

BTI 2018 | Ein verlorenes Jahrzehnt

Regionalbericht Südliches und östliches Afrika

Von *Siegmar Schmidt**

Überblick zu den Transformationsprozessen in *Angola, Äthiopien, Botswana, Burundi, Eritrea, Kenia, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Ruanda, Sambia, Simbabwe, Somalia, Südafrika, Südsudan, Tansania und Uganda*



Dieser Regionalbericht analysiert die Ergebnisse des Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung (BTI) 2018 im Untersuchungszeitraum vom 1. Februar 2015 bis zum 31. Januar 2017. Weitere Informationen finden Sie unter www.bti-project.de.

Zitativorschlag: Siegmar Schmidt, Ein verlorenes Jahrzehnt – BTI-Regionalbericht Südliches und östliches Afrika, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2018.

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

* Prof. Dr. Siegmar Schmidt ist Politikwissenschaftler an der Universität Koblenz-Landau und arbeitet u.a. zur Demokratie und Entwicklung in Subsahara-Afrika. Er ist BTI-Regionalkoordinator für das südliche und östliche Afrika.

Einleitung

Das südliche und östliche Afrika galt vielen Beobachtern lange Zeit als hoffnungsvolle Region. Die Ergebnisse des BTI 2018 stützen diesen Optimismus nicht: Die wirtschaftliche Transformation kann im Vergleich zum letzten Transformationsindex bestenfalls als stagnierend bezeichnet werden, während in politischer Hinsicht sogar eine klar rückläufige Entwicklung zu konstatieren ist. Demokratische Institutionen, wirtschaftliche und soziale Strukturen und Governance sind schwächer als im letzten Transformationsindex. Die Gründe für die negativen Entwicklungen in der heterogenen Region, die von Eritrea bis Südafrika und von Angola bis Mauritius reicht, sind vielschichtig. Einerseits sind zu den historisch bedingten sozioökonomischen Problemen im Untersuchungszeitraum ungünstige weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen hinzugetreten. Andererseits haben gewaltsame Konflikte die Hoffnungen auf Transformationsfortschritte zerstört. Regierungen gingen repressiver gegen Herausforderer und die Zivilgesellschaft vor und haben demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten beschränkt. Das südliche Afrika kann nicht mehr als „Leuchtturmregion“ des afrikanischen Kontinents gelten.

Manifeste Entwicklungshindernisse in Kombination mit volatilen weltwirtschaftlichen Trends haben viele Länder anfällig für Transformationsrückschritte gemacht. Im südlichen und östlichen Afrika sind bis heute die meisten der 20 Länder mit wenigen Ausnahmen kaum entwickelt. Zwölf von ihnen werden von der Weltbank in der untersten Kategorie der Niedriglohnländer geführt, acht als Länder mit mittlerem Einkommen. Positiv heben sich lediglich Mauritius, Botswana und Südafrika von diesem Gesamtbild ab. Vor diesem Hintergrund sind die rapide gefallenen Einnahmen süd- und ostafrikanischer Länder durch anhaltend niedrige Rohstoffpreise an den Weltmärkten eine besondere wirtschaftliche und soziale Herausforderung. So setzte sich nicht nur die katastrophale Lage der eritreischen und somalischen Wirtschaft fort. Sondern auch in wirtschaftlich durchaus erfolgreicheren Ländern wie Angola, Mosambik und Namibia nimmt die Leistungsstärke deutlich ab. Insgesamt ist die wirtschaftliche Leistungsstärke im südlichen und östlichen Afrika so stark zurückgegangen wie in keiner anderen Weltregion.

Andererseits waren unterschiedliche gewaltsame Konflikte für politische und ökonomische Missstände verantwortlich. Der seit 2013 andauernde Bürgerkrieg im Südsudan hat die Wirtschaft kollabieren lassen und den hungernden Menschen die politische Perspektive genommen. Somalias Bevölkerung wartet nach zwei Jahrzehnten des Staatsversagens und anhaltenden Gewaltkonflikten vergeblich auf einen Aufbruch. In Simbabwe brach 2016 eine neue Welle von Straßenprotesten aus, die gewaltsam niedergeschlagen wurde.

Zu wirtschaftlichen Krisen und Gewalt ist ein politisches Klima der Ausgrenzung und Repression hinzugetreten. Knapp die Hälfte der Länder hat im Untersuchungszeitraum den Spielraum für politische Beteiligung und Rechtsstaatlichkeit weiter verengt. Regierungschefs haben alles daran gesetzt am Ruder zu bleiben. Wo im Untersuchungszeitraum gewählt wurde, haben die Netzwerke der Regierungsparteien meist noch stärker im Sinne der Amtsinhaber nachgeholfen, als dies bei den vorherigen Wahlen ohnehin schon der Fall gewesen war. In zwei Fällen gingen die Einschränkungen im Wahlprozess (Uganda) oder der Wegfall politischer Freiheitsrechte infolge der angespannten Sicherheitslage (Mosambik) so weit, dass sie im Untersuchungszeitraum einen Systemwechsel

von demokratischen zu autoritären Strukturen vollzogen haben. Gewiss sind Mosambik und Uganda noch gemäßigte Autokratien und es ist durchaus möglich, dass sie sich in Zukunft wieder demokratisieren. Und doch fügen sich diese Beispiele in ein ernüchterndes Gesamtbild einer Region ein, in der erstmals seit Beginn der BTI-Untersuchungen Demokratien nicht mehr in der Mehrheit sind.

Ein weiteres Indiz für die Krise der Region ist der Vergleich mit West- und Zentralafrika. Die Demokratiequalität, Marktwirtschaft und Governance der traditionell etwas besser entwickelten Staaten des südlichen und östlichen Afrikas einerseits und der west- und zentralafrikanischen Länder andererseits haben sich schon in den Vorjahren angenähert. Nun hat sich die Performanz der beiden Regionen erstmals nach 12 Jahren in zentralen Punkten umgekehrt: zum ersten Mal ist der Stand der politischen Transformation in West- und Zentralafrika besser als im südlichen und östlichen Afrika. In der Governance liegt West- und Zentralafrika bereits seit dem BTI 2014 vor dem südlichen und östlichen Afrika, und der Abstand ist im Untersuchungszeitraum noch ein großes Stück gewachsen. Im Hinblick auf die wirtschaftliche Transformation ist noch keine Trendumkehr erfolgt – alle Subregionen haben verloren –, allerdings ist der Unterschied zwischen den beiden BTI-Regionen südlich der Sahara auch hier geringer geworden.

Politische Transformation

Das südliche und östliche Afrika entfernt sich weiter vom Transformationsziel einer rechtsstaatlichen Demokratie. Damit setzt sich ein kontinuierlicher Negativtrend in der Region fort, der nunmehr seit zehn Jahren anhält. Exemplarisch für diese Entwicklung ist Mosambik, das im BTI 2006 noch einen überdurchschnittlich hohen Stand der politischen Transformation aufwies, dessen Demokratiedefekte sich aber immer weiter auswuchsen. Der aktuelle BTI weist Mosambik erstmals als Autokratie aus. Auch Ugandas politisches System erfüllt keine demokratischen Mindeststandards mehr und gilt nun als moderate Autokratie. Damit ist die Anzahl der demokratischen Länder im südlichen und östlichen Afrika von zwölf auf zehn gesunken. Dem gegenüber stehen ebenfalls zehn autokratische Staaten. Umso beachtlicher sind die beiden positiven Ausnahmen: einzig Mauritius und Botswana können als Demokratien im Konsolidierungsprozess ohne größere Defizite betrachtet werden. Sie weisen den höchsten politischen Transformationsstand in ganz Subsahara-Afrika auf.

Betrachtet man den Mittelwert der Region im Zeitraum von insgesamt zwölf Jahren seit dem BTI 2006, dann zeigt sich nach dem Höchststand im BTI 2008 ein langfristiger negativer Trend. Was macht den Rückgang demokratischer Errungenschaften in den überwiegend anglophonen Ländern im Süden und Osten Afrikas aus? Zum einen gab es eklatante Rückschritte bei dem Kernelement einer jeden Demokratie, der Freiheit und Fairness von Wahlen. Zum anderen sind über einen längeren Zeitraum weitere wesentliche politische Freiheiten eingeschränkt und rechtsstaatliche Grundsätze außer Kraft gesetzt worden.

Tab. 1: Entwicklungsstand der politischen Transformation

sich konsolidierende Demokratien	defekte Demokratien	stark defekte Demokratien	gemäßigte Autokratien	harte Autokratien
Werte 10 bis 8	Werte < 8 bis 6	Werte < 6	Werte ≥ 4	Werte < 4
Mauritius	Südafrika	Lesotho	Uganda ▼▼	Ruanda
Botswana	Namibia	Madagaskar	Mosambik ▼	Simbabwe ▼
	Malawi		Angola	Burundi ▼
	Kenia			Äthiopien
	Tansania			Südsudan ●
	Sambia			Eritrea
				Somalia ●

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2018. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Demokratie-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2016, Punkte bezeichnen zerfallende Staaten.

Der erste Punkt ist im aktuellen Untersuchungszeitraum noch augenfälliger als in den Jahren zuvor: Wahlen sind deutlich undemokratischer geworden. Im Untersuchungszeitraum standen in sechs von 20 Ländern des südlichen und östlichen Afrikas Regierungschefs zur Wahl. Mit Ausnahme von Lesotho ging die Regierungspartei als klare Siegerin hervor. Mehr noch: vier dieser sechs Wahlen – die Präsidentschaftswahl in Burundi 2015 (Abwertung von 6 auf 3 Punkte) sowie die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Sambia 2016 (von 8 auf 6), Tansania 2015 (von 7 auf 6) und Uganda 2016 (von 6 auf 5) – waren unfreier und unfairer als die vorherigen; Lesotho (8 Punkte) und Äthiopien (2) blieben unverändert. In zwei weiteren Ländern, Madagaskar und Mosambik, wird die Arbeit der Wahlkommissionen bereits weit vor den für 2019 angesetzten nächsten nationalen Wahlen als parteiischer und intransparenter bewertet als zum Zeitpunkt der letzten Wahlen (beide von 7 auf 6). Die Entscheidung der südsudanesischen Regierung, die in der Übergangsverfassung für Juli 2015 vorgesehenen Wahlen zu verschieben, führte auch hier zu einer Abwertung (von 3 auf 1). Den sieben Verschlechterungen bei der Freiheit und Fairness des Wahlprozesses steht übrigens keine einzige Verbesserung gegenüber.

Der Demokratieabbau lässt sich allerdings längst nicht nur auf ungleichere Wettbewerbsbedingungen an der Wahlurne, sondern auch auf die Beschneidung anderer wesentlicher politischer Partizipationsrechte und der Rechtsstaatlichkeit zurückführen. Dieser zweite, allgemeinere Punkt lässt sich in seiner ganzen Dramatik erst über einen längeren Zeitraum so richtig fassen. Der aktuelle Untersuchungszeitraum setzt einen zehn Jahre andauernden Negativtrend fort. Seit dem BTI 2008 haben politische Herrschaftsträger in mehr als zwei Dritteln der Länder die Organisations- und Versammlungsfreiheit eingeschränkt und ebenso viele die Meinungs- und Pressefreiheit beschnitten. In zwei Dritteln der Länder ahndet die Justiz Amtsmissbrauch laxer und in knapp der Hälfte werden Bürgerrechte weniger geschützt als noch vor zehn Jahren. Die größten Rückschritte in der politischen Partizipation und Rechtsstaatlichkeit haben die drei ostafrikanischen Länder Burundi, Madagaskar und Mosambik gemacht.

Unberührt von dieser negativen Entwicklung bleiben die beiden Positivbeispiele der Region, Mauritius und Botswana. Die beiden relativ kleinen Staaten sind die einzigen afrikanischen Demokratien, die sich in einem Konsolidierungsprozess befinden. Sie sind politisch seit vielen Jahrzehnten

stabil. Die 1,3 Millionen Bewohner des Inselstaats Mauritius blicken im 50. Jahr der Unabhängigkeit von Großbritannien auf eine ebenso lange lebendige Demokratietradition zurück und können daher nicht als Transformationsland im klassischen Sinne gelten. Der Binnenstaat Botswana mit seinen knapp 2,3 Millionen Einwohnern ist die älteste Mehrparteiendemokratie Afrikas und setzt Standards in Sachen Demokratiequalität für den gesamten Kontinent.

Diese Art von Modellfunktion hat die Regionalmacht Südafrika, die in der ersten Hälfte der 2000er Jahre noch demokratisches Vorbild in Afrika und darüber hinaus war und nun gemeinsam mit Namibia zu den defekten Demokratien der Region zählt, verloren. Unter dem Druck erhöhter wirtschaftlicher, sozialer und politischer Herausforderungen hat die Demokratiequalität in den zurückliegenden zehn Jahren gelitten. Das politische Klima in Südafrika ist polarisierter und das Vertrauen zwischen dem regierenden Afrikanischen Nationalkongress und der Opposition geringer als in den Vorjahren. Die Regierung hat die politische Partizipation beschnitten, auch wenn Südafrikaner immer noch deutlich bessere Beteiligungsmöglichkeiten als Menschen in den meisten anderen Transformationsländern haben. Die Lage hat sich zumindest nicht weiter verschlechtert.

Namibias defekte Demokratie hat im Untersuchungszeitraum neue Kratzer bekommen. Während es insgesamt ein relativ stabiles Land bleibt, haben die sozialen Proteste und ethnischen Spannungen zugenommen, die zu Interventionen des Präsidenten und sogar zur Entlassung eines stellvertretenden Ministers wegen Differenzen in der Landumsiedlungspolitik führten. Gewaltenteilung, Ahndung von Amtsmissbrauch und das Sozialkapital werden geringfügig schwächer eingeschätzt als in der vorherigen Untersuchungsperiode.

Weitere defekte Demokratien sind Kenia, Malawi und Tansania, wobei deren Daten im Demokratie-Index mehr oder minder stagnieren. Sambias Demokratiequalität ist innerhalb der zurückliegenden sechs Jahre hinter das Niveau der drei vorgenannten Länder zurückgefallen und hatte im aktuellen Untersuchungszeitraum insbesondere verzerrte Wettbewerbsbedingungen an der Wahlurne zu verzeichnen.

Nur noch zwei Länder – Lesotho und Madagaskar – bleiben im BTI 2018 stark defekte Demokratien. In Lesotho hat das Ende der ersten Koalitionsregierung zu vorgezogenen Neuwahlen im Februar 2015 geführt, die nicht zur Stabilisierung der Lage beigetragen haben. In Madagaskar ist es der Regierung ebenfalls nicht gelungen, die politische Situation weiter zu stabilisieren.

Uganda und Mosambik haben starke Autokratisierungstendenzen zu verzeichnen und erfüllen keine demokratischen Mindeststandards mehr. Die Lage in Uganda ist besonders kritisch zu sehen. Diese Sichtweise hat sich auch bei den Geberstaaten durchgesetzt, denen das Land nach 20 Jahren Bürgerkrieg häufig als „donor darling“ galt. Die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Februar 2016 waren unfair, denn die Opposition hatte aufgrund der strukturellen Nachteile gegenüber Präsident Yoweri Museveni und seiner Partei National Resistance Movement keine Chance: Staat und Partei sind eng miteinander verbunden, und die Wahlkommission ergriff einseitig Partei für den Präsidenten. Auch wenn der Wahltag weitgehend ruhig verlief, sind Polizei und Militär im Vorfeld häufig gewaltsam gegen Oppositionelle vorgegangen. Der dreimalige Präsidentschaftskandidat des Forum of Democratic Change, Kizza Besigye, wurde mehrfach verhaftet und unter Hausarrest gestellt. Von internationalen Beobachtern wie der EU wurden die Wahlen als inakzeptabel bezeich-

net. Hinzu kommt, dass der demokratische Gehalt der politischen Institutionen schon immer schwach ausgeprägt war und die Regierung die Rechtsstaatlichkeit systematisch geschwächt hat. Auch wenn die Geberländer in Hinblick auf finanzielle Hilfe aufgrund der demokratischen Defizite, der schlechteren Menschenrechtsbilanz und der massiven Korruption kritischer geworden sind, gelten Uganda und vor allem dessen Präsident als Stabilitätsanker in der instabilen Region der Großen Afrikanischen Seen und als Schlüsselpartner bei der Bewältigung der humanitären Herausforderungen im benachbarten Südsudan. Fast eine Million südsudanesischer Flüchtlinge leben in Uganda, und sie werden relativ gut behandelt. Uganda beherbergt seit 2016 mehr Flüchtlinge als alle anderen afrikanischen Staaten.

Auch Mosambik galt nach einem jahrzehntelangen, bis 1992 andauernden Bürgerkrieg wirtschaftlich und politisch als erfolgreich. Die Exploration von Erdgas und Aluminium sowie erhebliche ausländische Kapitalinvestitionen bescherten dem Land über viele Jahre ein Wirtschaftswachstum von ca. 7 Prozent. Zudem galt die Demokratie im Land als stabil, mit kompetitiven Mehrheitswahlen zwischen den größten Parteien FRELIMO und RENAMO. Die Eskalation begann 2014, als die FRELIMO die Wahlen mit 57 Prozent der Stimmen gewann und einen massiv autoritären Kurs einschlug. Die Erfolgsgeschichten von Frieden, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind eindeutig zu Ende: Kriegerische Auseinandersetzungen zwischen RENAMO und FRELIMO gab es bereits in den letzten Jahren und die von beiden Seiten ausgehende Gewalt nahm kontinuierlich zu: 2016 wurden ca. 40 Mitglieder der RENAMO von Sicherheitskräften der Regierung erschossen. Auch wurden die demokratischen Spielregeln immer stärker missachtet: Organisations- und Medienfreiheit wurden eingeschränkt und die politischen Institutionen zunehmend autoritär. Rechtsanwälte, Journalisten und NGO-Aktivistinnen wurden eingeschüchtert und einige von ihnen sogar ermordet. Gründe sind die ökonomische Misere und soziale Probleme wie Armut und Ungleichheit, denn die Regierungspartei hat das Land geplündert. Die Bevölkerung wird unruhig und kritisiert die Regierung immer schärfer.

Neben Mosambik und Uganda zählt auch Angola zu den gemäßigten Autokratien. Nach dem Amtsverzicht des 38 Jahre regierenden Präsidenten dos Santos im September 2017 bietet sich die Chance auf einen Neuanfang. Ob der neue Präsident João Lourenço als langjähriger MPLA-Parteikader eine Liberalisierung forcieren wird, muss sich zeigen.

Ruanda, Äthiopien, Südsudan, Eritrea und Somalia bleiben harte Autokratien, und wegen der Beendigung vorsichtiger Liberalisierungstendenzen in Simbabwe und Burundi müssen zwei weitere Länder neu in diese Kategorie eingeordnet werden. Damit ist die Gruppe der harten Autokratien von fünf auf sieben Länder angewachsen.

Schwache staatliche Strukturen sind insbesondere in Ostafrika eine große Herausforderung. Somalia und Südsudan müssen als zerfallende Staaten eingeordnet werden. In Somalia gibt es mittlerweile seit 26 Jahren kein staatliches Gewaltmonopol. In Südsudan begann 2013 ein Bürgerkrieg entlang ethnischer Konfliktlinien zwischen den Kräften um Präsident Salva Kiir und denen um Vizepräsident Riak Macher. Es geht dabei auch um die Frage, wer die Ölproduktion kontrolliert. Wegen des Bürgerkriegs droht das zweite Land in Ostafrika auf Dauer unter Staatsversagen zu leiden, sofern Friedensinitiativen weiterhin keinen Erfolg haben.

Der Stand der politischen Transformation ist mit Ausnahme von zwei minimalen Verbesserungen in Eritrea (Gewaltmonopol des Staates von 6 auf 7 Punkte) und Ruanda (Staatliche Identität von 7 auf 8) durchweg gesunken. Zwischenzeitlich hatte sich die Krise in Simbabwe zwar abgeschwächt, doch seit 2015 ging die Regierung wieder massiver und gewaltsamer gegen die Opposition vor. Gründe hierfür sind vor allem, dass unterschiedliche politische Lager aus der Partei und dem Militär vor den Präsidenten- und Parlamentswahlen 2018 um die Nachfolge des greisen Präsidenten Robert Mugabe ringen und die Opposition zerstritten ist. Die politische und ökonomische Krise ist auch Folge dieser Machtkämpfe.

Wirtschaftliche Transformation

Die Marktwirtschaft in den 20 untersuchten Ländern des südlichen und östlichen Afrikas ist auf der Aggregatebene etwas schwächer geworden. Damit bleibt die Region im globalen Vergleich wirtschaftlich schwach entwickelt. Nur die Nachbarregion West- und Zentralafrika steht noch schlechter da. Gleichzeitig sollte man sich vor Verallgemeinerungen hüten, denn mit einer enormen Qualitätsspanne zwischen Mauritius und Somalia im Osten und Botswana und Simbabwe im Süden ist die Region in ihren marktwirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten sehr heterogen.

Tab. 2: Entwicklungsstand der wirtschaftlichen Transformation

entwickelte Marktwirtschaften Werte 10 bis 8	funktionsfähige Marktwirtschaften Werte < 8 bis 7	Marktwirtschaften mit Funktionsdefiziten Werte < 7 bis 5	schlecht funktionierende Marktwirtschaften Werte < 5 bis 3	rudimentäre Marktwirtschaften Werte < 3
Mauritius ▲	Botswana	Südafrika Uganda Ruanda Namibia Kenia	Tansania ▼ Sambia ▼ Lesotho ▼ Madagaskar Malawi Burundi Mosambik Angola Äthiopien	Simbabwe ▼ Südsudan Eritrea Somalia

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2018. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Marktwirtschafts-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2016.

Mauritius und Botswana sind die wirtschaftlichen Positivbeispiele der Region. Mit Mauritius erreicht nun erstmals ein afrikanisches Land den Status einer entwickelten Marktwirtschaft. Im Untersuchungszeitraum ist der wohlhabendste aller afrikanischen Staaten mit mehr als einer Million Einwohnern dem Idealbild einer inklusiven Marktwirtschaft noch ein Stück näher gekommen. Es ist der Politik auf der Insel im Indischen Ozean gelungen, die Inflation im Mittel auf ein gesundes Maß zwischen 1 und 3 Prozent zu reduzieren. Zudem hat die Regierung eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, um die Hürden für Firmengründungen weiter zu senken und das Geschäftsklima im Land zu verbessern.

Botswana ist nach Mauritius das zweite Land mit einem fortgeschrittenen wirtschaftlichen Transformationsstand und der einzige afrikanische Staat in der Kategorie einer funktionsfähigen Marktwirtschaft. Auch Botswana hat sich wirtschaftlich weiter verbessert, was auf Fortschritte in der Währungs- und Preisstabilität zurückzuführen ist. Sowohl Botswana als auch Mauritius sind außergewöhnlich und zeigen, dass Transformationen in Afrika erfolgreich sein können.

Mit gehörigem Abstand zu Mauritius und Botswana folgen die defizitären Marktwirtschaften Südafrika, Uganda und Ruanda, deren wirtschaftlicher Transformationsstand ebenfalls über dem aller nord-, west- und zentralafrikanischen Staaten liegt. Dass das südliche und östliche Afrika angesichts der wirtschaftlichen Dynamik in diesen fünf Ländern nicht noch deutlicher vor West- und Zentralafrika oder Nordafrika liegt, hängt in erster Linie mit der anhaltenden Schwäche von vier anderen, rudimentären Marktwirtschaften in Simbabwe, Südsudan, Eritrea und Somalia zusammen. In Simbabwe liegt der Grund zu einem großen Teil in der Selbstzerstörung der Volkswirtschaft und für Südsudan ist der Bürgerkrieg das größte Hindernis am Beginn einer wirtschaftlichen Transformation.

Insgesamt sind die Rückschritte in den Ländern in Hinblick auf ihre Marktwirtschaften weniger stark ausgeprägt als die im Hinblick auf Demokratie. Dennoch bleiben auch wirtschaftlich qualitative Rückschritte zu konstatieren. Fast die Hälfte der Länder hat eine schlecht funktionierende Marktwirtschaft. Drei davon – Tansania, Sambia und Lesotho – galten zwei Jahre zuvor noch als Marktwirtschaften, die lediglich Funktionsdefizite aufwiesen. Die Defizitmuster sehen sehr unterschiedlich aus. In Tansania reichten wohlfahrtsstaatliche Einbußen im Kontext eines Austeritätskurses für eine insgesamt leicht verschlechtere Bilanz. In Sambia führte der anhaltende Preisverfall für Kupfer, dem wichtigsten Rohstoff des Landes, in den vergangenen Jahren zu Wirtschaftsproblemen mit hoher Arbeitslosigkeit. Nach dem Höhepunkt der Währungskrise im Jahr 2015 war die Marktvolatilität hoch, was wiederum dem Investitionsklima schadete. Die Regierung hat jedoch einige Schritte unternommen, um dem entgegenzuwirken, indem sie Kosten für Unternehmen zu senken versuchte. Lesotho war zuletzt geprägt von einem niedrigen Wirtschaftswachstum ohne Beschäftigungszuwachs und rückläufigen Reserven sowie einem der größten öffentlichen Beschaffungsskandale seit der Jahrhundertwende.

Hauptverantwortlich für den Rückgang des wirtschaftlichen Transformationsstands in der Region sind zwei Dinge. Zum einen signalisieren makroökonomische Kennziffern wie das niedrige BIP-Wachstum und hohe Arbeitslosigkeit vielerorts eine schlechtere Lage als noch vor zwei Jahren, sodass der BTI neun Ländern eine schwächere wirtschaftliche Leistungsstärke bescheinigt. Dem gegenüber steht mit Mauritius nur eine Verbesserung. Zum anderen werden in acht Ländern die Spielregeln marktwirtschaftlichen Wettbewerbs weniger geachtet. Kein Land hat sich in diesem Indikator verbessert.

Wenig spricht für baldige Besserung des wirtschaftlichen Transformationsstands allgemein: Lediglich in sechs Ländern gab es überhaupt leichte Fortschritte, die nur in Mauritius (+0,43) signifikant über einem Viertelpunkt ausfielen. Verschlechterungen gab es hingegen in zwölf Fällen, sechs davon signifikant. Am stärksten rutschte Namibia ab (-0,86). Dafür gibt es verschiedene Ursachen: Der Einbruch der ölabhängigen Wirtschaft im benachbarten Angola und die Wirtschaftskrise in

Südafrika haben negative Auswirkungen auf Namibias Wirtschaft gehabt. Hinzu kamen eine Dürrekatastrohe und hausgemachte Fehler wie Haushaltsüberschreitungen. Die Budgetprobleme des Landes wurden umso belastender, als von den Entwicklungsgebern weniger Kredite und Hilfen kamen. Dies wirkte sich negativ auf Namibias Währungs- und Preisstabilität und vor allem die wirtschaftliche Leistungsstärke aus, die sich deutlich verschlechterte (-2). Der neue Präsident Hage Geingob sah aufgrund des überbordenden Haushaltsdefizits keinen anderen Weg, als ausgerechnet bei der Bildung zu sparen.

Das autoritär geführte Ruanda hat im Untersuchungszeitraum seine wirtschaftlichen Ziele zwar nicht vollständig erreicht, trotzdem bleibt die Bilanz der wirtschaftlichen Transformation im Rückblick beeindruckend. Die Regierung hat das vom Bürgerkrieg (1990-1994) und Völkermord gezeichnete Land unter der Führung von Präsident Paul Kagame seit 2000 erfolgreich modernisiert. Kein Land des subsaharischen Afrikas hat sich im vergangenen Jahrzehnt so stark verbessert. Hinsichtlich des Stands der wirtschaftlichen Transformation erhält Ruanda immer noch den fünftstärksten Wert Subsahara-Afrikas. Zur häufig belegten Korrelation zwischen dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand und Demokratisierung stellt die Modernisierungsdiktatur Ruanda jedenfalls eine vielbeachtete Ausnahme dar. Auch die gemäßigte Autokratie Uganda gehört noch zu den wirtschaftlich am meisten transformierten Ländern des Kontinents.

Enttäuschend gemessen an seinen Möglichkeiten ist auch dieses Jahr der Stand der wirtschaftlichen Transformation in Südafrika. Das Land besitzt einige strukturelle Vorteile, wie u.a. Kohle- und Goldvorkommen, Industrieproduktion, eine immer noch gute Infrastruktur und den hochwertigen Tourismus. Doch die sozioökonomische Entwicklung ist problematisch und die makroökonomischen Trends zumeist negativ: Etwa ein Viertel der Bevölkerung ist arbeitslos und die Jugendarbeitslosigkeit liegt sogar noch deutlich darüber. Die Ungleichheit gemessen am Gini-Index (63,4) ist die höchste aller 129 vom BTI untersuchten Entwicklungs- und Transformationsländer. Die Wachstumsrate für das Jahr 2016 wird auf 0,3 Prozent beziffert. Das ist viel zu wenig, denn unter Wirtschaftsexperten herrscht Konsens darüber, dass eine Wachstumsrate von 5 bis 6 Prozent nötig wäre. Die im Nationalen Entwicklungsplan veranschlagte Wachstumsrate von 5,4 Prozent hat sich als unerfüllbar herausgestellt. Ursachen für die Defizite bestehen einerseits im niedrigen Bildungsniveau und einem hohen Maß an sozialer Ungleichheit, die noch aus der Apartheid nachwirken, und andererseits in der Korruption, die zuletzt deutlich massiver geworden ist. Mit der zweiten Amtsperiode von Präsident Jacob Zuma ist die Anzahl von Korruptionsskandalen noch gestiegen. Die Unzufriedenheit der Bevölkerung ist deutlich spürbar geworden, auch weil die Regierung Zuma keine neuen Ideen besitzt. Nicht nur die politische Apathie, sondern auch die wirtschaftliche Lähmung Südafrikas wirkt sich auf andere Länder aus, etwa die Länder der Zollunion des südlichen Afrika, der neben Südafrika auch Botswana, Lesotho, Namibia und Swasiland angehören. Gerade Lesotho benötigt die Zolleinnahmen aus dem Handel mit Südafrika. Insofern ist die wirtschaftliche Schwäche des BRICS-Staats und einzigen G20-Mitglieds des Kontinents eine schlechte Nachricht mindestens für das gesamte südliche Afrika.

Governance

Im Transformationsmanagement lassen sich nur in wenigen Ländern Fortschritte erkennen. Das Gros der Staaten im südlichen und östlichen Afrika stagnierte oder verschlechterte sich in den vergangenen zwei Jahren im Governance-Index.

Im Durchschnitt aller 20 Länder ergibt sich ein geringer Rückgang von -0,20. Der regionale Durchschnittswert für Governance fiel damit auf 4,40, dem schlechtesten Wert in der siebten aufeinanderfolgenden BTI-Untersuchung. Gutes Regieren wird allerdings auch massiv durch strukturelle Schwächen erschwert. Lediglich das postsowjetische Eurasien und der Nahe Osten und Nordafrika wurden noch niedriger bewertet. Hingegen sind die Staaten West- und Zentralafrikas zum dritten Mal in Folge besser regiert worden als die des südlichen und östlichen Afrikas.

Tab. 3: Qualität der Governance

sehr gut	gut	mäßig	schwach	gescheitert
Werte 10 bis 7	Werte < 7 bis 5,6	Werte < 5,6 bis 4,3	Werte < 4,3 bis 3	Werte < 3
Botswana	Mauritius Südafrika Malawi	Namibia ▼ Uganda ▼ Ruanda Madagaskar Tansania Sambia Kenia	Mosambik ▼ Äthiopien Angola Lesotho Burundi	Simbabwe Südsudan Somalia Eritrea

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2018. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Governance-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2016.

Das einzige sehr gut regierte Land in Afrika ist das seit 50 Jahren demokratische Botswana. Diese außergewöhnliche Leistung lässt sich erst im weltweiten Vergleich angemessen würdigen: hier liegt der Binnenstaat mit mittlerem Einkommen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten Litauen und Tschechien. Besonders hoch sind die Governancewerte in Botswana in den Bereichen Politikkoordination, Konsens über die Transformationsziele Demokratie und Marktwirtschaft, Beschränkung des Einflusses antidemokratischer Akteure und internationale Zusammenarbeit. Das durchweg positive Ergebnis im BTI wird auch von anderen Governance-Indizes geteilt: Im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International ist Botswana im Jahr 2016 die Nummer eins in Afrika und liegt seit Jahren vor Italien und Spanien.

Hinter Botswana wird das Transformationsmanagement in lediglich drei Ländern – Mauritius, Südafrika und Malawi – gut bewertet. Bei allen positiven Aspekten in diesen drei Ländern ist es symptomatisch für die gesamte Region, dass selbst die gut regierten Länder erhebliche Defizite in der Politikkoordination, Antikorruptionspolitik und effizienten Ressourcennutzung aufweisen. Keine Region ist so schwach in diesen drei Indikatoren der Ressourceneffizienz wie das südliche und östliche Afrika.

Südafrikas Schwäche in der Ressourceneffizienz hat sich in den vergangenen zwölf Jahren sogar noch erheblich ausgeweitet. Zwischen dem BTI 2006 und 2018 ist die politische und ökonomische Führungsmacht des südlichen und östlichen Afrika in allen drei Indikatoren schlechter geworden. Hohe Korruptionsraten entziehen dem Staat immer mehr Mittel, die eigentlich für die Entwicklung des Landes benötigt werden.

Malawis Governance wird gerade noch als gut bewertet, das Land steht aber bereits an der Schwelle zu mäßiger Qualität. Positiv steht hier eine überdurchschnittlich gute Gestaltungsfähigkeit der Regierung und gute internationale Zusammenarbeit zu Buche. Als Schwachpunkt identifiziert der BTI aber auch hier seit Jahren die unzureichende Korruptionsbekämpfung, wie ein massiver Korruptionsfall im Untersuchungszeitraum erneut demonstrierte. Der so genannte „Cashgate“-Skandal steht beispielhaft für die Vergehen von hohen Beamten, die die Ressourcen des Staates regelrecht geplündert haben. Unterstützung für Korruptionsbekämpfer gab es durch den Druck der Geber, die nicht zum ersten Mal die Auszahlung von Krediten an Bedingungen wie die Anklage oder Verhaftung von korrupten Beamten knüpften. Die Zivilgesellschaft ist zwar aktiv, aber sie ist weiterhin relativ schwach und eine wirklich demokratische politische Kultur muss erst noch entstehen.

Die größte Gruppe stellen sieben Länder dar, deren Governance als mäßig eingeordnet wird. Der Abwärtstrend von Namibia und Uganda, die vormals als gut regiert galten, war absehbar. Die Regierung Geingob blähte die namibischen Oberverwaltungs- und Regierungsstellen noch stärker auf, als es der öffentliche Dienst ohnehin schon war, mit abträglichen Folgen für die Effizienz der Verwaltung und kohärente Politik. Ugandas Verschlechterung im Transformationsmanagement hängt stark damit zusammen, dass sich die Regierung um Yoweri Kaguta Moseveni, Präsident seit 1986, wieder vom strategischen Ziel einer rechtsstaatlichen Demokratie entfernt hat.

Die Anzahl der schwach regierten Staaten ist von vier auf fünf Länder angewachsen. Das frühere Vorzeigeland Mosambik, dem im BTI 2016 immerhin noch mäßige Governance bescheinigt wurde, hat erheblich an Ressourceneffizienz und internationaler Glaubwürdigkeit eingebüßt. Die Art und Weise, wie die Regierung von Präsident Filipe Nyusi mit der Wirtschaftskrise umgegangen ist, und die Verschleierung und Zweckentfremdung von Krediten von ausländischen Investoren haben ihn und die derzeit Verantwortlichen vor internationalen Geldgebern total diskreditiert.

Die Daten für Äthiopien fielen leicht positiver aus, bleiben aber auf niedrigem Niveau. Eine Ursache sind die bekannten strukturellen Gründe: verbreitete Armut, ein nach wie vor schwaches Bildungsniveau, eine drangsalierte Zivilgesellschaft und die Beschneidung öffentlicher Debatten innerhalb eines autoritären Staates.

Auch Angola ist nach wie vor ein autoritärer Staat und die Bevölkerung hofft nach dem Ende des Ölbooms, dass die ökonomische Krise mit dem nächsten Präsidenten beendet werden kann. Es bleibt abzuwarten, ob politische Kompromisse mit der relativ schwachen Opposition gesucht werden.

Einen erneuten Rückgang im Governance-Index verzeichnete Lesotho nach dem Putschversuch im August 2014 von Teilen des Militärs, denn die politische Situation zwischen 2015 und 2017 blieb weiterhin schwierig. Die dritte Wahl in fünf Jahren offenbarte im Jahr 2017 die Instabilität des

Landes. Die Armee Lesothos ist der zentrale antidemokratische Veto-Akteur im politischen Prozess und die demokratischen Institutionen sind nach wie vor schwach. Es ist daher nicht überraschend, dass durch die rivalisierenden politischen Lager die Governance deutlich schwächer geworden ist, z.B. in der Umsetzungs- und Lernfähigkeit. Infolge der politischen Instabilität leidet auch die Ökonomie, insbesondere die Landwirtschaft und der Tourismus.

Burundis Governance ist noch schwächer und muss beinahe als gescheitert gelten. Das Land steht kurz vor einem massiven Bürgerkrieg, da in den letzten zwei Jahren die Politik des Landes aus dem Ruder lief. Burundi hat nach Mosambik die stärkste Verschlechterung der Governance im Vergleich zum BTI 2016 zu verzeichnen. Die bis heute andauernde politische und ökonomische Krise begann, als der Präsident Pierre Nkurunziza mit Hilfe seiner Partei CNDD-FDD eine dritte, verfassungswidrige Amtszeit beanspruchte. 2015 gab es einen fehlgeschlagenen Putsch, und obwohl das Parlament eine Verfassungsänderung ablehnte, hielt sich der Präsident an der Macht, indem er massiven Druck auf das Verfassungsgericht ausübte, seine dritte Amtszeit für verfassungsgemäß zu erklären. Übergriffe und brutale Polizeigewalt gegen Dissidenten, Oppositionelle und die Zivilgesellschaft mit ca. 100 Toten waren die Folge, fast alle Oppositionellen gingen ins Exil. Insgesamt flohen bis zu 250.000 Menschen aus Burundi. Der Präsident kontrolliert nach wie vor die Armee, weiterhin gibt es keine freien Medien und nur wenige eigene Nichtregierungsorganisationen sind noch im Land. Die Finanzsituation des Landes ist katastrophal. Westliche Geberstaaten und sogar China versuchen durch Sanktionen Druck auf den Präsidenten auszuüben. Ein Schlichtungsversuch der Afrikanischen Union (AU) führte bisher nicht zum Erfolg. Im BTI schlägt sich die außenpolitische Isolation unter anderem in einer dramatischen Verschlechterung der Werte für internationale Kooperation nieder. Es scheint, also wolle Präsident Nkurunziza die Situation aussitzen.

Fälle gescheiterter Governance waren erneut Simbabwe, Südsudan, Somalia und Eritrea. Simbawes Wert ist noch tiefer gefallen als im BTI 2016. Das Land wird mittlerweile fast so schlecht regiert wie das Bürgerkriegsland Südsudan. Die simbabwische Regierungspartei ZANU-PF hat es mit einer geschickten Strategie geschafft, mit Gewalt und Kooptation an der Macht zu bleiben. Die ökonomischen Ressourcen des Landes wurden für die eigene Klientel benutzt, so sind 2016 allein 97 Prozent der Staatseinnahmen für Lohnkosten ausgegeben worden. In Simbabwe gibt es momentan keine effiziente Antikorruptionsbehörde und die Marktwirtschaft stagniert.

In Somalia gibt es nur rudimentäre politische und marktwirtschaftliche Strukturen. Die Situation bleibt weiter fragil. Vor allem die terroristische Gruppe Al-Shabaab ist nach wie vor aktiv und es könnte auch weitere Attentate geben, so auch in Kenia und Uganda, wo es schon Anschläge gab. Es ist auch unklar, ob der 2017 neu gewählte Präsident Mohamed Abdullahi Mohamed Kompromisse mit zahlreichen somalischen Partikularinteressen eingeht, was eine wirkliche Hoffnung wäre.

In Südsudan herrscht wie in Somalia Bürgerkrieg. Für externe Unterstützung oder Friedensinitiativen gibt es momentan keine realistischen Möglichkeiten. Bedenklich ist auch, dass gewaltsame Konflikte in Subsahara-Afrika gegenwärtig international nicht die höchste Priorität haben, da allein in Nordafrika und dem Nahen Osten zahlreiche andere Konflikte und Bürgerkriege im Fokus stehen. Das Engagement europäischer Länder oder der Vereinigten Staaten bei der Lösung des Bürgerkriegs in Südsudan lässt zu wünschen übrig.

Das Grundproblem der Governance in vielen Ländern hängt untrennbar mit den Machthabern zusammen: Burundis Präsident Nkurunziza steht beispielhaft für einige andere Regierende im südlichen und östlichen Afrika, die verfassungsmäßige Institutionen nicht akzeptieren. Deren Politik ist nicht zivil, sondern gewaltsam. Es geht für einige Potentaten in dieser Region um alles oder nichts, wie auch in Simbabwe, Südsudan und Eritrea. Die insgesamt hohe Kooperationsbereitschaft der internationalen Geber und der Nachbarstaaten wird von den meisten Potentaten nur genutzt, um sich Ressourcen zu sichern, ohne dass sie wirkliche Reformen in Gang bringen.

Ausblick

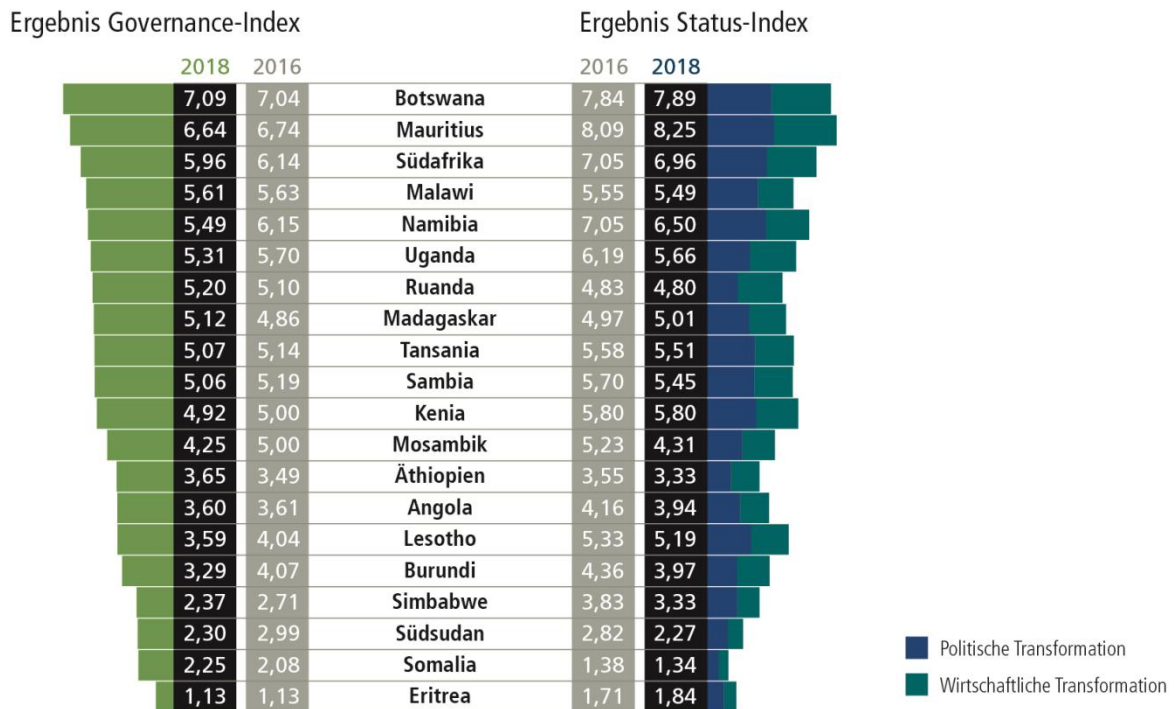
Alle drei Teilindizes des BTI – Demokratie, Marktwirtschaft und Governance – sind auf einen Tiefststand gefallen. Die Demokratie und die Governance werden schwächer eingeschätzt als in der west- und zentralafrikanischen Nachbarregion. Mosambik und Uganda haben sich in beiden Kategorien besonders verschlechtert. Namibia, das für viele Beobachter eine Art Modell von funktionierender Demokratie und Marktwirtschaft war, ist diesmal in allen Indizes abgesunken. Diese Beobachtungen werfen die Frage auf, warum in diesen wenigen Jahren viele Länder so starke Rückschläge erlitten haben. Zum einen sind wirtschaftliche Krisen und die Bevölkerungsentwicklung ein Problem, zum anderen sind politische Eliten nicht bereit, sich für demokratische Fairness und ökonomische Gerechtigkeit einzusetzen.

Vor allem sind die Weltmarktpreise für Rohstoffe stark gesunken und haben große Löcher in die Staatshaushalte von Ländern gerissen, die sich auf deren Export spezialisiert haben. Der Einbruch wirkte sich zuletzt negativ auf die Stabilität einiger Länder aus und verstärkte politische und soziale Spannungen. Auch in Zukunft werden die Entwicklungsländer mit schwacher Industriestruktur stark von der weltwirtschaftlichen Entwicklung abhängen.

Die Bevölkerungsentwicklung ist ein weiterer Grund für Instabilität. In Uganda und Mosambik, den beiden Ländern, die im Untersuchungszeitraum Autokratien geworden sind, wächst die Bevölkerung stark: Ugandas Einwohnerzahl nimmt jährlich um etwa 3,3 Prozent zu und in Mosambik immerhin um 2,9 Prozent. Das Durchschnittsalter von ca. 15 Jahren in Uganda zählt zu einem der niedrigsten weltweit. Über die Hälfte der Bevölkerung ist jünger als 18 Jahre. In Uganda und in Mosambik besteht daher ein übergroßer Druck für die jeweiligen Regierungen, gerade wenn Beschäftigungsmöglichkeiten, die Bereitstellung von adäquaten Bildungseinrichtungen und soziale Dienste nicht mit dem Tempo des Bevölkerungswachstums schritthalten können. Noch prekärer ist die Situation in Mosambik, denn momentan leben ca. 15 von 28 Millionen Menschen in extremer Armut. Wiederholt gab es schon Hungersnöte.

Ein weiterer Grund für die schlechte Performanz der süd- und ostafrikanischen Länder ist das Festhalten von Autokraten an der Macht. Hinzu kommen antidemokratische Vetoakteure wie z.B. Militärs in Angola, Äthiopien, Burundi, Eritrea, Lesotho, Madagaskar, Simbabwe, Uganda und Südsudan. Abgesehen von Lesotho und Madagaskar sind die Länder mehr oder minder Fassadendemokratien, denn die demokratischen Institutionen besitzen keine reale Macht. Dabei haben Länder mit

schwachen Zivilgesellschaften gerade im Bereich Konsensbildung Probleme. Dies zeigt sich momentan zumindest bei den Eliten auch in besser regierten Ländern, die ebenfalls ein zweifelhaftes Verständnis von Menschenrechten an den Tag legen.



So wie die Diskussion läuft, wird es in Zukunft einen massiven Konflikt zwischen der EU und afrikanischen Ländern geben. Bereits im Herbst 2016 reichten die Länder Burundi, Gambia und Südafrika bei den Vereinten Nationen ihr schriftliches Austrittsgesuch vom Internationalen Strafgerichtshof (ICC) ein. Der kenianische Präsident Uhuru Kenyatta überzeugte im Rahmen des 28. Gipfeltreffens der Afrikanischen Union (AU) im Januar 2017 auch andere Staats- und Regierungschefs vom Austritt. Viele afrikanische Politiker kritisieren, dass bislang ausschließlich Afrikaner angeklagt worden sind und große Mächte wie China, Russland oder die USA das Statut nicht unterzeichnet oder ihre Unterschrift zurückgezogen haben. Es stand zeitweise sogar zu befürchten, dass die afrikanischen Staaten gemeinsam als Block den ICC verlassen. Da die EU einen großen Anteil am ICC finanziert und ihr diplomatisches Prestige auf dem Spiel steht, wird es in den kommenden Jahren voraussichtlich massive Konflikte zwischen Europa und Afrika geben. Ob die europäische Afrikapolitik z.B. Sanktionen gegen afrikanische Länder verhängen oder „nur“ Kredite und Hilfen nicht mehr im gegenwärtigen Umfang bereitstellen will, ist unklar. Möglich wäre auch, dass China als Kreditgeber einspringt. Letztlich ist aber auch nicht ausgeschlossen, dass es zu einer Annäherung zwischen Europa und Afrika in der Frage des ICC kommt, zumal die neu gewählte Regierung Gambias ein Wiedereintrittsgesuch für den ICC bei den Vereinten Nationen eingereicht hat.

Die EU befindet sich, wie es der EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker 2016 treffend formulierte, in einer „Polykrise“ mit dem Brexit, der gegenwärtigen Finanzkrise, dem gewaltsamen Konflikt in der Ukraine, der sog. Migrationskrise, den innenpolitischen Problemen der Mitglieds-

länder mit populistischen Parteien und einem erratisch wirkenden US-amerikanischen Präsidenten. Es fehlt anscheinend an Zeit, Kraft und Ideen für den afrikanischen Kontinent.. Dabei wäre gerade jetzt eine Politik nötig, die sich gegenüber der immer stärkeren chinesischen Afrikapolitik positioniert, die in den letzten Jahren auf „Volllast“ von Exporten und Krediten weiterläuft.