

# Malawi

|   |                        |            |                                  |           |            |
|---|------------------------|------------|----------------------------------|-----------|------------|
| <b>Ergebnis Status-Index</b><br>(Demokratie: 2,6 / Marktwirtschaft: 1,4)  |                        | <b>4,0</b> | <b>Ergebnis Management-Index</b> |           | <b>2,7</b> |
| <b>Politisches System</b>   | Präsidentialdemokratie |            | <b>Bevölkerungsgröße</b>         | 11,3 Mio. |            |
|   |                        |            | <b>BIP p. c. (\$, PPP)</b>       | 615       |            |
| <b>Wahlbeteiligung</b>  | 92,3 % (1999)          |            | <b>Arbeitslosenquote</b>         | k.A.      |            |
| <b>Frauenanteil im Parlament</b>  | 9,3 % (1999)           |            | <b>HDI</b>                       | 0,400     |            |
| <b>Bevölkerungswachstum<sup>a</sup></b>   | 3,1 %                  |            | <b>UN-Education Index</b>        | 0,65      |            |
| <b>Größte ethnische Minderheit</b>  | k.A.                   |            | <b>Gini-Index</b>                | 40,0      |            |
| Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. <sup>a)</sup> jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003. |                        |            |                                  |           |            |

## 1. Einleitung

Im Oktober 2002 bildeten die wichtigsten zivilgesellschaftliche Gruppen Malawis das Forum for the Defence of the Constitution (FDC), um eine dritte – von der Verfassung bislang nicht gestattete – dritte Amtszeit des amtierenden Präsidenten Bakili Muluzi von der United Democratic Front (UDF) zu verhindern. Dieser Schritt markiert den wachsenden Widerstand gegen den immer autoritäreren Machtanspruch der UDF und Muluzis seit dessen Wiederwahl im Juni 1999, nachdem er 1994 als erster demokratisch gewählter Präsident des Landes aus der Transition hervorgegangen war.

Das Gutachten zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation während der vergangenen fünf Jahre kommt zu dem Ergebnis, dass bei der Zielverwirklichung in politischer Hinsicht ein deutlicher Rückschritt zu verzeichnen ist, sodass Malawi allenfalls noch als „defekte Demokratie“ oder hybrides Regime bezeichnet werden kann. In marktwirtschaftlicher Hinsicht sind in der Tendenz ebenfalls negative Entwicklungen zu verzeichnen; das Privatisierungsprogramm wurde zeitweilig unterbrochen. Vor allem Korruption und schlechtes Krisenmanagement sind neben der klimabedingten Dürre für schwer wiegende Lebensmittelengpässe (Hungersnot) in den Jahren 2001 und 2002 verantwortlich.

Wegen mangelnder Haushaltsdisziplin sind die Beziehungen zum Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank seit Anfang 2001 erheblich gestört. Trotz schwieriger Ausgangslage und nach beträchtlichen Anfangserfolgen (1994-98) kann der Regierung für die folgenden Jahre kein Erfolg im Management be-

scheinigt werden. Ihre Reformbemühungen werden immer deutlicher dem Machterhalt nachgeordnet.

## **2. Transformationsgeschichte und -charakteristika**

Die marktwirtschaftliche Transformation ging in Malawi den demokratischen Reformen voraus. In beiden Bereichen spielte dabei die externe Konditionalität durch Geber eine zentrale Rolle.

Nach der Entlassung aus der britischen Kolonialherrschaft 1964 orientierte sich das Regime unter Hastings Kamuzu Banda entsprechend seiner außenpolitischen prowestlichen Orientierung bereits an marktwirtschaftlichen Leitlinien. Die Privatwirtschaft wurde gefördert, auch wenn Banda, zum Teil durch eigene Aktivitäten und zum Machterhalt, das Wirtschaftsgeschehen unter Kontrolle hielt. Trotz des anfangs geringen Entwicklungsstandes (Dominanz des Agrarsektors, schlechte Infrastruktur) gelang von 1965-1979 eine positive Wirtschaftsentwicklung (das reale durchschnittliche Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens betrug 5,5 Prozent bei relativ niedriger Inflation).

Der Ruf als entwicklungspolitisches Musterland schwand aber, als Ende der 70er Jahre wegen der Auswirkungen der zweiten Ölpreiskrise, verschlechterten Austauschbedingungen für die wichtigsten Exportgüter und Dürren eine veritable Wirtschaftskrise eines der ersten Strukturanpassungsprogramme des IWF und der Weltbank notwendig machte, deren ökonomische Konditionalität seither die Reformbemühungen prägt.

Nach wechselhaften Entwicklungen der 80er Jahre geriet Malawi Anfang der 90er Jahre erneut in schwere ökonomische Turbulenzen, die nun auch politische Konsequenzen haben sollten. Banda hatte mit Hilfe seiner Malawi Congress Party (MCP) ein ausgesprochen autoritäres Einparteiensystem aufgebaut, das mittels eines Personenkults („Kamuzu knows best“) ganz auf ihn selbst zugeschnitten war. Seine beziehungsweise die staatlichen Aktivitäten in der Wirtschaft nutzte er im Rahmen neopatrimonialer Praktiken (Patronage, Klientelismus) zur Festigung seiner unumschränkten Machtposition. Politische Opposition, die durch Kooptation nicht besänftigt werden konnte, wurde mit Hilfe des Geheimdienstes und des paramilitärischen Jugendverbandes der MCP unterdrückt.

Hauptsächlich auf wachsenden Druck der westlichen Geber, von denen Malawi angesichts der anhaltenden schwer wiegenden Entwicklungsdefizite abhängig

war, weniger aufgrund einer machtvollen Zivilgesellschaft, sah sich Banda 1993 veranlasst einem Referendum über das politische Regime zuzustimmen. Entgegen seiner Erwartung stimmte eine klare Mehrheit der malawischen Bevölkerung für die Einführung eines Mehrparteiensystems.

Die ersten kompetitiven Wahlen 1994 führten dann zum eingangs geschilderten Machtwechsel. Das wechselnde Bündnisverhalten im regional verankerten Dreiparteiensystem führte jedoch zu nur zeitweilig klaren Mehrheiten der UDF im Parlament. Bei den unter chaotischen organisatorischen Bedingungen von Muluzi gewonnenen Wahlen 1999 konnte die UDF (Südregion) zunächst nur mit Hilfe unabhängiger Abgeordneter die Mehrheit der Parlamentssitze gegen das Bündnis aus der Alliance for Democracy (AFORD, Nordregion) und der MCP (Zentralregion) behaupten.

Gewaltsame Ausschreitungen nach den Wahlen, an denen auch die Oppositionspartei (AFORD) beteiligt war, Spaltungstendenzen vor allem in den Oppositionsparteien, zunehmende Repressionen gegen die Medien und oppositionelle Politiker, die bereits im Vorfeld der Wahlen begonnen hatten, sowie die kontroverse Debatte um die angestrebte dritte Amtszeit des Präsidenten prägten die vergangenen Jahre.

Wachsende Korruption und vor allem eine geringe Haushaltsdisziplin führten zu anhaltenden Schwierigkeiten mit IWF und Weltbank. Seit Anfang 2001 wurde keine Tranche der „Poverty Reduction and Growth Facility“ (PRGF) mehr freigegeben. Damit ist auch die weitere Qualifikation für den Schuldenerlass im Rahmen der „Heavily Indebted Poor Countries-Initiative“ (HIPC) der internationalen Finanzinstitutionen trotz Verabschiedung des „Malawi Poverty Reduction Strategy Papers“ im April 2002 in Frage gestellt. Die Hungersnot in Folge der Dürre im südlichen Afrika illustriert die anhaltenden politischen und wirtschaftspolitischen Defizite der Regierungsführung in Malawi.

### **3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft**

#### **3.1. Demokratie**

Malawi hat bei der Transformation der politischen Ordnung Rückschritte gemacht. Mindeststandards einer Demokratie sind zunehmend gefährdet. Besonders in den Bereichen politische Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, politisch-gesellschaftliche Integration und gute beziehungsweise effektive Regierungsführung.

rung sind wachsende Defizite zu konstatieren. Relativ positive Standards wurden bei der Staatlichkeit und der institutionellen Stabilität bewahrt. Der Ausgang des Konfliktes um die dritte Amtszeit des Präsidenten kann den bisher erreichten Transformationsstand weiter gefährden.

### 3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Malawi ist mit relativ geringen Staatlichkeitsproblemen konfrontiert. Das staatliche Gewaltmonopol ist landesweit weitgehend durchgesetzt. Beeinträchtigungen ergeben sich lediglich aus Gewaltkriminalität und spontanen Gewaltausbrüchen bzw. von Überreaktionen auf Seiten der Polizei während Demonstrationen. Die Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk ist keine politisch relevante Frage, trotz der parteipolitisch belebten ethno-regionalen Identitäten. Es gibt keine Ansätze zur Sezession.

Die Trennung von Kirche und Staat ist weitgehend gewährleistet. Probleme ergeben sich aus seltenen, eindeutig politisch motivierten Zusammenstößen zwischen Christen und der muslimischen Minderheit (circa 20 Prozent, der auch Präsident Muluzi angehört). Die Religionseliten sind dabei in hohem Maße auf friedliche Konfliktbeilegung und -lösung bedacht. Der Staat ist auf dem gesamten Staatsgebiet mit administrativer Infrastruktur vertreten, doch funktioniert sie in weiten Teilen nur mangelhaft. Die öffentliche Sicherheit und Ordnung sind nur bedingt gewährleistet.

(2) *Politische Partizipation*: Die Herrschaftsträger werden aufgrund allgemeiner sowie relativ freier und fairer Wahlen ermittelt, national zuletzt im Jahr 1999 – allerdings nur mit deutlichen Einschränkungen im Hinblick auf Fairness. Zu den Gründen gehören: völlig ungleicher Zugang zu den Medien, de facto ein staatliches Rundfunkmonopol und geringe Verbreitung der qualitativ schwachen Presse; eine fragwürdige Wahlkreiseinteilung und nicht geklärte Vorwürfe von Wahlbetrug sowie schwere Defizite bei der Wahlorganisation. Zudem wurden die Kommunalwahlen erst mit mehrjähriger Verzögerung durchgeführt (im Jahr 2000 statt 1995).

Die gewählten Herrschaftsträger verfügen jedoch nahezu vollständig über die Regierungsgewalt. Die Rolle des Militärs ist zurückhaltend. Unabhängige politische und zivilgesellschaftliche Gruppen, die auch für afrikanische Verhältnisse extrem schwach sind, können sich frei bilden, sind aber gelegentlich nicht durch demo-

kratische Grundsätze gedeckte Eingriffe eingeschränkt, die vor allem die Versammlungsfreiheit (hartes Vorgehen von Sicherheitskräften) und Repressalien gegen Oppositionspolitiker (Festnahmen, Anklagen) sowie Aktivitäten von Schlägertrupps der UDF-Jugendorganisation betreffen. Die Meinungsfreiheit ist im Prinzip gewährleistet, allerdings sind regierungskritische Medien Schikanen der Regierung ausgesetzt (Einschüchterungen, Verwüstung von Redaktionsbüros, Anzeigenstopps). All dies zusammen erzeugt ein Klima der Unsicherheit, das sich negativ auf das Partizipationsverhalten kritischer und oppositioneller Kräfte auswirkt.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative ist grundsätzlich gewährleistet, auch wenn ein Übergewicht der Exekutive besteht. Die UDF verfügt infolge von Nachwahlen und Parteiübertritten (u. a. von Unabhängigen) über eine knappe parlamentarische Mehrheit, in jüngster Zeit auch mit Unterstützung aus den Reihen der Opposition durch die Fraktionierung der MCP. Ein Beweis für die Unabhängigkeit des Parlaments war die Zurückweisung einer Verfassungsänderung zur Zulassung einer dritten Amtszeit Muluzis im Juli 2002.

Die Justiz arbeitet relativ unabhängig, leidet aber unter beträchtlichem Ressourcenmangel und großer Überlastung. Sie entschied im Jahre 2000 Wahlanfechtungsklagen der Opposition zugunsten der Regierung, was aber keine generelle Parteilichkeit bedeutet. Ende 2001 versuchte die Parlamentsmehrheit drei Richter wegen Inkompetenz und Amtsmissbrauch zu entlassen, die für die Regierung ungünstige Urteile gefällt hatten. Der Präsident verwies den Fall an die Judicial Service Commission.

Amtsmissbrauch und Korruption sind in Malawi ein erhebliches und wachsendes Problem (Corruption Perceptions Index 2001: 3,2 von 10; 1998 noch 4,1), zuletzt im Zusammenhang mit der Hungersnot. Die Erlöse aus dem (vom IWF empfohlenen) Verkauf der strategischen Getreidereserve flossen auch in die Taschen von Regierungspolitikern und hohen Beamten. Das mit der Korruptionsbekämpfung beauftragte Anti-Corruption Bureau, das erst im Rahmen des Transitionsprozesses eingerichtet wurde, ist weitestgehend wirkungslos geblieben und erhält allenfalls im Kontext von Geberinterventionen die Möglichkeit zu Anfangsermittlungen.

Kabinettsumbildungen und Entlassungen wegen Korruptionsvorfällen sind fast immer auf den erheblichen Geberdruck zurückzuführen und gelegentliche Korruptionsanklagen dienen vor allem zur Ausschaltung politischer Rivalen. Die bürger-

lichen Freiheiten werden temporär verletzt (vor allem Meinungsfreiheit und Versammlungsfreiheit; Behandlung von Strafgefangenen). Aufgrund der benannten administrativen Mängel im Justizapparat ist die Verletzung der Grundfreiheiten nur eingeschränkt wirksam einklagbar.

### 3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität:* Die demokratischen Institutionen arbeiten im Kern ihrer Funktionsbestimmung gemäß. Reibungsverluste ergeben sich aus nicht vollständig gesicherten oder wechselnden parlamentarischen Mehrheiten, Parlamentsboykotten durch Teile der Opposition und die Einschränkung der Effizienz der Justiz und der wenig effizienten Verwaltung. Dazu kommen Unklarheiten bei den Verfassungsbestimmungen, die zu über 100 Verfassungszusätzen (seit der Transition 1994) seitens des Parlaments geführt haben. Prinzipiell akzeptieren alle relevanten Akteure die demokratischen Institutionen, starke dezidiert antidemokratische Veto-Akteure existieren nicht. Dennoch ist die Akzeptanz eingeschränkt. Die innere Zustimmung der Regierung zur Unabhängigkeit der Justiz und der Legislative scheint nicht gesichert. Seitens der Opposition deuten relativ häufige Parlamentsboykotte auf Defizite hin.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Aufgrund einer regionalen Verankerung hat sich seit 1994 in Annäherung ein Drei-Parteiensystem herausgebildet (Zahl der „effektiven“ Parteien: 2,7). Programmatische Unterschiede sind nicht zu erkennen. Personalistische Führungskämpfe und Widerstand gegen Parteiführer haben aber zu Abspaltungstendenzen vor allem in der UDF und der MCP geführt. Die politische Polarisierung zwischen den Parteien ist zeitweilig verschärft, wobei aber alle Parteien prinzipiell miteinander koalitionsfähig sind und auch schon miteinander koalitiert haben, das Bündnisverhalten aber bisher immer volatil war. Es kam zu gewaltsamen Ausschreitungen zwischen Parteihängern vor und nach den Wahlen 1999, zu Repressalien gegen Oppositionspolitiker (beziehungsweise Abtrünnige) sowie zu Parlamentsboykotten. Die Topographie der Interessengruppen ist ausgedünnt.

Die Gewerkschaften sind schwach, die auch für Afrika wenigen zivilgesellschaftlichen Gruppen, unter denen die christlichen Kirchen und kirchennahe Organisationen eine prominente Rolle spielen, sind auf die städtischen Zentren konzentriert und nehmen dort eine wichtige Monitorfunktion wahr. Die Mehrheit der Bevölkerung stimmt demokratischen Normen und Verfahren zu. 1998 war für 56

Prozent der Bevölkerung die Demokratie die bevorzugte Regierungsform, Ende 1999 für 65 Prozent (unterschiedliche Quellen; anders formulierte Fragen zeigen höhere Zustimmung zur Demokratie). 57 Prozent waren Ende 1999 mit der „realen“ Demokratie in Malawi zufrieden. Die Selbstorganisation der Zivilgesellschaft findet sozioökonomische und kulturelle Grenzen (2000: 28,1 NGOs auf 1 Mio. Einwohner). Besonders die Kirchen haben einen konstruktiven Einfluss auf die politische Kultur, vor allem im Hinblick auf Demokratie und friedliche Konfliktbeilegung. Die Entschädigung der Opfer der Banda-Diktatur ging wegen Geldmangels und fehlendem Personal nur schleppend voran.

### **3.2. Marktwirtschaft**

Malawi gehört zu den am wenigsten entwickelten Ländern der Welt. Das Land ist von externen Hilfsleistungen abhängig. Der Entwicklungsstand ist sehr niedrig, Markt und Wettbewerb eingeschränkt, die Währungs- und Preisstabilität nur unzureichend gegeben. Die Output-Leistung der Volkswirtschaft ist schwankend bzw. war in den letzten Jahren fallend. Defizite in der Haushaltspolitik haben zu erheblichen Schwierigkeiten mit den Gebern geführt. Positive Befunde lassen sich für das Bildungs- und Gesundheitswesen und das verbesserte Transportwesen konstatieren.

#### **3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau**

Die zentralen Entwicklungsindikatoren zeigen ein außergewöhnlich niedriges Entwicklungsniveau an. Beim HDI nimmt Malawi im Jahr 2001 Platz 162 von 175 bewerteten Ländern ein. Soziale Exklusionen sind quantitativ und qualitativ stark ausgeprägt und strukturell verfestigt. Der Bevölkerungsanteil an absolut Armen (54 Prozent unter der nationalen Armutsgrenze) und relative Deprivation von Frauen (Platz 137 von 146 beim GDI) bedeuten, dass auch nur eine minimale Sicherung der „freedom of choice“ nicht gegeben ist. Die Einkommensungleichheiten (Gini-Koeffizient 1997/98: 40,0) sind allerdings etwas geringer als in anderen Staaten des südlichen Afrika. Dies gilt vor allem für ländliche Regionen (Gini: 37). Ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau sind durchgängig leichte Verbesserungen bei einigen Entwicklungsindikatoren (Bildung, Gesundheit) zu verzeichnen.

### **3.2.2. Markt und Wettbewerb**

Die Grundlagen des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind de facto eingeschränkt. Der informelle Sektor macht einen erheblichen (aber schwer quantifizierbaren) Anteil der wirtschaftlichen Aktivitäten aus. Die Bekämpfung von Monopolbildung gehört in Malawi nicht zu den Prioritäten der Wirtschaftsordnung, stellt aber auch kein augenfälliges Problem dar. Zölle von durchschnittlich 11,5 Prozent (1998) bedeuten einen hohen Grad an Protektionismus. Aufgrund ökonomischer Konditionalität wurde in den letzten Jahren eine gewisse Liberalisierung des Außenhandels erreicht. Das Bankensystem Malawis befindet sich noch in den Kinderschuhen, weist aber positive Entwicklungstendenzen auf. Bislang gibt es jedoch wenig Wettbewerb und relativ starke staatliche Restriktionen. Der privat genutzte Kapitalmarkt ist ausgesprochen klein. Insgesamt gilt die malawische Wirtschaft laut dem „Index of Economic Freedom“ als „mostly unfree“.

### **3.2.3 Währungs- und Preisstabilität.**

Die Performance bei der Währungs- und Preisstabilitätspolitik ist defizitär. Die Geldpolitik untersteht der Reserve Bank of Malawi (RBM), die ihrerseits unter dem starken Einfluss des IWF steht. Die Inflationsbekämpfung der RBM war wenig erfolgreich und resultierte im Untersuchungszeitraum in hohen Inflationsraten (> 25 %). Erst für 2001 zeichnete sich eine Verbesserung ab; die Inflationsrate (ohne Nahrungsmittel) konnte im ersten halben Jahr in den Bereich von 10 Prozent gesenkt werden.

Bei der Fiskal- und Verschuldungspolitik bestehen erhebliche Defizite. Fortschritte bei der Haushaltspolitik, die von geringer Ausgabendisziplin geprägt ist, wären Voraussetzung für die Wiederaufnahme der Kredite im Rahmen des PRGF. Ohne eine Entspannung der Beziehungen mit dem IWF und der Weltbank ist auch die Qualifizierung für die dringend notwendige Entschuldung im Rahmen der HIPC-Initiative gefährdet. Die Verschuldung betrug 1999 155,1 Prozent des BSP.

### **3.2.4. Privateigentum**



Grundsätzlich sind „property rights“ und Eigentumserwerb gesetzlich garantiert, ihre Einklagbarkeit ist aber aufgrund der administrativen Mängel und der partiellen politischen Einflussnahme auf die Justiz eingeschränkt. Aufgrund des hohen Staatsanteils unter Banda wurde 1995 auch auf externen Druck ein Privatisierungsprogramm begonnen, das aber im Juli 2001 suspendiert und erst im Oktober 2001 wieder aufgenommen wurde.

### **3.2.5. Welfare Regime**

Grundsätzlich existiert aufgrund fehlender Finanzmittel und administrativer Mängel kein effizientes staatliches Netz zur Armutsbekämpfung, obwohl die staatlichen Sozialausgaben (Gesundheit, Bildung) unter der demokratisch gewählten Regierung deutlich gestiegen sind (wobei allerdings schon Banda unter dem Druck der Weltbank bereits begonnen hatte, die Bildungsausgaben zu erhöhen). Durch den informellen Sektor und traditionelle Strukturen gibt es aber eine – schwer quantifizierbare – Linderung. Neue Anstrengungen sollen im Rahmen des PRGF unternommen.

Ein Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) wurde im April 2002 vorgelegt. Dessen Umsetzung wurde bisher nicht als befriedigend angesehen. Dies gehört aber ebenso zu den Bedingungen für einen Schuldenerlass wie die planmäßige Durchführung der Maßnahmen des PRGF (v. a. verbesserte Haushaltspolitik) und besonders verstärkte Maßnahmen zum Schutz der Armen sowie eine forcierte Gesundheitspolitik. Insgesamt ist die Gesellschaft relativ stark segmentiert, es existieren bislang keine Einrichtungen zum Ausgleich krasser sozialer Unterschiede. Frauen haben einen relativ geringen Zugang zu öffentlichen Ämtern.

### **3.2.6 Leistungsstärke**

Das Wachstum des BIP fiel 1998 bis 2002 fast kontinuierlich von 3,3 bis zu geschätzten -1,3 Prozent. Die (noch bestehende) Suspendierung der Kredite aus der PRGF werden die Wirtschaft weiter beschädigen. Grundsätzlich bleibt Malawi von externen Hilfsleistungen abhängig. Die Preisstabilität war nicht gewährleistet. Die Leistungsbilanz ist strukturell negativ. Zu den strukturellen Problemen Malawis gehört auch die hohe Abhängigkeit von Weltmarktpreisen für die agrarischen Exportprodukte Tabak, Tee und Kaffee. Das Potenzial der Volkswirtschaft ist

relativ niedrig, auch aufgrund klimatischer Bedingungen und dem dominierenden Landwirtschaftssektor, zu dem es keine Alternativen gibt.

Wegen „bad governance“ wird aber das Potenzial nicht voll ausgeschöpft, wie sich im Rahmen der dadurch verursachten Hungersnot zeigen sollte (zuvor war die strategische Getreidereserve verkauft worden).

### **3.2.7. Nachhaltigkeit**

Das ökologische Bewusstsein ist in Malawi gering ausgeprägt, obwohl die Bevölkerungsdichte relativ hoch ist. Allerdings gibt es eine kleine Anzahl agierender NGOs die sich – mit westlicher Unterstützung – mit ökologischen Themen beschäftigen. Obwohl die Analphabetenraten sehr hoch sind (1998: 56 Prozent der Frauen und 27 Prozent der Männer über 15 Jahren), hat Malawi im Bildungsbereich in den letzten Jahren Fortschritte gemacht, besonders im Primärschulbereich. Dies spiegelt sich auch in den Bildungsausgaben wider, deren Anteil 1997/98 18,6 Prozent des BIP betrug. Qualitativ hoch stehende Einrichtungen für Bildung, Ausbildung, Forschung und Entwicklung sind allerdings nicht existent. Eine moderne physische Infrastruktur ist nur rudimentär vorhanden. 1998 wurde ein Transportkorridor über Mozambique wieder hergestellt, der für das Binnenland Malawi von großer Bedeutung ist.

## **4. Zurückgelegte Wegstrecke**

(1) *Demokratie:* Bei der politischen Transformation ist ein deutlicher Rückschritt zu verzeichnen. Dies gilt für die Bereiche der politischen Partizipation (besonders Wahlorganisation, Meinungs- und Assoziationsfreiheit), die Rechtsstaatlichkeit (Korruptionsbekämpfung) und die gesellschaftliche und politische Integration (zentrifugale Polarisierung). In diesen Bereichen sind als Aktiva weiterhin die relative Unabhängigkeit der (allerdings überlasteten) Justiz beziehungsweise die noch relativ gut funktionierende Gewaltenteilung sowie die Monitorfunktion der Kirchen zu nennen. Auch bei der Staatlichkeit und der institutionellen Stabilität wurden die erreichten Standards im Wesentlichen gehalten.

(2) *Marktwirtschaft:* Bei der marktwirtschaftlichen Transformation sind zunächst für die verschiedenen Bewertungsbereiche die folgenden Befunde zu machen: Der Entwicklungsstand hat sich in den letzten Jahren im Wesentlichen nicht verändert.

Allerdings sind leichte Verbesserungen bei zentralen Indikatoren erkennbar, die aber weiter auf niedrigem Niveau bleiben.

### Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

|      | HDI   | GDI   | GDP-Index | UN-Education-<br>Index | Politische Repräsen-<br>tation von Frauen | BIP p.c. (US\$,<br>PPP) |
|------|-------|-------|-----------|------------------------|---|-------------------------|
| 1998 | 0,385 | 0,375 | 0,28      | 0,64                   | 5,6 (1994)                                | 523                     |
| 2000 | 0,400 | 0,389 | 0,30      | 0,65                   | 9,3 (1999)                                | 615                     |

Quellen: Human Development Report 2000; 2002

Die Grundlagen für Markt und Wettbewerb sind weiter nicht gegeben und haben sich eher noch leicht verschlechtert. Der Index of Economic Freedom blieb von 1999 bis 2003 bei 3,65 („mostly unfree“), sank aber in den letzten beiden Jahren, nachdem er sich zuvor noch verbessert hatte. Für die erheblichen Mängel bei der Währungs- und Preisstabilität sind die Defizite bei der Haushaltspolitik verantwortlich, die auch zu den benannten Schwierigkeiten mit den Gebern geführt haben. Die Outputstärke ist auch deshalb in der Tendenz negativ (vgl. Tabelle 3). Positive Aspekte sind weiterhin im Bildungswesen zu erkennen.

**Tabelle 3: Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)**

|  | 1998a | 1999a  | 2000a  | 2001b   | 2002b  |
|--|-------|--------|--------|---------|--------|
| Wachstum des BIP<br>in %                                   | 3,3   | 4,0    | 1,7    | -1,5    | -1,3x  |
| Außenhandel  |       |        |        |         |        |
| Exporte (in Mio.<br>US-\$)                                 | 538,6 | 447,0  | 405,5  | 406,8°  | 424,3  |
| Importe (in Mio.<br>US-\$)                                 | 579,3 | 673,0  | 563,2a | 582,2a  | 634,6  |
| Inflation (CPI?)<br>in %                                   | 29,8  | 44,8   | 29,6   | 27,2a   | 16,7   |
| Schulden (in Mio.<br>US-\$)                                | 2,4   | 2,8    | 2,7    | 2,7     | 2,9    |
| Schuldendienst-<br>quotient                                | 14,3  | 13,8   | 12,7   | 13,7    | 13,2   |
| Haushaltsdefizit<br>% des BIPc                             | -7,3  | -3,8   | -4,8   | -0,5    | -1,9d  |
| Leistungsbilanz<br>(current account<br>balance) Mio. US-\$ | -43,6 | -150,3 | -89,0  | -127,7a | -170,2 |

Quelle: EIU Country Report Januar 2003; African Development Report 2000; 2002, a. Actual, b. EIU-Estimates; c. jeweils Fiskaljahr 1997-1998 usw., „including grants“; d. Offizielle Schätzungen.

Von einer sozialen Marktwirtschaft kann allenfalls in Ansätzen gesprochen werden. Summa summarum ist der Befund für die zurückgelegte Wegstrecke ambivalent, in der Tendenz aber negativ im Vergleich zu den Jahren zuvor.

## **5. Bewertung des Transformationsmanagements**

### **5.1. Schwierigkeitsgrad**

Der Schwierigkeitsgrad der Transformation in Malawi ist aus folgenden Gründen als relativ hoch anzusetzen:

- niedriges wirtschaftliches und gesellschaftliches Entwicklungsniveau,
- schwach ausgeprägte marktwirtschaftliche Grundstrukturen,
- ein auch im afrikanischen Vergleich sehr niedriger Bildungsstand der Bevölkerung,
- soziale Ungleichheit,
- ökonomische Abhängigkeit und damit Verwundbarkeit von Weltmarktpreisen,
- nur in Ansätzen vorhandene zivilgesellschaftliche Traditionen,
- wenig effiziente Staatsverwaltung und
- ein nur schwach durchgesetzter Rechtsstaat.

Diese strukturellen Merkmale bilden extrem schwierige Voraussetzungen für die Fortführung der Transformation. Als eine positive Vorbedingung für die Transformation ist lediglich auf ein geringes Niveau ethnischer, religiöser und gesellschaftlicher Spannungen zu verweisen. Trotz der grundlegenden strukturellen Schwierigkeiten war der Beginn des Transformationsprozesses von einer erstaunlich klaren strategischen Priorität bestimmt und von überraschenden Erfolgen gekennzeichnet, die inzwischen jedoch nicht mehr die Politik bestimmen.

### **5.2. Zielsicherheit**

Es ist nicht erkennbar, dass die Regierung weiterhin strategische Reformziele verfolgt. Reformen, die einst zugesagt waren, wie etwa die Dezentralisierung und die dafür notwendigen Wahlen (2000), die erst mit mehrjähriger Verspätung stattfanden,

den, werden nur noch aufgrund des politischen Drucks der Geberländer und der internationalen Finanzinstitution mit deutlich retardierenden Momenten umgesetzt, andere wie die Einrichtung einer zweiten Parlamentskammer (Senat, zusammengesetzt aus traditionellen Autoritären und Vertretern der Distriktversammlungen) wurden endgültig per Parlamentsbeschluss nicht umgesetzt. Ähnlich wurde auch das Privatisierungsprogramm abgebrochen, offiziell aus Furcht vor überlegenen ausländischen Käufern.

Ohne den äußeren Einfluss der Geber würde das wirtschaftliche und politische Reformprogramm sehr wahrscheinlich nicht weiter fortgesetzt werden, im Gegenteil – wohl noch stärker als bereits geschehen – zurückgenommen werden. Das Regierungshandeln ist hauptsächlich am Machterhalt orientiert; dem ist das politische Verhalten taktisch untergeordnet. Damit gibt es für die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure kaum Erwartungssicherheit.

Kennzeichnend für die von der Regierung zu verantwortende geringe Erwartungssicherheit ist die mehrjährige Auseinandersetzung um die dritte Amtszeit für den Präsidenten, die eine Verfassungsänderung notwendig gemacht hätte. Für diese Verfassungsänderung hatten die UDF und Muluzi weit reichende finanzielle Ressourcen zusammen mit einer Einschüchterungsstrategie gegen die Oppositionsparteien, die Zivilgesellschaft und gegen den externen Druck der Geber mobilisiert. Sie scheiterte schließlich am negativen Votum des Parlaments. Selbst zahlreiche Mitglieder der Partei des Präsidenten versagten ihm die Gefolgschaft. Dennoch lässt Muluzi das Thema weiter öffentlich diskutieren und erzeugt damit weiter Unsicherheit.

### **5.3. Effektive Ressourcennutzung**

Die Regierung nutzt die verfügbaren personellen und organisatorischen Ressourcen für ihre Transformationspolitik nicht effektiv; sie erlaubt im Gegenteil in beträchtlichem Maße die Verschwendung sehr prekärer öffentlicher Güter. Grundsätzlich fehlt der Regierung hinreichend qualifiziertes Personal zu einer effektiven Nutzung wirtschaftlicher und politischer Ressourcen. Daneben aber gilt: Die Korruption hat im Berichtszeitraum weiter zugenommen. Die Bekämpfung der Korruption durch das von der Regierung eingerichtete Antikorruptionsbüro wird von der Regierung nicht hinreichend politisch gestützt. Korruptionsuntersuchungen werden vor allem zum Ausschalten politischer Gegner oder Konkurrenten einge-

setzt, ansonsten sind die entsprechenden legalen und organisatorischen Instrumente weitgehend wirkungslos.

Die Regierung übt keine effektive Kontrolle über die Verwendung der Haushaltsmittel entlang der Budgetplanung aus. Es fehlt ein effektives Finanzmanagementsystem. Selbst über die Verwaltung strategischer Nahrungsmittelreserven, die der Regierung untersteht, gibt es keine wirksame Kontrolle. Auch hier wird es der politischen Elite erlaubt, sich auf Kosten der Allgemeinheit privat zu bereichern. Aus diesen Gründen sahen sich internationale Geber mehrfach veranlasst, zugesagte Finanzmittel (PRGF sowie bi- und multilaterale Budgethilfen) zurückzuhalten, womit die ohnehin begrenzten Möglichkeiten der Regierung weiter eingeschränkt wurden.

Ein gezielter Rückgriff auf kulturelle Erbschaften als Reformressource ist nicht erkennbar. Zweifelhaft ist dabei, ob es solche Ressourcen in einer überwiegend agrarischen Gesellschaft gibt, auf die produktiv zurückgegriffen werden kann. Lebendig im negativen Sinne ist weiterhin das kulturelle Erbe der Banda-Diktatur, die wie kaum anderswo in Afrika eine extreme Unterwürfigkeit gegenüber Autoritäten (Politikern, Beamten) hervorgebracht hat. Dieser alltägliche und ausgeprägte Untertanengeist wird durch das Verhalten der Regierung eher gefördert als überwunden und ist daher entwicklungshinderlich.

#### **5.4. Gestaltungsfähigkeit**

Die Gestaltungsfähigkeit der Regierung hat überaus deutlich nachgelassen. Allerdings fehlt ihr vor allem der Wille zu einer weiterhin reformorientierten Gestaltung, da sie in erster Linie am Machterhalt interessiert ist. Ohne Zweifel war der Beginn der Transformation von einer sehr hohen Innovationsbereitschaft, vor allem im politischen und sozialen Bereich gekennzeichnet, der fast schon Vorbildcharakter hatte. Vor 1998 waren innerhalb kurzer Zeit viele Reformen rasch umgesetzt, auf den Weg gebracht oder weiter forciert worden. Die Autorität, die politischen Reformen fortzuführen, wäre durchaus vorhanden, sie wird nur willentlich nicht genutzt. In diesem Zusammenhang werden wirtschaftliche Fehlallokationen nicht vermieden, sondern teilweise im Interesse klientelistischer Herrschaftspolitik bewusst auch herbeigeführt beziehungsweise ein entsprechender administrativer und politischer Spielraum gewährt, der dies ermöglicht.

### **5.5. Konsensbildung**

Keiner der wesentlichen politischen Akteure gibt zu erkennen, dass er die Demokratie beseitigen will. Offiziell sind alle dem Aufbau einer marktwirtschaftlichen Demokratie verpflichtet. Allerdings haben sie offenbar eine unterschiedliche Interpretation davon, wie diese Demokratie aussehen soll. Tatsächlich nimmt die Regierung aus Gründen des Machterhalts mehr oder minder bewusst in Kauf, dass durch ihre Politik und Gesetze (Versammlungs-, Übertrittsgesetz für Abgeordnete) die demokratischen Institutionen geschwächt werden. Umgekehrt gilt Ähnliches auch für führende, selbst aus der Demokratiebewegung hervorgegangene Oppositionspolitiker, wenn diese nach Wahlniederlagen zur Gewalt aufrufen und ansonsten ein selbstherrliches, autoritäres Verhalten demonstrieren.

Fraglich erscheint auch das Demokratiebekenntnis oppositioneller Fraktionen der alten Staatspartei. Allerdings ist für die Regierungsseite immer wieder zu beobachten, dass sie Konflikte mit der Opposition und Zivilgesellschaft nicht über einen bestimmten Punkt hinaus eskaliert, der keinen Kompromiss mehr mit der Opposition zulassen würde. Bisher gab es in allen politischen Lagern ausreichend starke Kräfte, die eine konsensuale Konfliktbeilegung ermöglicht haben. Dafür sind zwei Gründe maßgeblich. Zum einen verhält sich das Militär als einzige Veto-Macht neutral bzw. verfassungskonform; zum anderen drohen Gebersanktionen.

### **5.6. Internationale Zusammenarbeit**

Grundsätzlich ist die Regierung bereit mit bi- und internationalen Gebern bei der Transformation zu Demokratie und Marktwirtschaft zusammenzuarbeiten. Der Wille zu dieser Zusammenarbeit war aber Mitte der 90er Jahre noch deutlich größer als im Berichtszeitraum. Aufgrund ihrer Abhängigkeit von bi- und internationalen Finanztransfers haben die Regierung und auch alle anderen politischen Akteure kaum eine andere Möglichkeit als sich international kooperationswillig zu zeigen.

Die anfangs gegebene Erwartungssicherheit der internationalen Geber ist verschwunden und durch ein erhebliches Maß an Misstrauen und verschärfter Kontrolle ersetzt worden. Dies betrifft nicht die Regierung allein, sondern auch einen Teil der zivilgesellschaftlichen Organisationen. Mit den benachbarten Staaten unterhält die Regierung – nach langen Jahren der Isolation unter Banda – friedli-

che und kooperative Beziehungen; außerdem beteiligt sie sich aktiv an den internationalen Regionalorganisationen und an internationalen Friedensbemühungen (Demokratische Republik Kongo).

## 6. Gesamtbewertung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) *Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen waren insgesamt negativ zu bewerten. Sie war von extremer Armut und vom Fehler jeglicher rechtsstaatlicher, zivilgesellschaftlicher und demokratischer Traditionen geprägt. Bildungs- und Gesundheitswesen waren einerseits elitär orientiert, andererseits selbst im innerafrikanischen Vergleich völlig unterentwickelt. Allein die staatliche Verwaltung war in ihren Kernbereichen mit Einschränkungen administrativ funktionsfähig, vor allem im Sicherheitsbereich. Die staatliche Identität und Einheit wurden trotz Multiethnizität und Regionalismus dabei nicht in Frage gestellt.

Marktwirtschaftliche Strukturen waren nur ansatzweise vorhanden, stattdessen war die Wirtschaft von staatlichen Kontrollen, halbstaatlichen und monopolistischen Unternehmen (Banda) geprägt. Für die Transformation fehlten ganz entscheidende Voraussetzungen, sodass diese vor allem durch internationalen Druck durchgesetzt werden konnte. Trotz dieser negativen Voraussetzungen konnte die Transformation in enger Zusammenarbeit mit internationalen Akteuren zunächst vergleichsweise rasch, zielsicher und friedlich durchgesetzt werden.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Die zurückgelegte Wegstrecke der demokratischen Transformation ist zwischen 1998 und 2003 sehr kurz. Die politischen Entscheidungsträger vermochten die erfolgreichen Anfangsschritte zum Aufbau demokratischer Verhältnisse im Berichtszeitraum nicht fortzusetzen. Ganz im Gegenteil, es sind deutliche Rückschritte zu verzeichnen: Die staatliche Repression hat wieder zugenommen, zugesagte institutionelle Reformen wurden verschleppt oder rückgängig gemacht, während die staatliche Effektivität vermindert und die Korruption vor allem auf Seiten der politischen Elite gewachsen ist. Das verbliebene formale demokratische Gefüge erscheint nicht grundlegend gefährdet, da keiner der politischen Akteure über eine entsprechende Veto-Macht verfügt und gegebenenfalls internationale Sanktionen zu befürchten sind.



Die Wegstrecke der marktwirtschaftlichen Transformation war ebenfalls kurz. Die politischen Entscheidungsträger konnten die makroökonomische Entwicklung nicht stabilisieren; der wirtschaftliche Abwärtstrend konnte nicht aufgehalten werden, sondern wurde teilweise durch Missmanagement und Korruption (Hungersnot) noch verschärft. Auch die Entwicklung hin zu einer Marktwirtschaft kam über erste Ansätze nicht hinaus. Wirtschaftliche Indikatoren zeigen keine Verbesserung auf extrem niedrigem Niveau; einzelne Sozialindikatoren hingegen signalisieren leichte Fortschritte.

(3) *Management*: Das Fazit zur relativen Gestaltungsleistung der Akteure fällt negativ aus. Der wirtschaftliche Transformationsprozess hat während der Berichtszeit an Zielsicherheit, Geschwindigkeit und Erfolgsaussichten deutlich verloren. Noch deutlicher hat der demokratische Transformationsprozess, der zuvor allerdings vergleichsweise entschiedener verfolgt worden war, nicht nur seine Orientierung verloren, sondern die Erfolge in Teilbereichen – Partizipation, Korruption, politische Freiheiten, Rechtsstaatlichkeit, Zusammenarbeit mit externen Akteuren, Parteiensystem – sind wieder rückgängig gemacht worden.

## **7. Ausblick**

Die gesellschaftlichen Reformkräfte haben ihre einst überraschende Gestaltungskraft verloren. Von den politischen Parteien können keine eigenständigen ernsthaften Bemühungen zu weiteren politischen Reformen erwartet werden – bestenfalls nur eine Rückkehr zum „Status 1998“. Die zivilgesellschaftlichen Kräfte werden zu schwach sein, um allein eine Fortsetzung der Reformpolitik zu erwirken.

Es sind vor allem die politischen Interventionen und finanziellen Sanktionen internationaler Geber, die eine weitere Umkehrung der Transformation verhindern und eine Rückkehr zur Reformpolitik bewirken können. Sie werden dabei aber auf unabsehbare Zeit hin auf einen hinhaltenden Widerstand der Regierung treffen, gleichgültig welche Partei die Regierung stellt. Die zu lösenden Reformaufgaben betreffen nach wie vor alle Bereiche des politischen und wirtschaftlichen Systems. Eine ansteigende HIV-Infektionsrate von circa 15 Prozent (2001) unter der 15- bis 49-jährigen Bevölkerung stellt jede zukünftige Regierung noch vor eine zusätzliche Herausforderung.

In politischer Hinsicht vordringlich sind die Wiederherstellung einer politisch repressionsfreien Atmosphäre, von Rechtsstaatlichkeit und die Erhöhung der institutionellen Effizienz der Regierung und der staatlichen Institutionen.