



Staatlichkeit und Governance: Herausforderungen in Subsahara-Afrika

Afrika südlich der Sahara umfasst 48 Staaten in unterschiedlichen Phasen der sozialen, ökonomischen und politischen Entwicklung. Trotz der Heterogenität dieser Länder kann man in den letzten 15 Jahren zumindest folgende allgemeine Entwicklungen im Bereich von Staatlichkeit und Governance erkennen:

- Pan-Afrikanische Initiativen wie die Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD) und die Afrikanische Union (AU) haben das politische Tabu der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten aufgehoben; es ist keine akzeptierte Begründung für Untätigkeit mehr.
- Seit Beginn der 1990er Jahre haben in vielen Ländern Subsahara-Afrikas politische Transformationen eingesetzt; oftmals fand ein Regimewechsel statt. Afrika ist insgesamt – trotz Rückschritten wie etwa in Simbabwe oder Äthiopien – in seiner Gesamtheit politisch offener geworden; die Teilnahme der Bevölkerung an politischen Prozessen durch Wahlen hat zugenommen.

- Trotz der politischen Transformation sind die Wirkungen auf die Rechenschaftspflicht der Regime eher begrenzt; politische Systeme sind vielfach weiterhin durch Neopatrimonialismus geprägt.
- Die Gestaltungsleistungen afrikanischer Staaten sind unzureichend. Dies gilt für soziale und ökonomische Grunddienstleistungen ebenso wie für *Governance*-Leistungen im Bereich Sicherheit. Das Gewaltmonopol des Staates ist vielfach nicht gesichert.
- Große *Governance*-Defizite bestehen trotz positiver Veränderungen weiterhin in fast allen Teilen des Kontinents und bedürfen zusätzlicher afrikanischer Eigenanstrengungen. Die erwarteten ökonomischen Ergebnisse einer verbesserten *Governance* lassen für viele Bürger auf sich warten; dies bedeutet langfristig ein Risiko für die Stabilität des Kontinents.
- Das Ausmaß externer Unterstützung durch Entwicklungshilfe beeinflusst wesentlich die politischen Strukturen und Inhalte der geförderten Länder. Vielfach werden *Governance*-Strukturen durch externe Akteure zusätzlich geschwächt.

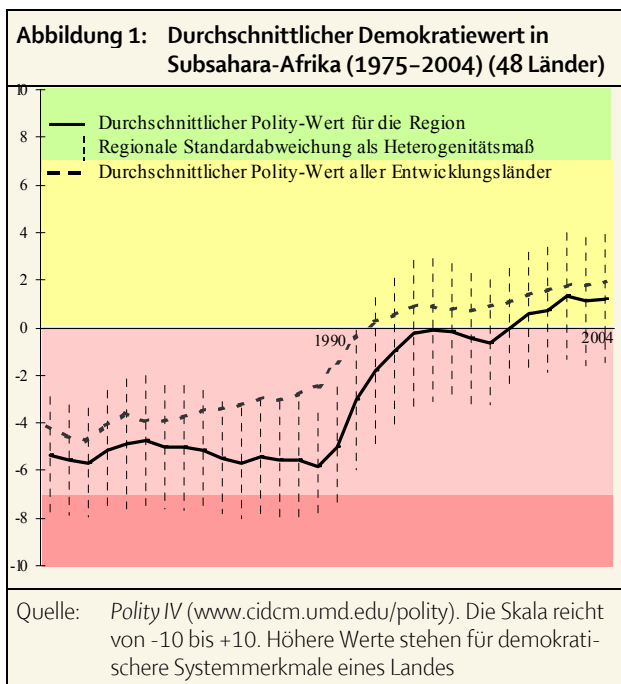
1. Stabilität und politische Transformation

Regimewechsel von autoritären Strukturen zu pluralistischeren Regimen hat es in Afrika in einer Reihe von Staaten gegeben: Benin, Kap Verde, Mali, Äthiopien, Ghana, Sierra Leone, Südafrika, Namibia, Mosambik. Zugleich hat es auch – z. T. zeitlich verzögert – mehr oder weniger deutliche Rückschritte hin zu autoritären Strukturen gegeben, etwa in Simbabwe, Äthiopien, Eritrea, Kongo-Brazzaville, Gambia. Daneben bestanden mit Botsuana und Mauritius zwei konsolidierte Demokratien bereits vor Ende des Kalten Krieges, und langjährige unterschiedlich stark ausgeprägte autokratische Strukturen haben sich auch über 1990 hinaus gehalten, darunter Guinea, Gabun, Kamerun, Togo, Burkina Faso. Einige Staaten wiederum haben mit dem politischen Regimewechsel eine Implosion staatlicher Strukturen erlebt, darunter Somalia, Zaire/Kongo, Guinea-Bissau und die Zentralafrikanische Republik. Im Durchschnitt ist Subsahara-Afrika neben Europa jedoch der Kontinent, dessen Bewertung hinsichtlich politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten sich in den letzten 15 Jahren am stärksten verbesserte.

Im interregionalen Vergleich sind die durchschnittlichen Werte Subsahara-Afrikas hinsichtlich der Bewer-

tung ihrer Demokratie trotz politischen Wandels noch immer schlecht; schlechter als der Durchschnittswert für alle Entwicklungsländer. Die Abweichungen von diesem generellen Trend nach oben und unten sind hierbei in Subsahara-Afrika besonders groß (s. Abbildung 1). In der Dimension politische *Governance* hingegen liegt Afrika laut Weltbank-Daten inzwischen eher im Mittelfeld: die Werte für die *Governance*-Dimension *voice and accountability* sind insgesamt im negativen Bereich, liegen aber noch über denjenigen Südasiens und deutlich über den Werten für den Nahen Osten/Nordafrika. In allen anderen Dimensionen (politische Stabilität, Effektivität der Regierung, Qualität der Regulierung, Rechtsstaatlichkeit und Korruptionskontrolle) bildet die Region Subsahara-Afrika jedoch das Schlusslicht – mit Ausnahme der in den Statistiken meist nicht separat ausgewiesenen Region Zentralasien. Besonders schlecht sind die Ergebnisse im Bereich Effektivität der Regierung und Rechtsstaatlichkeit.

Zu den Staaten mit regional generell sehr guten und international guten Werten in der Regierungsführung gehören Botsuana, Namibia, Mauritius und Südafrika, ebenso wie in Westafrika die Kap Verde, Senegal, Mali, Ghana und Benin.



2. Dimensionen von Governance und Staatlichkeit

Legitimität: Vermehrt Wahlen, aber weiterhin Schwächen

In der Betrachtung zu unterscheiden sind die Legitimität von Staaten und die Legitimität von Regierungssystemen. Umfragen in 18 afrikanischen Staaten zeigen, dass die Staaten von ihren Bürgern mehrheitlich als legitim angesehen werden. Darüber hinaus muss sich der Staat in Subsahara-Afrika oftmals aber auch neben anderen als legitim angesehenen Institutionen behaupten, wie etwa religiösen oder traditionellen Herrschaftsstrukturen. Letztere haben oftmals eher kulturelle Bedeutung, spielen aber auch in Fragen der Landvergabe oder des Zivilrechts auf lokaler Ebene eine wichtige Rolle. Sezessionsbestrebungen sind verhältnismäßig selten angesichts der ethnischen Pluralität afrikanischer Staaten. Ein Sonderfall bleibt die (Rück-)Erlangung der eigenen Staatlichkeit Eritreas. Explizit separatistische Bestrebungen unterschiedlichen Ausmaßes bestehen gegenwärtig beispielsweise im Sudan (Südsudan), in Somalia (Somaliland) und – deutlich schwächer – im Süden Senegals (Casamance). Oftmals besteht aber selbst in weitgehend dysfunktionalen Staaten wie der Demokratischen Republik Kongo oder gegenwärtig auch Elfenbeinküste zuweilen neben lokalen Loyalitäten trotz Abwesenheit funktionaler zentralstaatlicher Strukturen ein gesamtstaatliches Bewusstsein der (urbanen) Bevölkerung. Gewaltsame interne Konflikte richten sich in diesen Ländern häufig auf die Erlangung der zentralstaatlichen Macht oder die autonome Ressourcenverwaltung von Regionen.

Bei der Legitimität von Regierungssystemen zeigen Umfragen eine solide – wenn auch in den letzten Jahren leicht rückgängige – Unterstützung der afrikanischen Bevölkerung für Mehrparteien-Wahlen (mit fast Zweidrittelmehrheit). Nimmt man die Beteiligung afrikanischer Bevölkerungen an Wahlen als Indikator für Unter-

stützung des Regimes, ergibt sich eine ähnliches Bild. Darüber hinaus sind sowohl die Anzahl von Wahlen als auch die Anzahl der Staaten, in denen Wahlen stattfinden, seit 1990 in Subsahara-Afrika gestiegen. Dort, wo es zu Wahlen kam, war über die letzten Jahre auch eine verbesserte Akzeptanz der Wahlergebnisse durch unterlegene Bewerber feststellbar. Einparteien-Regime sind in Afrika im letzten Jahrzehnt fast durchgängig zugunsten von Mehrparteiensystemen abgeschafft worden – wenn auch nicht immer auf allen staatlichen Ebenen; zu Lokalwahlen sind mancherorts (etwa in Ghana) keine Parteien zugelassen.

Diese prozeduralen Aspekte von Legitimität werden zudem ergänzt von – auch international fixierten – Normen, welche Grenzen legitimen Handelns für Staaten formulieren. Rechenschaftspflicht der Regierenden gegenüber ihren Bürgern ist eine dieser Grundnormen. Afrikanische Bürger sind offenbar vom Wert regelmäßiger Wahlen überzeugt und nutzen diese, um ihre Regierungen zu bestimmen. Laut Umfragen sieht eine große Anzahl von Bürger zwischen den Wahlen jedoch kaum eine Rolle für sich darin, die Rechenschaftspflicht der Regierung einzufordern. Zugespitzt hieße dies, dass die Bevölkerungen vieler afrikanischer Staaten sich von Untertanen zu überzeugten Wählern gewandelt hätten. Bürger, die jenseits von Wahlen Rechenschaft über das Handeln der politischen Führung einforderten, wären sie damit allerdings nicht notwendigerweise. Diese pauschalen Aussagen sind mit Vorsicht zu verwenden; vielerorts hat sich eine lebhaftere Zivilgesellschaft gebildet.

Umfragen zu Präferenzen der Bevölkerung zeigen, dass der Schutz individueller Freiheiten und Menschenrechte sowie die Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit regelmäßig z. T. deutliche Mehrheiten in den befragten Bevölkerungen findet. Aber auch in dieser Frage ist es oftmals für eine nicht geringe Minderheit vorstellbar, die genannten Punkte einzuschränken – entweder, um den Staat zu schützen oder um „schneller Ergebnisse zu liefern“, wie dieselben Meinungsumfragen aufzeigen. Auch zuweilen unterstellte „Hexerei“ oder Diskriminierungen ethnischer oder anderer Minderheiten bedeuten eine Einschränkung der Menschenrechte für einzelne Personengruppen, die von großen Bevölkerungsteilen oftmals geduldet oder gar befürwortet wird.

Gewaltmonopol: Keine flächendeckende Durchsetzung

Das Fehlen eines funktionierenden staatlichen Gewaltmonopols ist in weiten Teilen Subsahara-Afrikas ein wesentliches Strukturmerkmal. Das Phänomen lässt sich an verschiedenen Indikatoren ablesen und in verschiedenen Bereichen erkennen. In 27 Fällen (2005) wird in laufenden Konflikten Subsahara-Afrikas Gewalt angewendet; hiervon lassen sich fünf Fälle als Kriege kategorisieren. In den meisten gewaltförmigen Auseinandersetzungen sind nichtstaatliche Gewaltakteure wie Rebellengruppen, *warlords* und traditionelle Autoritäten involviert, die unmittelbar das staatliche Gewaltmonopol in Frage stellen. Teilweise agieren diese Grup-

pen diffus und ohne klare politische Agenda, teilweise sind eindeutige politische und/oder ökonomische Motive erkennbar. Private Sicherheitsdienstleister treten sowohl als Substitut für fehlende staatliche Sicherheitsfunktionen in Erscheinung als auch in Form von nicht legitimierten quasistaatlichen Ansprüchen, um etwa Ressourcen auszubeuten. Die Grenze zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Gewaltakteuren ist nicht immer eindeutig erkennbar und kann wie im Fall des Sudans (Darfur-Konflikt) genutzt werden, um die Verantwortung des Regimes für schwerste Menschenrechtsverletzungen zu kaschieren.

Fehlende Möglichkeiten des Staates zur Durchsetzung seines Gewaltmonopols äußern sich in unterschiedlicher Form. Der völlige Zusammenbruch staatlicher Strukturen (etwa in Somalia und Liberia) bleibt auch auf dem afrikanischen Kontinent die Ausnahme. Allerdings sind zahlreiche Länder der Region strukturell instabil. Fast alle Flächenstaaten Afrikas können ihr Gewaltmonopol nicht effektiv durchzusetzen (Nigeria, Sudan, Demokratische Republik Kongo etc.). Auch in relativ gut funktionierenden Staaten (wie etwa Kenia, Mali, Ghana, u. a.) ist ein staatliches Gewaltmonopol nicht überall gegeben. Sicherheitsleistungen durch die Polizei sind erheblich eingeschränkt.

Die Verfügbarkeit von Waffen trägt zu Instabilität und teilweise hoher Gewaltkriminalität (etwa in Teilen Nigerias und Südafrikas) bei. Angesichts der fehlenden Fähigkeit vieler afrikanischer Länder zur Durchsetzung ihres Gewaltmonopols haben sich teilweise neue Substitute (etwa die Bakassi Boys in Nigeria, private Sicherheitsfirmen) entwickelt oder (transformierte) Substitute aus vorkolonialer Zeit bestehen fort.

Auf zwischenstaatlicher Ebene ist die im Jahr 2002 geschaffene Afrikanische Union dabei, ein zumindest im Vergleich zur Vorgängereinrichtung funktionsfähigeres System kollektiver Sicherheit aufzubauen. Gestützt auf subregionale Mechanismen soll dieses neue System in Fällen eines versagenden Gewaltmonopols Funktionen übernehmen können. Trotz der verbesserten politischen Voraussetzungen wird das kontinentale System angesichts bestehender Strukturschwächen (Finanzen, Logistik etc.) allerdings in absehbarer Zeit nur mit massiver externer Unterstützung handlungsfähig sein. Aus diesem Grund ist Afrika bei den UN-Friedensmissionen eindeutiger Schwerpunkt.

Staatliche Institutionen: Geringe Leistungsfähigkeit

Der Staat ist in weiten Teilen Afrikas kaum in der Lage, seine Kernaufgaben effektiv zu erfüllen. Die deutlichen Probleme im Bereich der Effektivität von Institutionen zeigen sich am stärksten in der Exekutive, betreffen aber auch die Legislative und die Judikative. Starke Defizite bestehen in Subsahara-Afrika im Bereich der Qualität von staatlicher Regulierung – auch aufgrund von inhaltlichen Schwächen der Parlamente – und der Eintragbarkeit von Verträgen. Korruption ist ein weit verbreiteter Schwachpunkt in der Regierungsführung in Afrika.

Afrikanische Staaten sind zumeist zentralistisch organisiert und dezentrale Entscheidungsstrukturen bleiben oftmals Rhetorik. Die Funktionsfähigkeit der nachgeordneten Strukturen wird häufig durch geringe Finanzausstattung behindert, wenn nicht verhindert. Das lokale Steuer- und Abgabenaufkommen ist in der Regel äußerst gering. Staatseinnahmen – Zölle, Exporteinnahmen (aus Mineralien, Rohöl oder Agrarprodukten) sowie Entwicklungshilfegelder – sind in erster Linie in der Verantwortung der Zentralregierung.

Auch in formal-demokratischen Strukturen entscheiden *big men* über den Zugang zu Ressourcen wie Staatsämtern oder (staatlichen) Geldern; Parlamente sind in der Regel kaum in der Lage, ihre Kontrollfunktion zu erfüllen. Die Trennung zwischen öffentlichen und privaten Gütern ist formal zwar gegeben, oft setzen sich aber Funktionsträger bewusst über bestehende Regeln hinweg. Formale Abläufe bleiben so erhalten, werden aber durch neo-patrimoniale Strukturen ausgehöhlt. Der geringe öffentliche Druck, um Rechenschaftspflicht einzufordern, – zuweilen in Kombination mit einer Erwartungshaltung der Wähler nach Güterversorgung – sorgen für ein geringes Maß an allgemeiner Rechtssicherheit.

Gestaltungsleistungen: Verbesserungen auf niedrigem Niveau

Im Durchschnitt sind die Leistungen des Staates in Afrika im Bereich Wohlfahrt bzw. sozialer und ökonomischer Grunddienstleistungen defizitär bis völlig unzureichend. Von insgesamt 177 durch den *Human Development Index* (2005) bewerteten Ländern der Erde finden sich von unter den 32 Staaten mit den schlechtesten Werten 30 in Subsahara-Afrika. Ausnahmen bilden Südafrika, Botswana und einige wenige andere Länder.

Staatliche Grunddienstleistungen in der Bildung und – zu einem geringeren Grad – auch Gesundheitsdienste sind in Afrika für große Bevölkerungsteile zugänglich, die allerdings oftmals im internationalen Vergleich von sehr geringer Qualität sind. Über längere Zeiträume betrachtet lassen sich verbesserte soziale Grunddienstleistungen (Schulbildung, Gesundheitsversorgung, Trinkwasserzugang etc.) in Subsahara-Afrika erkennen. Dennoch ist das Ausmaß der Wohlfahrtsdefizite für große Bevölkerungsgruppen im interregionalen Vergleich erheblich; die absolute Zahl armer Menschen wird voraussichtlich sogar weiter steigen. Im Hinblick auf die Wirtschaft zeigt sich, dass über rund zwei Jahrzehnte Subsahara-Afrika die Entwicklungsregion mit dem niedrigsten Wirtschaftswachstum war; erst seit ca. 2000 gibt es ein reales Wachstum, das allerdings meist von einem sehr bescheidenen Niveau ausgeht und sich hauptsächlich auf einige (Rohstoff-)Ökonomien konzentriert. Andere staatliche Leistungen, wie etwa die Unterstützung durch staatliche Sicherheitskräfte, sind hingegen in vielen Ländern nur unter großen Mühe zu erhalten. Kleinkorruption und persönliche Kontakte sind oftmals notwendige Voraussetzung für öffentliche Dienstleistungen – was diese Dienste für große Teile der Bevölke-

rung unerschwinglich macht und somit eine drastische Einschränkung der Rechtssicherheit des Einzelnen bedeutet.

Die im Vergleich zu anderen Entwicklungsregionen geringe Leistungsfähigkeit des Staates hat in den vergangenen Jahrzehnten kaum eine Stärkung der staatlichen Legitimität zugelassen. Die Macht von öffentlichen Ämtern (etwa in Form von *big men*) äußert sich gerade in der Kombination von politischen Funktionen mit ökonomischen Aktivitäten. Angesichts fließender Übergänge von öffentlicher und privater Sphäre werden die Gestaltungsleistungen begrenzt, da etwa Anreize bestehen, möglichen Marktteilnehmern den Zugang zu verwehren.

3. Rolle externer Akteure

Die Rolle externer Akteure ist unter zwei Aspekten von Relevanz:

Erstens findet in Afrika seit Beginn der 2000er Jahre eine geostrategische Renaissance statt. Zum einen erkennen traditionelle Einflussmächte, vor allem die USA und Großbritannien (mit Einschränkungen auch Frankreich), sowie neue globale Akteure (insbesondere China), eine Rolle Afrikas im Hinblick internationale Sicherheitsrisiken vor dem Hintergrund von fragiler Staatlichkeit sowie auf den Zugang von Rohstoffen (u. a. Erdöl, Koltan). Weitere Interessen beziehen sich etwa auf die notwendige Einbeziehung afrikanischer Akteure hinsichtlich anderer globaler Risiken (etwa Pandemien und Klimawandel) bzw. Rückwirkungen der Unterentwicklung in Afrika auf angrenzende Regionen (v. a. durch Migration).

Zweitens hat die Außenunterstützung für Afrika, vor allem in Form von öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA), eine vielfach bedeutsame Funktion bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen afrikanischer Staaten und regionaler Einrichtungen. Afrikanische Länder sind mehrheitlich zu einem großen (z. T. entscheidenden) Anteil von ODA abhängig. Etwa 55 % aller externen Ressourcenzuflüsse nach Subsahara-Afrika sind ODA. Die wirtschaftliche Leistungskraft hängt in einzelnen Volkswirtschaften zu deutlich mehr als 20 % und öffentliche Haushalte zu mehr als der Hälfte von ODA ab. Eigene Bemühungen um Ressourcenmobilisierung sind vielfach unterentwickelt.

Das Ausmaß externer Unterstützung beeinflusst auch die politischen Strukturen und Inhalte der geförderten Länder. Die externe Unterstützung ist signifikant und wirkt deshalb auf die *Governance*-Strukturen afrikanischer Staaten, nicht immer jedoch in der beabsichtigten Form. Der Umfang der ODA-Zuflüsse kann in Subsahara-Afrika tendenziell dysfunktionale Anreize schaffen und

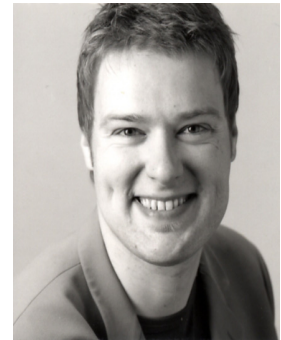
rentierstaatliche Strukturen begünstigen. Vielfach werden damit *Governance*-Strukturen durch externe Akteure geschwächt.

Vor diesem Hintergrund sind folgende Punkte von Bedeutung:

- Politische Mechanismen auf der Partnerseite sollten hinsichtlich ihrer Legitimität und ihrer Funktionen gestärkt werden; dies gilt etwa für die Budgetgestaltungsmöglichkeiten der Parlamente.
- Wenn Hilfe über nationale Strukturen der Partnerseite geleistet wird, können Parallel- oder Ersatzstrukturen vermieden werden.
- Die Mechanismen der Rechenschaftspflicht sollten auf lokale bzw. nationale Prozesse ausgerichtet sein und nicht auf die Geberseite.
- Zudem bedarf es auch auf Geberseite dezentraler Strukturen, die sich auf nationale Systeme und ihre Zyklen vor Ort einlassen können (etwa Budgetrhythmus der Partnerseite), statt eigene Systemanforderungen an Entwicklungsländer weiterzugeben.



Dr. Stephan Klingebiel
Leiter der Abteilung III
"Governance, Staatlichkeit, Sicherheit"



Dr. Sven Grimm
Wissenschaftlicher Mitarbeiter des DIE

Literatur

Engel, Ulf / Gorm Rye Olsen (Hrsg.) (2005): *The African Exception*, Aldershot: Burlington

Grimm, Sven / Prince Mashale (2006): *Der Afrikanische Peer Review Mechanism (APRM) – Wie weitreichend, wie gut?*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen 2/2006)

Herbst, Jeffrey (2000): *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton: Princeton University Press

Klingebiel, Stephan (2005): *Wie viel Hilfe hilft Afrika – Wege aus der "Armutsfalle" durch einen big push?*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen 4/2005)