

Côte d'Ivoire

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 2,0 / Marktwirtschaft: 2,1):		4,1	Ergebnis Management-Index		2,4
Politisches System	Präsidentielle Demokratie		Bevölkerungsgröße	16,1 Mio.	
Wahlbeteiligung	37,4 ^b		BIP p. c. (\$, PPP)	1.490	
Frauenanteil im Parlament	8,5 % (2003)		Arbeitslosenquote	4,6 % (1998) ^c	
Bevölkerungswachstum^a	3,3 %		HDI	0,396	
Größte ethnische Minderheit	26,2 %		UN-Education Index	0,46	
			Gini-Index	36,7 (1995)	
<p>Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. ^{b)} Präsidentschaftswahlen 2000. ^{c)} Angabe beruht auf Angaben des Nationalen Statistischen Amtes und wurde von der Regierung selbst als wenig aussagekräftig bezeichnet. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.</p>					

1. Einleitung

Im Untersuchungszeitraum ist die Côte d'Ivoire in einen Strudel von Gewalt, sozialem und wirtschaftlichem Niedergang geraten, den die Ivorer selbst wie auch die meisten Beobachter 1998, dem Beginn des Untersuchungszeitraums, noch für unmöglich gehalten hätten. In dem Militärputsch 1999, dem gescheiterten Pakt mit ebenso gescheiterten Gründungswahlen 2000, einer Regierung ohne klare Legitimität, die zwar etliche Putschversuche überlebte, aber schließlich das Gewaltmonopol und die militärische Oberhoheit über große Teile des Landes einbüßen musste – in all diesen Ereignissen manifestierte sich die Brüchigkeit des bisherigen Modells politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Regulierung sowie die Hinfälligkeit und das Missmanagement aller bisherigen Reformversuche.

Obleich nun die Notwendigkeit einer radikalen Transformation in allen Bereichen, insbesondere dem politischen, kaum mehr geleugnet werden kann, muss zunächst die staatliche Zukunft gesichert werden, ehe spezifische Transformationsblockaden als Managementprobleme begriffen und angegangen werden können.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Die Prozesse wirtschaftlicher und politischer Transformation waren in der Côte d'Ivoire seit jeher voneinander abgekoppelt. Die Grundlagen eines wirtschaftsliberalen Entwicklungsmodells mit aktiver Weltmarktintegration wurden direkt nach der Unabhängigkeit (1960) durch den Staatsgründer und langjährigen Präsidenten Félix Houphouët-Boigny gelegt. Das autoritäre politische Regime, das vor allem in den 70er und noch bis weit in die 80er Jahre hinein als Musterfall eines politisch stabilen und wirtschaftlich erfolgreichen afrikanischen Staates galt, wurde erst zu Beginn der 90er Jahre in Frage gestellt. Die bisherige Einheitspartei und ihr langjähriger Präsident konnten sich jedoch wenig überraschend in den ersten freien (aber unfairen) Wahlen 1990 behaupten.

Nach dem Tod Houphouët-Boignys 1993 versuchte sein Nachfolger Henri Konan Bedié die Politik einer „aufgeklärten Diktatur“ fortzusetzen. In Ermangelung des Nimbus und der Fähigkeiten Houphouët-Boignys verengte sich jedoch die Basis seiner Herrschaft zunehmend. Nachdem er mit der Politik der „ivoirité“ seit 1995 die vorwiegend muslimische Bevölkerung des Nordens gegen sich aufgebracht hatte, begannen auch die Wirtschaftseliten aufzubegehren, als ungezügelter Korruption im Zentrum der Macht die guten Beziehungen zur Gebergemeinschaft aufs Spiel setzte.

Der Militärputsch am Jahresende 1999 sollte sich als Zäsur erweisen. Alle Hoffnungen auf eine durchgreifende Demokratisierung, anfänglich genährt durch eine weitgespannte Regierung der nationalen Einheit, zerstoben im Verlauf des Jahres 2000. Zwar konnte der langjährige Oppositionspolitiker Laurent Gbagbo schließlich die Wahlen gewinnen (allerdings erst nachdem ein Volksaufstand die beabsichtigte Fälschung der Wahlergebnisse verhinderte), aber nach Ausschluss zahlreicher Kontrahenten von der Wahl fehlte ihm die notwendige Legitimität, um national und international wieder Vertrauen herzustellen. Die schwierige Konsolidierung der neuen Herrschaft, begleitet von einem Prozess der nationalen Versöhnung, gelang nicht. Ein gescheiterter Putschversuch im September 2002 mündete in einen Bürgerkrieg und die militärische Besetzung von Teilen des Landes durch mehrere Rebellenarmeen.

Wirtschaftlich wurden die zentralen Kontextbedingungen bereits nach der Unabhängigkeit gesetzt: massive Förderung eines kleinbäuerlichen Exportsektors mit staatlich regulierten Preisen (aber privat organisiertem System für Einkauf, Transport und Handel) bei gleichzeitigem liberalen Außenhandelsregime, begünstigt durch die feste Wechselkursanbindung in der Franc-Zone. Die Exportrente wurde gezielt zur sozialen und wirtschaftlichen Modernisierung eingesetzt, bis

seit den frühen 80er Jahren die Preise für die wichtigsten Exportgüter einbrachen. Externe Versuche der Strukturtransformation wurden zunächst abgewiesen und dann widerwillig hingenommen. Erst das innenpolitisch weiter geschwächte Regime Bediés sah sich Ende der 90er Jahre zur Auflösung der zentralen Kakaovermarktung (CAISTAB) gezwungen. Da auch die internationalen Finanzinstitutionen aus Gründen der makroökonomischen Stabilisierung zunächst auf die Fortführung der kleinbäuerlichen Agrarexportstrategie setzten, fehlten interne und externe Impulse zur Transformation der bestehenden, zum Teil entwicklungsfeindlichen Strukturen.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Côte d'Ivoire hat mit dem Militärputsch und insbesondere dem Bürgerkrieg in den meisten Bewertungsbereichen einen schweren Rückschlag erlitten. Transformationsdefizite bestehen in allen Teilbereichen der politischen Ordnung, insbesondere aber beim staatlichen Gewaltmonopol, der Kontrolle exekutiver Gewalt und der Aufrechterhaltung eines effizienten Verwaltungsapparats.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Bis zum September 2002 war das staatliche Gewaltmonopol im Prinzip landesweit durchgesetzt. Mit der Besetzung von großen Teilen des Territoriums durch konkurrierende Rebellengruppierungen kontrolliert der Zentralstaat inzwischen nur noch 40% des Landes, dabei handelt es sich jedoch um den wirtschaftlich bedeutenden und dicht besiedelten Süden des Landes. In den meisten „besetzten“ Gebieten existierte jedoch zunächst keine Anarchie, da die Rebellen straff organisiert waren.

Die Politisierung von Fragen des Staatsbürgerrechts für die etwa fünf Millionen im Land lebenden Ausländer und die mit ihnen ethnisch verwandte Bevölkerung der Nordregionen war zentrale Ursache der innenpolitischen Zuspitzung. So wurden zunächst einzelne Rechte nicht zuerkannt (Landbesitz), inzwischen aber kommt es zu Schwierigkeiten bei Passerneuerung und dem Schutz von Leib und Leben bei Pogromen, in die Teile von Gendarmerie und Polizei involviert zu sein scheinen.

Obwohl die für die gegenwärtigen Auseinandersetzungen wesentliche Konfliktlinie Nord-Süd auch zwischen vorwiegend muslimischen und vorwiegend christlichen Bevölkerungsteilen verläuft, hat Religion keine Bedeutung für den Konflikt-austrag. Auch zuvor hatten die verschiedenen religiösen Gemeinschaften keine formale Rolle im politischen Prozess. Der ivoirische Staat war bis zum Ausbruch des Bürgerkriegs mit grundlegender Infrastruktur auf dem gesamten Staatsgebiet präsent. Diese funktionierte jedoch teilweise nur mangelhaft, und seit dem Putsch 1999 war die politische Kontrolle über Armee und Polizei nicht mehr vollständig gegeben, sodass auch staatliche Kernaufgaben (Wahrung von Recht und Ordnung) nur noch partiell gewährleistet waren.

(2) *Politische Partizipation:* Mit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung von 2000 ist das Prinzip des universellen aktiven Wahlrechts durchgesetzt. Kandidaturregeln diskriminieren jedoch nach wie vor zu Lasten der nördlichen Bevölkerung, mit spürbaren Konsequenzen für die Besetzung der gewählten Institutionen. Im Gegensatz zu ihren Vorgängerinnen hat sich die seit 2000 im Amt befindliche Regierung um die Einhaltung demokratischer Spielregeln ernsthaft bemüht. Ihre effektive Regierungsgewalt über den Sicherheitssektor (Polizei, Militär, Gendarmerie) war jedoch von Anfang an beschränkt.

Konflikte zwischen den verschiedenen Sicherheitskräften (die unterschiedlichen Ministerien unterstehen, unterschiedlich gut ausgestattet und besoldet sind) spitzten sich seitdem immer mehr zu. Private und staatliche Medien unterliegen sporadischer Einflussnahme durch die Regierung (doch ist die Medienlandschaft insgesamt schwach entwickelt), und bis zum Ausbruch des Bürgerkriegs konnten politische und zivilgesellschaftliche Organisationen relativ frei agieren, zahlreiche advocacy-Gruppen und Gewerkschaften eingeschlossen. Der derzeitige Staatschef ist langjähriger Oppositionspolitiker.

(3) *Rechtsstaatlichkeit.* Im starken Präsidialregime spielt das Parlament eine schwache Rolle. Seit der Unabhängigkeit konnte sich der Staatschef auf verfassungsändernde Mehrheiten stützen (seit 2000 freilich nur noch durch die Koalition FPI-PDCI gegeben). Wie im gesamten frankophonen Afrika fehlen auch Traditionen einer politisch unabhängigen Justiz fast völlig. Gewaltenteilung existiert auf dem Papier, ein institutionell ausdifferenzierter Justizapparat besteht, aber die Prädominanz der Exekutive wird nicht in Frage gestellt, was auch durch funktionale Mängel begründet ist.

Eine Verfassungsgerichtsbarkeit besteht nur in Ansätzen, hat sich aber mit ihrem Vorgehen bei der Zulassung der Präsidentschaftskandidaten 2000 vollständig diskreditiert. Bis 1999 konnten die politischen Eliten ihre Stellung nach Gutdünken zur privaten Bereicherung nutzen, der schleichende Zusammenbruch staatlicher Herrschaft seit 2000 hat dazu geführt, dass selbst eine gut gewillte Regierung hier kaum Grundlegendes ändern konnte. Obwohl bürgerliche Freiheitsrechte auf dem Papier gewährleistet sind, kann die Regierung ihre Einhaltung selbst auf dem von ihr noch kontrollierten Staatsgebiet nicht mehr garantieren. Angehörige der aus dem Norden stammenden Ethnien waren schon zuvor Objekt staatlicher Einschüchterung und alltäglicher Banden- und Mobgewalt.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität.* Die demokratischen Institutionen waren seit Amtsantritt der Regierung im November 2000 kaum arbeitsfähig, demokratischer Wettbewerb wird aber von den politischen Eliten und wohl auch großen Teilen der Bevölkerung prinzipiell akzeptiert. Militärputsche beruhten auf korporatistischen Anliegen, bzw. der Benachteiligung und Marginalisierung der nördlichen Bevölkerung, und waren nicht gegen das Prinzip demokratischer und ziviler Herrschaft gerichtet.

Richtig ist freilich, dass der Verhandlungsspielraum von Präsident Gbagbo nach Ausbruch des Bürgerkriegs im September 2002 durch militärische Interessen eingeschränkt wurde, wie sich nach dem Friedensschluss von Marcoussis (Januar 2003) offenbarte, als die Armeeführung sich der vereinbarten Übernahme des Innen- und Verteidigungsministeriums (also der beiden für Sicherheit zuständigen Ressorts) durch Rebellenführer verweigerte und damit die Umsetzung des Abkommens sabotierte. Ob Gbagbo das Militär nur vorschob, um seine formale Zustimmung von Paris zu widerrufen, wird immer wieder vermutet, kann letztlich aber nicht belegt werden.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Stabile Organisationsmuster politischer Repräsentation existieren nur in Ansätzen, obwohl sich seit Mitte der 90er Jahre ein moderat fragmentiertes (allerdings stark polarisiertes) Parteiensystem mit drei großen Parteien ausgeprägt hat. Die Parteien sind jedoch insgesamt nur schwach gesellschaftlich verankert. Das System der Interessengruppen war bis Anfang der 90er Jahre im Einparteienstaat korporatistisch organisiert und konnte das lokal vorhandene Sozialkapital neo-traditionaler informeller Gruppen nicht

aufnehmen. Die Zivilgesellschaft hat sich im pluralistischen Kontext einerseits stark ausgefächert, bleibt aber auf die Städte konzentriert und ist von der wachsenden gesellschaftlichen Polarisierung voll erfasst worden.

Pogromartige Ausschreitungen und Massenflucht in den Gebieten mit zugewanderter Bevölkerung zeugen vom völligen Zusammenbruch des vermeintlich über Jahrzehnte aufgebauten interethnischen Vertrauens. Glaubhafte nationale Interessengruppen bestehen nicht mehr. Einstellungsmuster der Bevölkerung wurden nie systematisch erhoben, doch ist die Zustimmung zur Demokratie durch die in den letzten Jahren stark angewachsene öffentliche Unsicherheit (die in Militärherrschaft und Bürgerkrieg kulminierte) ohne jeden Zweifel gesunken.

3.2. Marktwirtschaft

Die Transformation der ivoirischen Wirtschaftsordnung ist blockiert. Zwar ist der wichtige Kakao- und Kaffeesektor teilliberalisiert worden, aber insbesondere die Reform des Finanzmarkts und des öffentlichen Sektors stagniert. Die politische Instabilität seit 1999 hat notwendige wirtschaftliche Reformschritte völlig in den Hintergrund treten lassen.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Das sozioökonomische Entwicklungsniveau der Côte d'Ivoire befindet sich auf einem historischen Tiefstand. Trotz eines weiterhin relativ hohen Pro-Kopf-Einkommens rangiert das Land unter Berücksichtigung zentraler Indikatoren (HDI, GDI) in der Gruppe der am schwächsten entwickelten Staaten. Große Teile der Bevölkerung sind strukturell durch Armut und fehlende Bildungschancen in ihren Entwicklungsmöglichkeiten stark eingeschränkt. Immerhin ist die Einkommensverteilung, wie insgesamt im sub-saharischen Afrika nicht von extremer Ungleichheit gekennzeichnet.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind historisch nie vollständig hergestellt worden. Auf Druck der internationalen Finanzinstitutionen sind die staatlich stark regulierten Märkte für die beiden strategischen Hauptex-

portgüter Kakao und Kaffee liberalisiert worden. An der informellen Einflussnahme durch Regierungskreise und dem überragenden Einfluss einzelner, zumeist ausländischer Großkonzerne und Aufkäufer hat sich dadurch nichts Wesentliches geändert. Eine Monopol- und Oligopolbildung wird weder reguliert noch behindert. Internationale Konzerne haben aber seit der Unabhängigkeit von einem liberalen Außenhandelsregime, günstigen Investitionsbedingungen und dem an den französischen Franc fest angebundenen Cfa-Franc profitiert. Der Banken- und Finanzsektor ist zwar nicht direkt staatlich kontrolliert, bleibt aber weiterhin starken politischen Einflüssen ausgesetzt.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Inflationskontrolle gilt zwar im Prinzip als Baustein des Wirtschaftssystems, wird jedoch institutionell wie politisch anderen Zielen nachgeordnet. Die zuletzt niedrige Inflationsrate hat ein Vorgehen in diesem Bereich freilich auch nicht als vorrangig erscheinen lassen. Für eine systematische staatliche Stabilitätspolitik würden im Übrigen die institutionellen Voraussetzungen fehlen. Der Wechselkurs des Franc-CFA ist seit der Unabhängigkeit an den französischen Franc (und heute an den €) angebunden. An dieser prinzipiellen Entscheidung wurde nie gerüttelt. Nachdem sich die Côte d'Ivoire lange aus innenpolitischen Gründen gegen die von IWF und auch Frankreich geforderte Abwertung des FCFA gewehrt hatte, erwies sich die von Exporten stark abhängige Ökonomie des Landes als Hauptnutznießler der im Januar 1994 erfolgten Abwertung um 50%.

3.2.4. Privateigentum

Eigentumsrechte sind traditionell gewährleistet, und privatwirtschaftliche Unternehmen wurden und werden im Prinzip als Hauptträger der volkswirtschaftlichen Produktion angesehen und entsprechend rechtlich abgesichert. Der langjährige Staatschef des Landes war immer stolz darauf, auch der größte privatwirtschaftliche Unternehmer und Landbesitzer zu sein. Die dennoch zahlreichen staatlichen beziehungsweise parastaatlichen Unternehmen sind in den letzten Jahren weitgehend privatisiert worden. Dabei wurde aber gegen die Oligopolbildung und Kontrolle strategischer Wirtschaftssektoren durch einflussreiche politische Größen nicht vorgegangen.

Eine konsequente Neudefinition des Verhältnisses von staatlicher Rahmensetzung und Unterstützung privater Initiative steht noch aus. Derzeit wird versucht, durch diverse Zwangsabgaben den dramatischen Verfall bei den Staatseinnahmen aufzuhalten. Hier könnte man noch einige Probleme des (auch des neuen) Bodenrechts herausarbeiten, weil das Bodenrecht ein zentraler Konfliktfaktor ist.

3.2.5. Welfare Regime

Staatlich organisierte soziale Netze haben seit jeher nur für die im öffentlichen Dienst Beschäftigten gegolten, dort waren sie freilich gerade im intraregionalen Vergleich relativ gut ausgebaut. Das Gros der Bevölkerung, in der landwirtschaftlichen Export- und Subsistenzproduktion tätig, profitiert noch immer von einem früher gut funktionierenden Gesundheitssystem, ist aber ansonsten auf die schützenden Strukturen informeller gesellschaftlicher Familien- und Klientelnetzwerke angewiesen.

Das Gebot der Armutsbekämpfung wurde von der Regierung erst spät eingestanden (Ende der 70er Jahre baute man noch Autobahnen durch den Urwald), wird nun aber mit internationalen Hilfsprogrammen angegangen. Der Bürgerkrieg und die politischen Unruhen konnten überhaupt erst in einem Kontext rasant wachsender Massenarmut und Arbeitslosigkeit bei den Jungen und damit einhergehend sozialer Verelendung erfolgen. Trotz großer ethnischer Heterogenität bestanden ursprünglich keine Benachteiligungen beim Zugang zu höherer Bildung und dem öffentlichen Dienst. Mit der Politik der *ivoirité* sind die aus dem nördlichen Teil des Landes stammenden Ethnien nun auch auf dem Arbeitsmarkt und Bildungssektor krass benachteiligt.

3.2.6. Leistungsstärke

Die ivoirische Volkswirtschaft ist im Untersuchungszeitraum auf den Boden der Tatsachen zurückgeholt worden. Galt sie im Gefolge der FCFA-Abwertung noch als Hoffnungsträger der Weltbank (und potentielle emerging economy) mit Wachstumsraten von bis zu 7%, so fiel das Wirtschaftswachstum bereits 1999 auf 2,8% zurück, um im Jahr der Militärherrschaft bei -2,3% beziehungsweise 2001 bei -0,9% zu liegen. Nach allgemeiner Ansicht hat die Côte d'Ivoire die Chance einer für sie günstigen Weltmarktkonjunktur für notwendige strukturelle Reformen nicht genutzt. Produktionsdiversifizierung und Verarbeitungstiefe sind trotz

eines Anteils der Industrie am BIP von 20% und trotz relativ guter Infrastruktur nur schwach ausgebildet. Hinzu kommt eine hohe Auslandsverschuldung.

Ein erneuter Rückgang der Weltmarktpreise für Kakao und Kaffee seit 1999 und der Rückgang ausländischer Investitionen und Entwicklungskredite im Gefolge des Putsches hat die makroökonomische Situation noch weiter verschärft. Im Kontext von Militärherrschaft und Bürgerkrieg sind Teile des Wirtschaftssektors in die Informalität abgerutscht, makroökonomische Indikatoren sind daher (noch weit mehr als ohnehin schon) mit Vorsicht zu betrachten.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Ökologische Verträglichkeit ist dem Wachstumsstreben völlig nachgeordnet und institutionell nicht verankert. Die Côte d'Ivoire hat ihre Bestände an tropischem Regenwald durch eine wenig produktive, aber stark extensive kleinbäuerliche Agrarproduktion praktisch vollständig vernichtet (in den 80er Jahren höchste Entwaldungsrate weltweit). Preisschwankungen für Kakao und Kaffee auf dem Weltmarkt und die sich verändernde Struktur des internationalen Wettbewerbs (durch stark nachrückende Anbieter wie Indonesien und demnächst Vietnam) wurden und werden institutionell nicht antizipiert. Zwar besteht ein traditioneller Bias in der Förderung der universitären Ausbildung (insbesondere zu Lasten der Primärschulbildung), doch erstreckt sich dies nicht auf eine anwendungsbezogene Ausbildung, ganz zu schweigen von Forschung und Entwicklung.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Der hoffnungsvolle Aufbruch zu Beginn des Untersuchungszeitraums war von kurzer Dauer. Staatlichkeit, politische Partizipation und Rechtsstaatlichkeit haben sich in den letzten drei Jahren kontinuierlich und deutlich verschlechtert. Der Bürgerkrieg und die faktische Teilung des Landes in vier von unterschiedlichen politisch-militärischen Bewegungen (Regierung und drei Bewegungen) kontrollierte Gebiete stellt die Zukunft des ivoirischen Staates in seiner derzeitigen territorialen Gestalt selbst in Frage.

War die Entwicklung zwischen 1998 und 2000 noch von Verbesserungen in einzelnen Bereichen gekennzeichnet (insbesondere Partizipation mit einem weitaus faireren und freieren Wahlregime 2000, inklusiven Lokalwahlen unter Beteiligung

aller Parteien 2001, Etablierung einer von staatlichen Einflüssen unabhängigen Wahlkommission), so lässt sich angesichts der weitgehenden Erosion des Gewaltmonopols auch in den von der Regierung kontrollierten 40% des Landes nur von einer massiven Regression sprechen. Politische Parteien und gesellschaftliche Akteure erweisen sich in diesem Kontext als völlig wirkungslos in der Behauptung und Festigung bisheriger Errungenschaften. Die langjährige Oppositions- und jetzige Regierungspartei FPI lässt jugendliche Schlägertrupps marschieren und die Parteizeitung hetzen. Eine die Demokratie stützende politische Kultur gibt es im Land heute weniger als noch zu Beginn des Untersuchungszeitraums.

(2) *Marktwirtschaft*: Grundlegende Entwicklungsindikatoren zeigen für die Untersuchungsperiode eine minimale Verbesserung des Entwicklungsniveaus auf niedrigem Niveau. Diese Daten beziehen sich jedoch auf die Zeit vor dem Putsch. Die deutliche Belebung der Wirtschaft nach der Abwertung 1994 hat vor dem Hintergrund hoher Schuldenlast nicht breitenwirksam armutsreduzierend gewirkt, das hohe soziale Spannungspotential bleibt erhalten.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	UN-Education-Index	Pol. Repräsentation von Frauen ^a	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,420	0,401	0,46	0,43	8,0	1,598
2000	0,428	0,411	0,47	0,44	8,5	1,630

^a Anteil weiblicher Abgeordneter im Parlament nach den Parlamentswahlen 1995 und 2000. Quellen: UNDP Human Development Report 1999, 2000 und 2002.

Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns haben sich kaum verbessert. Insgesamt hat sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung qualitativ und quantitativ verschlechtert, wofür eine Kombination aus niedrigen Exportpreisen, ausbleibenden ausländischen Direktinvestitionen, rückläufigem privaten Konsum und der Aussetzung des Mittelzuflusses bi- und multilateraler Geber im Gefolge des Putsches und der fehlgeschlagenen nationalen Versöhnung beigetragen haben. Die von außen initiierte Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik schlägt sich bisher in den makroökonomischen Rahmendaten nicht signifikant nieder.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1997-2001)

	1997	1998	1999	2000	2001
Wachstum des BIP in %	6,0	5,8	1,6	-2,3	-0,9
Exporte in Mrd. \$	4,451	4,606	4,661	3,972	3,848
Importe in Mrd. \$	-2,658	-2,886	-2,766	-2,175	-2,338
Inflation in % (CPI)	4,0	4,7	0,8	2,4	4,3
Arbeitslosigkeit in %	—	—	—	—	—
Haushaltsdefizit in % des BIP	—	—	—	3,2	—
Leistungsbilanz in Mrd. \$	—	—	-0,3	-0,9	-1,2

Quellen: verschiedene Ausgaben des Economist Intelligence Unit. Country Report Côte d'Ivoire.

5. Bewertung des Transformationsmanagements**5.1. Schwierigkeitsgrad**

Das Transformationsmanagement steht in der Côte d'Ivoire besonderen Herausforderungen gegenüber. Zwar verbleibt das Land dank seiner Einnahmen aus dem Kakao- und Kaffeeexport noch in der Gruppe der middle income-Länder, ansonsten fehlen aber Entwicklungspotenziale: Massive Armut im ländlichen Bereich, hohe Arbeitslosigkeit, das Fehlen von professionellem Unternehmertum, ein geringer Bildungsstand, massive ethnische und soziale Konflikte, schwache zivilgesellschaftliche Traditionen, ein zusammengebrochener Rechtsstaat und eine schwerfällige, reformfeindliche, zentralisierte und korruptionsanfällige Verwaltung, die unter den derzeitigen politisch-militärischen Rahmenbedingungen noch weniger funktioniert, stellen eine schwere Hypothek dar.

Hinzu kommt der Umstand, dass mit dem Putsch eine kleine politisch-ethnische Elite von der Macht entfernt wurde, die seit der Unabhängigkeit die Geschicke des Landes in den Händen gehalten hatte. Jeder neuen Regierung fehlen die praktischen Erfahrungen im Management komplexer wirtschaftlicher und politischer Entscheidungen, wie sich seit 2000 bitter bestätigte. Die günstigen konjunkturellen Bedingungen Mitte der 90er Jahre und die Abwertung des Franc CFA wurden jedenfalls nicht genutzt

5.2. Zielsicherheit

Im wirtschaftlichen Bereich hat die Regierungsübernahme durch die langjährige Opposition die Strategie einer engen Zusammenarbeit mit den internationalen Finanzinstitutionen und Frankreich teilweise in Frage gestellt. Die angestrebte Diversifizierung der ivoirischen Außen(-wirtschafts-)politik wurde aus französischer Sicht als Affront gewertet, will sie doch die traditionellen Beziehungen zur ehemaligen Kolonialmacht umstrukturieren und Frankreich zu einem Partner neben anderen machen, was die Interessen französischer Unternehmen (Telekom, Strom, Wasser) gefährdet. Neben Strukturanpassung tritt nun die Ausarbeitung des Poverty Reduction Strategy Paper, ohne dass dabei bisher eine tatsächliche strategische Ausrichtung erkennbar wird.

Aus nahe liegenden Gründen hapert es auch bei der Einbindung zivilgesellschaftlicher Kräfte in den PRSP-Entscheidungsprozess. Einige von der Regierung gemachte Versprechungen, etwa kostenlose Grundschulbildung, wurden bisher nicht umgesetzt. Im politischen Bereich geht es zur Zeit primär ums Überleben, und zwar durchaus auch im physischen Sinne (der Innenminister wurde bei dem Putschversuch vom 19.09.02 getötet). Vor diesem Hintergrund müssen alle politischen Maßnahmen im Kalkül zwischen Erwartungen der internationalen Gemeinschaft und politisch-militärischen Notwendigkeiten getroffen werden.

Eine gesellschaftliche Reformpolitik war zwar seit Regierungsbeginn beabsichtigt (schließlich handelt es sich um eine sozialistische Partei, die sich z. B. für entschlossene Regionalintegration eingesetzt hatte), ist aber bisher nicht effektiv angangenen worden. Elementare physische Bedrohungen gehen zwar nicht direkt von der Regierung aus, diese kann oder will aber kaum etwas dagegen unternehmen. Innerhalb der Bevölkerung hat nur der Unterstützerkern der FPI eine hohe Erwartungssicherheit über die fortwährende Ausgrenzung der restlichen Bevölkerung. Dort wo physische Sicherheit fehlt, existiert auch keine Rechtssicherheit.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Nutzung der verfügbaren personellen und organisatorischen Ressourcen für die Transformationspolitik lässt sich nicht einschätzen, jedenfalls nicht unter der Hinzuziehung harter Indikatoren für den Zeitraum der letzten beiden Jahre. Ein Bemühen um effiziente Nutzung der Ressourcen sollte der Regierung aber nicht völlig abgesprochen werden, freilich scheitert sie bei der Umsetzung reformpolitischer Vorhaben.

Von den großspurigen öffentlichen Investitionsprogrammen der Ära Bedié (les 12 éléphants de la Côte d'Ivoire) ist außer dem neuen Flughafen in Abidjan wenig geblieben; insgesamt ist dies aber nicht nur der schlechten Nutzung vorhandener Ressourcen zuzurechnen, sondern auch der schwindenden Ressourcenbasis selbst. Der Zusammenbruch von Rechtsstaat und ausufernde Wegelagerei schlecht bezahlter Polizisten machten schon vor Ausbruch des Bürgerkriegs klar, dass die Regierung selbst minimale öffentliche Dienstleistungen nicht bereitstellen kann.

Der Verschwendung öffentlicher Ressourcen durch Korruption und Klientelismus wird nicht wirksam begegnet. Richtig ist, dass die politische Basis der Regierung von Anfang an dünn war und sie möglicherweise keine andere Wahl hatte, als einen Teil ihrer Ressourcen zur Verbreiterung und Absicherung der Machtbasis zu nutzen. Sie konnte dabei zwar nicht auf bestehende kulturelle Traditionen zurückgreifen, aber immerhin auf eine Tradition interethnischen Friedens unter der Regentschaft Houphouët-Boigny. Diese Ressource hat sie nicht genutzt, sondern die engstirnige ivoirité-Politik Bediés weitergeführt, mit einem von kundigen Beobachtern seit langem – wenn auch nicht in dieser Zuspitzung – vorausgesagten Ergebnis.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die abgebrochene politische und wirtschaftliche Transformation der Côte d'Ivoire kann als Musterbeispiel für Kontexte dienen, in denen den führenden politischen Akteuren sowohl Flexibilität als auch Lernfähigkeit fehlt, dies aber kein moralisches oder individuelles Versagen von einzelnen „Transformationsmanagern“ darstellt, sondern mit den sehr beschränkten Handlungskorridoren zu tun hat, in denen Akteure operieren. In afrikanischen Kontexten, wo selbst hoffnungslos unterlegene Kandidaten Wahlbetrug schreien, hat noch niemals ein Politiker öffentlich Fehler eingestanden, und die in jeder Hinsicht ungünstigen Rahmenbedingungen der Côte d'Ivoire stellen keinen fruchtbaren Nährboden dar.

Es mag ein sinnvoller Indikator sein, in diesem Sinne von einer stark begrenzten Gestaltungsfähigkeit auszugehen, die zum Beispiel externe Allianzen benötigt, um sich gegen zahlreiche interne gesellschaftliche und kulturelle Blockaden durchsetzen zu können. Fehlender ökonomischer Sachverstand (sowohl hinsichtlich globaler Zusammenhänge als auch in betriebswirtschaftlicher Hinsicht) beschränkten seit Houphouët-Boignys Blockade des Kakao-Weltmarkts das Handeln der PDCI-Eliten, und um allokativen Effekte sorgt man sich im Hinblick auf ethnische Verteilungsgerechtigkeit oder klientelistische Bevorzugung, während die „kluge“, am Allgemeinwohl orientierte Reformpolitik von der internationalen Gebergemeinschaft verfolgt wird.

5.5. Konsensbildung

Obwohl an den Zielen von Demokratie und Marktwirtschaft seit Jahren offiziell festgehalten wird, bestehen fundamentale Konflikte um die genaue Bedeutung beider Konzepte. „*Démocratie apaisée*“, konfliktfreie Demokratie, war der Slogan, mit dem das PDCI-Regime jahrelang Opposition kriminalisierte, bis die Opposition nur noch den Ausweg der „Kriminalität“ sah (z.B. in Form des „aktiven“, d. h. gewaltsamen Boykotts von Wahlen). Ein friedlicher und legaler Regierungswechsel hat ebenso wenig stattgefunden, wie ein „Pakt“, obgleich man im Frühjahr 2000 auf einem guten Weg war.

Dubiose Verfassungsänderungen werden im Namen der demokratischen Mehrheitsherrschaft von Supermajoritäten durchs Parlament geprügelt. Dabei gibt es keine wesentlichen Akteure, die sich prinzipiell gegen Demokratie richten (nicht einmal die putschenden Soldaten – mit Ausnahme der jüngsten Rebellenbewegung, die sich aus liberianischen Bürgerkriegssoldaten rekrutiert); in der Praxis haben jedoch alle Eliten übergroße Schwierigkeiten, die demokratischen Regeln zu akzeptieren, wenn sie nicht als Sieger hervorgehen, und ihre Boykothaltung schwächt wiederum die Legitimität der demokratischen Ordnung.

Ähnliches gilt für die Marktwirtschaft. Jahrelang als kapitalistisches Musterland von den einen verhöhnt und den anderen gefeiert, wird die marktwirtschaftliche Ordnung weder vom kleinen Pflanzler noch vom libanesischen Zwischenhändler noch (jedenfalls nicht mehr) von den politischen Oppositionellen in Frage gestellt. Doch in Wirklichkeit vertrauen alle auf den Staat, und Privatisierung wird nur von denjenigen Eliten unterstützt, die sich dabei das beste Stück vom Kuchen selbst

abschneiden. Zum Unternehmer fühlt sich keiner geboren und alle träumen von einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst.

Wenn es noch eines Beweises bedurft hätte, ist der Bürgerkrieg der Beleg für das völlige Scheitern der Regierung im Management der ethnischen und gesellschaftlichen Konfliktlinien und in der Mobilisierung einer zivilen Solidarität innerhalb der Bevölkerung. Aufgrund des relativ „aufgeklärten“ Charakters der zivilen Einparteienherrschaft Houphouët-Boigny gibt es wenig vergangenes Unrecht, und alle Parteien wollen sich als treue Nachfahren des großen Staatsgründers profilieren.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Côte d'Ivoire hat immer gute Beziehungen zu Geberstaaten gepflegt. Aufgrund exorbitanter Verschuldung ist es seit den 80er Jahren in den Genuss zahlreicher (privater und öffentlicher) Umschuldungen und Struktur Anpassungsfazilitäten gekommen. Die Suspendierung von Krediten durch die EU im September 1999 (wegen massiver Korruption im Gesundheitsministerium) und Schwierigkeiten mit IWF und Weltbank seit Mitte der 90er Jahre kulminierten in der Suspendierung der internationalen Programmhilfe im Gefolge des 1999er Putsches.

Aufgrund der großen Abhängigkeit vom Ausland war sowohl die Militärregierung als auch die Regierung Gbagbo zur Zusammenarbeit mit bi- und internationalen Gebern verurteilt. Im wirtschaftlichen Bereich war die Côte d'Ivoire auch ernsthaft gewillt, die umfassenden Konditionen zu erfüllen, zuletzt im Zusammenhang mit den PRS-Papieren der Weltbank. Das internationale Vertrauen in die Zuverlässigkeit der ivoirischen Regierung muss jedoch erst wiederhergestellt werden, und die militärischen Auseinandersetzungen sind vor diesem Hintergrund fatal, da sie just dann begannen, als die Regierung ein gutes Stück der internationalen Glaubwürdigkeit zurückgewonnen hatte.

Côte d'Ivoire kann auf eine lange Tradition enger Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen zurückblicken. Der langjährige Außenminister Amara Essy ist zur Zeit amtierender Generalsekretär der African Union. In der ECOWAS hat Côte d'Ivoire immer eine zentrale Rolle gespielt, obwohl man rein frankophone Gremien (wie UEMOA, Conseil de l'Entente) favorisierte. Mit den militärischen Geschehnissen (und bereits den politischen Auseinandersetzungen im Vorfeld der

2000er Wahlen) ist die Côte d'Ivoire nun jedoch von einem Protagonisten und Strippenzieher zum Objekt regionaler Politik (und Friedensschaffung) geworden.

6. Gesamtbewertung

Eine Gesamtbewertung des ivoirischen Wegs zu Demokratie und Marktwirtschaft bleibt abhängig vom gewählten Zeitpunkt. Wäre dieses Gutachten vor einem Jahr geschrieben worden, hätten aktueller Stand und Wegstrecke anders eingeschätzt werden müssen.

(1) Aus der heutigen Perspektive (Februar 2003) erscheinen die Ausgangsbedingungen der Transformation weit weniger günstig als dies alle Apologeten des ivoirischen Wirtschaftswunders hinstellen pflegten. Das Modell einer extensiven Agrarexportstrategie kam schon früh an seine ökologischen (höchste Entwaldungsrate weltweit) und administrativ-politischen Grenzen (Kooptation im Staatssektor nicht beliebig erweiterbar). Die Hyperstabilität funktionierte im Rahmen des auf die Person Houphouët-Boigny zugeschnittenen Modells und in der Welt der 60er und 70er Jahre.

Der altersstarrsinnige Präsident verhinderte jeden Wandel, ökonomisch oder politisch. In seine gigantischen Fußstapfen konnte keiner treten, zumal die Herausforderung einer multiplen Transformation anzupacken war: Abschied von der Pflanzerökonomie, Etablierung eines demokratischen Rechtsstaates, Lösung der zahlreichen sozialen Konflikte hervorgerufen durch auch im afrikanischen Vergleich hohes Bevölkerungswachstum, die wahrscheinlich höchste HIV-Rate in Westafrika (von der UN geschätzte 10,8% bei Erwachsenen in 1999), massive Zuwanderung aus den Sahel-Staaten, rasch wachsende ländliche Armut und soziale Verelendung in den Städten durch Niedergang des Wohlfahrtsstaates.

(2) Die ökonomische Transformation, zum Beispiel durch Industrialisierung, scheiterte genau wie die politische: Das politische System ist heute nach formalen Kriterien demokratisch und die Verfassung in vielen Aspekten vorbildlich. Jedoch fehlt es den neu geschaffenen Regeln und Institutionen an Legitimität, und damit auch an Wirkungsmacht.

Der Zusammenbruch staatlicher Herrschaft ist ein Indiz dafür, dass es den politischen und wirtschaftlichen Akteuren zwischen Januar 2000 und September 2002 nicht gelungen ist, einen Konsens über die anzustehenden Transformationsaufgaben (insbesondere im politisch-gesellschaftlichen Bereich) zu erzielen. Diese traten zudem völlig hinter personelle Streitfragen zurück. Auch im ökonomischen Bereich sind die formalen Institutionen einer Marktwirtschaft heute in vielerlei Hinsicht stärker verwirklicht, aber ohne „soziales Gesicht“, wie es so schön heißt. Zudem bleiben wesentliche Bereiche, etwa im Finanzsektor oder in der Korruptionsbekämpfung, noch mehr oder weniger völlig zu reformieren.

(3) Das Fazit zur relativen Gestaltungsleistung fällt ernüchternd aus. Insgesamt haben die ivoirischen Eliten (alle Parteien eingeschlossen) bedauerlicherweise ihre Unfähigkeit zu einem effektiven Krisenmanagement unter Beweis gestellt, unabhängig davon, wie sehr sie nun externe Sündenböcke anführen werden. In Abidjans Geberkreisen kursierte monatelang das Gerücht, die politisch-wirtschaftliche Elite des Landes hätte den militärischen Konflikt als wirksames Instrument zur Steigerung des Weltmarktpreises für Kakao klammheimlich willkommen geheißen. Eine weitere Fehlkalkulation, wenn es denn so gewesen sein sollte, werden doch ostasiatische Kakaoproduzenten die Hauptprofiteure des Krieges sein. Wie in anderen Fällen auch hat sich der Segen einer auf wertvolle Rohstoffe gegründeten Exportwirtschaft als Fluch, oder zumindest als zentrales Transformationshindernis erwiesen, da die Manager selbst zu sehr Teil der Rentenökonomie sind, um Anreize für eine Überwindung des Systems zu haben.

7. Ausblick

Côte d'Ivoire wird seine Rolle als das mit weitem Abstand wirtschaftlich bedeutendste Land im frankophonen Afrika (50% des BIP und Geldumlaufs in der UEMOA Mitte der 90er Jahre) eventuell einbüßen, selbst wenn eine rasche Lösung für den politisch-militärischen Konflikt gefunden werden sollte. Hierüber scheinen sich die ivoirischen Eliten in dem ihnen eigenen Hochmut (*La Côte d'Ivoire c'est la Côte d'Ivoire*) noch immer nicht klar zu sein. Wurde das Land von vielen (ausländischen) Unternehmen aufgrund der guten Infrastruktur als Basis für die Bedienung beziehungsweise Versorgung des gesamten westafrikanischen Marktes genutzt, so boomt nun der Hafen von Lomé und selbst der von Cotonou.

Mit dem militärischen Konflikt entstehen neue und zusätzliche Transformationshindernisse (post-conflict reconstruction), und die sozialen und ethnischen Trennlinien werden immer tiefer aufgerissen; das Militär, bis 1999 ein Nicht-Akteur, ist plötzlich auf allen Seiten zum zentralen Akteur avanciert. Das inner- und außerafrikanische Ausland erscheint bisher relativ machtlos, die internen Transformationshindernisse aus dem Weg zu räumen (wobei einige Länder vielleicht auch an einer Redimensionierung der Côte d'Ivoire nicht ganz uninteressiert sind, wie im Übrigen auch nicht an einem Gelingen des Demokratisierungsprozesses).

Zunächst bleibt sicherlich abzuwarten, ob die politisch-militärische Befriedung gelingt, und in diesem Zusammenhang konsensuelle und tragfähige institutionelle Regelungen gefunden werden können, die eine Rückkehr zur Normalität erlauben. Erfolgt dieser Schritt nicht in absehbarer Zeit, kann das schlimmste Szenario, nämlich ein Abgleiten in den völligen Staatszerfall, Warlordism und eine typische Kriegsökonomie mit lokal kontrollierter Ausbeutung von Ressourcen und prekärer territorialer Kontrolle nicht mehr ausgeschlossen werden.