines der Konzepte, die zu einem Schlagwort der politischen Konditionalitätsagenda¹ geworden sind, ist der good governance-Begriff. In den Forschungsstuben der Weltbank entstanden, hat sich good governance zu einem Paradigma der internationalen Zusammenarbeit entwickelt. Dabei herrscht sowohl in der akademischen Diskussion als auch in Entwicklungsorganisationen keine Einigkeit über seinen genauen Inhalt. Auch ist man sich nicht darüber einig, ob good governance die Vorbedingung oder ein Produkt eines erfolgreichen nachhaltigen Entwicklungsprozesses sei. Allgemein wird aber unter good governance „verantwortungsvolle Regierungsführung“ verstanden. Aus diesem allgemeinen Verständnis haben sich mehrere analytisch trennbare, in unterschiedlichen institutionellen Kontexten ausgebildete, aber nicht gegensätzliche Hauptströmungen von Governance entwickelt, die die Komplexität des Begriffs widerspiegeln. Während die Weltbank good governance als die Fähigkeit des Staates versteht, ein sicheres institutionelles Umfeld für wirtschaftliche Aktivitäten zu schaffen, sieht die OECD darin eher einen Prozess, der darauf abzielt, eine ausgewogene Beziehung zwischen Herrschern und Herrschaftsunterworfenen herzustellen. Letztere kann nur über die institutionelle Verankerung von Werten und Normen in vier Kernbereichen erreicht

¹ Unter Konditionalität versteht man die Forderung der Gebergemeinschaft, die Knüpfung von Hilfsleistungen an Bedingungen (Konditionen), die Empfängerländer zu erfüllen haben. Waren diese Bedingungen in den 80er Jahren noch ausschließlich wirtschaftlich dekliniert, so wurden sie in den 90er Jahren um eine politische Komponente erweitert.

werden (Reform des Rechtssystems und Justizreform, Dezentralisierung und lokale Demokratie, Förderung der Menschenrechte, partizipative Entwicklung und Förderung der Zivilgesellschaft).

Ziel der verschiedenen Interpretationen des Begriffs ist es, eine Antwort auf die Frage zu finden, was der Staat in Afrika leisten soll und kann und natürlich auch wie. Spezialisten und Beobachter streiten sich immer noch über die besten Rezepte. In Anlehnung an eine Definition, die sich auf die Aufgaben moderner Politik bezieht, wird unter modernem Staat ein Gebilde verstanden, das die Staatsmacht zügelt, ihre Aktivitäten auf Ziele richtet, die von den Bürgern, denen sie dient, für legitim erachtet werden, und die Machtausübung mittels Rechtsstaatlichkeit regelt. (Fukuyama 2004) Daraus werden folgende Dimensionen moderner Staatlichkeit abgeleitet, die auf zivilisatorischen und menschenrechtlichen Standards guten Regierens basieren.

Dimensionen moderner Staatlichkeit

• Gewaltmonopol

Eine – wenn nicht die zentrale – Aufgabe des Staates besteht in seiner Fähigkeit, die Kontrolle über das Territorium auszuüben. Das Gewaltmonopol bezieht sich auf die Fähigkeit des Staates, legitime Gewaltinstrumente anzuwenden. Über das Militär sowie die Polizei und Gendarmerie kann der Staat intervenieren, um lokale Konflikte abzubauen, private Gewaltakteure zu entwaffnen und die Außengrenzen des Landes zu kontrollieren. Als Indikator für Gewaltmonopol gilt die Fähigkeit eines Staates, seinen Bürgern physische Sicherheit zu gewährleisten sowie die Kontrolle über die Außengrenzen auszuüben.

• Staatliche Dienstleistungen (öffentliche Güter)

Jenseits der elementaren Aufgabe der Gewährleistung von physischer und territorialer Sicherheit besteht eine weitere Aufgabe des Staates in der Herstellung von einer Reihe von Basisdienstleistungen, die auch öffentliche Güter genannt werden. Diese Güter werden in unterschiedlichen Bereichen erstellt (Bildung, Gesundheit, Infrastruktur, Arbeitsmarkt, soziale Dienstleistungen, Umwelt usw.). Um diese Dienste adäquat zu leisten, muss der Staat gewisse Finanzinstrumente besitzen (Steuer, Zoll und Gebühren), die ihn aber auch verpflichten, transparente Mechanismen für die Umverteilung von wirtschaftlichen Ressourcen zu gewährleisten. Wichtig ist anzumerken, dass es keine universelle Hierarchie von notwendigen

öffentlichen Gütern geben kann. Die staatliche Fähigkeit, sie bereitzustellen, hängt von einer Vielzahl von Faktoren wie wirtschaftlichem Reichtum, Umverteilungskapazitäten, der Natur des Regimes sowie Qualität der leadership ab. Diese Faktoren sind weltweit sehr ungleich verteilt. Konsens über Prioritäten scheint es jedoch zu geben: Viele würden zustimmen, dass es wichtiger ist, zunächst für die öffentliche Ordnung und die Außenverteidigung zu sorgen, ehe sich der Staat um allgemeine Krankenversicherung und kostenlose höhere Bildung kümmert. Als Indikator für den Funktionsbereich staatlicher Dienstleistungen gelten die allgemeine Qualität der Infrastruktur, die Gesundheits- und Bildungssysteme sowie die staatlichen Umverteilungsfähigkeiten.

• Politische Ordnung

Diese letzte Funktion kann als Errungenschaft des aus der Diskussion der letzten Jahrzehnte hervorgegangenen Konsenses betrachtet werden. Politische Ordnung umfasst die Formen der politischen Partizipation, Prozeduren der Entscheidungsfindung sowie die Stabilität der politischen Institutionen. Ferner bezieht sie sich auf die Qualität der öffentlichen Verwaltung sowie auf die Rechtsstaatlichkeit. Relevante Indikatoren hierfür sind die Determinanten des politischen Lebens, d. h. die Fähigkeit existierender Institutionen und Eliten, eine möglichst breite Partizipation zu ermöglichen sowie Konflikte zwischen Bürgern und zwischen Bürgern und dem Staat zu schlichten. Herausragende Bedeutung haben hier vermittelnde Organisationen der Zivilgesellschaft, die das Vakuum zwischen Staat und Gesellschaft füllen, ohne jedoch als Ersatz für staatliche Strukturen zu fungieren.

Diese idealtypische Darstellung der Dimensionen moderner Staatlichkeit, die sich sehr stark an den OECD-Staaten orientiert, trägt den unterschiedlichen historischen, sozialen und kulturellen Faktoren nicht Rechnung, die die meisten Länder ausmachen. Sie ist aufgrund dessen nur eine Arbeitsdefinition, die es erlaubt, Staaten nach dem Grad ihrer Funktionsfähigkeit und Legitimation zu unterscheiden und zu klassifizieren. Die Demokratisierungsprozesse, die seit den 90er Jahren die politische Landschaft Afrikas verändert haben, lehren auch, dass sich die Länder extrem diversifiziert haben und die Vielfalt der politischen Situationen Verallgemeinerungen erschwert. Darin dürfte der Grund für die begriffliche Inflation liegen, die in den letzten Jahren im Hinblick auf

Typen fragiler Staaten in Afrika

Dimensionen fragiler Staatlichkeit	Sich konsolidierend	Schwach	Verfallend	Zerfallen
Länder	Benin, Südafrika, Namibia, Mali, Ghana, Mauritius, Seychellen	Äthiopien, Burkina Faso, Kamerun, Kenia, Ruanda, Simbabwe, Tansania, Senegal, Uganda	Republik Kongo, Nigeria, Guinea, Burundi, Zentralafrikanische Republik, Sudan, Tschad, Angola, Mosambik, Togo, Liberia	Somalia, DR Kongo, Sierra Leone
Die hier vorgenommene Zuordnung der Länder variiert von anderen gängigen Klassifizierungen. Sie basiert auf eigenen Einschätzungen des Autors auf der Basis aktueller Entwicklungen und Studien.				

die Qualifizierung des Staates in Afrika entstanden ist. Wenn man sich an die normativen Vorgaben des OECD-Modells anlehnt, können die Länder Afrikas in vier Kategorien fragiler Staaten eingestuft werden, wohl wissend, dass die Grenzen zwischen den Kategorien fließend sein können.

Eine weitere Lektion der Demokratisierungsprozesse besteht auch in der mehrfach gesicherten Erkenntnis, dass viele Transformationsprozesse (Zulassung von politischen Parteien, Erstellung mehr oder weniger bindender Wahlkalender, institutionelle Verankerung von Menschenrechten, Pressefreiheit, Förderung der Zivilgesellschaft) nur auf Druck externer Geber erfolgten und deswegen keine genügende soziale Verankerung hatten. Die autoritäre Restauration, die sich daraus in vielen Ländern ergab, beruhte auf den auch in der Bevölkerung perzipierten Misserfolgen der Demokratisierungsprozesse. Schließlich lässt sich aus dem oben Dargelegten schlussfolgern, dass das, was in der Analyse als Demokratisierungsprozesse dargestellt wird, keineswegs mit einer linearen Rekonfiguration des afrikanischen Staates vom Autoritarismus zur Demokratie deckungsgleich ist. Vielmehr handelt es sich um eine weitaus komplexere Transformation des Politischen mit offenem Ende. Die teilweise überhastige Einführung demokratischer Prinzipien hat in bereits instabilen Ländern das schon vorhandene Gewaltpotential vielfach erhöht. Zudem zeigt die Demokratieforschung, dass das regelmäßige Abhalten von Wahlen durchaus in einem autokratischen System auch vorstellbar wäre.

Einig waren sich die Teilnehmer(innen) der AG darin, dass die Herausbildung moderner, d. h. legitimer und funktionsfähiger Staaten in Afrika sich nur schwer von außen fördern lässt. Länder sollten auch daran gemessen werden, inwiefern deren Regierungen die dringendsten Probleme der Bevölkerung lösen.

Literatur

Comité scientifique international pour la rédaction d'une histoire générale de l'Afrique/ Ki-Zerbo, Joseph/Niane, Djibril Tamsir: Histoire générale de l'Afrique. 4, L'Afrique du XIIe au XVIe siècle, UNESCO, Paris 1991

Fukuyama, Francis: Staaten bauen: die neue Herausforderung internationaler Politik, Berlin 2004

Ki-Zerbo, Joseph: Die Geschichte Schwarz-Afrikas, Frankfurt am Main 1993

Sicherheitsstrategie der EU, 2004

US National Security Strategy, 2002

*Dr. Paul-Simon Handy
Institute for Security Studies in Pretoria*