

Mosambik: mehr Zeit für den Präsidenten?

Heyl, Charlotte; Maihack, Henrik

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heyl, C., & Maihack, H. (2011). *Mosambik: mehr Zeit für den Präsidenten?* (GIGA Focus Afrika, 12). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-461310>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Mosambik: Mehr Zeit für den Präsidenten?

Charlotte Heyl und Henrik Mailhack

In Mosambik arbeitet derzeit eine parlamentarische Kommission an einer Verfassungsreform. Die Opposition befürchtet, dass die Regierungspartei FRELIMO ihre Mehrheit in der Kommission nutzen wird, um Präsident Armando Guebuza nach 2014 eine weitere Amtszeit zu ermöglichen.

Analyse

Amtszeitbeschränkungen sollen sowohl das Entstehen als auch die Konsolidierung von demokratischen Regimen begünstigen, da sie Machtwechsel erleichtern und somit demokratiehemmende Patronage-Netzwerke auflösen können. In Mosambik deutet derzeit vieles darauf hin, dass es zum zweiten personellen Machtwechsel seit Einführung des Mehrparteiensystems kommen wird – wenn auch erneut nicht zu einem Wechsel der Regierungspartei. Ein personeller Machtwechsel bedeutet nicht zwangsläufig auch ein Mehr an Demokratie. Erfahrungen in Subsahara-Afrika im Zeitraum von 1990 bis 2011 zeigen, dass die Versuchung, Amtszeitbeschränkungen zu umgehen, weiterhin groß ist, die Umsetzung in der Realität aber zunehmend schwerer wird. Nicht einmal die Hälfte aller Versuche zur Beseitigung von Amtszeitbeschränkungen war erfolgreich.

- Die Verfassungskommission in Mosambik arbeitet bislang intransparent; eine Verlängerung der Amtszeit des Präsidenten scheint aber nicht auf der Agenda zu stehen.
- Präsident Guebuza ist in der Führung der Regierungspartei FRELIMO zu umstritten und die Abhängigkeit Mosambiks von einem guten Image bei internationalen Gebern und Investoren ist zu hoch, als dass dieser Versuch wahrscheinlich wäre.
- Angesichts der Schwäche der Opposition und der starken Verankerung der FRELIMO auf allen Staatsebenen bleiben Auseinandersetzungen innerhalb der FRELIMO mittelfristig der wichtigste Rahmen politischer Entscheidungsfindung. In der FRELIMO stehen sich politische Reformer und Traditionalisten mit starken (Geschäfts-)Interessen am Status Quo gegenüber, die sich jedoch auf einen Kompromisskandidaten zur Ablösung Präsident Guebuzas einigen könnten.

Schlagwörter: Mosambik, Verfassungsänderung, Amt des Präsidenten, Amtszeitbeschränkung

Intransparente Verfassungsreform

Als das mosambikanische Parlament im Dezember 2010 mit der Mehrheit der Stimmen der Regierungspartei Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) gegen die Stimmen der Opposition die Einrichtung einer Verfassungskommission beschloss, befürchteten die Oppositionsparteien, dass dies auch das Ende der Amtszeitbeschränkung für Präsident Armando E. Guebuza bedeuten könnte. Auf der anderen Seite gab es Hoffnungen, die Kommission werde Reformschritte hin zu einer stärkeren Rolle des Parlaments und damit zu einer Abschwächung der Machtbefugnisse der Exekutive einleiten.

Hintergrund für den Verfassungsänderungsprozess ist laut FRELIMO die Notwendigkeit einer Modernisierung und Anpassung der Verfassung an die veränderten politischen Rahmenbedingungen. Die größte Oppositionspartei Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) verweigert bislang die Teilnahme an der Verfassungskommission aufgrund ihrer Befürchtung, sie habe zum Ziel, dem Präsidenten eine weitere Amtszeit zu ermöglichen. Daher stellt die seit den letzten Wahlen 2009 erstmals im Parlament vertretene Partei Movimento Democrático de Moçambique (MDM) mit einem Mitglied derzeit die einzige Oppositionstimme in der 21-köpfigen Kommission, während die sechs proportional der RENAMO zustehenden Plätze frei bleiben.

Der Zeitpunkt und die Bedingungen für die Einsetzung einer Verfassungskommission waren günstig. Die nationalen Wahlen im Jahr 2009 hatten Guebuza im Präsidentenamt bestätigt und seiner Partei FRELIMO 75 Prozent der Parlamentssitze beschert. Seitdem verfügt die FRELIMO über die für eine Verfassungsänderung notwendige Zweidrittelmehrheit, während die Opposition zersplittert ist. Nach der derzeitigen mosambikanischen Verfassung darf Guebuza bei den nächsten Präsidentschaftswahlen im Jahr 2014 nicht mehr kandidieren, denn die Amtszeit des Präsidenten ist auf zwei aufeinanderfolgende Mandate beschränkt. Entsprechend gab es viele Spekulationen über die Ziele der Verfassungskommission, bevor der Verfassungsreformprozess im Oktober 2011 offiziell begann und erste prozedurale Klärungen zur Arbeit der Kommission vorgenommen wurden. So sollen zunächst Konsultationen mit politischen Parteien und der organisierten Zivilgesellschaft über mögliche Reformfelder abgehalten werden.

Die daraus resultierenden Vorschläge sollen 2013 im Parlament debattiert und abgestimmt werden. Außerdem sind minimale Namensänderungen von staatlichen Institutionen durch die Kommission beabsichtigt. Ansonsten ist bisher nichts Substantielles über die potenziellen Reformfelder und den inhaltlichen Fokus der Arbeit der Kommission zu erfahren.

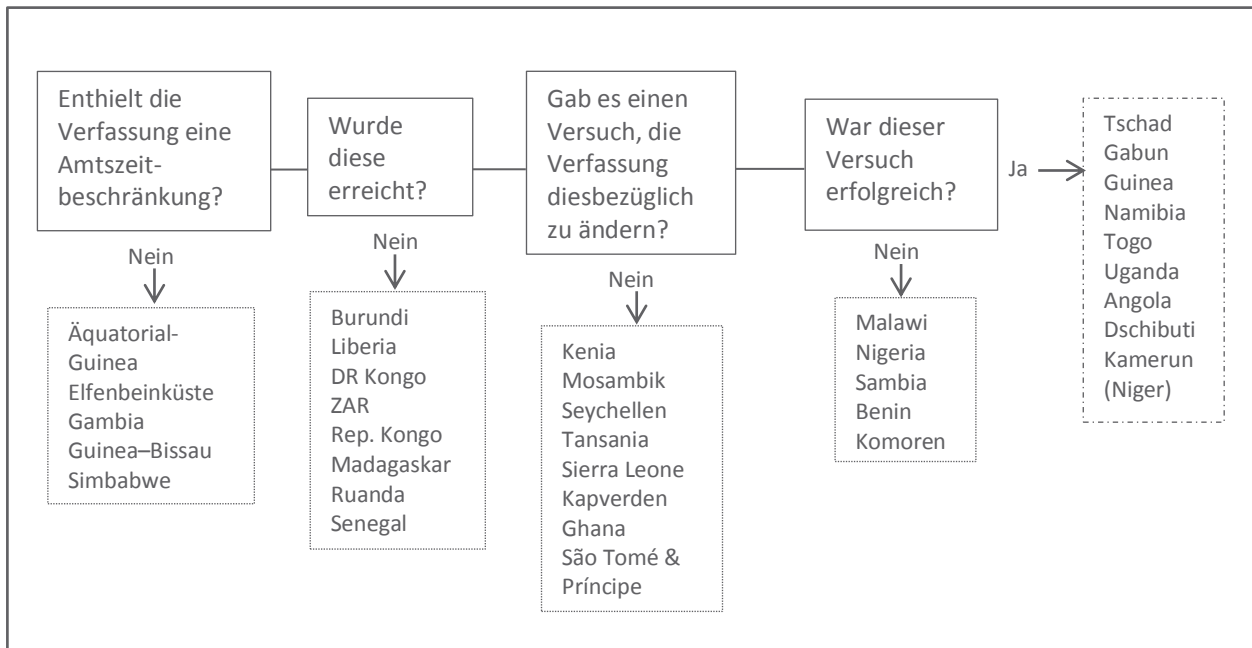
Gefahren unbeschränkter Amtszeiten

Die Beachtung von Amtszeitbeschränkungen wird als Zeichen für die fortschreitende Konsolidierung demokratischer Regime betrachtet. Internationale Geber sehen sie zuweilen als geeignete Bedingung für die Fortzahlung von Entwicklungsgeldern. Mosambik galt lange als das Vorzeigemodell einer Kombination erfolgreicher innenpolitischer Befriedung, relativ freier Wahlen und wirtschaftlicher Strukturreformen. Deswegen erhielt das Land hohe Summen an Entwicklungsgeldern; über 50 Prozent des mosambikanischen Staatshaushalts werden durch internationale Zuschüsse bestritten. Seit Unregelmäßigkeiten bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2009 trifft die mosambikanische Regierung allerdings auf größere Skepsis und Aspekte guter Regierungsführung werden noch stärker zur Bedingung für die weitere Vergabe direkter Zuschüsse in den Staatshaushalt (Budgethilfe) gemacht.

Was steckt hinter den Befürchtungen vor einer Aufweichung der Amtszeitbeschränkung in Mosambik und anderswo in Afrika? Die Einhaltung von Amtszeitbeschränkungen wird aus zwei Gründen als erstrebenswert angesehen: Erstens können afrikanische Machthaber damit ihren Willen zur Achtung formaler Institutionen verdeutlichen, zweitens sollen Amtszeitbeschränkungen einen Machtwechsel erleichtern und damit eine demokratiefördernde Wirkung erzielen.

Viele afrikanische Präsidenten werden verdächtigt, formale Institutionen, also schriftlich fixierte Normen und Regeln, nicht so genau einzuhalten und ihre Macht stärker über informelle Institutionen, zum Beispiel klientelistische Netzwerke, auszuüben. Diese Vorstellung hat ihren Ursprung in den Jahrzehnten nach der politischen Unabhängigkeit, als in vielen afrikanischen Staaten zum Teil über Jahre hinweg gänzlich ohne Verfassung regiert wurde. Anfang der 1990er Jahre brachte die „dritte Welle“ der Demokratisierung in fast allen

Abbildung 1: Amtszeitbeschränkungen für Präsidenten in Subsahara-Afrika, 1990-2011



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Posner und Young (2007). Posner und Young beziehen sich auf den Zeitraum 1990-2005; die Daten für die Jahre 2005-2011 wurden mit Unterstützung von Alexander Stroh und Anna Schinwald zusammengestellt. Länder mit parlamentarischen Regierungssystemen in Subsahara-Afrika (Äthiopien, Botswana, Lesotho, Mauritius und Südafrika), Eritrea (bisher keine nationalen Wahlen), die Komoren (aufgrund rotierender Präsidentschaft), Somalia (keine klare Exekutive) und Sudan wurden nicht in das Sample aufgenommen.

Ländern Afrikas neue, bis jetzt relativ stabile Verfassungen und die Einführung von Mehrparteiensystemen. Nach den schlechten Erfahrungen mit den autokratischen „Präsidenten auf Lebzeiten“ wurden – oft nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten oder Frankreichs – in 32 von 38 Verfassungen Amtszeitbeschränkungen für Präsidenten auf zwei Perioden verankert (Posner und Young 2007: 132).

Wie sind Präsidenten mit dem sich abzeichnenden Ende der maximalen Verweildauer in ihrem Amt umgegangen? Haben sie die Regel widerstandslos akzeptiert oder sind sie dennoch an der Macht geblieben? Im Zeitraum 1990-2011 endete in 22 Ländern Subsahara-Afrikas 25-mal die zweite Amtszeit. In 16 dieser Fälle gab es Bestrebungen, die Amtszeitbeschränkung aus der Verfassung zu entfernen. Zehn dieser Bestrebungen waren erfolgreich. Im Fall Niger wurde die abgeschaffte Amtszeitbeschränkung durch einen Putsch wieder eingeführt. Somit führte das bevorstehende Erreichen einer Amtszeitbeschränkung in nicht einmal der Hälfte der Fälle letztlich zu einer Aufhebung der Amtszeitbeschränkung.

Aktuell wird die Frage der Amtsdauer in Burkina Faso und Senegal diskutiert. In Burkina Faso strebt die Regierungspartei an, die Amtszeitbe-

schränkung wieder abzuschaffen; allerdings ist dies in der Verfassungskommission bislang kein explizites Thema. Damit würde dem Präsidenten Blaise Compaoré das Festhalten an der Macht ermöglicht, der bereits seit 1987 in Burkina Faso amtiert, aber durch geschicktes Aussetzen der Amtszeitbeschränkung über ein Verfassungsgerichtsurteil erst jetzt seine zweite Amtszeit ausübt.

Im Senegal hat das Verfassungsgericht am 27. Januar 2012 eine weitere Kandidatur Präsident Abdoulaye Wades bei der Wahl im Februar 2012 für verfassungskonform erklärt. Dieses Urteil war hochumstritten. Der 85-jährige Präsident hatte seine Kandidatur für eine weitere Amtszeit damit gerechtfertigt, dass die Amtszeitbeschränkung der senegalesischen Verfassung von 2001 erst ex post, nach dem Beginn seiner ersten Amtszeit im Jahr 2000, eingeführt wurde und damit für diese erste Amtsperiode noch nicht angewendet werden könne.

Ein Gegenbeispiel gibt es in Mali: Die zweite Amtszeit des Präsidenten Amadou Toumani Touré (ATT) endet im Jahr 2012. Der General, der 1991 gegen das autokratische Traoré-Regime putschte und zugleich die demokratische Transition Malis einleitete, hat frühzeitig deutlich gemacht, dass er keine weitere Amtszeit anstrebt. Die von ihm an-

gestoßene Verfassungskommission hat daher auch keine Änderung der Amtszeitbeschränkung vorgeschlagen.

Auch das jetzige mosambikanische Regime ist aus der „dritten Welle der Demokratisierung“ in Subsahara-Afrika hervorgegangen. Nachdem die ehemalige Befreiungsbewegung und spätere Staatspartei FRELIMO auf ihrem fünften Parteitag 1989 ihrer marxistisch-leninistischen Parteidoktrin abgeschworen hatte, wurde 1990 eine neue Verfassung angenommen und ein Mehrparteiensystem eingeführt. Zwei Jahre später unterzeichnete die FRELIMO den Friedensvertrag, der das Ende des sechzehn Jahre dauernden gewaltsamen Konflikts mit der – bis Ende der 1980er Jahre von Apartheid-Südafrika finanzierten – Rebellenarmee und heutigen Oppositionspartei RENAMO markierte. Im Jahr 1994 fanden die ersten freien Wahlen statt. Mosambik wird von Freedom House seit 1994 als „teilweise frei“ klassifiziert. Der Wert für politische Freiheiten hat sich allerdings seit den Unregelmäßigkeiten bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2009 verschlechtert. Seither wird Mosambik auch nicht mehr in der Liste der elektoralen Demokratien geführt.

Die Verfassung von 1990 hat sich als verhältnismäßig stabil erwiesen, sie wurde lediglich im Jahr 2004 einmal geändert.¹ Dies ist insofern erstaunlich, als sie vor der Beendigung der Friedensverhandlungen mit der RENAMO verabschiedet worden war. Friedensverhandlungen zwischen Bürgerkriegsparteien enthalten zumeist Vereinbarungen über die Erarbeitung einer neuen Verfassung und auch die RENAMO hatte während ihrer bewaffneten Rebellion eine neue Verfassung gefordert. Mit dem Friedensvertrag von 1992 erkannte die RENAMO jedoch die Verfassung von 1990 an. Allerdings gehörte der Ruf nach einer Verfassungsrevision fortan zu ihren wichtigsten politischen Forderungen.

1998 gab es einen ersten Verfassungsrevisionsprozess, der aber durch die RENAMO zum Scheitern gebracht wurde. Der Revisionsentwurf hatte eine leichte Stärkung des Premierministers gegenüber dem Präsidenten und eine Beschränkung auf eine einzige präsidentielle Amtszeit vorgesehen. Der plötzliche Rückzug der RENAMO lässt

¹ Es handelt sich dabei lediglich um kleinere Veränderungen, so wurden Individualrechte leicht gestärkt, doppelte Staatsbürgerschaften erlaubt und es wurde eine missverständliche Formulierung bezüglich der Amtszeitbeschränkung korrigiert.

sich mit ihrer Hoffnung auf einen Wahlerfolg bei den nationalen Wahlen im Jahr 1999 erklären. Die ersten freien Wahlen im Jahr 1994 hatten der RENAMO ein starkes Ergebnis beschert, das weitere Stimmenzuwächse erhoffen lies. Mit der Aussicht auf das Präsidentenamt für den damaligen RENAMO-Präsidentschaftskandidaten Dhlakama verringerte sich der Anreiz für die Opposition, die Macht des Präsidenten in der Verfassung zu beschränken (Manning 2007: 128-129).

Die Frage nach der Einhaltung der Amtszeitbeschränkung stellte sich in Mosambik wieder zur Jahrtausendwende, als der damalige Präsident Joaquim Chissano nur mit hauchdünner Mehrheit in seinem Amt bestätigt wurde.² Der ehemalige FRELIMO-Befreiungskämpfer Chissano, der bereits 1986 nach dem Tod von Samora Machel zum Präsidenten des damaligen Einparteistaates Mosambik aufgestiegen war, war bei den ersten Wahlen 1994 zum Präsidenten gewählt worden. Chissano verkündete aber bereits im Mai 2001, dass er aufgrund seines Respekts vor der parteiinternen Demokratie innerhalb der FRELIMO und vor der Verfassung keine dritte Amtszeit anstrebe. Zu diesem Zeitpunkt hatte allerdings die Kritik an Chissano bezüglich wachsender Korruption und Kriminalität im Land und in der Partei schon erheblich zugenommen. Ein starres Festhalten an der Macht hätte zudem seinen Ruf als Staatsmann, der Mosambik in Frieden und Demokratie geführt hatte, bedroht (Baker 2002: 296; EIU 2007).

Demokratisierungseffekte

Die demokratiefördernden Effekte von Amtszeitbeschränkungen hängen eng mit den Vorteilen von Machtwechseln zusammen. Amtszeitbeschränkungen haben das Ziel, Machtwechsel zu erleichtern. Empirische Beobachtungen in als konsolidiert geltenden Demokratien, wie beispielsweise den USA, zeigen, dass Amtsinhaber mit großer Wahrscheinlichkeit als Sieger aus Präsidentschaftswahlen hervorgehen, während bei Wahlen ohne kandidierenden Amtsinhaber die Wahrscheinlichkeit eines Sieges der Opposition steigt.

Dieses Phänomen ist auch in Subsahara-Afrika zu beobachten. Im Zeitraum 1990-2009 hat bei Präsidentschaftswahlen mit Kandidaten, die das

² Die Präsidentschaftswahlen von 1999 gelten als von beiden Seiten stark manipuliert, daher ist das tatsächliche Ergebnis schwer einschätzbar.

Präsidentenamt innehatten, nur in zwölf Prozent der Fälle ein Machtwechsel stattgefunden.³ Wahlen ohne Beteiligung des Amtsinhabers konnte in 45 Prozent der Fälle ein Kandidat der Opposition für sich entscheiden. Verschiedene Gründe können zur Erklärung dieses Phänomens herangezogen werden: Durch Konflikte um die Nachfolge im Amt kann eine Regierungspartei geschwächt oder gar gespalten werden, was eine zu geringe Wahlkampfunterstützung für den neuen Kandidaten durch die eigene Partei zur Folge haben kann. Neue Kandidaten können zudem nicht mit ihren Errungenschaften für sich werben. Zudem haben sie unter Umständen größere Schwierigkeiten bei der Wahlkampffinanzierung (Cheeseman 2010: 142-143).

Samuel Huntington plädierte dafür, ein Regime erst dann als demokratisch konsolidiert anzusehen, wenn die Regierungsmacht zweimal durch Wahlen an die jeweilige Opposition übergegangen ist (Huntington 1991). Dieses Kriterium wird allerdings von vielen Demokratieforschern als zu wenig aussagekräftig angesehen. Gideon Maltz argumentiert, dass ein Machtwechsel zwar kein Zeichen für demokratische Konsolidierung sei, aber günstige Voraussetzungen dafür schaffe. Er untersuchte 20 Machtwechsel durch Wahlen in autoritären Regimen im Zeitraum 1992-2006: Innerhalb von zwei Jahren verbesserten sich die Bewertungen von politischen Rechten und bürgerlichen Freiheiten durch die US-amerikanische Organisation Freedom House um durchschnittlich 0,9 Punkte auf einer Sieben-Punkte-Skala.⁴ In den zwölf Fällen, in denen es nach zwei oder mehr Amtszeiten des vorherigen Präsidenten zu einem Machtwechsel gekommen war, verbesserten sich die Werte sogar um durchschnittlich 1,3 Punkte. Dieser Effekt der verbesserten Bewertung von politischen Rechten und bürgerlichen Freiheiten trat allerdings in den zwölf Fällen nicht ein, in denen zwar der Präsident gewechselt hatte, der Nachfolger im Amt jedoch der gleichen Partei wie sein Vorgänger angehörte (Maltz 2007: 135).

Wie ist die Verbesserung der Freiheitswerte zu erklären? Lange Amtszeiten ermöglichen Einzelpersonen oder Parteien die sukzessive Machtanhäufung und den Aufbau von Patronage-Netz-

werken. Selbst wenn die neu ins Amt kommende Regierung(sparte) nicht unbedingt demokratischer gesinnt ist, werden durch einen Machtwechsel diese vormals etablierten Netzwerke zumindest zeitweilig zerstört. Regierungsabläufe können somit transparenter und regelkonformer werden. Zudem gibt es empirische Belege dafür, dass die reale Möglichkeit eines Machtwechsels die Motivation zu demokratischem Handeln bei allen politischen Akteuren erhöht. So setzen sich Politiker verstärkt für eine unabhängige Justiz ein, wenn die Wahrscheinlichkeit groß ist, dass sie bald selbst der Opposition angehören (Ramseyer 1994).

Im Fall Mosambik führte die Beachtung der Amtszeitbeschränkung nur zu einem neuen Amtsinhaber, nicht aber zu einem Wechsel der Regierungspartei. Die Präsidentschaftswahl 2004 gewann der FRELIMO-Kandidat Armando E. Guebuza mühelos mit 64 Prozent der Stimmen. Die seit 1975 andauernde Regierungszeit der FRELIMO hat zu einer starken Verfilzung von Staat, Partei und Wirtschaft geführt. An der Person Präsident Guebuza lässt sich dies besonders gut illustrieren. Durch die Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds in den 1980er und 1990er Jahren wurden die mosambikanischen Staatsbetriebe schrittweise privatisiert. Vornehmlich Geschäftsleute aus dem Dunstkreis der FRELIMO sowie die verdiente Parteielite profitierten von diesen Privatisierungen. Bei seinem Amtsantritt galt Guebuza bereits als einer der reichsten Männer Mosambiks. Von Beteiligungen an Banken, an Unternehmen im Telekommunikations- und Transportsektor bis hin zur Beteiligung an einer der wichtigsten Brauereien des Landes: Guebuza hat sich und seiner Familie einträgliche Geschäftsbereiche gesichert.

Allerdings unterscheiden sich die politischen und wirtschaftlichen Machtstrukturen Mosambiks von den stark personalisierten bzw. neopatrimonialen Regimen in vielen Ländern Subsahara-Afrikas. Nicht der Präsident allein, sondern die Partei FRELIMO kontrolliert die wichtigsten Machtressourcen des Landes. Die Partei kann ihre historische Legitimität aus dem antikolonialen Befreiungskampf nach wie vor in Wahlerfolge umsetzen. Zentralkomitee und Politikkommission fordern regelmäßig Rechenschaft von Präsident Guebuza und einige der Mitglieder dieser Organe sind sowohl in ihren politischen als auch in ihren geschäftlichen Interessen weitgehend unabhängig

³ Aufgrund ihres Ausnahmecharakters wurden Gründungswahlen aus dem Sample herausgerechnet.

⁴ Als Vergleichsgröße diente die Bewertung ein Jahr vor der jeweiligen Wahl. Zudem wurde geprüft, ob sich die Bewertung in den drei Jahren vor der Wahl verändert hatte.

vom Schutz des Präsidenten und verfügen über eine eigene Machtbasis innerhalb der Partei.

Auch wenn ein Regierungswechsel zur Aufweichung etablierter Patronage-Netzwerke der FRELIMO führen könnte, ist der Sieg einer Oppositionspartei in nationalen Wahlen mittelfristig nicht sehr wahrscheinlich. Die Opposition ist aktuell schwach und fragmentiert. Dies hängt zum einen mit dem ungleichen Spielfeld zusammen, das durch die Dominanz der FRELIMO in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft entstanden ist. Ein ungleiches Spielfeld schränkt die Chancen der Opposition zur politischen Positionierung durch einen ungleichen Zugang zu Ressourcen, zu den Medien und der Justiz stark ein (Levitsky und Way 2010: 58). Zum anderen ist die Schwäche der Opposition selbst verschuldet. Die größte Oppositionspartei RENAMO versinkt aufgrund interner Querelen und Machtkämpfe, meist ausgelöst durch den autokratischen Parteichef Dhlakama, zunehmend in der Bedeutungslosigkeit. Die 2009 mit großen Hoffnungen begrüßte neue Oppositionspartei MDM um den Bürgermeister der Hafenstadt Beira, Daviz Simango, hat sich zwar mittlerweile einen zweiten Bürgermeisterposten in der Provinzhauptstadt Quelimane gesichert, ist jedoch gleichzeitig mit Nepotismus-Vorwürfen konfrontiert und bleibt insgesamt zu abhängig von der Popularität einzelner Personen. Die Entwicklung einer Parteiprogrammatik scheint blockiert.

Eine dritte Amtszeit?

Trotz aller Befürchtungen der Oppositionsparteien und in der Gebergemeinschaft kann eine Verfassungsänderung zugunsten einer dritten Amtszeit für Guebuza als wenig wahrscheinlich angesehen werden. Zunächst hat die mosambikanische Führung aufgrund der großen Abhängigkeit des Landes von Entwicklungsgeldern ein starkes Interesse daran, ihr nach wie vor relativ gutes Image bei den internationalen Gebern und Investoren aufrechtzuerhalten. Zwar war die Budgethilfe nach den Wahlen 2009 kurzfristig eingefroren worden, was zur Verunsicherung in der mosambikanischen Regierung führte, doch konnte die Regierung ihr Image wieder verbessern, indem sie zum Beispiel neue Antikorruptionsgesetze ins Parlament einbrachte, die von der Gebergemeinschaft gelobt wurden und zu einer erneuten Aufstockung der Budgethilfe führten. Eine Abschaffung der gel-

tenden Amtszeitbeschränkung für den Präsidenten würde dieses gute Image gefährden.

Noch größeres Gewicht wird allerdings die Kritik an Präsident Guebuza in der FRELIMO haben. Die Machtstrukturen innerhalb der höchsten Parteiorgane sind von außen nur schwer zu durchschauen, kritische öffentliche Aussagen prominenter Parteimitglieder in letzter Zeit deuten aber auf große Unzufriedenheit mit dem Führungsstil, der anhaltenden Korruption und der mangelhaften Armutsbekämpfung unter der Präsidentschaft Guebuzas hin. Guebuza selbst hat versichert, 2014 abtreten zu wollen. Von prominenten FRELIMO-Politikern wird zudem ein Generationenwechsel an der Spitze von Partei und Staat angemahnt.

Guebuza gilt als Vertreter des traditionellen Flügels der FRELIMO. Dies wird an seinen zahlreichen Funktionen in verschiedenen Phasen der Parteigeschichte deutlich: Guerilla-Kämpfer gegen die Portugiesen, erster Innenminister und rechte Hand des Präsidenten Samora Machel nach der Unabhängigkeit, Chefunterhändler Chissanos bei den Friedensverhandlungen zwischen FRELIMO und RENAMO in Rom, Fraktionsführer im Parlament und schließlich FRELIMO-Generalsekretär. Heute gilt der 69-jährige als innenpolitischer Hardliner, der für einen wirtschaftsliberalen Kurs steht, von dem bisher vor allem er selbst und Mitglieder seines Machtzirkels profitierten. Gleichzeitig ist er für eine zunehmende politische Zentralisierung verantwortlich. Unter ihm hat die FRELIMO die Konsolidierung der Parteistrukturen auf allen Ebenen des Staates massiv vorangetrieben.

Guebuza ist an der Parteibasis in den Distrikten und Provinzen beliebt. Doch letztendlich ist es die Parteispitze der FRELIMO, die über eine weitere Amtszeit entscheiden wird, und dort scheint er keine Mehrheit mehr zu haben. Da in der Verfassungskommission kaum Anhänger Guebuzas sitzen, wird die parteiinterne Guebuza-Opposition gewichtig sein. Dies verdeutlicht, dass die FRELIMO der wichtigste Ort der politischen Willensbildung in Mosambik ist. Dies wird sich angesichts der zunehmend fragmentierten Opposition mittelfristig nicht ändern.

Es bleibt abzuwarten, welche Themen künftig in den Mittelpunkt der Arbeit der Verfassungskommission rücken werden. In der mosambikanischen Presse wird eifrig über die konstitutionelle Stärkung der Rolle des Premierministers gegenüber dem Präsidenten diskutiert. In jedem Fall bleibt zu hoffen, dass die Arbeit der Kommission an Trans-

parenz gewinnt und der angekündigte Konsultationsprozess neue politische Beteiligungsspielräume eröffnet. Die Stärkung der Rechte des Parlaments gegenüber der Exekutive wäre ein wichtiger Schritt in Richtung mehr Demokratie.

Die nächste Frage wird sein, wen die FRELIMO bei ihrem Parteikongress im September 2012 als Präsidentschaftskandidaten für die Wahlen 2014 aufstellen wird. Dabei kann es zu einer Richtungsentscheidung zwischen dem traditionellen Flügel um Guebuza und einem reformorientierten Flügel der Partei kommen, der bereit wäre, die unter Guebuza zunehmend zentralisierte Kontrolle von Staat und Privatwirtschaft durch die Spitze der FRELIMO aufzuweichen. Guebuza wird vermutlich versuchen, einen ihm besonders wohlgesonnenen Präsidentschaftskandidaten zu etablieren, denn er muss darauf hoffen, dass sein Nachfolger unliebsame Fragen nach den Vermögensverhältnissen des Expräsidenten nicht aufkommen lässt. Ein Kandidat des Reformflügels würde eventuell einer neuen Generation angehören. Die einflussreiche ehemalige Bildungsministerin Graça Machel hat bereits öffentlich gefordert, der nächste Präsident dürfe nicht mehr aus den Reihen der Befreiungskämpfer kommen. Es spricht jedoch vieles dafür, dass ein Kompromisskandidat gefunden wird, mit dem beide Lager leben können.

Literatur

- Baker, Bruce (2002), *Outstaying One's Welcome: The Presidential Third-Term Debate in Africa*, in: *Contemporary Politics*, 8, 4, 285-301.
- Cheeseman, Nic (2010), *African Elections as Vehicles for Change*, in: *Journal of Democracy*, 21, 4, 139-153.
- Economic Intelligence Unit (EIU) (2007), *Mozambique Country Report*, Januar.
- Huntington, Samuel (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Levitsky, Steven, und Lucan Way (2010), *Why Democracy Needs a Level Playing Field*, in: *Journal of Democracy*, 21, 1, 57-68.
- Maltz, Gideon (2007), *The Case for Presidential Term Limits*, in: *Journal of Democracy*, 18, 1, 128-142.
- Manning, Carrie (2007), *Semi-presidentialism and the Preservation of Ambiguity in Post-war Mozambique*, in: Robert Elgie und Sophia Moestrup (Hrsg.), *Semi-presidentialism outside Europe*, New York: Routledge, 121-136.
- Manning, Carrie (2010), *Mozambique's Slide into One-Party Rule*, in: *Journal of Democracy*, 21, 2, 151-165.
- Posner, Daniel N., und Daniel J. Young (2007), *The Institutionalization of Political Power in Africa*, in: *Journal of Democracy*, 18, 3, 126-140.
- Ramseyer, J. Mark (1994), *The Puzzling (In)Dependence of Courts: A Comparative Approach*, in: *Journal of Legal Studies*, 23, 2, 721-747.

■ Die Autoren

Charlotte Heyl ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Afrika-Studien.

E-Mail: <hey1@giga-hamburg.de>, Webseite: <http://staff.giga-hamburg.de/hey1>

Henrik Maihack ist Politikwissenschaftler und seit 2011 Projektassistent der Friedrich-Ebert-Stiftung in Indien.

E-Mail: <henrik.maihack@gmail.com>

Die Autoren haben im Rahmen des Postgraduiertenprogramms des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik 2010/2011 zu Demokratisierungsprozessen in Mosambik geforscht. Sie vertreten hier ihre persönlichen Ansichten.

■ GIGA-Forschung zum Thema

Das Forschungsteam „Recht und Politik“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 2 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ untersucht unter anderem die Einflüsse von Verfassungsreformen auf den Wandel politischer Systeme. Detlef Nolte und Almut Schilling-Vacaflor führen dazu das Projekt „Verfassungsänderungen in Lateinamerika“ durch. In einem durch den Pakt für Forschung und Innovation geförderten komparativen Projekt zur „Unabhängigkeit der Justiz in neuen Demokratien“ in Westafrika und Südamerika, geleitet von Mariana Llanos, spielt die politisch motivierte Änderung von Verfassungsbestimmungen eine große Rolle.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Maihack, Henrik, und Johannes Plagemann (2010), *Eine dritte politische Kraft in Mosambik?*, GIGA Focus Afrika, 8, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

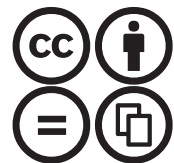
Mehler, Andreas (2011), *Frieden durch Verfassungsänderungen? Möglichkeiten und Tendenzen*, GIGA Focus Global, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Stroh, Alexander, und Christian von Soest (2011), *Den Machterhalt im Blick: Verfassungsreformen in Subsahara-Afrika*, GIGA Focus Afrika, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Stroh, Alexander, und Johanna Klotz (2011), *Präsidentalismus in Afrika*, GIGA Focus Afrika, 9, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes

Lektorat: Ellen Baumann; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Studien

IMPRESSUM