

Parlamente im subsaharischen Afrika

Franz Nuscheler

Der afrikanische Parlamentarismus hat eine Leidensgeschichte hinter sich, falls man unter Parlamentarismus mehr als die bloße Existenz von mehr oder weniger demokratisch legitimierte Legislativen versteht. „Parlamentsfragen“ umfassen eben mehr als organisatorische und prozedurale Arrangements. In der politikwissenschaftlichen Afrika-Forschung wurde Parlamenten nur eine marginale Rolle im politischen Geschehen zugewiesen. Deshalb standen in Analysen der politischen Systeme Afrikas Regierungen in verschiedenen Organisationsformen und ideologischen Ausrichtungen, Bürokratien, Armeen, Eliten, Parteien und Wahlen im Vordergrund der wissenschaftlichen Neugier. Beispielsweise widmete das Lehrbuch von *Rainer Tetzlaff* und *Cord Jacobeit* über das nachkoloniale Afrika zwar den demokratischen Transitionsprozessen nach den weltpolitischen Wendejahren von 1989/90 ein ausführliches Kapitel, aber den Wiederbelebungsversuchen des Parlamentarismus nur einige Kontextbemerkungen.¹

Dieser Beitrag greift einleitend auf die mit kolonialen Verfassungskonstruktionen beginnende Parlamentsgeschichte zurück. Parlamente waren immer Nebenschauplätze von häufigen Regimewechseln, vom „Afrikanischen Präsidentialismus“ in Gestalt von Einparteieregimen als rituelle dignified parts mit sehr begrenzter Handlungsfähigkeit und Legitimität inszeniert, von den vielen Militärregimen aufgelöst und nach dem Ende des Kalten Krieges auch unter dem Druck von externen Geldgebern wieder als Schauplätze von Demokratie installiert. Umfragen förderten jedoch zutage, dass sie auch dann nur schwer das Vertrauen und den Respekt der Bevölkerungen zurück gewinnen konnten, weil sie unter Verdacht standen, in Patronage- und Korruptionsstrukturen eingebunden zu sein.

Der Rückblick auf diese lamentable Parlamentsgeschichte wird damit auch zu einem Rückblick auf die von vielen Krisen und Brüchen gekennzeichnete politische Geschichte des nachkolonialen Afrika. Parlamente in Afrika waren und sind nicht nur ein Desiderat der Forschung, sondern stehen auch im Schatten des politischen Geschehens. Wenn funktionstüchtige Parlamente wichtige Bausteine von guter Regierungsführung (good governance) und Demokratie sind, ist es unverständlich, warum sie auch in der internationalen Demokratieförderung lange eine Marginalie blieben. Die Interparlamentarische Union (IPU) und die Association of West European Parliamentarians for Africa (AWEPA) setzten sich als internationale Schutzpatrone des Parlamentarismus dafür ein, dass die Entwicklungszusammenarbeit nicht an den Parlamenten vorbei operiert und bevorzugt zivilgesellschaftliche Organisationen einbezieht, dabei aber Kernfunktionen des Parlaments und im Besonderen die parlamentarische Haushaltskontrolle unterläuft.

Es waren vor allem die Forschungen des südafrikanischen Institute for Democracy, des mit dem World Bank Institute kooperierenden Parliamentary Centre in Ottawa, der IPU und vor allem von *Walter Eberlei*, einem früheren Mitarbeiter des Duisburger Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF), die empirische Fundgruben für diesen Beitrag lieferten. Sowohl die US-amerikanische Entwicklungsbehörde United States Agency for Internatio-

1 *Rainer Tetzlaff/ Cord Jacobeit*, Das nachkoloniale Afrika, Wiesbaden 2005.

nal Development (USAID) als auch die deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) gaben Studien über die Rolle der afrikanischen Parlamente im Demokratisierungs- und Entwicklungsprozess in Auftrag, weil sie offensichtlich in ihrer Marginalisierung ein demokratiepolitisches Problem erkannten. Außerdem gibt es inzwischen zahlreiche nationale und internationale Projekte der Parlamentskooperation, in denen sich auch die deutschen politischen Stiftungen stark engagieren. Sie tun dies, weil der noch instabile afrikanische Parlamentarismus nach längeren Phasen von Einpartei- oder Militärregimen auch von außen Aufbau- und Stabilisierungshilfe brauchte. Wie zu zeigen sein wird, kann diese externe Hilfe aber durchaus kontraproduktive Effekte haben.

1. Geburtswehen afrikanischer Parlamente

Die ehemaligen Kolonien des subsaharischen Afrika, das hier aus pragmatischen Gründen von anderen Entwicklungen im arabisch-islamischen Nordafrika getrennt wird, gewannen ihre Eigenstaatlichkeit durch die Übernahme der von den Kolonialmächten konstruierten Architektur der Staatlichkeit (Grenzen, Verwaltungsgliederung, Verfassungsaufbau). Die Verfassungsmodelle waren koloniale Hinterlassenschaften, deren Legitimität allein schon deshalb gebrochen war, weil sie im Fall des anglophonen Afrika aus Gesetzgebungsakten des „imperialen Parlaments“ in Westminster und nicht aus eigenem Recht entstanden sind oder im Fall des frankophonen Afrika der Grundstruktur der V. Republik nachgebildet wurden.

Auch die Vorstufen zu den Unabhängigkeitsverfassungen durch die schrittweise Erweiterung von Beteiligungsrechten in legislativen Versammlungen folgten bis zur Organisation von Wahlen den Instruktionen aus den Metropolen, wobei allerdings die Verfassungsjuristen im britischen Colonial Office mehr Rücksichten auf lokale Gegebenheiten und Autoritätsstrukturen nahmen als die französischen Konstrukteure „direkter Herrschaft“. Unter wachsendem Druck anticolonialer Bewegungen fand in den einzelnen Territorien im Zeitraffertempo ein Prozess der embryonalen Demokratisierung und Parlamentarisierung des Kolonialsystems statt, in den britischen Kolonien von Stadien des representative government bis zum responsible government unter kolonialer Schirmherrschaft.²

Die neuen afrikanischen Staaten erhielten nach der um das Jahr 1960 einsetzenden Dekolonisierungswelle, eingefangen in künstlich gezogenen Staatsgrenzen, als Morgengabe ihrer völkerrechtlichen, aber politisch und ökonomisch wenig substantiellen Unabhängigkeit typische Konstrukte europäischer Politischer Kultur. Das Parlament von Westminster exportierte per Gesetz sein „Westminster-Modell“ parlamentarischer Regierung, und die französischen Verfassungsexperten standen mit ihrem Modell der V. Republik Pate, als die in der Communauté Française organisierten französischen Territorien in West- und Zentralafrika schon 1958/59 die Verfassungsautonomie erhielten.

Die kolonialen Verfassungskonstrukteure hinterließen per Zwang oder Expertise institutionelle Arrangements, die sich in Europa über Jahrhunderte in einer konfliktreichen Sozial- und Verfassungsgeschichte herausgebildet hatten. Sie verpflanzten eine Herrschaftsform auf Gesellschaften, denen dieser soziale und kulturelle Boden des Parlamentarismus

2 Vgl. Franz Nuscheler / Klaus Ziemer u.a., Politische Organisation und Repräsentation in Afrika, 2 Halbbände, Berlin 1978.

völlig fehlte, und denen kurz zuvor, um schnellere Schritte zur Dekolonisation abzuwehren, noch das Zeugnis der politischen Unreife ausgestellt worden war. Diese Erklärung der politischen Unmündigkeit hatte eine geradezu pathologische Wirkung: Die afrikanischen Eliten, die an Missionsschulen und Universitäten im jeweiligen „Mutterland“ mehr von dessen als ihrer eigenen Geschichte erfuhren und in den parlamentarischen Versammlungen Parlamentarismus „üben“ durften, mussten geradezu zum Beweis ihrer politischen Reife die Übertragung der ihnen angelehrten Modelle fordern. Sie waren zunächst so sehr auf westliche Verfassungsnormen und parlamentarische Prozeduren eingeschworen, dass schon von einem „*Montesquieu-Komplex*“ die Rede war.³

Schon bald jedoch gestalteten die neuen „starken Männer“ mit dem Autoritätsanspruch und Charisma von „Gründungsvätern der Nation“ die aus der Kolonialzeit ererbten Strukturen zur Absicherung ihrer Machtposition um. Sie schufen den Afrikanischen Präzidentialismus als Verfassungstyp eigener Art, der sich im frankophonen Raum sowohl auf gaullistische Verfassungsprinzipien als auch auf monarchisch-autokratische Elemente von präkolonialen Königreichen stützen konnte. Dem französischen Vorbild des so genannten rationalisierten Parlamentarismus entsprach die von oben verordnete Kompetenzverarmung der gewählten Parlamente, die nur selten zur formellen Absegnung von Gesetzen und zur Sanktionierung eines ständig erweiterten Ordnungsrechts, das heißt eines mit dem eigenen Macht- und Kompetenzverlust verbundenen präsidentiellen Autoritarismus, einberufen wurden.

Großbritannien hatte größere Mühe, das Westminster-Modell mit seinen nur aus der britischen Geschichte mit Sinn und Funktion auszufüllenden Regeln „in den Busch“ zu verpflanzen, wo sich sehr unterschiedliche Sozial- und Herrschaftsstrukturen fanden, die auch die Kolonialzeit überlebten. Im Unterschied zu den französischen Verfassungsarchitekten, die den kolonialen Zentralismus fortschreiben konnten, versuchten die britischen (und belgischen), die Machtfülle der in die Hülle des Kolonialsystems geschlüpften „neuen Herrscher“ durch Normen der Gewaltenteilung zu bändigen, den traditionellen Native Rulers zum politischen Überleben zu verhelfen und den Parlamentarismus zu stärken.⁴ Die britischen Verfassungsgeber sahen sich außerdem gezwungen, ihr auf ungeschriebenen Konventionen beruhendes Exportmodell mittels komplizierter Dokumente Gesellschaften zu verordnen, denen diese Tradition von bindenden Konventionen völlig fehlte. Die Unabhängigkeitsverfassung von Kenia mit 247 Artikeln gehörte zu den längsten Verfassungstexten der Welt, unlesbar und unverständlich für die Masse der Bevölkerung. Die Politiker verteuflten den Kolonialismus, ahmten aber das Ritual von Westminster (mit Perücke, Mace etc.) bis zur Peinlichkeit nach und entleerten es gleichzeitig seiner Symbolik.

3 Vgl. *Sir Ivor Jennings*, *Democracy in Africa*, Cambridge 1963, Einführung.

4 Das Opus Magnum des Kolonialhistorikers *Rudolf von Albertini* untersuchte diese unterschiedliche Dekolonisationsgeschichte mit der Quellenfundierung des Historikers. Vgl. *Rudolf von Albertini*, *Dekolonisation. Die Diskussion über Verwaltung und Zukunft der Kolonien, 1919-1960*, Köln / Opladen 1966.

2. Die Kastration des Parlamentarismus in der „afrikanischen Demokratie“

Das subsaharische Afrika erlebte und erlitt aus verschiedenen Gründen einen inzwischen vielfach und ausführlich analysierten „falschen Start“⁵. Dies gilt auch für seine politische Entwicklung. Den Schwierigkeiten der kolonialen Retortengeburt, die strukturellen Hypothesen des Kolonialismus, die existentiellen Probleme von Armut und Unterentwicklung sowie die Integrationsprobleme künstlich zusammengewürfelter „Nationalstaaten ohne Nation“ mit einer Vielzahl von Ethnien und Sprachen zu bewältigen, versuchten die neuen Machthaber mit Notstandsverfassungen zu begegnen.

Die Probleme der Demokratie stellten sich anders, als die kolonialen Geburtshelfer erwartet hatten. Ihre in langjährigen Konflikten mit den Kolonialverwaltungen gestählten „Gründungsväter“ standen – wie *Richard Löwenthal* schon Anfang der 1960er Jahre verständnisvoll betonte – vor der „relativen und graduellen Antinomie“ zwischen Freiheit und Entwicklung: „Jeder Grad an Freiheit wird mit etwas Verlangsamung der Entwicklung, jeder Grad an Beschleunigung mit etwas Verlust an Freiheit bezahlt.“⁶ Es zeigte sich jedoch bald, dass der Verlust an Freiheit durch die schrittweise Demontage der Demokratie nicht mit einer Beschleunigung der Entwicklung belohnt wurde. Demokratische Entwicklungen, wie sie noch in Botswana und auf Mauritius stattfanden, behinderten keineswegs den ökonomischen Fortschritt.

Die neuen Machthaber versuchten, ihre zunächst durch demokratische Wahlen erworbene Autorität durch ein aufwändiges Zeremoniell, einen pompösen Personenkult und den Gebrauch von quasireligiösen Ehrentiteln, die an *Max Webers* Typus der charismatischen Herrschaft erinnerten, zu unterstreichen.⁷ Sie schufen sich Notstandsverfassungen, welche die importierten Verfassungsmodelle mit ihrer den Machtgebrauch begrenzenden Gewaltenteilung durch Einfügung von drei Systemkomponenten dem doppelten Zweck der größeren Handlungsfähigkeit nach innen und außen sowie der eigenen Machtsicherung anpassen sollten: erstens die Stärkung der Exekutive im Regelsystem des Afrikanischen Präsidentialismus, die einer Schwächung bis zur völligen Bedeutungslosigkeit der Parlamente gleichkam; zweitens die Propagierung einer politischen Religion zur Orientierung der noch brüchigen Nation an gemeinsamen Zielen; drittens die Einführung verschiedener Formen von Einparteiensystemen, die durch ein parti unifié oder parti unique (Block- oder Einheitspartei) dem „Tribalismus“ von regional und ethnisch versäulten Oppositionsparteien entgegenwirken sollten. Gründung und Begründung der Einparteieregime, die auf den Begriff der „neopatrimonialen Herrschaft“ gebracht wurden⁸, zielten dabei nicht wie Rechtfertigungen von Notstandsverfassungen auf eine „Entwicklungsdiktatur“ auf Zeit, sondern waren schon auf Dauer angelegt.

- 5 Vgl. *René Dumont*, *False Start in Africa*, 2. Auflage, London 1969. Aktueller und in größerer historischer Distanz, den internationalen Erkenntnisstand zusammenfassend, *Rainer Tetzlaff / Cord Jakobkeit*, a.a.O., Kap.1.
- 6 *Richard Löwenthal*, *Staatsfunktionen und Staatsformen in den Entwicklungsländern*, in: *ders.*, *Die Demokratie im Wandel der Gesellschaft*, Berlin 1963, S. 185.
- 7 Vgl. *Franz Nuscheler*, *Präkoloniale Gesellschafts-, Herrschafts- und Legitimitätsformen*, in: *Peter Haungs* (Hrsg.), *Res Publica. Dolf Sternberger zum 70. Geburtstag*, München 1977, S. 302 – 324.
- 8 So *Gero Erdmann*, *Neopatrimoniale Herrschaft – oder: Warum es in Afrika so viele Hybridregime gibt*, in: *Petra Bendel / Aurel Croissant / Friedbert W. Rüb* (Hrsg.), *Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*, Opladen 2002, S. 323 – 342.

Die innenpolitische Entwicklung in den meisten afrikanischen Staaten zeigte, dass die von *Löwenthal* konstruierte Antinomie zwischen Freiheit und Entwicklung zwar als notstandsrechtlich begründeter Freibrief zum Abbau von Freiheitsrechten, aber kaum als entwicklungspolitische Offensive genutzt wurde. Es erfolgte vielmehr ein Abbau der in den Verfassungen garantierten Freiheiten, ohne dass sich der zunehmend autokratische und teilweise diktatorische Afrikanische Präsidentialismus durch Problemlösungen auszeichnen konnte. In den einzelnen Staaten verlief zwar die Herausbildung von Einparteiregimen zu verschiedenen Zeiten und mit unterschiedlichen Systemvarianten; sie sollte aber überall das Machtmonopol der jeweiligen Staatspartei absichern.

3. Die Umdeutung von Repräsentations- und Legitimationstheorien

Der von den Staatsparteien beanspruchte Primat der Partei konnte den Parlamenten keine andere Rolle als die von Ratifizierungsorganen von Parteientscheidungen zuweisen. Dennoch spiegelten die parlamentarischen Redeprotokolle immer noch ein Selbstverständnis der größtenteils männlichen Abgeordneten wider, das von klassischen Parlamentarismus- und Repräsentationstheorien durchtränkt war. In zahlreichen „Botschaften“ der Staats- und Parlamentspräsidenten bei den feierlichen Eröffnungssitzungen wurden die Abgeordneten im ungebrochenen Sprachgebrauch von Westminster oder der französischen Nationalversammlung als Repräsentanten der Nation adressiert, auch wenn sie ihre Mandate fragwürdigen Wahlverfahren und Platzierungen auf Einheitslisten verdankten.

Gleichzeitig passten sie den Repräsentationsbegriff auch ihren eigenen Erwartungen an: Die Abgeordneten sollten weniger Beschwerden und Wünsche der Bevölkerung an die Partei- und Staatsführung herantragen als vielmehr umgekehrt deren Politik dem Volk nahebringen. Dies ist gewissermaßen die Umkehrung der Entstehungsgeschichte des britischen Parlamentarismus, in welcher der Grundsatz galt: Vor der Bewilligung von Haushaltsmitteln muss sich die Regierung die Klagen der Abgeordneten anhören. Die Folge der hohen Abhängigkeit von externen Subsidien war, dass Regierung und Parlament nur bedingt über die „power of the purse“ verfügten. In manchen afrikanischen Staaten wurden und werden bis zu 70 Prozent der öffentlichen Investitionen von außen finanziert.

Die Parlamente wurden auch in den Einparteistaaten nicht aufgelöst, weil sie ihnen als Patronagepool, Ritualstätten der Staatlichkeit, Foren der Nation und zugleich als Alibi für Demokratie und eine verfassungsgemäße Regierung nützliche Dienste leisteten. Sie hatten zwar nur ein geringes politisches Gewicht, aber noch einige Bedeutung für die Rechtfertigung der „afrikanischen Demokratie“ – gleichsam als dignified part nach der verfassungspolitischen Funktionslehre von *Walter Bagehot*, den dieser aber dem Monarchen und dem Oberhaus zuschreibt. In ihr behielten auch Wahlen die Restfunktion, das System irgendwie nach innen und außen demokratisch zu legitimieren. Die Präsidenten wollten sich durch aufwändig organisierte Plebiszite das Vertrauen des Volkes bestätigen lassen, gingen allerdings in aller Regel nicht das geringste Risiko des Machtverlustes ein und beließen dem Volk weder eine personelle noch politische Wahlentscheidung. Man musste afrikanische Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in erster Linie als „eine Gelegenheit und die Stimmabgabe als ein Mittel begreifen, dem Regime im Rahmen eines feierlichen Ereignisses seine Anhänglichkeit zu zeigen“⁹.

9 *Hartwig Rogge*, Die Verfassung des afrikanischen Einparteistaates, Hamburg 1973, S. 51.

Normalerweise erbrachten Wahlen in Afrika deshalb bei allem propagandistischen Aufwand nur geringe Leistungen: Sie bewirkten weder eine Mobilisierung der Massen, selbst wenn 99,9 Prozent-Ergebnisse gemeldet wurden; noch eine politische Erneuerung durch einen Personalaustausch, weil von der Parteiführung erstellte Einheitslisten diesen Tausch verhierten; noch Legitimität, weil sie Showveranstaltungen waren. Wahlen waren kein Instrument der demokratischen Meinungs- und Willensbildung, sondern eher der oligarchischen Kontrolle.¹⁰

4. Politikversagen der Einparteieregime

Die Fehlentwicklungen der Einheitsparteien, die nicht mittels einer liberal-demokratischen Westminster-Messlatte festgestellt, sondern aus ihrem eigenen Rechtfertigungskatalog abgeleitet werden, können so zusammengefasst werden:

(1) Der Anspruch, ein Höchstmaß an demokratischer Mitwirkung in eigenständigen Organisationsformen der „afrikanischen Demokratie“ zu ermöglichen, erstickte in der Oligarchisierung der klientelistischen Machtstrukturen und Entscheidungsprozesse. Partizipation, ohnehin auf die Teilnahme an Plebisziten ohne Alternative reduziert, entartete zur Akklamation. Oligarchisierung und Bürokratisierung verschärften die Partizipations- und Legitimitätskrisen, welche die „afrikanische Demokratie“ nach ihrer Rechtfertigungsrhetorik überwinden sollte.

(2) Die Einheitsparteien rechtfertigten sich als Notstandsorganisationen zur Überwindung von Unterentwicklung und neo-kolonialer Abhängigkeiten von den ehemaligen Kolonialmächten. Aber sie schwächten durch Korruption, Verschleuderung von knappen Ressourcen für Prestigeobjekte sowie Aufblähung eines parasitären und zugleich ineffizienten Staatsapparates die Fähigkeiten zur Problemlösung. Gleichzeitig war der „schwache Staat“ hinter den Fassaden der Souveränität zum Überleben auf Auslandshilfe angewiesen.

(3) Die Einheitsparteien verstanden sich als Maschinerien mit der Aufgabe und Fähigkeit, das materielle und menschliche Entwicklungspotential zu mobilisieren und die Bevölkerung durch eine politische Religion zu motivieren. Durch ihre bürokratische Verkrustung und Verkümmern zum Anhängsel des Herrschaftsapparates beschränkten sich die Mobilisierungsbemühungen weitgehend auf die Organisation des Personenkults und die Beschaffung von Akklamation.

(4) Die Einheitsparteien begründeten die Ausschaltung von Oppositionsparteien und die Permanenz des Ausnahmezustands mit Notstandsbedingungen und der Notwendigkeit, Stabilität in einem instabilen Umfeld zu sichern. Indem sie Stabilität mit der Kontrolle aller Lebensbereiche gleichsetzten, pervertierten sie zu Herrschafts- und Repressionsapparaten mit einer brüchigen Legitimität, die selbst Instabilität erzeugten. Attentate, Verschwörungen, Sezessionsbewegungen, militärische Meutereien und eine Vielzahl von Putschen und Gegenputschen illustrierten diese Pathologie anscheinend starker Regime.

¹⁰ Das große DFG-Projekt zur „politischen Organisation und Repräsentation in Afrika“, ein Teilprojekt von „Wahl der Parlamente“, analysierte ausführlich die Entwicklung der Parlamente und die Wahlprozesse in den afrikanischen Staaten, weil Parlamenten und Wahlen in der Heidelberger Parlamentarismusforschung eine elementare Bedeutung für die Entwicklung demokratischer Systeme zugemessen wurde. Vgl. Franz Nuscheler / Klaus Ziemer u.a., a.a.O.

(5) Die Einheitsparteien beanspruchten im Besonderen, die schwierige Aufgabe der Nationalstaatsbildung besser als ethnisch versäulte Mehrparteiensysteme lösen zu können. Sie haben zwar die in künstlichen Staatsretorten zusammengewürfelten Gesellschaften – teilweise auch mit Gewalt (wie in dem zunächst als „Musterdemokratie“ geltenden Nigeria) – zusammengehalten und mit dem emotionalen Zement des Nationalismus gebunden, aber gleichzeitig durch eine regional ungleiche Verteilung der Patronage und der staatlichen Leistungen sowie durch eine verzerrte Repräsentation der Ethnien in den Führungsgremien von Partei und Staat den „Tribalismus“ erst zu einer politisch virulenten Kraft gemacht.

(6) Die regierenden Eliten machten, wie schon *Frantz Fanon* vor fast fünfzig Jahren beklagte¹¹, den Kolonialismus einheimisch, indem sie in seine institutionellen Hüllen schlüpfen. Deshalb war nun auch von einem „internen Kolonialismus“ die Rede. Der nachkoloniale Staat blieb unter neuen Flaggen, Hymnen und schwarzen Amtsinhabern, was er vorher war: ein Herrschaftsapparat, der den Produzenten (Bauern) die Mittel für seine eigene Erhaltung abpresste und den Neokolonialismus als Sündenbock für alle ungelösten Probleme bemühte.

5. Vom zivilen Präsidialismus zum militärisch gestützten Prätorianismus

Franz Ansprenger, der Altmeister der politikwissenschaftlichen Afrika-Studien, bilanzierte schon nach einer kurzen Probephase, dass das Experiment mit dem Einparteiensystem „nicht wirklich gelungen“, aber auch „nicht überzeugend gescheitert“ sei.¹² Nicht das Einparteiensystem als solches erwies sich als leistungsfähiger oder der Problemlage der afrikanischen Länder angemessener als die kolonialen Verfassungsmodelle, sondern dies galt nur dort, wo es sein Potenzial im Sinne der ihm zugrunde gelegten Rechtfertigungslehre nutzte: wo es nicht zum bloßen Herrschafts- und Repressionsapparat und zur Verteilungsagentur von Patronage verkümmerte, sondern sich glaubwürdig um die politische Integration und Stabilität sowie eine breitenwirksamere Armutsbekämpfung bemühte. Eine solche positive Leistungsbilanz konnten nur wenige Einparteiensysteme vorweisen, allen voran Tansania mit seiner charismatischen Führungsfigur von *Julius Nyerere*. Dieses Land konnte auch der um sich greifenden Militarisierung des Kontinents widerstehen.

Das Politikversagen vieler Einparteiensysteme führte schon in den 1960er Jahren zu einer Serie von Militärputschen, denen in den 1970er Jahren ein weiteres Dutzend folgte. Die Ursachen dieses Prätorianismus, der in anglo- und frankophonen, großen und kleinen Staatsgebilden reihenweise Zivilregime überrumpelte, erkannten viele Forscher – wie *Samuel P. Huntington* in einer klassischen Studie – in der Dekadenz, Korruption und Legitimationskrise der aus den Regierungspalästen vertriebenen Regime.¹³ Manche Militärputsche wurden sogar umjubelt, weil die gestürzten Zivilregime ihren Kredit verspielt hatten.

11 *Frantz Fanon*, *Die Verdammten dieser Erde*, Frankfurt am Main 1961.

12 *Franz Ansprenger*, *Versuch der Freiheit. Afrika nach der Unabhängigkeit*, Stuttgart 1972, S. 65.

13 *Samuel P. Huntington*, *Political Order in Changing Societies*, New Haven / London 1968; außerdem *Franz Nuscheler*, *Erscheinungs- und Funktionswandel des Prätorianismus in der Dritten Welt*, in: *ders.* (Hrsg.), *Politikwissenschaftliche Entwicklungsländerforschung*, Darmstadt 1986, S. 131 – 183.

Aber auch die „Gewaltspezialisten“, die im geostrategischen Konfliktszenario des Kalten Kriegs vom Westen oder Osten mit Subsidien und Waffen unterstützt wurden, erwiesen sich nicht nur als unfähige „Entwicklungsdiktaturen“, sondern blockierten auch dringend notwendige politische Strukturreformen, die bi- und multilaterale Geldgeber forderten. Ihre populistischen Kreuzzüge gegen die Korruption verdeckten die eigene Korruptionsanfälligkeit. Sie lösten Parlamente auf und verboten Parteien, provozierten damit aber Widerstände, förderten das Erwachen von Demokratiebewegungen und verstärkten Partizipationsansprüche neuer Eliten. Militärs begünstigten auf diese Weise sowohl die Demokratisierung als auch Prozesse des Staatsverfalls.¹⁴

Die Militärherrschaft in unterschiedlicher Ausprägung blieb eine historische Episode, aber die Strukturbrechen prätorianischer Gesellschaften mit einer schwachen zivilgesellschaftlichen Infrastruktur und einer wenig entwickelten demokratischen Politischen Kultur belasteten die künftige politische Entwicklung. Sie manifestierten sich bald im Politikversagen von kollabierenden oder schon kollabierten so genannten failing states, die nur noch virtuelle Staatsgebilde auf der politischen Landkarte bilden. Zu dieser Spezies zählt die Weltbank immerhin fast zwei Dutzend Staaten, deren Mehrheit in Afrika liegt.¹⁵

6. Die unvollendete Renaissance afrikanischer Demokratien und Parlamente

Die weltpolitische Wende in den Jahren 1989/90 bewirkte auch in der postkolonialen politischen Entwicklung des subsaharischen Afrika eine Zäsur. Das Ende des Gerangels der konkurrierenden Militärblöcke um Einflusszonen entzog Diktaturen verschiedener Provenienz die Unterstützung. Unter dem Druck interner Demokratiebewegungen und Forderungen externer Geldgeber nach Demokratisierung brachen die Diktaturen im unterschiedlichen Gewande reihenweise zusammen und machten möglich, was *Samuel P. Huntington* als dritte Welle der Demokratisierung bewertete.¹⁶ Es liegt jedoch an der Physik von Welten, dass sie unbeständig sind.

Die Ranking-Tabellen des New Yorker Freedom House¹⁷ und des Bertelsmann Transformation Index (BTI)¹⁸ wiesen eine wachsende Zahl von Staaten als „free“ oder zumindest

14 Vgl. *Cord Jacobeit*, Militärs und Demokratien. Der Einfluss des Militärs auf Demokratisierungs- und Staatszerfallsprozesse, in: *Afrika-Jahrbuch 1995*, Opladen 1996, S. 62 – 72.

15 Vgl. *Gero Erdmann*, Apokalyptische Trias: Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall – strukturelle Probleme der Demokratie in Afrika, in: *Petra Bendel | Aurel Croissant | Friedbert W. Rüb* (Hrsg.), *Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps*, Opladen 2003, S. 267 – 292.

16 *Samuel P. Huntington*, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman / London 1991.

17 Das Freedom House veröffentlicht regelmäßig Berichte unter dem Titel „Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties“, die den Grad von Freiheit zu messen versuchen.

18 Der von der Bertelsmann-Stiftung herausgegebene BTI besteht aus einem Status-Index, der in einem aufwendigen Begutachtungsverfahren den Entwicklungsgrad von Demokratie und Marktwirtschaft zu erfassen und in einem vergleichenden Ranking-Verfahren darzustellen versucht, sowie einem Management-Index, der von der Prämisse ausgeht, dass gutes politisches Management Probleme lösen kann. Seine Ergebnisse sind differenzierter als die groben Klassifikationen von Freedom House. Der BTI erfasst Entwicklungen seit der Jahrhundertwende und aktualisiert seine Daten im Zweijahresrhythmus.

„partly free“ beziehungsweise in der Kategorie von Demokratien aus. Hastig und mit Hilfe externer Ratgeber wurden neue Verfassungen ausgearbeitet und Wahlen mit konkurrierenden Parteien organisiert. Externe Faktoren – Rat, Geld und politische Konditionalitäten – spielten in diesem Demokratisierungsprozess eine wichtige Rolle.¹⁹ Sie förderten jedoch auch das Problem zutage, dass Institutionen zwar am Reißbrett geplant werden können, aber ein Wurzelwerk der Politischen Kultur brauchen, um eine nachhaltige Entwicklung einleiten zu können. Implantate sind immer mit dem Risiko verbunden, abgestoßen zu werden. Auch deshalb rangieren viele afrikanische Staaten seit der Jahrhundertwende am Ende des BTI-Leistungsvergleichs.

Die wachsende Zahl gewählter Parlamente und Regierungen markierte sicherlich einen politischen Wandel, aber die Parlamente konnten auch jetzt nicht die zentrale Rolle im politischen Leben spielen, die ihnen sowohl die Verfassungen ihrer Länder als auch internationale Institute zuschrieben. So bezeichnete das gemeinsam vom Parliamentary Centre und World Bank Institute herausgegebene Handbook on Parliamentarians and Policies to Reduce Poverty auch die Parlamente in Afrika als „eine Brücke, die Bürger mit dem Staat verbindet“²⁰. Aber wie tragfähig sind diese Brücken in Afrika? Die Parlamente funktionieren dort nicht so, wie es in Lehrbüchern zum Parlamentarismus steht. Die IPU, in der sich Abgeordnete aus aller Welt ein Dialogforum geschaffen haben, sieht in gestärkten Parlamenten auch eine institutionelle Voraussetzung für gute Regierungsführung (good governance), die ganz oben auf der entwicklungspolitischen Agenda der bi- und multilateralen Entwicklungsorganisationen steht, aber die meisten Parlamente erfüllen nicht diese Voraussetzungen, um wirksam für good governance sorgen zu können.²¹

Obwohl zumindest einige afrikanische Parlamente, beispielsweise in Ghana, Nigeria, Mali oder Kenia, im Zuge der seit Ende der 1980er Jahre eingeleiteten Demokratisierungsprozesse nach dem Zusammenbruch abgewirtschafteter Militär- und Einparteieregime eine zunehmend aktive Rolle spielen konnten, überstehen die aus den Demokratie- und Repräsentationstheorien abgeleiteten normativen Aussagen allenfalls in Einzelfällen und dort nur ansatzweise den Realitätstest.²² Zahlreicher sind Länder mit einer brüchigen Staatlichkeit, in denen es weder funktionierende Rechts- und Verwaltungsstrukturen noch Parlamente gibt, die einigermaßen arbeitsfähig sind. Es ist deshalb angemessen, von „demokratischen Experimenten“ zu sprechen, die nicht gegen Versagen gefeit sind.²³

19 Vgl. *Christof Hartmann*, Externe Faktoren im Demokratisierungsprozess. Eine vergleichende Untersuchung afrikanischer Länder, Opladen 1999.

20 Parliamentary Centre / World Bank Institute, Handbook on Parliamentarians and Policies to Reduce Poverty, Ottawa 2002.

21 Vgl. IPU, Ten Years of Strengthening Parliaments in Africa, 1991-2000. Lessons Learnt and the Way Forward, Genf 2003.

22 Vgl. *Martin Chungong*, Assisting Good Governance and Democracy: The Changing Role of African Parliaments, in: GTZ (Hrsg.), Assisting Good Governance and Democracy: A Learning Process. Reflections on Developments in Africa, Conference Documentation, Eschborn 2002.

23 Vgl. *Michael Bratton / Nicolas van de Walle*, Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective, Cambridge 1997; *Peter Meyns*, Afrika zwischen Autokratie und Demokratie, in: APuZ, B 32/33 (2006), S. 3 – 8; *Matthias Basedau*, Erfolgsbedingungen von Demokratie im subsaharischen Afrika. Ein systematischer Vergleich ausgewählter Länder, Opladen 2003.

Es gibt mehrere gewichtige Gründe, warum eine Renaissance der afrikanischen Demokratien bisher unvollendet blieb und die Parlamente nicht aus dem Schatten der Bedeutungslosigkeit heraustreten konnten:

Erstens werden die Parlamente auch jetzt von den eigenen Bevölkerungen nicht als sonderlich wichtige, vertrauenswürdige und demokratischen Tugenden gehorchende Institutionen angesehen. Sie haben also schwerwiegende Akzeptanz- und Legitimationsprobleme, auch wenn sie aus einigermaßen freien Wahlen hervorgehen. Eine vom südafrikanischen Institute for Democracy in sechs Staaten des südlichen Afrika durchgeführte Umfrage förderte zutage, dass sowohl kommunale als auch nationale Parlamente als die am wenigsten vertrauenswürdigen Institutionen („the least trusted institutions“) gelten.²⁴ Dies ist eine alarmierende Erkenntnis, denn so können Parlamente schwerlich als Brücke zwischen Staat und Bürgern funktionieren. Besorgniserregend ist besonders, dass auch Gemeindevertretungen, die den Menschen näher sein sollten als die fernen Nationalparlamente, unter diesem Vertrauensverlust leiden.

Zweitens besteht nicht nur in wissenschaftlichen Analysen, sondern auch in der durch Umfragen erkundeten öffentlichen Wahrnehmung große Skepsis gegenüber der demokratischen Qualität und Legitimation von Parlamenten. Ihnen eilt in vielen afrikanischen Ländern noch immer der Ruf voraus, in die von Regierungsparteien kontrollierten Patronagesysteme und Korruptionspraktiken eingebunden zu sein. Das Krebsgeschwür der Korruption infiziert alle politischen Ebenen und nährt ein breites Misstrauen gegenüber politischen Akteuren, manchmal berechtigterweise, manchmal unverdientermaßen. Auch Parlamentarier können sich nur schwer diesem Misstrauen entziehen, selbst wenn sie saubere Westen haben.

Drittens haben die bi- und multilateralen Organisationen die Parlamente allenfalls marginal an Verhandlungen über Entwicklungsprogramme beteiligt, zum Beispiel an Diskussionen über die Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), die für die meisten afrikanischen Staaten für Entschuldungsoperationen sehr wichtig sind. Lange haben die Geberorganisationen zwar zivilgesellschaftliche Akteure, aber nicht oder nur vereinzelt Abgeordnete zu den Consultative Group Meetings eingeladen.

Zur Ausgrenzung der Parlamente aus der entwicklungspolitischen Entscheidungsbildung trägt auch bei, dass die externen Subsidien überwiegend der parlamentarischen Kontrolle entzogen werden, weil sie außerhalb der regulären Haushalte eingesetzt werden. Dieses Verfahren unterhöhlt das Budgetrecht, also eines der parlamentarischen Kernrechte.²⁵ Der populäre ugandische Journalist *Andrew Mwenda*, ein scharfer Kritiker der westlichen Entwicklungspolitik, unterstellte der Entwicklungshilfe in einer Studie für das Cato Institute (Washington, D.C.), nicht nur die parlamentarische, sondern mit ihr auch die „demokratische Verantwortlichkeit“ der Regierung zu schwächen.²⁶ Er bezog diesen Vorwurf auf seinen Heimatstaat Uganda. Er kann aber für viele afrikanische Staaten verallgemeinert wer-

24 Institute for Democracy in South Africa (IDASA), *Public Opinion and Democracy in Southern Africa*, Kapstadt 2000.

25 *Warren Krafchick* / *Joachim Wehner*, *The Role of Parliament in the Budget Process*, Institute for Democracy in South Africa, Kapstadt 1998.

26 *Andrew Mwenda*, *Foreign Aid and the Weakening of Democratic Accountability in Uganda*, Cato Institute, Washington, D.C. 2006; ähnlich argumentiert auch das Londoner Overseas Development Institute (ODI), www.odi.uk/Parliaments.

den, in denen teilweise mehr als die Hälfte der öffentlichen Investitionen von außen finanziert wird.

Es ist also ein Widerspruch, wenn die Demokratieförderung einen hohen Stellenwert in Förderprogrammen erhält, aber externe Subsidien das Kontrollrecht der Parlamente aushebeln. Es ist im Sinne der Demokratieförderung auch kontraproduktiv, wenn zwar Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs), aber keine Abgeordneten zu Konsultationen mit externen Geldgebern eingeladen werden. Die zivilgesellschaftliche Partizipation an den Parlamenten vorbei hat einen demokratietheoretischen Webfehler.

7. Funktions- und Legitimitätsdefizite afrikanischer Parlamente

Trotz zunehmend freier Wahlen litt das Ansehen und Handeln der Parlamente auch in der Transitionsphase der „zweiten Demokratisierung“ – nach der Periodisierung von *Rainer Tetzlaff* und *Cord Jacobeit*²⁷ – unter mehreren Funktions- und Legitimitätsdefiziten. Sie waren zwar in den verschiedenen Ländern unterschiedlich ausgeprägt, hatten aber ein gemeinsames Grundmuster:

(1) In vielen Ländern gehen die Parlamente aus nur leidlich freien und fairen Wahlen hervor, so dass schon ihre Konstituierung mit dem Verdacht der Manipulation belastet ist. Oppositionsparteien begründen ihre Wahlniederlage oft mit diesem Vorwurf. Sie tragen damit in fataler Weise zum Vertrauensverlust und zur Rufschädigung der gewählten Parlamente bei und verstärken gleichzeitig die Zweifel an ihrer eigenen Verfassungstreue. So sind sie nicht ganz unschuldig an ihrer bemitleidenswerten Rolle und schaffen es nur selten, sich als potenzielle Alternativregierung zu profilieren und zu organisieren; es sei denn, sie werden durch eine breite Protestbewegung gegen ein repressives und korruptes Regime – wie in Kenia geschehen – dazu gedrängt. Die Schwäche der afrikanischen Parlamente ist zu einem Gutteil auch der Desorganisation der parlamentarischen Opposition geschuldet. Die verfassungspolitische Figur der „loyal opposition“ als Alternative zur amtierenden Regierung, die das Lebenselixier eines lebendigen Parlamentarismus bildet, ringt in Afrika noch um Akzeptanz.

Selbst wenn die Wahlen nach Erkenntnissen von internationalen Wahlbeobachtern einigermaßen korrekt durchgeführt wurden, leiden viele Parlamente unter den nur schwach entwickelten demokratischen Traditionen und dem nicht verstummenden Vorwurf, unter dem Druck internationaler Geldgeber entstanden zu sein. Der Demokratisierungsprozess ist unter den Bedingungen extremer Armut und ethnischer Heterogenität, die auf das Parteiensystem und die Ressourcenverteilung durchschlagen, noch höchst fragil. Parteien bestehen häufig aus instabilen und ethnisch versäulten Gefolgschaften von prominenten Figuren ohne organisatorische Basis auf nationaler Ebene: Sie sind keine Stabilitätsfaktoren.²⁸

(2) Auch in entwickelten parlamentarischen Demokratien, sogar in dem lange als Vorbild geltenden Westminster-Modell, gehört die Behauptung, Parlamente seien nur noch Notare anderswo getroffener Entscheidungen, zum Standardrepertoire der Parlamentaris-

27 *Rainer Tetzlaff* / *Cord Jacobeit*, a.a.O., Kap. 5.

28 Vgl. *Andreas Mehler*, Politische Parteien und Gewalt in Afrika. Systematische Überlegungen vor empirischem Hintergrund, University of Leipzig Papers on Africa (ULPA), Politics and Economics Series, N. 64, Leipzig 2003.

muskritik. Die mit Ressourcen und Kapazitäten (wissenschaftlichen Hilfs- und Beraterdiensten, Bibliotheken etc.) schlecht ausgestatteten afrikanischen Parlamente tun sich noch viel schwerer als Parlamente in westlichen Demokratien, die Aufgaben zu erfüllen, die ihnen die Verfassungen zuschreiben. Kein Landes- oder Stadtparlament in Europa oder Nordamerika hat so schlechte Arbeitsbedingungen wie die meisten afrikanischen Parlamente. Dies sollte bei aller Kritik an der Arbeitsweise letzterer bedacht werden.

(3) Der entscheidende Punkt für die Image- und Legitimationsschwäche ist, dass viele Regierungsparteien im Parlament nur als verlängerte Arme und Befehlsempfänger der übermächtigen Präsidenten fungieren. Darunter leidet vor allem die Kontrollfunktion, die dem Parlament in der Öffentlichkeit Respekt verschaffen könnte. Für das südliche Afrika konstatierte eine wissenschaftliche Studie, dass die Übermacht der von den Regierungen kontrollierten und disziplinierten Regierungsparteien die parlamentarische Kontrollfunktion praktisch „nullifiziert“ habe.²⁹ Dann können Umfrageergebnisse kaum überraschen, die den Parlamenten geringes Ansehen bescheinigen.

(4) Die Parlamente können sich nur dann als wichtige und allseits respektierte Institutionen profilieren, wenn sie als „Foren der Nation“ Öffentlichkeit und Transparenz über das politische Geschehen im Land herstellen. Aber die öffentliche Debatte findet nicht in den Volksvertretungen, sondern in den von den Regierungen kontrollierten Medien statt, die nur selten über das Geschehen im Parlament berichten. Ausnahmen bilden nach Vergleichsstudien nur Benin, Mali, Kenia, Ghana und Uganda, wo es eine Tradition des kritischen Journalismus gibt.

Uwe Holtz, ein führendes IPU-Mitglied³⁰, entwickelte ein „parlamentarisches Hexagon“³¹. In diesem Katalog von sechs Funktionen führte er als sechste (neben Gesetzgebung, Budgetgestaltung, Kontrolle der Regierung, Forum der öffentlichen Debatten, Wahl beziehungsweise Bestätigung der Regierung) und im entwicklungspolitischen Kontext besonders wichtige Funktion auf, Einfluss auf die internationalen Beziehungen und Verhandlungen zu nehmen. Aber diese Funktion macht den Parlamenten nicht nur der Exklusivitätsanspruch der Regierungen in internationalen Angelegenheiten, sondern auch die Verhandlungspraxis der internationalen Entwicklungsorganisationen streitig.

8. Die Randstellung der Parlamente in internationalen Verhandlungsprozessen: Fallstricke des Partizipationsgebots

Eine wichtige Frage ist, ob und auf welche Weise internationale Akteure dazu beitragen können, die Rolle der Parlamente sowohl bei der Demokratisierung als auch im Entwicklungsprozess zu stärken.³² In Afrika bekommt eine besondere Bedeutung, in welcher Weise

29 Roger Southall, *Democracy in Africa: Moving Beyond a Difficult Legacy*. Democracy and Governance Research Programme, Occasional Paper 2/2003, Kapstadt.

30 *Uwe Holtz* ist seit 1994 Ehrenmitglied der deutschen IPU-Delegation.

31 Vgl. *Uwe Holtz*, Die Zahl undemokratischer Länder halbieren!, in: *Franz Nuscheler / Michèle Roth* (Hrsg.), *Die Millennium-Entwicklungsziele*, Bonn 2006, S. 118 – 137.

32 Vgl. zu dieser Frage auch *Hanne Weisensee*, Zukunftskonzept ohne Parlamente? Die AG „Global Governance“ in der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestags, in: *ZParl*, 37. Jg. (2006), H. 4, S. 669 – 683; *Beat Habegger*, Die Parlamentarisierung der UNO durch die Interparlamentarische Union, ebenda, S. 698 – 712.

die Parlamente an der Umsetzung der Poverty Reduction Strategy Papers beteiligt werden, die nach dem Willen der Weltbank erklärtermaßen partizipativ organisiert werden sollen. Dieses Ziel stellte das eigentlich Innovative am Management der Entschuldungsinitiative dar. Die Studie von *Walter Eberlei* und *Heike Henn* kam zu dem ernüchternden Ergebnis, dass in diesen Verhandlungsprozessen meistens nur einzelne Abgeordnete teilnahmen und eine institutionelle Einbeziehung der Parlamente beziehungsweise von Fachausschüssen nur in seltenen Fällen stattfand.³³ Die Gründe hierfür liegen erstens in der Fokussierung der Geber auf die Exekutiven und zweitens in der Gleichsetzung von Partizipation mit der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure.

Zum ersten Sachverhalt – der Fokussierung von internationalen Bürokratien auf nationale Regierungen – ist festzustellen, dass die externen Akteure eine Mitverantwortung für das Umgehen der Parlamente tragen. Wenn funktionierende Parlamente Bausteine von guter Regierungsführung sein sollen, ist dieses Verhalten auch aus demokratietheoretischer Sicht kontraproduktiv. Erst in jüngsten Jahren übte die Weltbank Selbstkritik und gelobte Besserung.³⁴ Allerdings erschwert auch die mangelhafte Binnenorganisation der Parlamente – wie das Fehlen spezialisierter und entsprechend sachkundiger Fachausschüsse – die institutionelle Einbindung in die internationalen Verhandlungsprozesse. Hier ist also sowohl die Schaffung entsprechender parlamentarischer Binnenorganisationen als auch ein Umdenken der externen Akteure gefordert.

Der zweite Faktor – die Gleichsetzung von Partizipation mit der Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren an Konsultationen – ist nicht weniger problematisch: Zwar hat auch die Entwicklungswissenschaft in der zivilgesellschaftlichen Einbindung einen Fortschritt gegenüber dem lange praktizierten bürokratischen Verhandlungsdeal hinter verschlossenen Türen erkannt; es ist aber demokratietheoretisch höchst fragwürdig, wenn statt gewählter Parlamente und politischer Parteien mit einer zumindest formalen demokratischen Legitimation mehr oder weniger exklusiv Repräsentanten von zivilgesellschaftlichen Organisationen an Verhandlungsprozessen über wichtige Angelegenheiten der nationalen Entwicklung beteiligt werden.³⁵

Wen repräsentieren diese Lobbyisten aus der NGO-Szene? Ihre demokratische Legitimation ist umstritten, weil sie vorwiegend und zudem häufig von außen alimentierte Sprachrohre der artikulationsfähigen städtischen Mittelschichten und nur selten der schwer organisierbaren ländlichen Armutsgruppen sind. Um die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen sollte es vorrangig in den PRSP gehen. Obwohl inzwischen viele Studien die frühere Romantisierung der „NGO-Szene“ entzaubert haben³⁶, wird ihr Beitrag zu einer partizipatorischen Entwicklung immer noch höher eingeschätzt als jener der in Patronagestrukturen eingebetteten Parteien und Parlamente. Dies ist nicht völlig falsch, trägt aber zu einer pau-

33 *Walter Eberlei / Heike Henn*, Parlamente in Subsahara-Afrika: Akteure der Armutsbekämpfung?, Studie im Auftrag der GTZ, Eschborn 2003.

34 Vgl. Parliamentary Centre / World Bank Institute, a.a.O.

35 *Ivan Doherty*, Democracy Out of Balance. Civil Society Can't Replace Political Parties, in: Policy Review, H. 106 (2001), S. 25 – 35; *Wolfgang Schmitt*, Wer vertritt das Volk? Die Förderung von NGOs darf demokratische Organe nicht schwächen, in: der überblick, 3/2001, S. 11 – 14.

36 Vgl. *Peter Wahl*, Mythos und Realität internationaler Zivilgesellschaft, in: *Elmar Altvater* u.a. (Hrsg.), Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster 1997, S. 293 – 314; *Franz Nuscheler*, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, 5. Auflage, Bonn 2004, Kap. XXII.

schalen Diskreditierung der afrikanischen Parlamente bei, die dazu verleiten könnte, sich nicht sonderlich um ihre Stärkung zu bemühen.

Allerdings könnten auch die Parlamente selbst mehr zur Lösung dieses demokratiepolitischen Dilemmas beitragen. Sie brauchen mehr sach- und fachkundige Abgeordnete, die sich mit anerkannter Kompetenz an Verhandlungen beteiligen können. Es geht nicht um ein Gegeneinander, sondern um eine bessere Kooperation zwischen parlamentarischen Gremien und fachlich kompetenten NGOs:

„Vor allem die Interaktion und Kooperation zwischen Parlament und Zivilgesellschaft scheint den ärmsten Ländern von hoher potentieller Relevanz für die Armutsbekämpfung: Während Parlamente über demokratische Legitimation sowie verfassungsmäßige Rechte der Politikgestaltung verfügen, sind die gesellschaftlichen Akteure nicht immer, aber doch vielfach in den sozialen Bewegungen der Länder verwurzelt und verfügen über ein Fachwissen in armutsrelevanten Fragen, das die Parlamentarier in der Regel nicht besitzen.“³⁷

Dieses Urteil ist für die Parlamente nicht schmeichelhaft, liefert aber zugleich einen Hinweis, wo die praktische Zusammenarbeit mit ihnen ansetzen könnte. Auch Parlamente in den OECD-Staaten nutzen die Zusammenarbeit mit sachkundigen NGOs, um dem Informationsvorsprung der Ministerialbürokratie begegnen zu können.

9. Forderungen an die Entwicklungszusammenarbeit

Die bi- und multilateralen Geberorganisationen hätten erhebliche Möglichkeiten, zur Stärkung der Parlamente beizutragen, obwohl ihre Rolle wesentlich vom Reifegrad des Demokratisierungsprozesses abhängt. Sie können die politischen Systeme nicht umkrempeln, welche die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für die parlamentarische Arbeit abstecken; demokratische Reformen müssen von innen kommen und können nicht von außen aufgezwungen werden. Aber sie können von außen unterstützt werden. Es wäre möglich, durch spezielle und kluge Programme zum so genannten capacity building die Handlungsfähigkeit der Parlamente zu verbessern, zum Beispiel durch die Qualifizierung und bessere Ressourcenausstattung der wichtigen Haushaltsausschüsse, Rechnungshöfe und ihrer wissenschaftlichen Beraterstäbe. Teilweise geschieht dies schon, wie handlungsorientierende Handbücher der US-amerikanischen Entwicklungsbehörde USAID belegen.³⁸

Wirksame parlamentarische Kontrolle wäre auch wichtig für die Korruptionsbekämpfung, die ein Kernelement von good governance bildet. Sowohl bei der Weltbank als auch bei nationalen Durchführungsorganisationen ist die Einsicht gewachsen, dass den Parlamenten eine strategische Rolle im Demokratisierungsprozess zukommt. Ihre Stärkung muss zu einem integralen Teil der Demokratieförderung durch staatliche Organisationen erhoben werden. Die politischen Stiftungen haben sich bereits in diesem Kooperationsfeld engagiert.³⁹ Die Parlamente der OECD-Staaten können selbst allenfalls kleine Projekte durchführen, aber sie können die zuständigen Ministerien und vollziehenden Organisationen dazu anhalten, mehr in die Stärkung der Parlamente zu investieren, wenn schon gute

37 Walter Eberlei / Heike Henn, a.a.O., S. 33 (Manuskript).

38 USAID, Handbook on Legislative Strengthening, Washington, D.C. 2000; USAID, USAID's Experience Strengthening Legislatures, Washington, D.C. 2001.

39 Stefan Mair, Parlamentskooperation der Friedrich-Ebert-Stiftung in Afrika, München 2000.

Regierungsführung auf der entwicklungspolitischen Prioritätenliste steht. Bereits kleine Projekte können hilfreich sein, wie die von der AWEPA angeregte und vom österreichischen Nationalrat in eigener Regie organisierte Ausstattung des Parlaments von Mosambik mit einer PC-Infrastruktur.

Konstitutives Element von good governance ist die Verantwortlichkeit der Regierenden, die neben unabhängigen Medien und Gerichten arbeits- und kontrollfähige Parlamente und parlamentarische Opposition voraussetzt. Die Zusammenarbeit von Parlamenten, wie sie ansatzweise in der IPU organisiert ist⁴⁰, könnte mehr zur Stabilisierung so genannter defekter Demokratien beitragen als Großprojekte der technischen und finanziellen Entwicklungszusammenarbeit, die teilweise auch deshalb als „weiße Elefanten“ endeten, weil sie unter den instabilen Bedingungen von „bad governance“ begonnen wurden.

Die inzwischen umfangreiche „Aid Effectiveness Literature“ belegt, dass geordnete Rechtsverhältnisse und funktionierende politische Institutionen eine wichtige Voraussetzung für den verantwortungsbewussten Umgang mit der Auslandshilfe bilden, von deren Füllhorn die meisten afrikanischen Staaten noch stark abhängig sind.⁴¹ Wenn die Budgethilfe die Eigenverantwortlichkeit („ownership“) der afrikanischen Regierungen stärken soll, müssen die „Geberländer“ darauf achten, dass die Verwendung der Mittel der parlamentarischen Kontrolle unterworfen wird. Ansonsten könnte Eigenverantwortlichkeit sogar zur Schwächung der Parlamente beitragen. „Ownership“ bedeutet nach einer von der Weltbank verkündeten Maxime, vom Beifahrer- auf den Fahrersitz umzusteigen. Es stellt sich die Frage, welchen Platz die Parlamente hier besetzen können.

In der großen Zahl von fragilen oder schon kollabierten Staatswesen ist die Entwicklungszusammenarbeit noch auf der Suche nach Strategien, die nach der Stabilisierung von Staatlichkeit auch Chancen zur Demokratisierung auszuloten versuchen.⁴² Das subsaharische Afrika befindet sich in einem schwierigen Transformationsprozess, der durch eine komplexe Gemengelage von Fort- und Rückschritten gekennzeichnet ist. Parlamente sind gewissermaßen abhängige Variablen dieser systemischen Entwicklungen, auch von Fehl- und Rückentwicklungen.

40 Vgl. IPU, a.a.O.

41 Vgl. *Robert Calderisi*, *The Trouble With Africa. Why Foreign Aid Isn't Working*, London 2006; *Paul Collier*, *The Bottom Billion. Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done About It?*, New York 2007.

42 Vgl. BMZ – Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (Hrsg.), *Transforming Fragile States – Examples of Practical Experience*, Baden-Baden 2007.