

Fallstricke und Chancen in Simbabwe

Entwickelt sich eine neue Dynamik zur Lösung des politischen Konflikts?

Kerstin Petretto

Am 18. September 2007 einigten sich Vertreter der simbabwischen Regierungspartei ZANU-PF und der Oppositionspartei MDC im südafrikanischen Pretoria darauf, im Parlament in Harare eine umstrittene 18. Verfassungsnovelle zu verabschieden. Die Opposition ist damit von ihrer Maximalforderung, der Ausarbeitung einer neuen Verfassung, einstweilen abgerückt und hat einer Politik der kleinen Schritte zugestimmt, um dem Land nach und nach aus der Krise zu verhelfen. Der Erfolg dieser neuen Taktik hängt davon ab, ob die Regierung ihrerseits nun auf die Opposition zugeht und deren Hauptforderungen, unter anderem die Rücknahme der restriktiven Gesetze zur öffentlichen Sicherheit und zur Einschränkung der Medienfreiheit, erfüllt.

Seit nunmehr zehn Jahren befindet sich Simbabwe wirtschaftlich und politisch im freien Fall. Der ehemalige Musterstaat im Süden Afrikas mit solide ausgebauter Infrastruktur, einer florierenden Landwirtschaft, diversifiziertem, wenn auch international kaum wettbewerbsfähigem Industriesektor und einem der besten afrikanischen Gesundheits- und Bildungswesen wurde in den vergangenen Jahren durch eine verfehlte Wirtschaftspolitik, gewaltsame Farmenteignungen, Korruption und Vetternwirtschaft kontinuierlich zugrunde gerichtet.

Die Inflationsrate beträgt über 7000 Prozent, die Arbeitslosenrate 80 Prozent, der Landwirtschafts- und Industriesektor liegen weitgehend brach. Grundnahrungsmittel und Benzin müssen überwiegend zu über-
teuerten Preisen auf dem Schwarzmarkt gekauft werden, seit die Regierung im Juni

2007 eine Preissenkung um 50 Prozent angeordnet hat. Obwohl ihnen dafür Verhaftung drohte, räumten viele Händler daraufhin die Regale, Manufakturen stellten die Produktion ein. Über drei der einst 12 Millionen Einwohner Simbabwes sind laut UNHCR mittlerweile außer Landes geflohen, nach Schätzungen der International Crisis Group kommen täglich 3000 hinzu.

Die Regierung des ehemaligen Befreiungskämpfers Robert Mugabe hat den Staatsapparat Simbabwe zu einem autoritären Herrschaftssystem umgebaut. Zivilgesellschaft und Opposition sind zwar immer noch aktiv, angesichts der massiven Repression und der Beschränkungen der Meinungs-, Medien- und Versammlungsfreiheit aber bereits erheblich geschwächt. Dass sich die Oppositionspartei Movement for Democratic Change (MDC) im Oktober

2005 in zwei Fraktionen gespalten hat, vermindert zusätzlich ihre Wirkungskraft. In den letzten Wochen häufen sich allerdings die Anzeichen, dass ein Weg aus der Krise gefunden werden könnte.

Window of Opportunity durch SADC-Initiative?

Nach gewaltsamen Zusammenstößen zwischen oppositionellen Demonstranten und Sicherheitskräften in Harare im März dieses Jahres startete die Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas (SADC) eine Vermittlungsinitiative: Die Partnerstaaten der Organisation ernannten den südafrikanischen Präsidenten Thabo Mbeki zum Sonderbeauftragten mit dem Ziel, die Regierungs- und die Oppositionspartei in Simbabwe zu einem Dialog zu bewegen. Nach mehreren erfolglos anberaumten bzw. unergiebigem Treffen konnte am 18. September ein erster Fortschritt vermeldet werden. Die Oppositionspartei MDC rückte von ihrer Forderung, noch vor den anstehenden Wahlen eine neue Verfassung zu verabschieden, ab und stimmte einer Verfassungsnovelle zu, die mittlerweile beide Kammern des Parlaments passiert hat. Ihr zufolge wird die Amtszeit des Präsidenten von sechs auf fünf Jahre reduziert, wodurch – voraussichtlich im März nächsten Jahres – die Präsidenten-, Parlaments- und Lokalwahlen gleichzeitig stattfinden können. Darüber hinaus wird durch eine Neugliederung der Wahlkreise die Zahl der Sitze im Parlament von 150 auf 210, im Senat von 66 auf 93 angehoben. Die Anzahl der vom Präsidenten direkt ernannten Abgeordneten reduziert sich von 30 auf 10. Dank dieses Präsidentenprivilegs hatte die ZANU-PF nach den Parlamentswahlen im Jahr 2000 ihre nur knappe Mehrheit von 5 Sitzen komfortabel ausbauen können. Bei vorzeitigem Ableben oder Rücktritt des Präsidenten sollen die beiden Parlamentskammern gemeinsam einen Übergangspräsidenten wählen. Des Weiteren wurde die Einrichtung einer simbabwischen Menschenrechtskommission vereinbart.

Die überraschende Einigung zwischen den beiden Parteien wurde von der Basis des MDC und der Zivilgesellschaft scharf kritisiert. Die Abkehr von der Forderung nach einer neuen, durch die Bevölkerung bestätigten Verfassung, so hieß es, sei ein Verrat am Kampf für ein demokratisches Simbabwe. Die Verhandlungen seien vollkommen intransparent abgelaufen, eine Abstimmung zwischen den Spitzen der MDC und der Basis habe nicht stattgefunden. Viele Oppositionelle sehen die Erweiterung der beiden Kammern angesichts der ökonomischen Krise nicht nur als unnötig an, sie fürchten auch, dass die Neueinteilung der Wahlkreise der Regierung die Chance zur Manipulation des Wahlausgangs bietet. Die neu eingeführte Möglichkeit der Wahl eines Übergangspräsidenten, die von Befürwortern des Abkommens als Ausstiegsoption für Mugabe interpretiert wird, lehnen sie ganz entschieden ab, da der Präsident auf diese Weise bei einer auch künftig wahrscheinlichen Mehrheit der ZANU-PF seinen eigenen Nachfolger bestimmen könne.

Geschickter Deal des MDC...

Die Führungen beider Fraktionen des MDC stehen trotz aller bisherigen Differenzen und der Kritik hinter dem Abkommen. Das erneute Ausbleiben öffentlicher Aufstände nach dem brutalen Vorgehen der Polizei im März hatte auch die Hardliner im MDC davon überzeugt, dass die Bevölkerung nicht zur Auflehnung gegen das Regime mobilisiert werden kann. Sie sahen sich daher zu Zugeständnissen gezwungen. Die Vorziehung der Parlamentswahlen um zwei Jahre, so ihr Argument, biete nun die Chance, einen friedlichen Regierungs- und Politikwechsel in die Wege zu leiten.

Die MDC-Führung hat mit ihrer Kompromissbereitschaft ihre Position im Verhandlungsprozess insbesondere gegenüber der SADC gestärkt. Unter deren Mitgliedern galt die Partei bis dato als unwilliger, kaum ernstzunehmender Gesprächspartner. Das Einverständnis mit der erneuten Verfassungsänderung hat dem MDC nun die

Türen geöffnet, um bei den Staatsführern der Region, die sich lange Zeit in Solidarität gegenüber dem Befreiungskämpfer Mugabe geübt haben, für ihre Anliegen zu werben.

Verschiedene Hinweise deuten ferner darauf hin, dass ZANU-PF und MDC eine Vereinbarung getroffen haben, die weit über das bisher Bekannte hinausgeht. Demnach sollen im Gegenzug für das Zugeständnis der Opposition zur Verfassungsänderung nun deren wesentliche Forderungen bis zu den Wahlen verhandelt werden. Erstens soll ein neues Wahlgesetz erarbeitet werden, das die Bildung der National Electoral Commission vom Präsidenten auf das Parlament überträgt. Zudem steht eine Aktualisierung des Wählerverzeichnisses zur Diskussion. Zu klären ist unter anderem die Frage, ob Simbabwe, die im Ausland leben, als wahlberechtigt anerkannt werden – eine Entscheidung von besonderer Bedeutung, da die meisten Exilanten der MDC nahe stehen dürften. Zweitens sollen restriktive Gesetze, wie zum Beispiel der Access to Information and Protection of Privacy Act (AIPPA), der Public Order and Security Act (POSA) und der Broadcasting Service Act (BSA) gelockert, wenn nicht gar ganz zurückgenommen werden. Sie schränken allesamt das Recht auf Meinungsäußerung sowie den Handlungsspielraum von Opposition und Medien erheblich ein. Drittens soll ein Dialog über die Wiederherstellung von Rechtssicherheit und einer demokratischen politischen Ordnung geführt werden.

... oder Falle der ZANU-PF?

Ob beide Seiten tatsächlich eine derart umfassende Vereinbarung getroffen haben, ist bislang allerdings noch nicht von offizieller Seite bestätigt worden. Zweifel erscheinen angebracht angesichts einer Reihe gebrochener Versprechungen der Regierung. Entgegen allen Beteuerungen, insbesondere seitens des südafrikanischen Präsidenten Mbeki, man stehe in den Gesprächen kurz vor einem Durchbruch, scheint die Regierung die Repressionen im Vorfeld der Wahlen bereits wieder zu verstärken. Ungeach-

tet der parallelen Verhandlungen wurden in den letzten Wochen mehrmals Demonstrationen gewaltsam niedergeschlagen, und einer Überarbeitung des Wählerverzeichnisses vor den Wahlen hat der zuständige Minister bereits eine Absage erteilt.

Nicht nur gibt es neue Meldungen von gewaltsamen Farmbesetzungen, es wird mittlerweile auch vom Aufbau privater Milizen durch Angehörige der ZANU-PF-Elite berichtet. Die erst kürzlich erfolgte Verabschiedung eines Gesetzes, das eine 51-prozentige Beteiligung indigener Simbabwe an ausländischen Unternehmen vorschreibt, dürfte den wirtschaftlichen Verfall beschleunigen. Der Verdacht liegt nahe, dass ZANU-PF das Einverständnis der MDC zur Vorziehung der Wahlen lediglich dazu nutzen will, um dem Präsidenten durch ein absehbares Wahlergebnis eine breitere Legitimationsbasis zu verschaffen, der dann international nicht die Anerkennung verweigert werden kann.

Externe Akteure: konträre Strategien mit ungewissem Ausgang

Bislang werden auf internationaler Ebene beim Umgang mit Simbabwe zwei gegensätzliche Strategien verfolgt. Auf der einen Seite stehen die Europäische Union und die USA, die eine harte Linie gegenüber dem Regime von Mugabe verfolgen. Sie wollen das Regime über gezielte Sanktionen, darunter Reisebeschränkungen, Einfrieren der Konten der politischen Führung und Reduzierung der Entwicklungs- und Finanzhilfen, zurück auf den Demokratisierungspfad zwingen.

Auf der anderen Seite stehen die afrikanischen Staaten, die bislang eine Strategie der stillen Diplomatie verfolgt haben. Nach außen bedeutete dies unbedingte Solidarität mit Mugabe, hinter verschlossenen Türen bemühte man sich um einen Dialog. Bisher verfehlten beide Strategien ihr Ziel. Mugabe macht sich die harsche Kritik der EU und der USA an seiner Regierung für Propagandazwecke zunutze, indem er die Sanktionen als Ursache für die wirtschaft-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

liche Misere seines Landes und als Ausdruck neokolonialen Gehabes anprangert. Dabei spielt ihm der zweischneidige Umgang des Westens mit Afrikas Regierungschefs in die Hände: Während beispielsweise die Teilnahme des sudanesischen Präsidenten al-Bashir am EU-Afrika-Gipfel in Lissabon im Dezember 2007 nicht in Frage gestellt wurde, drohen einige europäische Staatschefs mit einem Boykott des Gipfels, falls Mugabe eingeladen wird. Doch auch die öffentliche Zurschaustellung der Solidarität afrikanischer Staatsführer mit Mugabe bei gleichzeitigen verdeckten Vermittlungsbemühungen hat bislang zu keinen Fortschritten geführt. Im Gegenteil, aus jedem Gipfeltreffen der SADC und der AU ging Mugabe gestärkt hervor. Erst der entschiedene, wenngleich diskrete Druck von Seiten der SADC bei den beiden letzten Gipfeln soll Mugabe nun zum Einlenken bewogen haben.

Szenarien für die nahe Zukunft

Viele Beobachter setzen ihre Hoffnungen nun auf die Wahlen im kommenden Jahr. Diese werden aber, ähnlich wie die letzten, nur einen geringen Einfluss auf die weitere Entwicklung in Simbabwe haben. Die Folgen jahrelanger Repression und Beschneidung der Meinungs-, Medien- und Versammlungsfreiheit lassen sich nicht in wenigen Monaten beseitigen und werden sich auf das Wahlergebnis niederschlagen.

Vor diesem Hintergrund sollten die Wahl und ihr Ausgang zum jetzigen Zeitpunkt nicht als entscheidende Etappe auf dem Weg zur Demokratisierung des Landes betrachtet werden. Prioritär ist eine Fortführung des Dialogs zwischen ZANU-PF und MDC, dessen Erfolg allerdings davon abhängt, ob die Regierung ihre Zusagen gegenüber dem MDC wirklich erfüllt. Da die SADC-Staaten auch aufgrund der gemeinsamen Geschichte über den besten Zugang zu Mugabe und seiner Regierung verfügen, sollte ihre Initiative behutsam unterstützt werden. Die Ausgangsbedingungen für ein weiteres, intensives Engagement der SADC im Rah-

men der Vermittlungsinitiative sind derzeit günstig. Die in jüngster Zeit massiv ansteigende Zahl der Flüchtlinge und Migranten in die Anrainerstaaten hat den Druck auf deren Regierungen, die Krise zu lösen, enorm erhöht. Darüber hinaus hat insbesondere Südafrika im Hinblick auf die bevorstehende Fußballweltmeisterschaft ein akutes Interesse an der baldigen Stabilisierung des Nachbarstaats. Es besteht so die Chance, dass sich dank dieser Konstellation eine neue Dynamik entwickelt, die zu einer graduellen politischen Öffnung des Regimes führen könnte.

Auf diese Möglichkeit sollte sich die EU einstellen. Sie sollte sich auch bemühen, ihre bisherige Strategie mit der der SADC besser zu verzahnen. Dazu gehört einerseits, den von den Sanktionen ausgehenden Druck aufrechtzuerhalten, und andererseits, den politischen Dialog zu suchen, und zwar ohne großes Getöse, da gerade dieses dem *grand old man* Mugabe in der Vergangenheit nur in die Hände gespielt hat. Den moderaten Kräften innerhalb der ZANU-PF ist durchaus bewusst, dass die desaströse wirtschaftliche Lage zum großen Teil hausgemacht ist und wirtschaftliche wie auch politische Reformen nötig sind, wenn ein vollständiger Kollaps vermieden werden soll. Daher muss gerade ihnen signalisiert werden, dass Zugeständnisse nach dem Prinzip des *quid pro quo* erwidert werden. Eine Rücknahme der restriktiven Gesetze, die Opposition und Gesellschaft massiv an der Ausübung ihrer Aufgaben und Interessen hindern, ist die Basis für jedes Entgegenkommen. Eine vorläufige Suspendierung der Reisesanktionen könnte als Antwort darauf in Betracht gezogen werden. Wirtschaftliche Reformen und ein Ende der gewaltsamen Farm- und Unternehmensenteignungen sind die Bedingung für einen Dialog über ökonomische Fragen.

Ob die aktuellen Entwicklungen tatsächlich eine Änderung zum Positiven bringen werden, ist derzeit zwar noch nicht absehbar. Ein Ignorieren der Dynamiken in Simbabwe von Seiten der EU wäre allerdings fahrlässig.