

Niger

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 2,6 / Marktwirtschaft: 1,7)		4,3	Ergebnis Management-Index		4,4
Politisches System	Semi-präsidentielle Demokratie		Bevölkerungsgröße	11,1 Mio.	
Wahlbeteiligung	39,4 % (1999)		BIP p. c. (\$, PPP)	890	
Frauenanteil im Parlament	1,2 %		Arbeitslosenquote	n. a.	
Bevölkerungswachstum^a	3,2 %		HDI	0,292	
Größte ethnische Minderheit	n. a.		UN-Education Index	0,17	
			Gini-Index	50,5 (1995)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003. EIU-Country Profile and Reports Niger.					

1. Einleitung

Am 9. April 1999 töteten Angehörige der Präsidentengarde bei einem Staatsstreich den amtierenden nigrischen Präsident Ibrahim Baré Maïssanara, der selbst drei Jahre zuvor durch einen Militärputsch an die Macht gelangt war. Auch auf Druck westlicher Geber leitete der Kopf der Übergangsregierung, Oberst Douada Mallam Wanké, einen erneuten Demokratisierungsprozess ein, der im Juli, Oktober und November zu einem Verfassungsreferendum und Parlaments- und Präsidentschaftswahlen führte. Aus diesen gingen Tandja Mamadou von der ehemaligen Einheitspartei Mouvement National pour une société de développement (MNDS) und eine Koalition aus MNDS und der Convention démocratique et sociale (CDS) als Sieger hervor.

Das Gutachten zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation während der vergangenen fünf Jahre kommt zu dem Ergebnis, dass bei der absoluten Zielverwirklichung in politischer Hinsicht ein deutlicher Fortschritt erzielt wurde, die Mindeststandards einer funktionierenden Demokratie aber bislang nicht erreicht werden. In marktwirtschaftlicher Hinsicht konnten geringe Verbesserungen erreicht werden, die aber von einem äußerst niedrigen Niveau ausgingen. In allen Bereichen, vor allem bei der Bekämpfung der Armut und grundlegenden Rahmenbedingungen einer sozialen Marktwirtschaft herrschen nach wie vor gravierende Defizite vor. Das Land bleibt weiter von externer Hilfe abhängig. Ein moderat positiver Managementenerfolg wurde vor allem bei der Zusammenarbeit mit Gebern und beim Funktionieren der politischen Institutionen

erzielt, die vor dem jüngeren historischen Hintergrund des Landes nicht selbstverständlich waren.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Seit seiner Unabhängigkeit von Frankreich 1960 gehört der Niger nicht nur zu den ärmsten Ländern der Erde, sondern wurde auch über weite Strecken autoritär regiert, wobei das Militär eine dominante Rolle spielte. Die wirtschaftliche Transformation ging dabei der politischen voraus, die überdies von Brüchen geprägt ist. Inzwischen befindet sich der Niger in der IV. Republik.

Im Gegensatz zu anderen französischen Territorien hat Niger während der Zeit der Dekolonialisierung und der ersten Zeit der Unabhängigkeit keine demokratische Praxis erfahren. Die autoritäre Herrschaft begann bereits in den letzten beiden Jahren der formellen französischen Herrschaft, die das repressive Einparteiensystem von Hamani Diori an die Macht brachte. Hamani Diori wurde 1974 im Kontext einer erheblichen Wirtschaftskrise durch das Militär unter Seyni Kountché gestürzt (II. Republik). Nach dessen Tod 1987 erfolgte eine formale Rückkehr zur Zivilregierung unter der Einheitspartei MNDS.

Präsident Ali Saibou geriet Anfang der 90er Jahre unter einen regionalen und internen Demokratisierungsdruck. Eine nach dem Vorbild des Nachbarn Benin einberufene Nationalkonferenz 1991 leitete eine Übergangsphase ein, die durch die Durchführung eines Referendums 1992 und von relativ freien und fairen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 1993 zu einem ersten Demokratisierungsanlauf führte (III. Republik).

Der erstmals in der Geschichte des Landes frei gewählte Präsident Mahamane Ousmane (CDS) geriet jedoch alsbald in den Konflikt mit dem Parlament, als eine Oppositionspartei die Regierungskoalition verließ. Nach vorgezogenen Parlamentswahlen 1995 war Ousmane gezwungen, den oppositionellen Hama Amadou (MNSD) als Premier zu ernennen, mit dem er umgehend in einen heftigen Konflikt geriet. Die so herbeigeführte Lähmung der politischen Institutionen im semipräsidentiellen Regierungssystem – der gewaltsame Aufstand der Tuareg hatte 1994 und 1995 mit Friedensabkommen noch einigermaßen beigelegt werden können – provozierte, unter dem Beifall weiter Teile der Bevölkerung, den eingangs bereits beschriebenen Militärputsch Maïnassaras am 27. Januar 1996, der aber

auch materielle Unzufriedenheit und einen anhaltenden Machtanspruch der Streitkräfte widerspiegelte.

Auf Druck des Auslandes kündigte Maïnassara ein Verfassungsreferendum und Neuwahlen an, bei denen er entgegen vorheriger Absicht selbst teilnahm. Unter nicht kompetitiven Bedingungen – die unabhängige Wahlkommission wurde während des Auszählungsprozesses aufgelöst – gewann er die Präsidentschaftswahlen im Juli 1996 und die legislativen Wahlen im Herbst, auch weil wichtige Oppositionsparteien den Urnengang boykottierten (IV. Republik). Mehr als zwei weitere Jahre eines nur oberflächlich liberalisierten Autoritarismus folgten bis zum eingangs geschilderten Tod Maïnassaras, der auch Folge der Unregelmäßigkeiten der Lokalwahlen im Februar 1999 war.

Der zweite Demokratisierungsanlauf (V. Republik) führte zu einer Verbesserung gegenüber dem Vorgängerregime, auch wenn die neue Regierung insbesondere die Meinungsfreiheit bis heute nur sehr unzureichend achtet. Die Arbeit der politischen Institutionen funktionierte angesichts einer Koalition aus MNSD und CDS in der Alliance des forces démocratiques (AFD, die weitere 15 Parteien umfasst) im weiter semipräsidentiellen System und der Beteiligung zentraler Figuren des ersten Demokratisierungsanlaufes 1993-1996 überraschend gut. Anhaltende soziale Proteste und die nach wie vor nicht beigelegte Unzuverlässigkeit des Militärs bedeuten aber weiterhin ernsthafte Beeinträchtigungen der politischen Stabilität.

Diese hat freilich ihre Gründe auch in der katastrophalen sozioökonomischen Lage, die ein weiteres Charakteristikum der Transformationsgeschichte darstellt. Die schlechten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wurden spätestens seit Beginn der 70er Jahre durch Dürren, Desertifikation, staatlichen Interventionismus und „bad governance“ erheblich verschärft. Ein Uran-Boom im ansonsten von der Landwirtschaft geprägten Niger der späten 70er Jahre verebbte bald, sodass aufgrund einer drastischen Verschuldung ab 1983 beziehungsweise 1986 ein Strukturanpassungsprogramm des Internationalen Währungsfonds (IWF) nötig wurde. Dessen Implementation war jedoch von erheblichen Unregelmäßigkeiten geprägt, die auch Resultat der politischen Instabilität waren. Besonders der soziale Protest zivilgesellschaftlicher Gruppen gegen die von den Gebern auferlegten Sparmaßnahmen führte zur zeitweiligen Aussetzung des Programms.

Unter Maïnassara konnten die Beziehungen zu Weltbank und IWF wieder verbessert werden. Ein Enhanced Structural Adjustmend Facility (ESAF) 1996 bis 1999 wurde zur Zufriedenheit der internationalen Finanzinstitutionen durchgeführt (Pri-

(Privatisierung, Haushaltsdisziplin). Die Übergangsregierung Wanké konnte nach kurzer Aussetzung die Beziehungen mit den Gebern normalisieren, und die Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) 2000-2003 konnte auf den Weg gebracht werden. Das im Januar 2002 vorgelegte Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) fand weitestgehend den Beifall des IWF und der Weltbank. Die relative Zufriedenheit der internationalen Finanzinstitutionen kann freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass weiterhin katastrophale Verhältnisse in allen sozioökonomischen Bereichen vorherrschen.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Der Niger hat bei der Transformation der politischen Ordnung bei dem zentralen Bewertungskriterium der freien und fairen Wahl der Entscheidungsträger und bei der institutionellen Stabilität von Legislative und Exekutive deutliche Fortschritte gemacht. Dennoch werden Mindeststandards einer Demokratie nicht erreicht. Besonders in den Bereichen Staatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit (Unabhängigkeit der Justiz, Meinungsfreiheit) und bei der gesellschaftlichen politischen Integration herrschen nach wie vor erhebliche Transformationsdefizite. Aufgrund unruhiger Interessengruppen und der Unzuverlässigkeit des Militärs ist der erreichte Standard gefährdet.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Der Niger ist mit erheblichen Staatlichkeitsproblemen konfrontiert. Das staatliche Gewaltmonopol ist nicht vollständig gesichert. Obwohl die Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk keine politisch relevante Frage darstellt, ist ein nationales Zusammengehörigkeitsgefühl nur bedingt gegeben. Es gibt und gab Ansätze zur Sezession und Rebellion sich benachteiligt fühlender Gruppen wie der Toubou und Tuareg, die allerdings in den letzten Jahren weitgehend beigelegt werden konnten. Die laizistische Staatsauffassung muss von der Regierung gegen offenbar stärker werdende, aber noch relativ schwache Islamistengruppen, die vor allem in der Nähe der nigerianischen Grenze agieren, durchgesetzt werden. Ein leistungsfähiges Verwaltungssystem ist nicht, die öffentliche Sicherheit und Ordnung nur mangelhaft gewährleistet.

(2) *Politische Partizipation*: Das universelle, aktive und passive Wahlrecht sowie die korrekte Durchführung von Wahlen waren ab 1999 – entgegen der Periode ab

1996 – weitgehend gegeben. Defizite bestehen neben administrationsbedingten Uregelmäßigkeiten bei der Wahlbeteiligung; hier ist insbesondere die kulturbedingte Einschränkung des faktischen Wahlrechts von Frauen zu nennen. Das Militär stellt aufgrund mangelnder Kohäsion und teilweise nicht aufgegebener Machtansprüche einen erheblichen Unsicherheitsfaktor dar.

Periodisch auftretende Meutereien (v. a. wegen ungenügender Soldzahlungen) finden statt, die letzten von Juni bis August 2002. Politische und zivilgesellschaftliche Gruppen können sich frei bilden. Aufgrund häufiger Proteste von Staatsbeamten- und Studentengruppen kommt es zu gelegentlichen Eingriffen in die Assoziationsfreiheit. Noch deutlicheren staatlichen Eingriffen ist die Meinungsfreiheit unterworfen. Im Beobachtungszeitraum kam es wiederholt zu Repressalien (Festnahmen, Haftstrafen) gegen regierungskritische Journalisten und Aktivisten, die allgemeinen demokratischen Grundsätzen widersprachen.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Das semipräsidentielle Regierungssystem gestattet formal und de facto eine wechselseitige Kontrolle der Gewalten Exekutive und Legislative. In der Vergangenheit ergaben sich Probleme eher aus dem damit verbundenen Blockaderisiko, das sich trotz einer fehlenden absoluten Mehrheit einer Partei im Parlament seit 1999 nicht negativ realisiert hat. Erhebliche Defizite bestehen aber in der Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit der Justiz.

Neben administrativen Mängeln wurde die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts von der Regierung, wenn sie diese korrigierte, nicht akzeptiert, sodass es etwa im September 2002 zum freiwilligen Rückzug von Verfassungsrichtern kam. Amtsmissbrauch und Korruption sind mutmaßlich auf allen Ebenen der Verwaltung und Regierung verbreitet. Zu rechtlicher und politischer Ahndung kommt es weitgehend aber nur nach Regimewechseln. Zuletzt gerieten Minister der gestürzten Regierung Maïnassara ins Visier. Die bürgerlichen Freiheiten werden faktisch relativ häufig verletzt, aufgrund von Mängeln der Justiz sind sie nur bedingt einklagbar.

3.1.2. Demokratische Stabilität

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die demokratischen Institutionen arbeiten, was Exekutive und Legislative betrifft, ihrer Funktionsbestimmung gemäß. Die massive Blockade der Periode 1995/1996 konnte vermieden werden, obwohl nahezu die identischen Akteure (Personen/Parteien) aktiv sind, allerdings in einer anderen Bündniskonstellation. Fehlende Akzeptanz und Funktionsfähigkeit der Justiz als

unabhängige Kontrollinstanz bedeuten aber ein schwer wiegendes Defizit. Auch die Oppositionsparteien scheinen das demokratische System weitgehend zu stützen. Eine sichere Unterstützungsbasis ist aber angesichts der Nähe zum relativ autoritären Vorgängerregime und fragwürdigen Praktiken wie Parlamentsboykotten nicht gegeben. Besonders das Militär stellt historisch und aktuell eine anhaltende Gefahr für die demokratische Stabilität dar. Daneben ist die Gefahr regionaler organisierter gewaltsamer Erhebungen nicht vollständig gebannt.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Aufgrund eines vorwiegend regional-personalistisch geprägten Parteiensystems ist die Volatilität relativ gering (auch gegenüber 1993-1996; Zahl der effektiven Parteien: 3,3), die gesellschaftliche Verankerung im klassischen Sinne aber nur unzureichend gegeben. Der Fragmentierungsgrad ist mäßig, die Polarisierung allerdings leicht erhöht. Neben der regierungsnahen AFD, zu der die Regierungskoalition aus MNSD und CDS gehört, die über 55 der 83 Parlamentssitze verfügt, ist das Oppositionslager in der *Coordination des forces démocratiques (CFD)* zusammengefasst. Diese fiel durch gelegentliche Parlamentsboykotte und jüngst durch den Wechsel der *Alliance Nigérién pour la démocratie et le progrès (ANDP)* zur AFD auf.

Die Topographie der Interessengruppen ist ausgedünnt. Beamten- und radikale Studentengruppen, die ein hohes Maß an Konfliktfreudigkeit aufweisen, dominieren die Zivilgesellschaft. Die Gewerkschaften sind aber nach einer Spaltung im März 2000 geschwächt, nachdem die *Union des syndicats des travailleurs nigériens (USTN)* die Frühpensionierungspläne der Regierung im Rahmen der Reduzierung der Beamtenschaft akzeptiert hatte. Die „dunkle Seite“ der Zivilgesellschaft wird besonders von Islamistengruppen repräsentiert, die gegen laizistische Grundsätze und Frauenrechte agieren, gegen welche die Regierung aber scharf vorgeht. Umfragewerte bezüglich der Zustimmung der Bevölkerung zur Demokratie fehlen.

Gemessen an der hohen Zustimmung zum Verfassungsreferendum, der Ablehnung des recht autoritären Maïnassara-Regimes einerseits und der geringen Wahlbeteiligung (teilweise aufgrund geringer weiblicher Partizipation) andererseits ergibt sich ein ambivalentes Bild. Die gesellschaftliche Selbstorganisation ist gering ausgeprägt (nur 2,3 Nichtregierungsorganisationen auf 100.000 Einwohner), eine gewisse Linderung dürfte aber durch traditionelle afrikanische (familiäre) Netzwerke gegeben sein, die aber schwer in ihrer Bedeutung beurteilt werden können.

3.2. Marktwirtschaft

Der Niger ist einer der am wenigsten entwickelten Staaten der Welt. Das Land ist von externen Hilfsleistungen abhängig. Ein positives Element ist die durch die Zugehörigkeit zur CFA-Franc-Zone garantierte relative Preisstabilität. Gewisse Fortschritte wurden bei den Strukturanpassungsprogrammen im Untersuchungszeitraum erzielt. Insgesamt ist der Niger noch weit von der Transformation zu einer sozialen Marktwirtschaft entfernt.

3.2.1 Wirtschaftsordnung

(1) *Entwicklungsstand:* Die zentralen Entwicklungsindikatoren zeigen ein außergewöhnlich niedriges Entwicklungsniveau an. Beim HDI nimmt der Niger weltweit den vorletzten Platz ein. Soziale Exklusionen sind quantitativ und qualitativ stark ausgeprägt und strukturell verfestigt. Einkommensungleichheiten (Gini-Koeffizient 1995: 50,5), der Bevölkerungsanteil an absolut Armen (> 60% mit weniger als 1US\$ pro Tag und unter der nationalen Armutsgrenze) und relative Deprivation von Frauen (letzter Platz beim GDI) bedeuten, dass auch nur eine minimale Sicherung der „freedom of choice“ nicht gegeben ist. Fortschritte sind in dieser Hinsicht aufgrund divergierender Entwicklungen (s. Tabelle 1) summa summarum nicht zu verzeichnen.

(2) *Markt und Wettbewerb:* Die Grundlagen des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind nur de jure gegeben. Der informelle Sektor macht bereits etwa zwei Drittel der wirtschaftlichen Aktivitäten aus. Die Bekämpfung von (nichtstaatlicher) Monopolbildung gehört im Niger nicht zu den Prioritäten der Wirtschaftsordnung, stellt aber auch kein augenfälliges Problem dar. Durch die Zugehörigkeit zur Zollunion der Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) besteht ein relativ hoher Grad an Protektionismus.

Aufgrund ökonomischer Konditionalität wurde in den letzten Jahren aber eine gewisse Liberalisierung des Außenhandels erreicht. Das nigrische Bankensystem gehört zu den schwächsten der UEMOA. Die nigrischen Banken sind bislang nicht in der Lage, die verlangten Sicherheiten (prudential ratios) bei der Banque centrale des États de l'Afrique de l'ouest (BCEAO) zu hinterlegen, unter dessen Aufsicht das Bankensystem steht. Nur 6% des BIP werden durch private Geschäftskredite bestritten.

(3) *Währungs- und Preisstabilität:* Wegen der Zugehörigkeit zur CFA-Franc-Zone (Bindung an den Euro) kann der Niger keine eigenständige Inflations- und Wechselkurspolitik betreiben. Diese wird von der BCEAO diktiert. Hinsichtlich sehr mäßiger Inflationsraten kann dies als richtige Entscheidung eingeschätzt werden. Anstrengungen zur Verbesserung der makroökonomischen Stabilität werden v. a. im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme des IWF und der Weltbank unternommen. Letztere beiden Institutionen zeigten sich weitgehend zufrieden mit der bisherigen Performance, auch wenn noch ein langer Weg vor dem Niger liegt. Im August 2002 wurde eine weitere Tranche im Rahmen des PGRF freigegeben.

Defizite bestehen weiterhin besonders bei ausstehenden Lohnzahlungen der Regierung und den Steuereinnahmen. Gewisse Fortschritte wurden bei der – wegen sozialen Widerstands problematischen – Reduzierung des aufgeblähten Beamtenapparates und der Haushaltsdisziplin erzielt. Wenn die Bedingungen der Weltbank und des IWF – vor allem Umsetzung der im PRSP dargelegten Strategie der Armutsbekämpfung (verbesserte Governance und Haushaltstransparenz, Anstrengungen im Bildungs- und Gesundheitssektor) – erfüllt werden, dann kann der Niger im Rahmen der Initiative für Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) in der ersten Hälfte 2003 auf eine substanzielle Reduzierung seiner erheblichen Auslandsschulden hoffen. Das PRSP wurde im Januar 2002 vorgelegt und von dem IWF weitestgehend akzeptiert. Dies gilt auch für ein bereits im Oktober 2000 vorgelegtes interimistisches PRSP.

(4) *Privateigentum:* Grundsätzlich sind Property Rights und Eigentumserwerb gesetzlich garantiert, auch wenn Enteignungen möglich sind, die aber in den letzten Jahren nicht realisiert wurden. Durch den hohen Anteil des informellen Sektors und die Schwächen der Justiz ist de facto aber ein geringer Schutz des Eigentums gegeben. Gegen den Widerstand der Gewerkschaften wurde auch in den letzten Jahren die Privatisierung vorangetrieben (z. B. staatliche Wasserversorgungsgesellschaft April 2001, staatliche Telekom November 2001).

(5) *Welfare Regime:* Grundsätzlich existiert aufgrund fehlender Finanzmittel und administrativer Mängel kein effizientes staatliches Netz zur Armutsbekämpfung (die Gesundheitsausgaben betragen 1998 etwa nur 1,2% des BIP). Durch den informellen Sektor und traditionelle Strukturen gibt es aber eine – schwer quantifizierbare – Linderung. Die wesentlichste Anstrengung wird im Rahmen des PRGF unternommen. Das im Januar 2002 vorgelegte PRSP sieht als Prioritäten vorwiegend Verbesserung des makroökonomischen Managements, der landwirtschaftli-

chen Bedingungen und Infrastruktur sowie gesteigerte Ausgaben im Bildungs- und Gesundheitsbereich vor. Insgesamt ist die Gesellschaft stark segmentiert, es existieren bislang keine Einrichtungen zum Ausgleich krasser sozialer Unterschiede. Frauen haben islam- beziehungsweise kulturbedingt einen nur geringen Zugang zu öffentlichen Ämtern.

3.2.2. Ökonomische Leistung

(1) *Output-Stärke*: Das Wachstum des BIP schwankte in den Jahren 1998 bis 2002 zwischen 1,4 und 9,6%. Schrumpfungen 1999 und 2000 hatten aber auch mit suspendierten Hilfsleistungen 1999 aufgrund des Putsches zu tun. 2001 und 2002 war das Wachstum positiv. Die Preisstabilität war weitgehend gewährleistet. Die Leistungsbilanz ist strukturell negativ. Grundsätzlich bleibt der Niger von externen Hilfsleistungen abhängig. Das Potenzial der Volkswirtschaft ist relativ niedrig, auch aufgrund klimatischer Bedingungen. Lediglich auf Bodenschätze – neben Uran auch Gold und Erdöl – kann (ungewisse) Hoffnung gesetzt werden. Wegen *bad governance* wird aber das Potenzial nicht voll ausgeschöpft.

(2) *Nachhaltigkeit*: Ökologische Verträglichkeit spielt im Wachstumsstreben nur insofern eine Rolle, als dass die wachsende Desertifikation ein erhebliches Entwicklungshemmnis darstellt. Ansonsten sind im kaum besiedelten Niger ökologische Aspekte weitestgehend bedeutungslos. Allerdings erließ die Regierung im Januar 2001 ein Jagdverbot für Löwen und Giraffen. Im Bildungsbereich herrschen katastrophale Bedingungen vor. Einrichtungen für Bildung, Ausbildung, Forschung und Entwicklung sind nur in schwachem Ausmaß vorhanden. Die Universität Niamey ist völlig unterfinanziert und muss gelegentlich deshalb geschlossen werden. Die Bildungsausgaben sind gering (1995-1997: 2,3% des BIP). Eine moderne physische Infrastruktur ist nicht vorhanden (nur 8% der Straßen sind geteert). Die wichtigen Transportverbindungen zu den Seehäfen der Nachbarländer (Togo, Ghana) wurden aber in den letzten Jahren verbessert.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Mit dem Sturz des Maïnassara-Regimes und der Einleitung eines demokratischen Wahlprozesses 1999 wurde ein substanzieller Fortschritt erzielt, der wie betont aufgrund anhaltender Defizite bei Staatlichkeit, Rechtsstaat und Meinungsfreiheit nicht die Erfüllung demokratischer Mindeststandards bedeutet.

Möglicherweise ist bei der Unabhängigkeit der Justiz und der Zuverlässigkeit des Militärs sogar ein Rückschritt zu verzeichnen, was aber erst die Zukunft erweisen kann. Die Proteste der Gewerkschaften und Studenten gingen nur wenig vermindert weiter. Positiv entwickelte sich bei Fragen der Staatlichkeit die Einbindung aufständischer Tuareg und Toubou, die noch unter Maïnassara vor 1998 eingeleitet bzw. fortgeführt worden war. Daran wurde auch unter der Regierung Tandja Mamadou festgehalten. Ein Fortschritt gegenüber der Periode von 1993-1996 (III. Republik) besteht in der relativ stabilen Zusammenarbeit der Regierungskoalition. Insgesamt hat sich der Konsolidierungsgrad der Demokratie seit 1999 nicht wesentlich verbessert. Der „Quantensprung“ datiert vor den Wahlen 1999.

(2) *Marktwirtschaft*: Der Entwicklungsstand hat sich in den letzten Jahren im Wesentlichen nicht verändert. Für eine mäßig positive Entwicklung der institutionellen Rahmenbedingungen spricht die Verbesserung des Index of Economic Freedom von 3,90 auf 3,50, was freilich immer noch „mostly unfree“ bedeutet.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	UN-Education-Index	Politische Repräsentation von Frauen	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,293	0,280	0,33	0,15	1,2 (1996)	739
2000	0,277	0,263	0,34	0,16	1,2 (1999)	746

Human Development Reports 1998; 2000; 2002.

Die zentralen Indikatoren sprechen für ein gemischtes Bild. Das Wirtschaftswachstum schwankte, zeigte aber in den letzten beiden Jahren einen Aufwärtstrend. Die weiteren Indikatoren sind ambivalent (z. B. Inflation, Haushaltsdefizit). Von einer sozialen Marktwirtschaft kann allenfalls in Ansätzen gesprochen werden.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001a	2002b
Wachstum des BIP in %	9,6	-0,5	-1,4	7.6b	3.0
Außenhandel					
Export in Mio. US\$	334	287	283	273	293
Import in Mio. US\$	404	335	324	333	368
Inflation in % (CPI)	4,5	-2,3	2,9	4,0	3,0
Schulden in Mio. US\$	1,653	1,640	1,638	n.a.	n.a.
Schuldendienst- quotient	17,8	11,2	9,2	n.a.	n.a.
Haushaltsdefizit in % des BIP	0,4	2,4	-3,4	-4,7	n.a.
Leistungsbilanz in Mio. \$	-152	-137	-108	-131	-145

Quelle: EIU Country Report Niger December 2002; African Development Report 2000; 2002; a.

„Actual“; b. EIU-Schätzung

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Die Bedingungen des Transformationsmanagements im Niger sind ausgesprochen schwierig. Das Land gehört nach allen Indikatoren zur Gruppe der Least Developed Countries (LLDC) innerhalb der Gruppe der Low Income Countries. Der Bildungsstand der Bevölkerung ist gemessen am UN-Education-Index (2000: 0,16) der niedrigste der Welt. Die ethnische Heterogenität ist relativ hoch, entsprechende gewaltsame Konflikte, die eher die Peripherie betrafen, konnten aber zu Beginn der Untersuchungsperiode weitgehend beigelegt werden. Der Islam, zu dem sich mindestens 80% der Bevölkerung bekennen, hat eine gewisse integrierende Wirkung, weist aber auch Problemaspekte durch bislang allerdings noch relativ schwache islamistische Gruppen auf.

Die zivilgesellschaftlichen Traditionen sind schwach; auf die niedrige diesbezügliche Organisationsdichte wurde bereits hingewiesen. Zudem bedeuten Beamten-gewerkschaften und Studentengruppen als wichtigste Elemente der Zivilgesellschaft durch massive Protestaktivität einen Instabilitätsfaktor. Proteste bestehen aber hauptsächlich wegen der von den Gebern auferlegten Sparmaßnahmen. In Anbetracht der Abhängigkeit von den Gebern bedeutet dies ein Dilemma. Die

gravierenden Mängel in der Verwaltungseffizienz, Defizite bei der Unabhängigkeit und Funktionalität der Justiz und Meinungsfreiheit sind als weitere Probleme zu werten. Einziger diesbezüglicher Lichtblick ist die relative Stabilität der Regierungskoalition und der exekutiven Institutionen seit der Redemokratisierung 1999. Spezifisch verschärfende Bedingungen sind die Abhängigkeit von Nigeria und externen, westlichen Gebern sowie die Anfälligkeit der Volkswirtschaft für klimatische Bedingungen (Dürren, Desertifikation).

5.2. Zielsicherheit

Bei der Bewertung von Reformzielen muss zwischen der ökonomischen und politischen Dimension unterschieden werden. In politischer Hinsicht sind über den gegenwärtigen Stand hinausgehende Demokratisierungsambitionen nur schwach erkennbar. Eine politische Priorität der aktuellen Regierung ist die Verbesserung der Kontrolle über das Militär. Im Jahr 2000 wurden alle militärischen Präfekten durch Zivilisten abgelöst und ein „Hoher Rat für Nationale Verteidigung“ gegründet, der den Präsidenten bei der Besetzung wichtiger Offiziersposten beraten soll. Sein Kopf wurde mit einem Vertreter des Reformflügels der Streitkräfte besetzt, somit ist auch eine entsprechende Policy erkennbar.

Der stärkste Reformimpetus ging von der Übergangsregierung Wanké 1999 aus, die zügig die Redemokratisierung anstrebte, um so auch auf die westlichen Forderungen zu reagieren. Der dabei aufgrund der Abhängigkeit von externen Finanztransfers zentrale externe Druck spielt auch bei der ökonomischen Reformpolitik der Regierung Tandja eine zentrale Rolle. Aufgrund anhaltender Konditionalität von Weltbank und IWF (und anderen Gebern) werden dabei aber weiter strategische Reformprioritäten und -politiken verfolgt, die durch die Bedingungen der PRGF und des selbst formulierten PRSP vorgegeben sind.

Nächstes Ziel ist die Qualifizierung für die HIPC-Initiative. Insofern vermittelt die Regierung auch Erwartungssicherheit, die aber neben den negativen Rahmenbedingungen vor allem durch die Widerstände zivilgesellschaftlicher Akteure gegen sozial sensitive Maßnahmen (Abbau der Beamtenschaft) beeinträchtigt werden könnte; nämlich wenn die Regierung deren Forderungen nachgibt, die im Widerspruch zu den Vorgaben des IWF und der Weltbank stehen.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Regierung nutzt die verfügbaren ökonomischen, kulturellen und Humanressourcen nur zum Teil auf optimale Weise. In der Vergangenheit bestanden gravierende Defizite bei der Effizienz der Ressourcennutzung, die auch Gegenstand der externen ökonomischen Konditionalität sind, welche wiederum zu einigen Verbesserungen geführt hat. Diese Befunde betreffen den aufgeblähten und ineffizienten staatlichen Verwaltungsapparat und die Haushaltspolitik.

Defizite bestehen bei der Verschuldung und Gehaltszahlungsrückständen, die aber zugleich den Spielraum der Regierung einengen. Die ökonomische Reformpolitik der Regierung konnte die extern auferlegten Bedingungen weitgehend erfüllen. Im Rahmen des Reviewing-Prozesses des PRGF waren bis März 2002 die meisten Zielvorgaben erreicht worden, die nicht erreichten Ziele in der Haushaltspolitik (ausstehende Lohnzahlungen, Höhe der staatlichen Lohnzahlungen, externe Schulden, öffentliches Finanzmanagement) wurden nur knapp verfehlt. Auch eine Evaluierung durch die UEOMA im Juli 2002 kam zum Schluss, dass der Niger die Konvergenzkriterien weitgehend erfüllt habe.

Die Regierung gewährleistet allerdings kein ausreichendes Dienstleistungsangebot für die Entwicklung des Landes. Diese Defizite sind aber Gegenstand der Reformbemühungen. Zu den extern geforderten Reformen gehört auch die Korruptionsbekämpfung. Korruptionsvorwürfe gegen die Regierung in Form eines Misstrauensantrages im Parlament wurden jedoch 2001 zurückgewiesen. Es kam aber zur Festnahme einiger der Veruntreuung beschuldigter höherer Beamter. Eine Nutzung des kulturellen Erbes für die Entwicklung ist nicht erkennbar.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die Regierung steuert die Reformen in politisch relativ kluger Weise und kann ihre politischen Prioritäten auch gegen einige politische Widerstände realisieren. In politischer Hinsicht haben die Akteure aus der polarisierten Kohabitation gelernt, die zum Ende der III. Republik und der autoritären IV. Republik führte. Die damals zentral beteiligten Akteure (Ousmane, Hama Amadou) kooperieren nun in der Regierungskoalition. Die politische Autorität der Regierung ist etwas eingeschränkt durch Widerstände von Gewerkschaften, Studenten und dem Militär, hat aber abgesehen davon ausreichende interne Autorität, die durch externe Faktoren noch gestärkt wird. Im Rahmen der ökonomischen Konditionalität verbessert die Regierung auch die alloкатive Effizienz der Märkte, die aber von einem geringen Niveau ausgeht.

Die (v. a. ökonomischen) Reformer handeln mit relativer politischer Klugheit bei der Wahl von einzelnen Reformschritten, insbesondere im historischen Vergleich. Auf Kontrollbemühungen hinsichtlich des Militärs und Friedensabkommen mit Rebellengruppen wurde bereits hingewiesen. Die verbesserte institutionelle Stabilität verhindert die Verminderung der Problemlösungskapazität infolge exzessiven Konfliktverhaltens. Mit den Gewerkschaften konnte ein Teilkonsens bezüglich der Reduzierung der Beamtenschaft im Juni 2000 erzielt werden, der diese freilich spaltete.

Einschränkungen sind durch ausbleibende Lohn- und Stipendiumszahlungen gegeben, die soziale Unruhen hervorrufen, aber auch Resultat der gravierenden ökonomischen Mängel sind. Auch sei darauf hingewiesen, dass die Eingriffe in die Meinungsfreiheit und die Unabhängigkeit der Justiz als Defizite beim politischen Transformationswillen angesehen werden müssen.

5.5. Konsensbildung

Es ist nicht eindeutig, ob überhaupt von einem relevanten Akteur der vollständige Aufbau einer marktwirtschaftlichen Demokratie angestrebt wird. Das aktuelle und vergangene Verhalten der zentralen Akteure legt Vorbehalte der Akteure gegen eine solche Transformation nahe. In diesem Zusammenhang sind Defizite bei der Beachtung grundlegender Freiheiten durch die Regierung angesprochen. Ein gewisser Konsens besteht hinsichtlich der Herbeiführung politischer Stabilität und wirtschaftlicher Prosperität.

Starke Divergenzen jedoch bestehen hinsichtlich der Zielerreichungsstrategie. Während die Regierung mehr oder weniger notgedrungen auf die Konzepte von Weltbank und IWF setzt, erfährt sie starke Widerstände von Seiten der Studenten und der Gewerkschaften, die aber teilweise eingebunden werden konnten. Dies gilt für die Erarbeitung des PRSP für die gesamte Zivilgesellschaft. Die gesellschaftlichen Konfliktlinien gruppieren sich mit ethno-regionalen Untertönen um Personen beziehungsweise den Zugang zu Macht und Ressourcen.

Die Konsensbildung für den Bereich der politischen Stabilität war erfolgreich bei Rebellengruppen aus dem Norden, anhaltende Gefahr geht aber vom Veto-Akteur Militär aus, der jedoch in sich gespalten ist. Das zeigt sich am Beispiel des Aufstandes von Juni bis August 2002, der von loyalen Sicherheitstruppen niederge-

schlagen wurde. Denn die Meutereien sind auch das Resultat ausbleibender Soldzahlungen, sie können auch künftig nicht ausgeschlossen werden. Angesichts der Tatsache, dass Aufstände sich zu politisch motivierten Staatsstreichen wandeln können, hat die letzte Meuterei beträchtliche Nervosität bei der Regierung ausgelöst.

Ein bislang vergleichsweise schwacher antidemokratischer Akteur wird zusätzlich durch islamistische Gruppen gebildet, obwohl für islamistische Tendenzen wegen der Armut und der Nähe zu Nordnigeria vor allem im Süden ein großes Potenzial bestehen dürfte. Die Regierung ging hart gegen Islamisten vor, 2000 wurden sieben Gruppierungen verboten, die gegen ein afrikanisches Modefestival protestiert hatten. 2001 wurden islamistische Führer wegen Kritik an der US-Außenpolitik zeitweilig verhaftet. Die Solidaritätsbereitschaft innerhalb der nigrischen Gesellschaft ist aufgrund der kulturellen Heterogenität nur sehr eingeschränkt gegeben.

Die Regierung beschädigt die Verbesserung des gesellschaftlichen Einvernehmens nur insofern, als dass die Sparpolitik den Konflikt mit Beamten und Studenten perpetuieren muss. Bei der Aufarbeitung vergangener Unrechtstaten ist ein konkretes Defizit zu benennen. Die Klärung der Umstände des Todes des ehemaligen Präsidenten Maïnassara wird trotz internationalen Drucks von der Regierung nicht gewünscht. Der Putschführer von 1999, Major Wanké, bezeichnet den Tod nur eingeschränkt glaubwürdig als „Unfall“. Forderungen der Maïnassara-nahen Partei Rassemblement pour la démocratie et le progrès (RDP) nach Aufklärung und Bestrafung wurden aber niemals aufgegriffen. Die erste Amtshandlung des neu gewählten Parlaments war im Januar 2000 die Verabschiedung einer Amnestie für Unrechtstaten im Rahmen der beiden Militärputsche 1996 und 1999. Dieser von der Regierung propagierte „Neuanfang“ findet nicht ungeteilten Beifall, hinsichtlich der Kontrolle über das Militär stellt er jedoch den wichtigen Teil eines informellen Paktes dar.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die inländischen politischen Akteure sind bereit, mit externen Unterstützern und Akteuren zu kooperieren. Allerdings liegt dabei wegen der geringen Entwicklung und Abhängigkeit von externer Hilfe partiell ein Zwangscharakter vor. Weiter ist zwischen Nutzung für politische und wirtschaftliche Reformziele zu unterscheiden. Bereits seit der Ära Maïnassara (ab 1996) haben die nigrischen Regierungen mit den internationalen Finanzinstitutionen und weiteren Gebern gut zusammen-

gearbeitet. Dies gilt, nach einer kürzeren Unterbrechung wegen der Ablehnung des Putsches 1999, auch für die Ära Wanké und Tandja Mamadou. Im politischen Bereich war Maïnassara trotz seiner Demokratiedefizite nur bedingt politischem Reformdruck von außen ausgesetzt. Dieser lastete nach dem Putsch auf seinem temporären Nachfolger Wanké, der sich allerdings sehr kooperativ zeigte und auch technische und finanzielle US-amerikanische und dänische Hilfe bei der Durchführung der Wahlen 1999 in Anspruch nahm.

Für die Umsetzung der Friedensabkommen mit den Rebellen des Nordens (Eingliederung ehemaliger Rebellen in die Armee) wurde 2001 die Hilfe Frankreichs in Anspruch genommen. Externe Budgethilfen, die zur Zahlung von Gehältern eingesetzt wurden, erwiesen sich als segensreich für den sozialen Frieden. Allerdings führte die oben bereits geschilderte Weigerung, den Tod Maïnassaras zu untersuchen, zu einer verzögerten Wiederaufnahme der Hilfsleistungen der Geber, die aber inzwischen wieder voll hergestellt sind.

Im Großen und Ganzen vermittelt die Regierung seit 1999 Erwartungssicherheit gegenüber der internationalen Umwelt. Obwohl einige Nigerier aus Cote d'Ivoire fliehen mussten und der muslimische Hintergrund von Niger einige Bürger mit den Rebellen sympathisieren ließ, scheint die Regierung nicht mit ausgesprochenen Eigeninteressen in der Krise in Cote d'Ivoire involviert, wie beispielsweise das Nachbarland Burkina Faso. In dieser Krise stellte die Regierung Ende 2002 die Bereitstellung von knapp 200 Soldaten für eine regionale Friedenstruppe in Aussicht. Ein entsprechendes Engagement war auch 2001 im Konflikt zwischen Guinea, Liberia und Sierra Leone eingegangen worden.

Insgesamt zeigt sie international entsprechend ihrer Gestaltungsmöglichkeit ein niedriges Profil und verzichtet weitgehend auf – auch symbolische – eigenständige Ambitionen; die Beziehungen zur ehemaligen Kolonialmacht Frankreich sind anders als in Nachbarstaaten wie dem Tschad stabil und ohne Irritationen. In bilateraler Hinsicht wurden am 21. April 2002 die diplomatischen Beziehungen mit Israel abgebrochen. Offiziell verkündet bei einem Besuch in Libyen, kann dahinter auch der Wunsch vermutet werden, dadurch von arabischen Staaten (v. a. Libyen) verstärkte Finanzhilfen zu erhalten. Der Niger arbeitet in zahlreichen regionalen und internationalen Organisationen mit. Zu nennen sind vor allem die Economic Community of West African States (ECOWAS) und die Zugehörigkeit zur CFA-Franc-Zone beziehungsweise der Unterorganisation UEMOA.

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. Zu Beginn der Beobachtungsperiode existierten weder funktionsfähige und leistungsfähige marktwirtschaftliche Strukturen, noch ein Minimalstandards entsprechendes demokratisches politisches System. In ökonomischer Hinsicht müssen Defizite in fast allen Bereichen konstatiert werden. Lediglich die relative Preisstabilität und die relativ konsequente Implementation eines Struktur-anpassungsprogramms ab der Machtergreifung Maïnassaras können als Aktivposten im Sinne einer beginnenden marktwirtschaftlichen Transformation benannt werden.

In politischer Hinsicht sah sich der Niger zu Beginn der Untersuchungsperiode nach dem Scheitern eines ersten Anlaufs zu einer demokratischen Transformation auf ein liberalisiertes autoritäres Regime zurückgeworfen, das nur formale Attribute einer Demokratie besaß. Erfolge waren bei der Wiederherstellung des staatlichen Gewaltmonopols errungen wurden, die jedoch schon in der ansonsten politisch ausgesprochen instabilen III. Republik ihren Anfang genommen hatten. Dem Regime Maïnassara war es jedoch nicht gelungen, seine Legitimationsdefizite zu beheben. Auf ein institutionalisiertes demokratisches Parteiensystem sowie eine moderate und prodemokratische Zivilgesellschaft konnte als Demokratieressource ohnehin nicht zurückgegriffen werden.

(2) *Stand und Wegstrecke*: Die zurückgelegte Wegstrecke der demokratischen Transformation ist beträchtlich. Nach dem Sturz und Tod Maïnassaras wurde zügig ein Prozess eingeleitet, der zur demokratischen Wahl einer neuen Regierung und eines neuen Parlamentes führte. Positiv zu vermerken ist die gewachsene institutionelle Stabilität und Kooperation der Eliten und Regierungskoalitionsparteien. Darin erschöpfen sich aber im Wesentlichen die politischen Transformationsgewinne. In den Bereichen Staatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit, politische Partizipation und Integration bestehen weiter schwer wiegende Defizite fort.

Die Einschränkung der Meinungsfreiheit und die fehlende Akzeptanz der Unabhängigkeit der Justiz, die Instabilitätsfaktoren Militär und Gewerkschaften stellen weiterhin Hindernisse für eine vollgültige Transformation dar. Der erreichte Stand der wirtschaftlichen Transformation ist absolut geringer, die zurückgelegte Wegstrecke und anhaltende Dynamik aber sicherlich höher. Aber auch bei einer

erfolgreichen Durchführung der extern assistierten Anpassungsprogramme bleiben herkulische Aufgaben zu bewältigen. Von einer selbst tragenden sozialen Marktwirtschaft bleibt der Niger auf absehbare Zeit weit entfernt.

(3) *Management*: Das Fazit zur relativen Gestaltungsfähigkeit der Akteure fällt ambivalent, insgesamt aber leicht positiv aus. Auch aufgrund der schwierigen Ausgangsbedingungen konnte immerhin ein substanzieller demokratischer Transformationsgewinn erreicht werden. Dieser ist freilich nicht gesichert, ein Ausbau zu einer voll gültigen Demokratie nicht wahrscheinlich: Commitment zu weiter gehenden demokratischen Reformen scheint nur bedingt gegeben. Dennoch ist eine gewisse Zielsicherheit gegeben, die sich aber vorwiegend auf politische Stabilität und ökonomische Ziele bezieht.

In ökonomischer Hinsicht wurden gewisse Erfolge erzielt, die aber weit unter minimalen Vorgaben bleiben. Wegen der Abhängigkeit von externen Hilfsleistungen beugt man sich den Vorgaben der Geber. Die effektive Ressourcennutzung ist teilweise gegeben, wird aber v. a. durch fehlende Entwicklungsdienstleistungen behindert. Im Rahmen der begrenzten Möglichkeiten und Ziele konnte die Regierung aber gestalterisch wirken. Von einem gesamtgesellschaftlichen Konsens ist man im Niger noch relativ weit entfernt, es wurden aber gegenüber der III. und IV. Republik Fortschritte erzielt. Die internationale Zusammenarbeit stellt einen Aktivposten der gegenwärtigen Regierung dar.

7. Ausblick

Das insgesamt eher negative, nur in Ansätzen positive Transformationsbild unterstreicht für den Niger die Notwendigkeit zahlreicher weiterer Reformanstrengungen, deren nachhaltiger Erfolg aber realistisch betrachtet eher zweifelhaft ist. Dabei sind die politischen Reformaussichten im Grunde genommen positiver als die wirtschaftlichen. Dies ist nur ein scheinbarer Widerspruch zur aktuell festgestellten größeren wirtschaftlichen Reformdynamik.

Politische Fortschritte lassen sich kurzfristiger als wirtschaftliche erreichen, da das unmittelbare Akteursverhalten hier eine relativ dominantere Rolle hat. Dies kann anhand der Redemokratisierung 1999 illustriert werden. Für die Etablierung einer konsolidierten Demokratie im Sinne des Analyserasters gilt dies freilich vermindert, da hier stärker strukturelle und kulturelle Faktoren greifen und es mutmaßlich eine Interdependenz mit dem Stand der marktwirtschaftlichen Trans-

formation gibt. Dafür sind die Aussichten weiterhin schlecht, zumal politische Turbulenzen, seien sie regionaler (Islamismus in Nordnigeria) oder interner Natur (u. a. Militär) für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden können und das Ausgangsniveau ohnehin gering ist. Für den Niger wird es in Zukunft darauf ankommen, den Grad der politischen Stabilität zu halten, die sozioökonomischen Bedingungen schrittweise zu verbessern und davon ausgehend eine Vertiefung der politischen Transformation anzustreben.