

Simbabwe: düstere Aussichten für demokratische Reformen

Soest, Christian von; Domke, Maxi

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:

Soest, C. v., & Domke, . M. (2011). *Simbabwe: düstere Aussichten für demokratische Reformen*. (GIGA Focus Afrika, 10). 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-288922>

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 Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Simbabwe: Düstere Aussichten für demokratische Reformen

Christian von Soest und Maxi Domke

Auf ihrem Parteitag vom 6.-10. Dezember 2011 bestätigte Simbawwes Regierungspartei ZANU-PF Robert Mugabe, der das Land seit 31 Jahren regiert, als Spitzenkandidaten für die kommenden Präsidentschaftswahlen.

Analyse

Die ZANU-PF setzt damit weiter alles auf den 87-jährigen Mugabe – ein Nachfolger oder eine Nachfolgerin ist nicht in Sicht und die Reformbereitschaft der Partei fraglich. Simbawwes „Regierung der Nationalen Einheit“ aus langjähriger Regierungspartei und ehemaliger Opposition MDC hat die Wirtschaft des Landes zwar stabilisiert, jedoch dominieren Präsident Mugabe und seine Partei noch immer den Sicherheitssektor. Verfolgungen, Inhaftierungen und Misshandlungen haben in jüngster Zeit wieder zugenommen. Es ist unklar, ob – wie von Mugabe gefordert – im Jahr 2012 Wahlen stattfinden können.

- Mugabes ZANU-PF bremst wesentliche im „Global Political Agreement“ mit der vormaligen Opposition festgehaltene Reformschritte, die die Machtposition führender Parteimitglieder gefährden könnten. Noch immer ist keine neue Verfassung auf den Weg gebracht.
- Die Diskussionen um den mysteriösen Tod von General Solomon Mujuru, einflussreiches Politbüromitglied und moderater Vertreter der ZANU-PF, sowie WikiLeaks-Veröffentlichungen zeigen tiefe Risse innerhalb der Regierungspartei.
- Spekulationen über den Gesundheitszustand von Präsident Mugabe und die fehlende Regelung seiner Nachfolge lähmen die politische Landschaft in Simbabwe. Die Hardliner innerhalb der ZANU-PF scheinen im Augenblick die Oberhand zu haben. Ohne Garantien für ihre Straffreiheit werden sie nicht zur Aufgabe bereit sein.
- Die Regionalorganisation SADC nimmt öffentlich eine zunehmend kritische Haltung gegenüber Mugabe ein. Das tatsächliche Engagement der SADC bleibt jedoch fraglich.
- Die zielgerichteten Sanktionen der EU und der USA werden von Mugabe für die Misere im Land verantwortlich gemacht und als Waffe gegen die vormalige Opposition genutzt. Die EU könnte einen Fahrplan zur schrittweisen Aufhebung der Sanktionen bei politischen Fortschritten aufstellen.

Schlagwörter: *Simbabwe, Sanktionen, Verfassungsreform, SADC*

Wirtschaftliche Fortschritte

Unter dem Druck von Simbabwes Nachbarn und der Regionalorganisation Southern African Development Community (SADC) einigten sich im September 2008 die langjährige Regierungspartei Zimbabwe African National Union-Patriotic Front (ZANU-PF) und die Oppositionsbewegung Movement for Democratic Change (MDC) auf eine gemeinsame Regierungsvereinbarung, das „Global Political Agreement“ (GPA): Robert Mugabe blieb Präsident und Morgan Tsvangirai, der Vorsitzende der MDC-T¹, übernahm den neugeschaffenen Posten des Ministerpräsidenten.

In der Folge hat die neue Einheitsregierung die Wirtschaft und das öffentliche Leben in Simbabwe so weit stabilisiert, dass sich der Alltag vieler Simbabweer normalisiert hat. Mit der Einführung des US-Dollars als Zahlungsmittel ging die millionenfache Inflation auf einen einstelligen Wert zurück; Geschäfte mit Waren für den alltäglichen Bedarf sowie Schulen und Krankenhäuser öffneten wieder. Finanzminister Tendai Biti (MDC-T) prognostiziert für 2011 ein Wirtschaftswachstum von 9,3 Prozent. Dies setzt den Trend der vergangenen Jahre fort: 2010 wuchs die Wirtschaft um 8,1 und 2009 um 5,7 Prozent (The 2011 Mid-Year Fiscal Policy Review, 26.7.2011). Repräsentative Umfragen aus dem Jahr 2010 zeigen, dass die Simbabweer – zumindest zu dieser Zeit – ihre Lage optimistischer als vor der Bildung der Einheitsregierung beurteilten (Afrobarometer Survey in Zimbabwe, Round 4/5, 2010): Über die Hälfte der Befragten nahm eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage und der eigenen Lebensbedingungen wahr.

Dennoch sind die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen noch immer katastrophal. Der Human-Development Index (HDI) zur Messung des Lebensstandards platziert Simbabwe auf Rang 173 von 187 Staaten. Die Vereinten Nationen schätzen, dass im Jahr 2012 mindestens jeder zehnte Simbabweer auf internationale Nahrungsmittelhilfe angewiesen sein wird; mehrere Cholera-Epidemien haben bereits tausende Simbabweer das Leben gekostet.

¹ Im Jahr 2005 spaltete sich die 1999 gegründete Oppositionsbewegung Movement for Democratic Change (MDC) in die größere MDC-T (Vorsitzender bis heute: Morgan Tsvangirai) und die kleinere MDC-M (damaliger Vorsitzender: Arthur Mutambara). Beide Gruppierungen sind an der Regierung beteiligt.

Weitgehender politischer Stillstand

Während die Einheitsregierung die wirtschaftliche Krise – die dramatische Inflation, massive Neuverschuldung und Versorgungsengpässe – zumindest stoppen konnte, sind die politischen Reformen kaum vorangekommen. Mugabe kann noch immer auf die Loyalität großer Teile der Bevölkerung zählen und hält sich durch Kooptation wichtiger Persönlichkeiten, vor allem aber durch Repression (Merkel und Gerschewski 2011) an der Macht. Er zehrt bis heute von seinem Nimbus als Held des Befreiungskampfs, der Simbabwe im Jahr 1980 von der weißen Minderheits Herrschaft befreite und in die Unabhängigkeit führte. Geschickt versteht er es, seine Partei ZANU-PF mit dem Staat gleichzusetzen und die beiden MDC-Gruppierungen als Vertreter westlicher Interessen zu brandmarken. Die Möglichkeit, Freunde und Gegner durch Posten oder andere Wohltaten zu belohnen, ist durch die selbstverursachte Wirtschaftskrise stark zurückgegangen, zudem kontrolliert die vormalige Opposition durch Finanzminister Biti heute weitgehend die Finanz- und Wirtschaftspolitik Simbabwes. Jedoch bieten die kaum kontrollierten Einnahmen aus dem Diamantenabbau in den Marange-Feldern offensichtlich neue Möglichkeiten, die politische Elite mit Pfründen zu versorgen. Zwar können heute in Simbabwe Menschenrechte und Meinungsfreiheit – auch öffentlich – eingefordert werden, der staatliche Schutz ist jedoch begrenzt. Ein Minister der MDC-T, der 2011 selbst für kurze Zeit inhaftiert war, stellt fest: „Es gibt die Freiheit, die eigene Meinung zu äußern, aber keine Freiheit mehr nach Äußerung der eigenen Meinung“ (Interview, 1.12.2011). Kritische Stimmen müssen noch immer Repressionen durch die Sicherheitskräfte fürchten. Vor allem in ländlichen Gebieten nehmen gewaltsame Übergriffe von Unterstützern von ZANU-PF und staatlichen Stellen gegen Anhänger der beiden MDC-Gruppierungen zu.

Die „Regierung der Nationalen Einheit“ hat wesentliche der im GPA vereinbarten politischen Ziele verfehlt, ist tief gespalten und von gegenseitigem Misstrauen geprägt. Die Blockade der Regierung verschleppt die Umsetzung des im September 2008 unterzeichneten GPA – entlang des Fahrplans sollte innerhalb von zwei Jahren ein demokratisches System in Simbabwe etabliert werden. Der Prozess beinhaltet vor allem:

- die Ausarbeitung einer neuen Verfassung,
- ein Referendum zur Annahme der Verfassung,
- Reformen der Wahl- und Mediengesetze und des Sicherheitsapparats sowie schließlich
- die Durchführung freier und fairer Wahlen.

Tabelle 1: Wichtige Ereignisse seit Unterzeichnung des GPA

Datum	Ereignis
15.9.2008	Unterzeichnung des Global Political Agreement (GPA) zur Bildung einer Einheitsregierung
11.2.2009	Morgan Tsvangirai wird als Ministerpräsident vereidigt
13.2.2009	Formierung der „Regierung der Nationalen Einheit“ (Government of National Unity) und Gründung einer Medienkommission
19.3.2009	Short Term Emergency Recovery Programme (STERP) wird aufgelegt; internationale Gemeinschaft sagt Unterstützung zu, will aber weitere Schritte beobachten
1.-4.2009	Einführung des Multi-Währungssystems, Zimbabwe Dollar wird als Zahlungsmittel durch US-Dollar ersetzt
8.4.2009	Berufung des Constitution Select Committee (COPAC) zur Reform der Verfassung
Juni 2010	Nach sieben Jahren Dominanz des regimetreuen <i>Herald</i> erscheinen vier private Tageszeitungen
31.3.2011	Das Organ on Politics, Defence and Security Cooperation der Southern African Development Community (SADC) kritisiert zum ersten Mal öffentlich mangelnden Reformwillen Mugabes („Livingstone Communiqué“)
11./12.6.2011	SADC-Regierungschefs fordern auf außerordentlichem Gipfel in Sandton/Südafrika Mugabe auf, von der Forderung, Wahlen noch im Jahr 2011 abzuhalten, abzurücken
16.8.2011	Mysteriöser Tod von General Solomon Mujuru, Ehemann von Vizepräsidentin Joice Mujuru und einflussreicher Vertreter des gemäßigten Flügels von ZANU-PF. Anschließende Welle von WikiLeaks-Veröffentlichungen zeigt Zerrissenheit der Regierungspartei
6.-10.12.2011	ZANU-PF-Parteitag bestätigt Mugabe als Spitzenkandidaten für kommende Wahl

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Aufteilung der Ministerien sollte die Dominanz der seit der Unabhängigkeit 1980 regierenden ZANU-PF brechen. Das eigentliche Machtzentrum jedoch befindet sich noch immer fest in der Hand der Partei. Diese kontrolliert 15 Ministerien, die für Sicherheitskräfte, Geheimdienste, Armee, Strafjustiz, Außenbeziehungen, Medien, Bergbau und Landfragen zuständig sind. Die beiden MDC-Fraktionen leiten insgesamt 16 Ministerien, die – mit dem Finanzministerium an der Spitze – hauptsächlich die Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik abdecken. Lediglich das Innenministerium wird durch zwei formal gleich gestellte Minister von ZANU-PF und MDC-T geleitet. Jedoch folgt der Polizeiapparat offensichtlich allein ZANU-PF-Minister Mohadi; einzelne Beobachter empfehlen deswegen den Rücktritt von MDC-Ministerin Theresa Makone (Interview, 1.12.2011).

Um die Umsetzung des GPA sicherzustellen, wurde im Januar 2009 eigens eine Kommission einberufen. Das Joint Monitoring and Implementation Committee (JOMIC), bestehend aus Mitgliedern aller drei Parteien, hat jedoch aufgrund fehlender personeller Ressourcen und Kompetenzen seine Aufgabe nie effektiv ausgefüllt. Abgesehen von den mangelnden politischen und konstitutionellen Voraussetzungen fehlen Simbabwe im Augenblick die finanziellen Mittel und Institutionen, wie eine neutrale

Wahlkommission, um im Jahr 2012 freie und faire Wahlen abhalten zu können. Das Zimbabwe Election Support Network (ZESN) stellte zudem fest, dass im Wahlregister zahlreiche nicht existente oder verstorbene Wähler verzeichnet sind sowie umgekehrt viele tatsächlich Wahlberechtigte fehlen (*Zimbabwe Independent*, 19.-25.8.2011).

Stockende Verfassungsreform

Ungeachtet der Vorgaben im GPA, das eine neue Verfassung als zwingende Voraussetzung für Neuwahlen festsetzt, fordert Präsident Mugabe Wahlen schon in den ersten Monaten des Jahres 2012. Doch für die MDC und Simbabwes Nachbarn gilt: ohne neue Verfassung keine Wahlen.

Zur Ausarbeitung und Abstimmung der neuen Verfassung setzte die Regierung im April 2009 das Constitution Select Committee (COPAC)² ein. Es setzt sich aus 25 Parlamentsmitgliedern aller drei Parteien zusammen und entspricht nach der Klassifizierung von Verfassungskommissionen dem politischen Typ (Stroh und von Soest 2011). Insgesamt müssen 17 Themen-

² Der offizielle Name ist Select Committee of Parliament on the New Constitution.

schwerpunkte bearbeitet und anschließend der simbabwischen Bevölkerung und dem Parlament zur Abstimmung vorgelegt werden. Am brisantesten ist die Reform des Sicherheitsapparats – aufgrund der Einmischung von Polizei, Militär und Geheimdiensten in die politischen Auseinandersetzungen eine zentrale Forderung der MDC. Noch immer sitzen die Sicherheitschefs im mächtigen Joint Operations Command zusammen, das längst aufgelöst sein sollte. Die zweite entscheidende Frage ist, welche Regelungen die Verfassung zu den äußerst umstrittenen Landfragen trifft.

Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Parteien sowie mangelnde personelle Ausstattung und finanzielle Mittel verzögern die Arbeit des COPAC. Zudem kritisieren Beobachter in Simbabwe, die Kommission bestehe nur aus Berufspolitikern und nicht aus unabhängigen Fachleuten und besitze damit keine Legitimität. Im November 2011 legte Douglas Mwonozora, von der MDC-T entsandter Ko-Vorsitzender, einen neuen Fahrplan vor: Bis zum 30. Januar 2012 soll nun ein Verfassungsentwurf vorgestellt und diskutiert werden; Ende Mai sollen die Simbabweerinnen und Simbabweer dann in einem Referendum über die neue Verfassung abstimmen (*Zimbabwe Independent*, 3.11.2011). Solche Verlautbarungen besitzen jedoch nur geringe Verbindlichkeit und werden in Simbabwe selbst zurückhaltend aufgenommen, da aufgrund des schleppenden Fortschritts die Daten von den Akteuren stetig angepasst werden. Der gesamte verfassungsgebende Prozess hat den ursprünglichen Zeitplan von eineinhalb Jahren schon fast um das Doppelte überschritten. Angesichts der fortgesetzten Auseinandersetzungen um die Reform des Sicherheitssektors und die Regelung der Landfragen verwundert es, dass selbst führende Mitglieder der MDC einen abschließenden Verfassungsentwurf bis Ende Januar 2012 in Aussicht stellen.

Da ein Referendum selbst nach diesem ambitionierten Zeitplan erst für Ende Mai 2012 vorgesehen ist, könnten Wahlen im Falle einer positiven Abstimmung frühestens in der zweiten Jahreshälfte 2012 stattfinden. Dies muss als Rückschlag für Mugabe und seine Partei gewertet werden, die schon lange auf möglichst frühe Wahlen drängen, um die erzwungene Einheitsregierung mit der verhassten Opposition zu beenden. Erst im Dezember 2011 bezeichnete er auf dem ZANU-PF-Parteitag die gemeinsame Regierung als ein „Monster“, das „beerdigt“ werden müsse.

Ungeklärte Nachfolge

Im personalisiertem politischen System Simbabwes ist die Stabilität des ganzen Landes eng mit dem Gesundheitszustand des mittlerweile 87-jährigen Mugabe verknüpft. Aufgrund seines hohen Alters kann er seine Amtsgeschäfte offensichtlich nicht mehr mit voller Aufmerksamkeit ausüben. Außerdem soll Mugabe an Krebs leiden. In den vergangenen Jahren hielt er sich mehrfach für längere Zeit zu medizinischen Behandlungen in Singapur und Malaysia auf, offiziell wegen eines Augenleidens und anderer Erkrankungen.

Der Gesundheitszustand eines Präsidenten wäre für sich noch kein Sicherheitsrisiko; problematisch ist jedoch, dass die Regierungspartei ZANU-PF beziehungsweise Mugabe selbst keine klare Nachfolgeregelung getroffen haben. Einzelne Gruppierungen in der Partei sind rein personenbezogen und instabil. Somit droht ein Machtvakuum oder die Machtübernahme des Militärs, sollte Mugabe sterben oder amtsunfähig werden. Laut Verfassung würde in diesem Fall für 90 Tage der Vizepräsident oder die Vizepräsidentin das Amt ausfüllen, bevor es Neuwahlen gibt. Die entscheidenden Verfassungsregelungen sind jedoch widersprüchlich (ICG 2011: 3).

Gegenwärtig sind John Nkomo und Joice Mujuru die Vizepräsidenten. Mujuru gilt als eine der Favoriten für die Nachfolge Mugabes. Ihre tatsächliche politische Einstellung ist schwer einzuschätzen, da die Führungsmitglieder der ZANU-PF öffentlich kaum von der offiziellen Parteilinie abweichen. Jedoch gilt sie den meisten Beobachtern als moderate Vertreterin ihrer Partei. Sie baute ihre politische Karriere auf dem Einfluss ihres Ehemanns, General Solomon Mujuru, auf. Als einer der prominentesten Unabhängigkeitskämpfer Simbabwes, ehemaliger Armeechef und respektiertes Mitglied des Politbüros verfügte er über eine zentrale Position in der ZANU-PF. Der jüngste Parteitag deutete darauf hin, dass sein mysteriöser Tod im August 2011 die Machtbalance innerhalb der Partei zugunsten der „Sekurokraten“ verschoben und Joice Mujurus Lager geschwächt hat.

Verteidigungsminister Emmerson Mnangagwa wiederum gilt als starker Mann der Hardliner. Sein tatsächlicher Stellenwert in der Partei ist aber schwer zu beurteilen: Auf dem ZANU-PF-Kongress im Dezember 2009 erlitt er eine herbe Niederlage, als er versuchte, die Wahl von Joice Mujuru als Vizepräsidentin zu verhindern. Zudem scheint Mnangagwa auch unter den Sekurokraten aus Polizei, Militär und Geheimdiensten keineswegs unangefochten. Innerhalb der Streitkräfte gibt es anscheinend Auseinan-

dersetzungen zwischen professionellen, möglichst politisch neutralen, und ZANU-PF-treuen Militärs (Meißner 2011).

Einig sind sich die Vertreter der Sicherheitskräfte – zumindest nach außen – in der Ablehnung der MDC: Brigadegeneral Douglas Nyikayaramba hatte Ministerpräsident Tsvangirai als nationale "Sicherheitsbedrohung" bezeichnet und verkündet, dass das Militär niemanden als Präsidenten anerkennen würde, der nicht am Unabhängigkeitskampf teilgenommen hat. Dies muss als eindeutige Drohung gesehen werden, dass die Armee auf die Regierungsübernahme durch Tsvangirai mit einem Putsch reagieren würde.

Noch immer wirkt die ZANU-PF von außen relativ geschlossen. Die Hülle der Einigkeit brach jedoch im September 2011 auf, als WikiLeaks vertrauliche Berichte der amerikanischen Botschaft in Harare über Unterredungen mit hohen ZANU-PF-Politikern veröffentlichte. Bereits vor 2008 hatten demnach hohe ZANU-PF-Politiker, die eigentlich zu Mugabes Gefolgsleuten zählen, erklärt, dass es Zeit für Mugabe sei abzutreten. Darunter waren offensichtlich auch Verteidigungsminister Mnangagwa, Vizepräsidentin Joice Mujuru und der einflussreiche Mugabe-Berater Jonathan Moyo. Zudem wurde über die Gründung einer eigenen Partei spekuliert. Prominente Parteivertreter denken folglich intern über Post-Mugabe-Szenarien nach.

Es bleibt jedoch völlig offen, wer dem *Big Man* Mugabe nachfolgen könnte und wie sich die Kräfteverhältnisse in Simbabwes Regierungspartei entwickeln werden. Mangels Alternativen wurde Mugabe auf dem Parteitag in Bulawayo erneut auf den Schild gehoben. Allerdings kann hier eine Fehlkalulation vorliegen: Mugabe mag zwar noch immer von seinem Nimbus als Befreiungskämpfer zehren, doch sind heute über 60 Prozent der Simbabwer erst nach der Unabhängigkeit 1980 geboren. Sie interessieren sich weniger für die Verdienste der alten Garde als für ihre gegenwärtige wirtschaftliche und soziale Lage. Die antiimperiale Rhetorik Mugabes verfängt bei ihnen vermutlich kaum mehr. Mugabe wäre damit ein schwächeres Zugpferd für die Wahlen als gedacht.

Gemischte Signale der SADC

Die Regionalorganisation SADC und Simbabwes Nachbarn zwangen als treibende Kräfte MDC und ZANU-PF in eine Einheitsregierung. Anders als erhofft ist Simbabwe damit aber keineswegs von der

regionalen Agenda verschwunden, sondern stetiges Krisenthema geblieben. Deutlich zeichnet sich ein Wandel im Umgang mit der Krise im Nachbarland ab: Bisher gab es nur vereinzelte Stimmen, zum Beispiel von Präsident Ian Khama aus Botswana und dem damaligen Präsidenten Sambias, Levy Mwanawasa, die Mugabes Regierung bereits 2008 öffentlich kritisierten. Diese Zurückhaltung ist nunmehr deutlich vernehmbarer Ungeduld der Nachbarn gewichen. Die fortgesetzte Blockade der Einheitsregierung Simbabwes verdrängt andere wichtige regionale Themen von der Tagesordnung. Außerdem hat die Krise direkte Auswirkungen auf die Nachbarländer: Schätzungsweise vier Millionen Simbabwer haben ihr Heimatland verlassen, größtenteils in Richtung Südafrika.

Am 31. März 2011 kritisierte das SADC Organ on Politics, Defence and Security Cooperation erstmals umfassend die Blockadehaltung der ZANU-PF und forderte deutliche Fortschritte bei der Implementierung des GPA. Als konkrete Schritte nannte das Livingstone Communiqué die Erstellung der Verfassung, die Reform des Sicherheitssektors sowie die sofortige Beendigung aufflammender politischer Gewalt (SADC Communiqué, 31.3.2011). Auf den Gipfeltreffen in Sandton/Südafrika (Juni 2011) und in Angola (August 2011) bestätigten die SADC-Regierungschefs diese Haltung. Selbst die traditionellen Fürsprecher Mugabes, Angola und Namibia, halten sich mit öffentlicher Unterstützung zurück.

Südafrikas Staatschef Jacob Zuma nimmt als SADC-Vermittler in der Simbabwe-Krise eine zentrale Rolle ein. Er hat mit der von seinem Vorgänger Mbeki verfolgten „stillen Diplomatie“ zur Lösung des Konflikts gebrochen, äußert deutliche Kritik am Kollegen und schickt regelmäßig ein dreiköpfiges Vermittlerteam, das von seiner außenpolitischen Beraterin Lindiwe Zulu geführt wird, in Simbabwes Hauptstadt Harare. Zulu wurde vom Propagandachef der ZANU-PF, Jonathan Moyo, denn auch bereits als „Feind“ der Partei bezeichnet. Wiederholt griff Mugabe auch Präsident Zuma an und kritisierte seine mangelnde Kompetenz und fehlende Neutralität.

Die SADC-Regierungschefs bestätigten jedoch Zuma als Vermittler. Zudem sollte ein zusätzliches Team entsandt werden, dass das Joint Monitoring and Implementation Committee (JOMIC) in Simbabwe bei der Implementierung des GPA unterstützen soll (SADC Communiqué, 18.8.2011). Den Worten sind jedoch keine Taten gefolgt, bislang wurden keine SADC-Berater für das JOMIC abgestellt. Überraschend offerierte hingegen der Generalsekretär von Südafrikas Regierungspartei ANC, Gwede Mantashe, Wahlhilfe für Mugabes Partei: „Wir sind be-

reit zu helfen: mit Wahlslogans und -strategien, die [Euch] den Sieg sichern“, erklärte er in seiner Rede auf dem Parteitag (SABC, 11.12.2011). Das Engagement der Nachbarn in Simbabwe Krisen wirkt noch immer halbherzig.

Unwirksame Sanktionen

Die internationale Gemeinschaft hat nur eingeschränkte Möglichkeiten, auf die Politik in Simbabwe einzuwirken. Zielgerichtete Sanktionen haben bislang nicht zu einer Verhaltensänderung von Präsident Mugabe und seiner ZANU-PF geführt, im Gegenteil. Seit 2003 (USA) und 2004 (EU) halten die Vereinigten Staaten und die EU Konten von bis zu 230 Führungsmitgliedern der Partei gesperrt und verhindern ihnen die Einreise. Mit einigen staatlichen, von ZANU-PF-Gefolgsleuten kontrollierten Unternehmen ist geschäftlicher Austausch untersagt. Waffenexporte waren schon zuvor verboten worden.

Zumindest implizit umfassen diese Sanktionen jedoch auch die Tatsache, dass westliche Geber sowie Weltbank und IWF dem hochverschuldeten Land keine direkten Entwicklungsgelder mehr zahlen. Die internationale Gemeinschaft leistet lediglich humanitäre Hilfe, um die simbabwische Bevölkerung zu unterstützen. Für das Jahr 2011 sind insgesamt 154,3 Mio. EUR Unterstützung zugesagt worden, davon der weitaus größte Teil für Nahrungsmittel. Ungefähr 26 Prozent der Summe kommen von den USA, 13 Prozent von der Europäischen Kommission und drei Prozent von Deutschland. Schließlich wurde ein Multi Donor Trust Fund eingerichtet, der seit März 2011 von der Afrikanischen Entwicklungsbank geführt wird; bis Ende August 2011 wurden nach Angaben der Entwicklungsbank ungefähr 45 Mio. EUR für den „Zim-Fund“ freigegeben. Mit den Mitteln soll vor allem die Wasser- und Energieversorgung verbessert werden (Afrikanische Entwicklungsbank 2011).

Der beschränkte Umfang der zielgerichteten Sanktionen gegen Führungsmitglieder von ZANU-PF und einige staatliche Unternehmen steht in krassem Widerspruch zu ihrer symbolischen Bedeutung vor Ort. Mugabe macht sie in fast jedem seiner öffentlichen Auftritte für den massiven wirtschaftlichen Abschwung im Land verantwortlich und bezeichnet sie als Instrumente des Imperialismus, hinter denen die ehemalige Kolonialmacht Großbritannien stecke. Völlig im Gegensatz zur intendierten Wirkung nutzt er damit die Sanktionen als Ressource zum Machterhalt. Zudem ist die faktische Wirkung der Beschrän-

kungen begrenzt – die sanktionierten ZANU-PF-Mitglieder können problemlos in Länder wie Südafrika, Singapur oder China ausweichen.

Für die Tatsache, dass offiziell keine Entwicklungshilfe geleistet wird und die zielgerichteten Sanktionen jährlich verlängert werden, macht Präsident Mugabe Ministerpräsident Tsvangirai verantwortlich. Er bezichtigt ihn, eine wesentliche Vereinbarung des GPA nicht umzusetzen: die Aufhebung der Sanktionen zu erwirken.

Unklare Aussichten für Demokratie

Simbabwe steht vor der Entscheidung, ob das autoritäre System durch eine demokratische Transition überwunden wird oder nicht. Weder die langjährige Regierungspartei noch die vormalige Opposition sind im Augenblick stark genug sich durchzusetzen. Die von Präsident Mugabe geführte ZANU-PF ist noch immer eine entscheidende politische Kraft.

Vordergründig hat die langjährige Regierungspartei, die sich bis heute als Befreiungsbewegung versteht, auf ihrem Parteitag ein klares Zeichen gesetzt: Weiter mit Mugabe. Mit ihm will die Partei schnellstmöglich in eine Wahl ziehen, um die Einheitsregierung mit der MDC zu beenden. Trotz der abnehmenden Begeisterung für Ministerpräsident Tsvangirai und seine Partei erscheint es jedoch unmöglich, dass die ZANU-PF in freien und fairen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen gewinnt. Im Augenblick ist die Stabilität des Landes vor allem von Mugabes Gesundheitszustand abhängig. Eine Machtübernahme durch das Militär erscheint allerdings, auch im Moment einer Krise, eher unwahrscheinlich: Offensichtlich gibt es auch innerhalb des Militärs verschiedene Gruppierungen. Wahrscheinlich würde Vizepräsidentin Mujuru für eine Übergangsphase die Macht übernehmen und dann einen Parteikongress einberufen.

Die vorherrschende Taktik der ZANU-PF – einerseits den Schein der Kompromissbereitschaft wahren, andererseits signifikante demokratische Reformen blockieren – resultiert auch aus der Angst führender Parteimitglieder. Die alte Garde hat viel zu verlieren: Werden begangene Verbrechen und Menschenrechtsverletzungen nach einer politischen Transition verfolgt? Was passiert mit dem teilweise unter dubiosen Umständen erworbenen Besitz? Vor diesem Hintergrund sind die Anreize, sich mit allen Mitteln an der Macht zu halten, hoch. Wie in anderen Transitionsländern wird es auch in Simbabwe zu schmerzhaften Abwägungen kommen müssen.

Die Arbeit des nach der Bildung der Einheitsregierung eingerichteten und mit unklarem Mandat ausgestatteten Organ for National Healing, Reconciliation and Integration sowie der nur auf dem Papier existierenden Human Rights Commission allein wird nicht genügen. Vielmehr stehen – wie in Südafrika zum Ende der Apartheid – Fragen nach einer Amnestie für bestimmte Verbrechen an. Entsprechende Garantien könnten die Blockadehaltung und Verzögerungstaktik zumindest einiger Führungsmitglieder der ZANU-PF lockern. Abseits der grundlegenden Reform des Sicherheitssektors und der Klärung von Landfragen wird aber eine beschränkte Amnestie in Simbabwe erstaunlicherweise wenig diskutiert. Ein Minister der MDC deutete lediglich an, dass es vereinzelte Verhandlungen gebe (Interview, 1.12.2011; s. auch ICG 2011: 13), weigerte sich aber, weiter ins Detail zu gehen.

Die Nachbarn und die Regionalorganisation halten einen Schlüssel für die Lösung der Krise in Simbabwe in der Hand. Die Tatsache, dass die SADC die von Mugabe schon für 2011 vehement geforderten Wahlen verhinderte, zeigt deren möglichen Einfluss. Mugabe kann eine einheitliche Front der Nachbarn nicht einfach als imperialistisch brandmarken und ignorieren. Die SADC ist deswegen als einflussreicher Akteur gefragt, nachdem der öffentliche Druck bereits stärker geworden ist. Vermittler Zuma und sein Verhandlungsteam können dafür sorgen, dass die Verpflichtungen aus dem GPA, und hier vor allem die Verfassungsreform, umgesetzt werden. Ein erster Schritt wäre, die vorgesehenen SADC-Berater an das JOMIC abzuordnen.

Angesichts ihrer geringen Wirkungen könnten westliche Regierungen ihre Beschränkungen stufenweise zurücknehmen. Das Ende der Sanktionen würde so nicht de facto vom Abtreten oder Ableben Mugabes abhängig gemacht, sondern von einem Fahrplan, der das abgestufte Aussetzen der Sanktionen und die Erhöhung der Unterstützung bei der Erfüllung bestimmter Reformschritte, zum Beispiel der Verabschiedung einer neuen Verfassung, vorsieht. Dies wäre ohne große Kosten möglich, würde Mugabe Propagandamöglichkeiten nehmen und neue Reformanreize schaffen. Dieser Vorschlag wird offensichtlich bereits in zahlreichen europäischen Hauptstädten unterstützt.

Insgesamt sind die Einflussmöglichkeiten europäischer Staaten, auch Deutschlands, beschränkt. Es bleiben vor allem drei Möglichkeiten:

1. Die Nachbarländer der SADC zu ermutigen, den Druck auf die politischen Akteure in Simbabwe weiter aufrechtzuerhalten,

2. weitere humanitäre Hilfe zu leisten und zunehmende Unterstützung bei demokratischen Fortschritten in Aussicht zu stellen und
3. nichtstaatliche Organisationen und demokratische Institutionen zu fördern.

Die Reise der SADC-Parlamentariergruppe des Bundestages im April 2011 nach Simbabwe geht in diese Richtung. Eine fortgesetzte Unterstützung der simbabwischen Parlamentarier – möglich wäre ein weiterer Austausch oder eine regelrechte Partnerschaft des Bundestages mit dem simbabwischen Parlament – könnte, wenn auch in bescheidenem Maße, die Legislative stützen.

Literatur

Agreement between the Zimbabwe African National Union-Patriotic Front (ZANU-PF) and the two Movement for Democratic Change (MDC) formations, on Resolving the Challenges Facing Zimbabwe, Harare, 15. September 2008, online: <www.info.gov.za/issues/zimbabwe/zimbabwe_global_agreement_20080915.pdf> (10. Januar 2012).

ICG (International Crisis Group) (2011), *Resistance and Denial: Zimbabwe's Stalled Reform Agenda*, Africa Briefing, 82, 16. November.

Meißner, Kathrin (2011), *Indigenisierung der Wirtschaft – Mugabes Rezept für den Machterhalt*, Perspektive FES Simbabwe, November 2011.

Merkel, Wolfgang, und Johannes Gerschewski (2011), *Autokratien am Scheideweg. Ein Modell zur Erforschung diktatorischer Regime*, Wissenschaftszentrum Berlin, WZB-Mitteilungen, 133, 21-24.

Ministry of Finance Zimbabwe, *The 2011 Mid-Year Fiscal Policy Review: Riding the Storm: Economics in the Time of Challenges*, 26. Juli 2011, online: <www.zimtreasury.org/downloads/Mid-Year-Fiscal-Policy-Review.pdf> (10. Januar 2012).

SADC (2011), *Communiqué, Summit of the Organ Troika on Politics, Defence and Security Cooperation*, 31. März, Livingstone, Sambia.

SADC (2011), *Communiqué of the 31st SADC Heads of State and Government Summit*, 18. August, Luanda, Angola.

Stroh, Alexander, und Christian von Soest (2011), *Den Machterhalt im Blick: Verfassungsreformen in Subsahara-Afrika*, GIGA Focus Afrika, 4, online: <www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_afrika_1104.pdf> (10. Januar 2012).

■ Die Autoren

Dr. Christian von Soest ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Studien und Mitarbeiter des GIGA Berlin-Büros. Er ist Leiter des überregionalen GIGA Forschungsteams 4 „Pariastaaten und Sanktionen“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“.

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

Maxi Domke, M.A., Absolventin der Kommunikations- und Politikwissenschaft an der Universität Hamburg, arbeitet seit 2011 als Projektleiterin bei einer simbabwischen Nichtregierungsorganisation im Bereich Bildungsförderung und Reintegration von Waisen.

E-Mail: <maxidomke@gmail.com>

Die Autoren danken Olga Herzog für wertvolle Hilfe bei der Recherche.

■ GIGA-Forschung zum Thema

Das GIGA Forschungsteam „Pariastaaten und Sanktionen“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“ untersucht unter anderem die Einflüsse von Sanktionen auf die Stabilität von autoritären Regimen. Matthias Basedau und Christian von Soest führen dazu das Projekt „Wirkungslose Sanktionen? Internationale Sanktionen und die Persistenz autokratischer Regime“ durch. Das durch die Fritz Thyssen Stiftung geförderte interregional vergleichende Projekt hat am 1. Dezember 2011 begonnen.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Basedau, Matthias, Clara Portela und Christian von Soest (2010), *Peitsche statt Zuckerbrot: Sind Sanktionen wirkungslos?*, GIGA Focus Global, 11, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Bünthe, Marco (2010), *Wahlen in Myanmar: Die Konsolidierung autoritärer Herrschaft*, GIGA Focus Asien, 10, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.

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>.

Stübiger, Steffen (2007), *Wirkungsloser Druck: „Pariastaat“ Simbabwe zwischen westlichen Sanktionen und regionaler Solidarität*, GIGA Focus Afrika, 5, 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