



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Demokratie und Staat in Afrika. Analysiert an den
Fallbeispielen Ghana und Nigeria“

Verfasserin

Johanna Diecker, BA

Angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: Dr. Johann Wimmer

Dank gilt, wem Dank gebührt:

All jenen, die mich wissenschaftlich unterstützt haben,

all jenen, die mich seelisch-moralisch unterstützt haben,

all jenen die mich beim Korrektur lesen unterstützt haben,

all jenen, die nicht die Geduld mit mir verloren haben,

und einer ganz besonderen Person, die mit mir eine Reise ins Unbekannte gewagt hat.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
1 Einleitung	9
1.1 Themenstellung und Forschungsfrage.....	10
1.2 Die Fallbeispiele.....	11
1.3 Aufbau und Methode der Arbeit.....	14
2 Theoretische Überlegungen.....	16
2.1 Zwei parallele Diskussionsstränge	16
2.1.1 Demokratie und Entwicklung.....	16
2.1.2 Staat(lichkeit) und Entwicklung	17
2.1.3 Zusammenführung der Diskussionsstränge.....	19
2.2 Definitionen.....	20
2.2.1 Die Struktur: Staat(lichkeit)	20
2.2.2 Der Prozess: Demokratie und Demokratisierung	25
2.2.3 Legitimation von Struktur und Prozess	28
2.3 Demokratie und Staat – Theoretische Zugänge.....	29
2.3.1 Staatsbildung und Demokratisierung: rückwärts, vorwärts, oder gleichzeitig?	30
2.3.2 Demokratie und die Institutionen des modernen Staates.....	34
2.3.3 Die Klammerfunktion der Legitimation	36
2.4 Fazit.....	38
3 Historischer Überblick.....	39
3.1 Vorkoloniales Zeitalter bis zur Unabhängigkeit.....	39
3.1.1 Die Goldküste – eine Vorzeigekolonie.....	40
3.1.2 Das zweigeteilte Nigeria.....	41
3.2 Die ersten unabhängigen politischen Systeme –zwischen Demokratie und Neopatrimonialismus.....	43
3.2.1 „Nkrumahism“ – Ghanas erste Republik 1957-1966	46
3.2.2 Instabilität und Quasi-Demokratie in Nigerias erster Republik 1960-1966	47
3.3 Militärdiktaturen mit kurzen Unterbrechungen.....	49
3.3.1 Militärregierungen in Ghana 1966-1981	49
3.3.2 Nigeria: Putsch, Bürgerkrieg, und die Rückkehr zu einer zivilen Regierung 1966-1983	52
3.4 Von der Militärdiktatur zur Demokratie.....	56
3.4.1 Ghanas Rawlings 1981-1993.....	57
3.4.2 Nigerias Abacha und Babangida 1983-1998	61

3.5 Fazit	67
4 Demokratisierungsprozesse und Staatlichkeit in den Fallbeispielen	72
4.1 Ghana – nach 18 Jahren eine volljährige Demokratie?.....	72
4.1.1 Die Entwicklung der letzten 18 Jahre	72
4.1.2 Besonderheiten und Herausforderungen des Systems	75
4.1.3 Die Institutionen des modernen Staates in Ghana.....	78
4.2 Nigeria – endlich eine Demokratie?.....	84
4.2.1 Demokratisierung des Neopatrimonialismus? Über die Kontinuität von Präsidentialismus, Klientelismus und Korruption.....	85
4.2.2 Demokratie unter den Vorzeichen von Konflikt und Gewalt	88
4.2.3. Die Institutionen des modernen Staates in Nigeria	97
4.3 Fazit	102
5 Analyse und Vergleich.....	103
5.1 Juristische Staatlichkeit und Demokratie	103
5.2 Empirische Staatlichkeit und Demokratie.....	103
5.2.1 Ghanas Demokratie in Abhängigkeit von empirischer Staatlichkeit	104
5.2.2 Nigerias Pseudo-Demokratie in Abhängigkeit von empirischer Staatlichkeit.....	108
5.3 Fazit und Vergleich.....	111
6 Conclusio	116
Literaturverzeichnis	121
Anhang.....	129
Interview 1	129
Interview 2	133
Interview 3	140
Interview 4	143
Interview 5	150
Interview 6	157
Abstracts	167
Lebenslauf.....	169

Abkürzungsverzeichnis

ACN	Action Congress of Nigeria
AD	Alliance for Democracy
AG	Action Group
AFRC	Armed Forces Revolutionary Council
ANPP	All Nigeria's People Party
APP	All People's Party
CAN	Christian Association of Nigeria
CHRAJ	Commission on Human Rights and Administrative Justice
CPP	Convention Peoples Party
CVC	Citizens' Vetting Committee
DFRRI	Directorate of Food, Roads, and Rural Infrastructure
EFCC	Economic and Financial Crimes Commission
HDI	Human Development Index
HDR	Human Development Report
HIPCI	Highly Indebted Poor Countries Initiative
ICPC	Independent Corrupt Practices Commission
IGC	Interim Governing Council
IMF	International Monetary Fund
INEC	Independent National Electoral Commission
JACON	Joint Action Committee on Democracy
JNI	Jama'atu Nasril Islam
MAD	Movement for the Advancement of Democracy
MDGs	Millenium Development Goals
MEND	Movement for the Emancipation of the Niger Delta
MFJ	Movement for Freedom and Justice
MOPOL	Mobile Police
MOSSOB	Movement for the Actualization of the Sovereign State of Biafra
MOSOP	Movement for the Survival of the Ogoni People
NADECO	National Coalition for Democracy
NAL	National Alliance of Liberals
NCNC	National Council of Nigerian Citizens
NDC	National Democratic Convention
NDE	National Directorate of Employment
NICs	Newly Industrializing Countries
NIC	National Investigation Committee
NLC	National Liberation Council
NLM	National Liberation Movement
NPC	Northern Peoples' Congress
NPN	National Party of Nigeria
NPP	Nigerian People's Party

NPP	New Patriotic Party (Ghana)
NRC	National Redemption Council (Ghana)
NRC	National Republic Convention (Nigeria)
ODA	Official Development Assistance
OIC	Organisation of the Islamic Conference
OPC	Oodua People's Congress
PDC	People's Defense Committee
PDP	People's Democratic Party
PFPP	Popular Front Party
PNDC	Provisional National Defense Council
PNP	Peoples National Party
PP	Progress Party
SAPs	Structural Adjustment Programs
SDP	Social Democratic Party
SMC	Supreme Military Council
SSCIA	Supreme Council for Islamic Affairs
UGCC	United Gold Coast Convention
UNDP	United Nations Development Program
UPN	Unity Party of Nigeria
USAID	United States Agency for International Development
WDC	Workers' Defense Committee

„Tatsache war und ist aber einfach, daß ‚Demokratie‘ zu einem allseits verehrtem *Wort* geworden ist. Gewiß, die Wörter, die wir verehren, nehmen gefangen: nomina numina, heißt es, Namen sind Götter. Doch wir müssen darauf achten, daß ‚Demokratie‘ nicht zu einer bloßen Wortfalle gemacht wird“ (Sartori 1992:12).

1 Einleitung

1989, mit dem Ende des bipolaren Systems, wurde die Welt Zeugin der „3. Welle der Demokratisierung“. Diese brachte den „Wind des Wandels“ auch nach Afrika (Nuscheler 2005:410-412) und „Africa has been the scene of some of the most dramatic political changes since the fall of the Berlin Wall and the end of the Cold War“ (Gyimah-Boadi 2004:5). In einer Woge der Euphorie wurde die liberale Demokratie zum Endpunkt menschlicher Zivilisation erklärt. Für Francis Fukuyama war somit, in einem evolutionär-deterministischen Geschichtsbild, „das Ende der Geschichte“ erreicht, denn es sei zu einem „bemerkenswerten Konsens über die Legitimität der liberalen Demokratie als Regierungssystem [gekommen] (...), während zugleich deutlich geworden ist, daß konkurrierende Herrschaftsformen (...) der liberalen Demokratie unterlegen sind“ (Fukuyama 1992:11). Dieser evolutionären Logik folgend entstand in den Sozialwissenschaften auch das „Transitionsparadigma“, das davon ausging, dass sich alle Systeme, die sich von einer Diktatur entfernen, automatisch hin zu liberalen Demokratien entwickeln würden (vgl. Carothers 2002).

Demokratie wurde zu einem Ziel menschlicher Entwicklung erklärt, steht aber gleichzeitig in einem reziproken Verhältnis zu diesem Prozess, weil sie diesen in der Annahme des vorherrschenden Entwicklungsparadigmas sowohl fördert, als auch dessen Ergebnis ist (Nuscheler 2005:426; Nöst 2006:89). Westliche Geberländer beendeten ihre Kooperationen mit autoritären Regimen und begannen Demokratisierungsprozesse zu unterstützen, in der Hoffnung, dass eine politische Liberalisierung Afrikas auch zu dessen Integration in das inzwischen global und neoliberal organisierte, internationale Wirtschaftssystem führen würde (Mustapha/Whitefield 2009: 2). Tatsächlich kam es nach 1989 zu einer Demokratisierung Sub-Sahara Afrikas. Noch 1987 galten lediglich 2 Länder der Region (4%) als „frei“, 1991 waren es 8 (17%) und 2003 bereits 11 Länder (23%). Entgegen der Annahme des Transitionsparadigmas sank diese Zahl jedoch danach. 2011 gelten nur noch 9 Länder als „frei“ (19%) (vgl. Freedom House Index 2011). Entgegen der evolutionären Logik muss es also in Afrika auch Regressionen gegeben haben.

Tatsächlich bewegt sich Afrika in der wissenschaftlichen Wahrnehmung zwischen Staatszerfall und Demokratisierung, die mit Zivilisierung gleichgesetzt wird (Erdmann 2003: 268). Denn gleichzeitig befand sich Mitte der 90er Jahre ein Viertel aller afrikanischen Staaten im Krieg. Berichterstattungen über diese lasen sich wie die „monströse Hitparade des Grauens“ und Afrika wurde erneut zum „dunklen Kontinent“ erklärt (von Trotha 2000:253). Spätestens seit dem 11. September 2001 sind „failed states“ in aller Munde, gelten sie doch als Brutstätten des Terrorismus (vgl. Schneckener 2003). So machten sich zwar mit der 3. Welle der Demokratisierung große Erwartungen breit, „bald zerbrach aber die Hoffnung auf eine ‚afrikanische Renaissance‘ wieder unter den Trümmern kollabierender Staaten“ (Nuscheler 2005:412). Afrika wurde in der Wahrnehmung vieler wieder zum „ewigen Afrika“, zum „schwarzen Kontinent“, in dem gar kein Systemwandel stattgefunden habe, sondern unter dem Deckmantel der Demokratie schlicht alles beim Alten geblieben sei. Dies jedoch ist ein Ergebnis, dass dem historischen Kontext Afrikas schlicht nicht angemessen ist (von Trotha 2000:254; Erdmann 2003:268).

Entwicklungspolitisch kam man angesichts versagender Staaten zu der Einsicht, dass „governance matters“ (Diamond 2004:268). „Good Governance“ wurde zum Schlagwort der 90er Jahre, von dem wohl bis heute nicht klar ist, was genau diese Formel alles bedeuten soll. Ihren harten Kern bilden jedoch unter anderem Rechtstaatlichkeit und Rechtssicherheit, sowie Rechenschaftspflicht und Korruptionsbekämpfung (Nuscheler 2005:405). Im aktuellen Entwicklungsdiskurs der meisten westlichen Geber ist Good Governance eine Grundbedingung für Demokratie, sowie für soziale und wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Fraglich ist jedoch, ob die Kriterien von Good Governance selbst Teil und nicht Bedingung von Demokratie sind. In jedem Fall braucht es „um diese Ziele zu erreichen, (...) einen leistungsfähigen Staat mit effizienten Institutionen“ (Nöst 2006:89).

1.1 Themenstellung und Forschungsfrage

Für den Erfolg oder Misserfolg der Demokratie in den Ländern der 3. Welle der Demokratisierung wurden viele Überlegungen angestellt und viele unabhängige Variablen überprüft. Prominent vertreten sind dabei vor allem die Entwicklung der Zivilgesellschaft, das Parteien- oder Wahlsystem, das Verhalten der Eliten, der Bildungsgrad, die wirtschaftliche Entwicklung, die Rolle der Medien, aber auch internationale Einflüsse. „Überraschender Weise wird aber der Zusammenhang von Staat

und Demokratie in der einschlägigen Literatur zum Staatszerfall in Afrika kaum thematisiert oder gar systematisch diskutiert“ (Erdmann 2003:268).

Dieser Fragestellung möchte ich in meiner Diplomarbeit nachgehen. Dafür werden zwei Fallbeispiele, Ghana und Nigeria, miteinander verglichen, um auf folgende Forschungsfragen Antworten zu finden: Inwiefern besteht ein Zusammenhang zwischen Staatlichkeit und gelungener Demokratisierung? Müssen ein Staat und seine Institutionen vollkommen entwickelt sein, bevor eine gelungene Transition zur Demokratie erfolgen kann? Welche Lehren kann man aus den beiden Fallbeispielen ziehen und inwiefern sind diese generalisierbar für Staat und Demokratie in Afrika?

1.2 Die Fallbeispiele

Als Fallbeispiele wurden Ghana und Nigeria gewählt, weil der Vergleich zwischen diesen beiden Ländern besonders fruchtbar zu sein scheint. Die Länder eint bis 1991 eine ähnliche Geschichte, danach jedoch entwickelten sie sich in diametral unterschiedliche Richtungen. Ghana wurde zu einer Demokratie, die als Erfolgsgeschichte Afrikas gefeiert wird, während Nigeria dem Staatskollaps nahe ist. Im „Failed State Index“ belegt Ghana 2011 Rang 115 (aus 177) und konnte seine Werte in den letzten Jahren beständig verbessern, während Nigeria mit Rang 14 und einer konstanten Verschlechterung mittlerweile als sehr gefährdet gelten muss (vgl. Failed State Index 2011). Dennoch wird in Nigeria regelmäßig gewählt, fraglich ist jedoch, ob dies auch bedeutet, dass Nigeria eine Demokratie ist.

Wie fast überall in Afrika kam es auch in Ghana und Nigeria nach der Unabhängigkeit von England zu Staats- und Nationsbildungsprozessen. Diese wurden jedoch spätestens mit den ökonomischen Krisen der 70er und 80er Jahre zunichte gemacht. „Social and economic decay as well as political clientelism and patronage, at both the domestic and the international level, had become the hallmarks of African statehood and nationhood“ (Gyimah-Boadi 2004:13). Sowohl in Nigeria als auch in Ghana hatte die zivile politische Klasse von Beginn an ihre Bevölkerung durch Korruption und Klientelismus so befremdet, „that citizens welcomed the military coups that spelled the end of competitive politics“ (Bratton/ van der Walle 1997:243). Regelmäßig lösten militärische Putsche demokratische Regime ab, oder die Militärs vertrieben sich gegenseitig von der Macht. In den 80er und 90er Jahren versuchten dann manche Staaten, nicht zuletzt unter dem Druck der Bretton-Woods Organisationen, ihre Institutionen wieder aufzubauen. Ghana war Teil

dieser Gruppe, Nigeria nicht. Aber bis zu diesem Punkt eint die beiden Länder eine sehr ähnliche Geschichte, die fast parallel verläuft.

Und auch die sozioökonomischen Daten der beiden Länder sind vergleichbar. Zwar ist Nigeria mit einer Bevölkerung von 155,2 Millionen im Vergleich zu Ghana (24,79 Mio.) um ein vielfaches größer (vgl. CIA 2011), aber beide Länder sind multi-ethnisch und beherbergen mehrere Konfessionen. In Ghana können acht Hauptkategorien ethnischer Gruppierungen, die wiederum Untergruppen haben, unterschieden werden: Die Akan, mit 49,1% Anteil an der Bevölkerung, unterteilen sich in 18 weitere Ethnien. Die Mole Dagbon im Norden Ghanas stellen 16,5% und unterteilen sich wiederum in 10 Unterkategorien. Drittstärkste Gruppe sind die Ewe, östlich des Lake Volta angesiedelt, mit 12,7% der Bevölkerung. Die Ewe gelten als die homogenste Gruppierung, aber auch hier gibt es 20 Unterkategorien. Die Ga-Dangme (8%) sind ein Konglomerat aus den Ga und den Dangme (in der Region der Hauptstadt Accra angesiedelt). Die Guan (4,4%) lassen sich in 17 Ethnien unterscheiden. Schließlich sind noch kleinere ethnische Gruppierungen wie die Gruma (3,9%), die Grusi (2,8%), die Mando Busanga (1,1%) und weitere, nicht spezifizierte ethnische Gruppierungen (1,5%) zu nennen. Insgesamt gibt es mehr als 93 ethnische Gruppen in Ghana (Ametewee 2007:30f.).

Nigeria, trotz der mehr als fünfmal so großen Bevölkerung, gliedert sich in „nur“ 200 bis 250 ethnische Gruppierungen. In der nördlichen Savanne siedeln die Hausa, die 21% ausmachen. Zu ihnen werden oftmals auch die Fulani gezählt. Gemeinsam stellen sie mit 29% die größte ethnische Gruppierung. Die Yoruba im Südwesten stellen 20%, die Igbo im Südosten 17%. Andere große Ethnien sind die Ijaw (10%), die Kanuri (4%) und die Ibibio (3,5%). Ähnlich wie in Ghana gibt es auch hier jeweils zahlreiche Untergruppierungen und unendliche kleinere Ethnien, die an dieser Stelle nicht alle aufgezählt werden können (Falola/Heaton 2008:4).

In beiden Ländern ist Religion sehr wichtig, sowohl christliche als auch muslimische Gemeinschaften sind groß und aktiv. In Nigeria sind ca. 50% Muslime unterschiedlicher Glaubensrichtungen (Schiiten, Sunniten, Salafisten etc.) und 40% Christen, ebenfalls unterschiedlicher Glaubensrichtungen (katholisch, evangelisch, Pfingstgemeinden etc.) (Falola/Heaton 2008:4f.). In Ghana sind offiziell 68,8% Christen und 15,9% Muslime (vgl. CIA 2011). Inoffiziell wird aber von einem Anteil der Muslime zwischen 25 und 30% ausgegangen (Interview 1:ZZ93f.). Aufgrund der zahlreichen Ethnien, werden

sowohl in Ghana als auch in Nigeria viele unterschiedliche Sprachen gesprochen, weswegen in beiden Fällen Englisch die offizielle Amtssprache ist. Ebenfalls in beiden Ländern sind die Chiefs oft Zentrum dieser ethnischen Gruppierungen. Chieftoms sind wohl die ältesten Institutionen in Westafrika, die die politischen Organisationsformen vor der Kolonialzeit waren. Die Engländer bauten in ihrem System der „indirect rule“ auf sie auf, und auch noch heute sind sie zentraler Bezugspunkt für die Bevölkerung, vor allem im ländlichen Bereich, in dem sowohl in Ghana also auch in Nigeria rund 50% der Bevölkerung lebt (UNDP 2007:61; vgl. CIA 2011).

Sehr ähnlich ist auch der Stand der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, sowohl vor, als auch nach der Transition zur Demokratie. 1991 belegte Ghana im Human Development Index (HDI) Rang 121, Nigeria lag nur vier Plätze dahinter auf Rang 125 (gesamt 160 Länder) (UNDP 1991:120). Im jüngsten HDI von 2011 hat sich zwar für beide Länder der Index verbessert, ihre Platzierung jedoch nicht. Ghana liegt dieses Jahr auf Platz 135, Nigeria auf 156 (gesamt 187 Länder) (UNDP 2011:129). Aufgrund des niedrigen Entwicklungsstandes ist in beiden Ländern das Kinship-System noch sehr wichtig: „It determines the rules, duties and obligations of individuals and groups in all aspects of life in which these individuals and groups interact“ (UNDP 2007:59f.). In Ghana und Nigeria ist die „extended family“ zentraler Bezugspunkt des Kinship-Systems, in der man zu gegenseitigen Hilfeleistungen verpflichtet ist.

Die beiden Fallbeispiele ähneln sich sowohl in ihrer historischen Entwicklung als auch in ihren gesellschaftlichen und sozioökonomischen Strukturen. Auch die Art der Transition erfolgte in beiden Ländern sehr ähnlich, nämlich nach Druck aus der Bevölkerung, von oben (vgl. Tetzlaff 2004:158f.). Dennoch kam es nach der jeweiligen Transition zur Demokratie zu entgegengesetzten Entwicklungen:

„The main divergence between the two countries has come with the latest process of democratisation. While Ghana is gradually consolidating its democratic system and institutions, Nigerian democratization remains fraught with disputes over fundamental issues and mired in undemocratic methods of contestation“ (Mustapha 2009:71).

Dieser Arbeit liegt die These zugrunde, dass der große Unterschied in der Entwicklung der beiden Länder seinen Ursprung in der divergierenden Entwicklung staatlicher Strukturen hat, die die Demokratisierung negativ oder positiv beeinflusst hat.

1.3 Aufbau und Methode der Arbeit

Die vorliegende Arbeit bedient sich der Methode des Vergleichs. Die vergleichende Politikwissenschaft wird oft als „Königsweg“ beschrieben, weil „die ihr innewohnende methodische Perspektive in die Lage versetzt, die jeweils eigenen politischen Verhältnisse kritisch am Beispiel anderer zu überprüfen und zu allgemeinen gültigen Aussagen zu kommen“ (Berg-Schlosser/Müller-Rommel 2006:13). Dabei wird auf die Methode der Differenz nach John Stuart Mill zurückgegriffen. In einem paarweise systematischen Vergleich möglichst ähnlicher Fälle wird versucht die entscheidende Variable herauszuarbeiten (ebd. 2006:17). Aus diesem Grund wurden die Fallbeispiele Ghana und Nigeria gewählt, die sich im Grunde sehr ähnlich sind, ab einem bestimmten Zeitpunkt jedoch unterschiedliche Entwicklungen genommen haben. Es wird davon ausgegangen, dass der jeweilige Misserfolg bzw. Erfolg von der Variable „Staatlichkeit“ abhängig ist.

Im zweiten Kapitel erfolgen die Definition zentraler Begriffe sowie eine Theoriediskussion, denn grundsätzlich wird in der Arbeit deduktiv vorgegangen. In Kombination von zwei historisch-institutionellen Theorieansätzen wird erarbeitet, inwiefern Demokratisierung von Staatlichkeit abhängig ist. Hierfür wird der Begriff Staat nach Hannes Wimmer in vier zentrale Institutionen operationalisiert. Diese bilden die unabhängigen Variablen, deren Wirkung auf die nach Charles Tilly definierten Prozesse der Demokratisierung untersucht werden soll. Des Weiteren werden Überlegungen darüber angestellt, welche Rolle der Legitimation staatlichen Handelns in diesem Abhängigkeitsverhältnis zukommt.

Im dritten Kapitel erfolgt eine historische Annäherung an die beiden Fallbeispiele. Hierbei wird beleuchtet, inwiefern sich die beiden Staaten ähnlich entwickelt haben, und wo die ersten Unterschiede zu Tage treten. Zu diesem Zwecke wird auf eine Inhaltsanalyse einschlägiger Sekundärliteratur zurückgegriffen. Die historische Zeitspanne wird dabei in vier Abschnitte unterteilt. Am Ende dieses Kapitels erfolgt in Bezug auf die in Kapitel 2 geleistete Theoriearbeit ein Vergleich der Entwicklung der beiden Fallbeispiele bis hin zum Transitionsversuch.

Kapitel vier liefert die Grundlagen für die spätere Analyse. Beleuchtet werden die Demokratisierungsversuche, sowie das Funktionieren der staatlichen Institutionen. Im Falle Nigerias wurde hier wieder auf die Inhaltsanalyse einschlägiger Sekundärliteratur

zurückgegriffen. Im Falle Ghanas war dies jedoch aufgrund einer unzureichenden Quellenlage nicht möglich. Im Zuge eines vierwöchigen Forschungsaufenthalts in Ghana wurden daher theoriegeleitete, qualitative, systematisierende ExpertInneninterviews geführt. Diese sind „auf die Teilhabe an exklusiven Expertenwissen orientiert“ (Bogner/Menz 2005:37). Als InterviewpartnerInnen wurden nach dem methodisch-rationalen Ansatz Personen gewählt, die aufgrund ihrer Tätigkeit über ein hohes Fachwissen verfügen. Dafür wurde ein theoriegeleiteter Interviewleitfaden entwickelt, der auf die jeweiligen InterviewpartnerInnen angepasst wurde. Die Interviewführung erfolgte dabei durch relativ offene Fragen, zielte aber auf möglichst systematische und lückenlose Informationsgewinnung (ebd. 2005:37f.). Die Analyse der transkribierten bzw. protokollierten Interviews erfolgte ebenfalls mittels des in Kapitel 2 erarbeiteten theoretischen Ansatzes durch deduktives Codieren (Behnke/Baur/Behnke 2006: 348). Insgesamt wurden sechs Interviews geführt, deren Protokolle/Transkriptionen sich im Anhang befinden. Das erste Interview wurde mit einem hohen Mitarbeiter des deutschen Diplomatischen Dienstes in Ghana geführt (anonymisiert). Interview zwei erfolgte mit Kamil Kamaludeen, dem Country Director des UNDP Ghana, sowie dessen Mitarbeiter, der jedoch auf Wunsch anonymisiert wurde. Das dritte Interview wurde mit Florence Denis, der Vorsitzenden der GACC (Ghana Anti Corruption Coalition) geführt. Interviewpartner vier war ein wissenschaftlicher Mitarbeiter eines ghanaischen Institutes, welches zum Thema arbeitet (ebenfalls anonymisiert). Ein weiteres Interview (Nummer fünf) wurde mit Francesco Troccoli, der zuständige Mitarbeiter der EU-Delegation für die Unterstützung zur Wahlvorbereitung 2012, geführt. Das letzte Interview, Nummer sechs, erfolgte mit Ernest Latrey, wissenschaftlicher Mitarbeiter am KAIPTC (Kofi Annan International Peace Keeping Training Centre).

Kapitel 5 beinhaltet die Analyse. Hier werden die erarbeiteten Daten auf die Theorie angewandt. Es wird geprüft, welche Auswirkungen jede der unabhängigen Variablen auf die Prozesse der Demokratisierung hatte. Dafür wird auf Sekundärliteratur, Informationen aus Interviews und die Methode der Interpretation zurückgegriffen. Die Resultate für die beiden Fallbeispiele werden miteinander verglichen und schließlich die Forschungsfragen beantwortet.

Zum Schluss folgen in Kapitel 6 eine Conclusion sowie ein Ausblick für die Zukunft der beiden Länder.

2 Theoretische Überlegungen

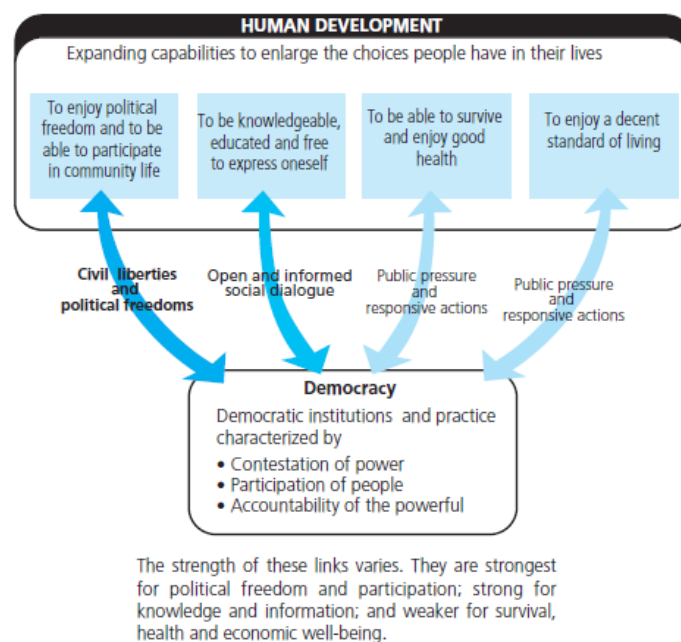
2.1 Zwei parallele Diskussionsstränge

Mit der dritten Welle der Demokratisierung und der einhergehenden Euphorie über den letztendlichen „Sieg“ der liberalen Demokratie über andere Systeme, kam es auch zu einer Integration der Demokratisierung in entwicklungspolitische Fragestellungen. Wurde diese lange ausgeklammert, erklärte man nun, auch im Zuge der Hochblüte des Menschenrechtsdiskurses, Demokratie und Demokratisierung zum Kernelement menschlicher Entwicklung. Parallel gab es Diskussionen um die Rolle des Staates, der, in den 80er Jahren noch als entwicklungshemmend verpönt, durch die „Newly Industrializing Countries“ (NICs) in Südostasien neuerlich Beachtung fand. Für staatszentrierte Ansätze waren es die staatlichen Institutionen, die für die ökonomische Entwicklung entscheidend waren. Auf der anderen Seite fiel der Staat jedoch in den 90ern, spätestens jedoch seit dem 11. September 2001, durch die so genannten „failing states“, negativ auf. Diese wurden nicht nur als Entwicklungshemmnis betrachtet, sondern auch als Gefahr für die internationale Sicherheit. Beide Ansätze sollen im Folgenden in Kürze dargestellt werden, um der vorliegenden Arbeit den nötigen Kontext zu geben.

2.1.1 Demokratie und Entwicklung

Grundsätzlich lassen sich zwei entwicklungspolitische Ansätze der Demokratieförderung unterscheiden. Zum einen ist hier der „politische“ Zugang zu nennen – dieser geht davon aus, dass „democracy merits support above all as a positive value in itself“ (Carothers 2009:6f.). Die Methode der Unterstützung ist dabei schlicht, demokratische Kräfte in ihrem Kampf gegen nicht-demokratische Kräfte im jeweiligen Land zu unterstützen. Dieser Ansatz werde vor allem von der US-amerikanischen Entwicklungsagentur USAID verfolgt (ebd.: 6f.). Dem gegenüber stellt Carothers den „entwicklungsorientierten“ europäischen Ansatz, der Demokratisierung eher aus dem Rational der Entwicklung heraus betrachtet. In dieser Logik sei Demokratisierung zu unterstützen, weil diese zum gesamten Projekt der nationalen Entwicklung beitrage. Demokratieförderung wird dabei vor allem im Kontext der Menschenrechte wahrgenommen – sowohl der bürgerlichen als auch der sozialen (ebd. 8f.). Auch das UNDP betont in ihrem HDR 2002 zum Thema Demokratie beide Seiten: „Political freedom and participation are part of human development, both as development goals in their own right and as means for advancing human development“ (UNDP 2002:52).

In Anlehnung an Amartya Sen geht das UNDP davon aus, dass die Demokratie die Verwirklichungschancen der BürgerInnen steigert. Außerdem komme es zu verbesserten Möglichkeiten der Menschen, sich Gehör zu verschaffen, und ihre Bedürfnisse könnten von den Regierenden besser erfasst werden. So habe es in einem demokratisch regierten Land noch nie eine Hungersnot gegeben, weil das Regime gezwungen sei, Umverteilung zu garantieren, um zu verhindern, dass der politische Druck auf es zu groß werden könnte (Sen 2005: 182-187; UNDP 2002 56-58). Die Verbindungen zwischen Demokratie und menschlicher Entwicklung lassen sich dabei wie folgt darstellen:



Quelle: UNDP 2002:58

Insgesamt geht der Diskussionsstrang der Demokratischen Entwicklung davon aus, dass „(...) if people are the end of development, then their well-being is the supreme law of development. But the well-being of the people will only be the supreme law of development if they have some decision-making power.“ (Aké 1996:127)

2.1.2 Staat(lichkeit) und Entwicklung

Gleichzeitig kam mit dem Ende der 80er Jahre und dann verstärkt Mitte der 90er Jahre die Debatte um die Rolle des Staates im Entwicklungsprozess auf. Dieser Trend war zweierlei Ursachen geschuldet: Einerseits war in Südostasien eine atemberaubend schnelle wirtschaftliche Entwicklung bei gleichzeitiger Umverteilung eingetreten, für die man Erklärungen suchte (Weltbank 1994:1-26). Fündig wurde man in der Rolle des Staates – in Anlehnung an das japanische Entwicklungsmodell, dem so genannten Modell des Entwicklungsstaates (vgl. Johnson 1982). Seine Institutionen schafften es, Sicherheit

und Raum für ökonomisches Wachstum zu gestalten. Dabei zeichnet sich der Entwicklungsstaat durch 6 Komponenten aus: 1.) eine stark entwicklungsorientierte Elite, 2.) eine relative Autonomie des Staates, 3.) eine kompetente und äußerst machtvolle, aber stets isolierte Bürokratie, 4.) eine schwache und unterdrückte Zivilgesellschaft, 5.) ein effektives Management nicht-staatlicher ökonomischer Interessen, und 6.) trotz Repression Legitimation durch eine gute Leistung des Staates (Leftwich 1995:405). Der Entwicklungsstaat ist also ein starker Staat, in dessen Konzept demokratische Partizipation kaum Platz finden kann.

Andererseits, im Gegensatz zu dieser starken Staatlichkeit, von der man annahm, dass sie entwicklungsfördernd sei (Entwicklungsdiktaturen), fanden die „failing states“ nicht nur in der Fachwelt große Aufmerksamkeit. Mit dem Ende des Ost-West Konflikts sah man sich zunehmend mit schwachen Staaten konfrntiert, die zu kollabieren drohten. Prominentestes Beispiel hierfür bleibt Somalia. „Failed States“, bzw. Staatszerfall ist dabei das Ende eines graduellen Prozesses: Zu Beginn steht meist ein Staatsversagen, welches bedeutet, dass der Staat seine strukturellen Handlungs- und Leistungskapazitäten einbüßt, während das Gewaltmonopol jedoch intakt bleibt. Zu einem Staatsverfall kommt es, wenn das Gewaltmonopol teilweise eingeschränkt ist und Formen von Parastaatlichkeit auftreten, also nicht-staatliche Organisationen staatliche Aufgaben übernehmen. Staatszerfall untergliedert sich in den partiellen Staatszerfall, der territorial beschränkt ist, in den betroffenen Gebieten aber das Gewaltmonopol und staatliche Autorität fundamental in Frage stellt (z.B. Sezessionsbestrebungen) und einen völligen Staatszerfall, wo nur noch rudimentäre zentrale Instanzen des Staates bleiben (Erdmann 2003:271f.). Diese Formen prekärer Staatlichkeit sind offensichtlich ein Entwicklungshemmnis, denn sie schaffen es nicht, die Institutionen zur Verfügung zu stellen, die eine menschliche, soziale, wirtschaftliche oder politische Entwicklung zulassen würden. Nach dem Ende des Kolonialismus ging man von der Idee aus, „that the new independent states should simply transform themselves from the territorial creations called colonies into modern states“ (Holsti 1996:100). Man muss also davon ausgehen, dass „weak states did not just happen“ (ebd.:99), sondern eine Erblast des Kolonialzeitalters sind.

Die Beobachtungen, wie Staatlichkeit einerseits Entwicklung fördert, auf der anderen Seite durch eine schwache Ausprägung diese aber auch gefährdet, brachte den Staat und seine Institutionen wieder zurück aufs Tableau entwicklungspolitischer Fragestellungen.

Gerade für die staatszentrierten Ansätze der Modernisierungstheorie war „die formale Ausprägung der politischen Regime (...) in diesem Zusammenhang bedeutungslos, da es sich lediglich um Varianten eines immergleichen Herrschaftstypes handele“ (Hartmann 1999:22). Während für die Ansätze, die den Staat im Mittelpunkt der Entwicklung sahen, das politische Regime, also Demokratie, keine Rolle spielte, vernachlässigten die VertreterInnen der demokratischen Entwicklung die staatliche Komponente.

2.1.3 Zusammenführung der Diskussionsstränge

Grundsätzlich gehen beide Diskussionsstränge davon aus, dass „human development is not just a social economic and technological challenge: it is also an institutional and political challenge“ (UNDP 2002:54). Dennoch berührten sie sich lange nur durch ihre gegenseitige Ablehnung. Mit Hinweis auf die NICs in Südostasien wiesen Anhänger des Entwicklungsstaates Demokratie in Entwicklungsländern oft zurück, ohne dabei zu beachten, dass das Modell des Entwicklungsstaates nicht auf jede Region zu übertragen ist, sondern von einem sehr spezifischen historischen Kontext externer und interner Vulnerabilität abhängig ist. (Aké 1996:128; Doner/ Ritchie /Slater 2005:330-333)

Auf der anderen Seite kam es zu dem, was Thomas Carothers das „Transitionsparadigma“ nennt (Carothers 2002). Dieses ging davon aus, dass jedes Land welches sich von einer Diktatur wegbewege, sich automatisch auf eine Demokratie zubewege und sich diese Demokratisierung in den immer gleichen Sequenzierung („Öffnung des Systems“ – „Durchbruch der Demokratie“ – „Konsolidierung“) vollziehe. Wahlen wurde dabei größte Wichtigkeit zugeschrieben und deren Abhaltung mit Demokratie gleichgesetzt. Die jeweiligen strukturellen Bedingungen, die in den Ländern vorzufinden sind, spielten dabei keine Rolle und grundsätzlich sei man davon ausgegangen, dass man auf einen effizienten und funktionierenden Staat aufbauen könne (Carothers 2002: 6-9). Diese Annahmen entsprachen natürlich nicht der Realität und so sind oftmals keine Demokratien entstanden, sondern Systeme, die in einer Grauzone stecken geblieben sind. Für diese wurden zahlreiche Definitionen und Benennungen aufgestellt, wie „Fassaden-Demokratien“, „neopatrimoniale Demokratien“, „semi-Demokratien“, „militärisch dominierte Demokratien“, „electoral democracies“, uvm. (vgl. hierzu auch Collier/Levitsky 1997). Fareed Zakaria kommt zu dem Schluss, dass „far from being a temporary or transitional stage, it appears that many countries are settling into a form of government that mixes a substantial degree of democracy with a substantial degree of illiberalism“ (ebd. 1997:24). Bei diesen Systemen handle es sich um illiberale

Demokratien und man solle sich zukünftig mehr darauf konzentrieren, liberale Autokratien wie jene in Südostasien zu unterstützen. In einer direkten Reaktion auf Zakaria hält Marc Plattner jedoch fest, dass dies in einer modernen Welt gar nicht mehr möglich sei und dass „the road to constitutional liberalism in today’s world runs not through unaccountable autocracies but through freely elected governments“ (Plattner 1998:180).

Aké kommt zu dem Schluss, dass gerade wenn die staatlichen Institutionen, die die NICs herstellen konnten, so wichtig sind für Entwicklung, „their existence should not be merely fortuitous; it should be objective and guaranteed“ (ebd. 1996: 128) und nicht von dem Gutdünken der politischen Elite abhängig sein. Staatliche Institutionen sind für eine gelungene Entwicklung zweifelsfrei von herausragender Bedeutung. Eine Garantie dieser kann wahrscheinlich am ehesten durch eine funktionierende Demokratie geschehen.

2.2 Definitionen

Bevor eine systematische Analyse der Zusammenhänge zwischen Staatlichkeit und Demokratisierung erfolgen kann, müssen zentrale Begriffe erst definiert werden. Ein offensichtlicher Bedarf an Definition besteht bei dem vorliegenden Thema für die Begriffe Staat, als Struktur, und, in dessen Abhängigkeit, Demokratie als Prozess. Um ihre Zusammenhänge jedoch analysieren zu können, bedarf es eines weiteren Begriffes, nämlich jenen der Legitimation. Diese drei Begriffe sollen im Folgenden kurz vorgestellt und definiert werden.

2.2.1 Die Struktur: Staat(lichkeit)

Den Staat zu definieren ist keine leichte Aufgabe, schließlich ist er kein schlichtes materielles Objekt welches man einfach beschreiben könnte. Vielmehr ist der Staat eine „konzeptuelle Abstraktion“ (Hay/Lister 2006:4), die sich im Verlauf der Geschichte immer wieder veränderte und unterschiedliche Interpretationen fand. An dieser Stelle soll sich jedoch nur mit dem modernen Staat befasst werden. Dessen Entwicklung kann an dieser Stelle höchstens angerissen werden.

Collin Hay und Michael Lister bieten eine grundlegende Definition des Staates an, welche mehreren Ebenen gerecht wird: „The modern state is (...) an institutional complex claiming sovereignty for itself as the supreme political authority within a defined territory for whose governance it is responsible“ (ebd. 2006:6). Es lassen sich drei Ebenen ausmachen, auf die im Folgenden eingegangen werden soll. Hierbei handelt es sich

erstens um eine juristische Definition des Staates, zweitens eine empirische Herangehensweise und drittens, als Ausdruck empirischer Staatlichkeit, um die Ebene der Institutionen des Staates, welche eine weitere Ausdifferenzierung und Operationalisierung des Staatsbegriffes erst ermöglicht.

Zum einen wird mit den Attributen der Souveränität, des definierten Territoriums und Autorität implizit auf völkerrechtliche Definitionen in der Tradition der Jelinekschen Trias „Staatsgebiet“, „Staatsvolk“ und „Staatsgewalt“ verwiesen. Diese Staatsdefinition herrscht vor allem in den internationalen Beziehungen noch vor – wie Jackson und Rosberg jedoch unterstreichen ist „jurisdiction (...) an international legal condition rather than some kind of sociological given“ (ebd. 1986:260). Das heißt, auch wenn diese Attribute erfüllt sind und ein Gebiet durch die internationale Gemeinschaft als ein Staat anerkannt wurde, erfüllt dies noch lange nicht die soziologischen oder empirischen Definitionen eines Staates.

In der vorliegenden Staatsdefinition wird mit dem Verweis auf die „höchste politische Autorität“ im Land der empirischen Dimension von Staatlichkeit Rechnung getragen. Dies definiert den Staat nicht nach seinen Aufgaben, sondern in der Weberianischen Tradition nach seinem „modus operandi“. Denn die höchste Autorität erreicht der Staat im Land nur dann, wenn er das Gewaltmonopol inne hat: „Der Staat ist, ebenso wie die ihm geschichtlich vorausgehenden politischen Verbände, ein auf das Mittel der legitimen (...) Gewaltsamkeit gestütztes Herrschaftsverhältnis von Menschen über Menschen“ (Weber 1972:822). Allen anderen Gruppen der Gesellschaft wird das legitime Recht auf Gewalt entzogen, so dass der Staat von sich sagen kann: „Die Gewalt bin ich!“ (Müller 2007:137). Die Idee des legitimen Gewaltmonopols basiert dabei auf den Werken der Vertragstheoretiker, allen voran Thomas Hobbes. Dieser sieht den Staat und dessen Monopol auf Gewalt dadurch entstehen, dass sich die BürgerInnen im Verlangen nach Sicherheit in einem impliziten Vertrag darauf festlegen, dass

„jeder (...) alle seine Macht oder Kraft einem oder mehreren Menschen übertragen [muss], wodurch der Willen aller gleichsam auf einen Punkt vereinigt wird, so daß dieser eine Mensch oder diese eine Gesellschaft eines jeden einzelnen Stellvertreter werde und ein jeder die Handlungen jener so betrachte, als habe er sie selbst getan, weil sie sich dem Willen und Urteil jener freiwillig unterworfen haben.“ (Hobbes 2005:155)

So entsteht nach Hobbes der Leviathan, bzw. der Staat, der es durch seine legitime und monopolisierte Macht schafft, die Menschen untereinander zu befrieden und nach außen hin zu schützen (vgl. ebd. 155).

Um jedoch regieren zu können und sein Gewaltmonopol nach innen und außen auch einsetzen zu können, bedarf der Staat eines Komplexes an Institutionen, die zwar von Fall zu Fall unterschiedlicher Ausprägung sein können, der moderne Staat jedoch bedarf ganz bestimmter Institutionen. Vor allem der Zugang des historischen Institutionalismus hat dazu beigetragen, diese aus einer historischen Perspektive heraus zu bestimmen. Dabei sieht sich der Zugang dem Vorwurf ausgesetzt, dass er zu mechanisch sei und die Ebene der Akteure ausklammere (Schmidt 2006:105). Doch gerade dieses mechanische Element ermöglicht es, staatliche Institutionen zu operationalisieren und so für eine Analyse brauchbar zu machen.

Im Folgenden wird sich vor allem auf die Arbeit von Hannes Wimmer bezogen, der vier zentrale Institutionen des modernen Staates ausmacht, nämlich Militär und Polizei, Steuern und Finanzen, die Verwaltung und die Staatsleitung (vgl. ebd. 2000).

Die erste Institution des modernen Staates wurde nach der militärischen Revolution das Militär. Die militärische Revolution führte zu einer Ausdifferenzierung der Technik und Taktik, der Abschaffung von Söldnerheeren und Etablierung von stehenden Heeren, welche fortan auch uniformiert, also von Zivilisten zu unterscheiden waren, und in Friedenszeiten in Kasernen wohnten sowie zu einer neuen Größendimension der Truppen (Wimmer 2000:247-251). Im Zeitalter des absolutistischen Staates kam es schließlich zu einer vermehrten Entprivatisierung des Heeres und zur Verstaatlichung der Armeen sowie zu deren Professionalisierung (ebd. 2000: 267-271). Wichtig an den stehenden Heeren ist vor allem „die Überführung der Truppen in ein öffentlich-rechtliches Verhältnis, denn erst dadurch werden Truppen zu Armeen als Teile eines Staatsapparates“ (Wimmer 2000:266). Mit der weiteren Professionalisierung etablierten sich die stehenden, verstaatlichten Armeen zu jener Kraft, die die äußere Souveränität des Landes verteidigt. Dies bedeutet aber auch, dass „sie mit der inneren Souveränität bzw. mit dem Gewaltmonopol nichts mehr zu tun [haben]“ (ebd. 2000:285). Für diese zeichnet sich die Polizei verantwortlich, deren Geburtsstunde auf das Jahr 1667 unter Ludwig XIV. fällt. Diese war, vorerst, vor allem für hygienische Belange (im Zeitalter der Pest) zuständig, erst nach der französischen Revolution wurde sie durchgehend eingeführt, einheitlich

organisiert und war in allen Bereichen der Gesellschaft sowie des Landes vertreten (ebd. 2000:286-290). Heute ist die Polizei für den Schutz des Individuums zuständig. Diese Aufgabe ist zu einem kollektiven Gut avanciert, welches nur vom Staat selbst gewährleistet werden kann: „Eine moderne Polizei als Institution steht im Funktionskreis des Gewaltmonopols des Staates und ist daher primär bezogen auf den Schutz des Bürgers vor Gewaltakten jeglicher Art sowie vor anderen Übergriffen auf die Rechte des Bürgers“ (Wimmer 2000: 300).

Die neue Form des Heeres und die Modernisierung der Kriegsführung durch die militärische Revolution hatte freilich auch ihren Preis: um die neuen Staatsausgaben zu finanzieren, wurden die Herrscher vermehrt von Steuern abhängig. So tritt die erste Institution des modernen Staates, das Militär und die Polizei, zur Durchsetzung des Gewaltmonopols, in ein reziprokes Abhängigkeitsverhältnis mit der zweiten Institution – dem Steuermonopol. Denn um dieses wiederum durchzusetzen braucht es Zwang qua des Gewaltmonopols (Tilly 1990: 84-87).

Und auch abgesehen von der Kriegsführung ist es für eine moderne Staatlichkeit unabdingbar, eine dauerhafte Ressourcenbasis zu haben. Diese kann vor allem durch Steuern gesichert werden, die als „einseitige, also hoheitlich verfügte, regelmäßige Abgabe in gesetzlich festgelegter Höhe, ohne daß daran die Erwartung einer bestimmten Gegenleistung geknüpft werden dürfte“ (Wimmer 2000:308) zu definieren sind. Dabei muss für die Steuern der Grundsatz der Allgemeinheit gelten, also für alle BürgerInnen gültig sein, um Akzeptanz zu finden. Das Budget sorgt im modernen Staat dafür, dass die geplanten Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Sektors entsprechend transparent und nachvollziehbar sind, um Korruption vorzubeugen. Dabei kommt einer unabhängigen Instanz, meist in Form eines Rechnungshofes, die Aufgabe zu, dies zu überprüfen. (ebd. 2000: 343-353).

Für die organisatorische Herausforderung der ersten beiden Institutionen bedarf es der dritten Institution, der Verwaltung, denn diese bedeutet „Herrschaft kraft Wissen“ (Weber 1972: 129), indem sie zur Entlastung des menschlichen Gedächtnisses als ein „external memory field“ (Wimmer 2000:357) fungiert. Die Definition für die Reinform der rationalen Bürokratie in ihrem Idealzustand liefert Max Weber, der sieben Grundkategorien für diese aufstellt: 1.) muss es einen kontinuierlichen und regelgebundenen Betrieb von Amtsgeschäften geben, 2.) muss dies innerhalb bestimmter

Kompetenzen, die fest abgegrenzt sind, stattfinden, 3.) gilt das Prinzip der Amtshierarchie, 4.) wird nach Regeln verfahren, 5.) muss eine Trennung zwischen Amtsvermögen und Privatvermögen, sowie zwischen Amtsstätte und Wohnstätte vorliegen, 6.) ist das Amt nicht Eigentum des Inhabers und 7.) gilt das durchgehende Prinzip der Aktenmäßigkeit. Der Beamte wird in diesem System nach seinen Qualifikationen eingestellt und nach seinen Leistungen beurteilt. Außerdem wird er mit einem Gehalt entschädigt und führt sein Amt als seinen einzigen Hauptberuf aus (Weber 1972:125-127.). Für Weber ist die Bürokratie als die „Herrschaft der formalisierten Unpersönlichkeit“ zu verstehen: „ohne Haß und ohne Leidenschaft, daher ohne ‚Liebe‘ und ‚Enthusiasmus‘“ (ebd. 1972:129). In den Ländern der OECD hat sich dieses Modell der Bürokratie natürlich weiter ausdifferenziert bzw. durch Ansätze wie das New Public Management erneuert. So sind manche Annahmen Webers heute nicht mehr zwingend zeitgemäß (vgl. hierzu auch Wimmer 2000: 391-414). Für die vorliegende Analyse ist diese Definition jedoch durchaus gewinnbringend, da hier nicht von komplexeren Systemen ausgegangen wird.

Die vierte Institution stellt die Staatsleitung dar, der Wimmer große Bedeutung schenkt, denn ohne deren Initiative habe es noch keine Modernisierung eines Staates gegeben (Wimmer 2000:415f.). Die Staatsleitung war einst, mit dem Höhepunkt des Absolutismus eine Form der „personal rule“ – die Herrschaft wird aus einer gottgewollten Ordnung legitimiert und die Entscheidungsgewalt auf eine Person zentralisiert. Nach 1848 setzt sich langsam der Prozess der Demokratisierung durch und auch das Parlament und die hieraus hervorgehende Regierung, bzw. je nach System auch der gewählte Präsident und dessen Kabinett, werden zum Teil der Staatsleitung (ebd. 2000:447-455).

Für ein demokratisches System ist noch eine fünfte Institution von Nöten – der Rechtsstaat. Zwar könnte man argumentieren, dass dieser bereits Bestandteil eines demokratischen Regimes sei und nicht Teil des Staates. Die Institution kann aber nur vom Staat garantiert werden und ist von den anderen staatlichen Institutionen fundamental abhängig. Daher wird die fünfte Institution an dieser Stelle angeführt. Was unter einem Rechtsstaat zu verstehen ist, ist schwer anhand einer formelhaften Definition zu erläutern, ist er doch höchst abhängig vom vorherrschenden Rechtsverständnis einer Gesellschaft. Das Ziel eines Rechtsstaates ist jedoch immer Rechtsgebundenheit für alle an geltendes Recht (Nohlen/Schultze 2004:801). Als inhaltliche Orientierung und als moralische Norm

für die Rechtsprechung in einer Demokratie können die UN- Deklaration(en) der Menschenrechte herangezogen werden.

Diese fünf Institutionen bilden die Grundvoraussetzung für moderne Staatlichkeit. Sind sie nicht oder nur schwach ausgeprägt kann von prekärer oder schwacher Staatlichkeit gesprochen werden: „State strength (...) is not measured in military terms. It is, rather, in the capacity of the state to command loyalty – the right to rule – to extract the resources necessary to rule and provide services, to maintain that essential element of sovereignty, a monopoly over the legitimate use of force within defined territorial limits, and to operate within the context of a consensus-based political community” (Holsti 1996:82f.).

Beschränkt sich also die Staatlichkeit auf die Hauptstadt, bzw. reicht sie nicht über das gesamte Territorium, muss ebenfalls von einer schwachen Staatlichkeit ausgegangen werden. Wichtig für die Staatlichkeit ist auch die Frage von Loyalität bzw. Legitimation, auf welche im Folgenden noch zu sprechen gekommen wird.

2.2.2 Der Prozess: Demokratie und Demokratisierung

„Bis in die vierziger Jahre wußte man, was Demokratie war, und war entweder für oder gegen sie; seither behaupten alle die Demokratie zu lieben, wissen aber nicht mehr einverständlich, was sie ist“ (Sartori 1992:15). Zwar könnte man Demokratie einfach an der Bedeutung ihres Wortursprungs festmachen, also der Herrschaft des Volkes, „doch das ist lediglich eine Definition von Wörtern durch Wörter (...)“ (ebd. 1992:15). Um einer Konfusion um diesen Begriff vorzubeugen, bedarf es einer genaueren Definition.

Für die Schule der vergleichenden Politikwissenschaft wird normalerweise immer auf eine prozessorientierte Definition von Demokratie zurückgegriffen. In dieser Logik folgt meist die Minimaldefinition Schumpeters wonach „die demokratische Methode diejenige Ordnung der Institution zur Erreichung politischer Entscheidungen ist, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittelt eines *Konkurrenzkampfes* um die Stimmen des Volkes werben“ (eigene Hervorhebung, Schumpeter 1993:427). Die Kriterien, um den Anforderungen eines demokratischen Prozesses im Sinne des Prinzips des *Konkurrenzkampfes* zu erfüllen, steuert Dahls Theorem der „Polyarchie“ bei: 1.) „effective participation“, die garantiert, dass alle Mitglieder die gleichen Möglichkeiten haben, ihren Standpunkt zu erläutern; 2.) „voting equality“, die Stimmen müssen von allen abgegeben werden können und gleich gewichtet werden; 3.) „enlightened understanding“, die allen Mitgliedern die Möglichkeit einräumen soll, sich über die

Alternativen und Möglichkeiten zu informieren, 4.) „control of the agenda“, die den Mitgliedern die exklusiven Rechte verschafft, darüber zu entscheiden, welche Themen auf der Agenda stehen, und worüber abgestimmt werden soll; und 5.) „inclusion of all adults“, also alle Erwachsenen sollen die vollen Rechte auf die ersten vier Kriterien haben (Dahl 1998:37f.). Die Institutionen moderner Demokratie beschränkt Dahl auf 1.) „elected officials“, 2.) „free, fair and frequent elections“, 3.) „freedom of expression“, 4.) „access to alternative sources of information“, 5.) „associational autonomy“ und 6.) „inclusive citizenship“, welche bedeutet, dass allen BürgerInnen ein Recht auf die ersten fünf Institutionen zusteht (ebd. 1998:85f.). Die erste demokratische Institution Dahls lässt bereits darauf schließen, dass hier Überschneidungen mit der Institution der Staatsleitung auftreten. Denn in einer Demokratie deckt sich diese mit den „elected officials“ und wird eher zum Teil des (demokratischen) Prozesses als Teil der (staatlichen) Struktur.

Zwar ist diese Definition ein scheinbar ausgezeichneter Lackmustest für die Feststellung, ob ein System demokratisch ist, sie impliziert aber auch, dass Demokratie unabhängig von den vorzufindenden Strukturen und Gesellschaften ist. So wundert es nicht, dass auch die meisten Autoren des Transitionsparadigmas (sh. oben) diese Minimaldefinition von Demokratie anwenden. Um die beschriebene Konkurrenz jedoch zu ermöglichen, bedarf es nicht nur dieser prozeduralen Kriterien, sondern auch einer Grundeinstellung der Kooperation. Dies ist essentiell für die Gründung von Parteien und Verbänden, damit sie überhaupt in Konkurrenz zueinander treten können. Außerdem müssen Akteure gemeinsam bindende Entscheidungen für das Kollektiv treffen (Schmitter/Karl 2009:4-8). Des Weiteren muss ein informelles Abkommen darüber bestehen, dass die Wahlgewinner ihre Macht nicht dazu ausnutzen, ihre Konkurrenz bei den nächsten Wahlen auszuschalten oder deren Chancen auf einen Wahlgewinn einzuschränken. Der Opposition muss also die Möglichkeit gelassen werden, auch in Zukunft die Politik zu beeinflussen und mitzugestalten bzw. die Macht zu erlangen. Nur so kann garantiert werden, dass die momentanen Verlierer die Wahl akzeptieren und den Gewinnern das Recht zusprechen, kollektiv bindende Entscheidungen zu treffen. Ob das Konkurrenzprinzip von Schumpeter und Dahl funktioniert, hängt also auch von „such subjective factors as mutual trust, the standard of fairness, and the willingness to compromise“ (ebd. 2009:10) ab.

Die Idee, dass Demokratie nicht nur von Institutionen abhängt, die einfach zu implementieren sind, geht auf Tocqueville zurück, der den Erfolg der amerikanischen

Demokratie auch dadurch begründet, dass die Demokratie „nach und nach in die Gebräuche, in die Meinungen, in die Lebensformen eingedrungen [ist]; man begegnet ihr in jeder Einzelheit des sozialen Lebens wie in den Gesetzen“ (Tocqueville 2006:187). Diese „civic culture“ braucht allerdings Zeit und ist ein Prozess der Sozialisation. Zwar ist sie wichtig für die Demokratie, aber nicht Grundvoraussetzung für deren Implementierung. So sei die civic culture „better thought of as a product and not a producer of democracy“ (Schmitter/Karl 2009:11), aber für einen nachhaltigen Systemerhalt natürlich unabdingbar (sh. unten zu Konsolidierung).

Die vorangehenden Definitionen erklären, wie demokratische Prozesse zu gestalten, und in welchem Umfeld sie am fruchtbarsten sind. Für unsere Zwecke ist es jedoch dienlich, eine Definition zu wählen, die eine Interaktion der Struktur und des Prozesses zulässt. Charles Tilly bietet eine gelungene Definition des demokratischen Regimes an, welche BürgerInnen und Staat in Relation stellt – also für eine Untersuchung, die Demokratie in Abhängigkeit von Staat betrachten will, besonders fruchtbar ist: „A regime is democratic to the degree that political relations between the state and its citizens feature broad, equal, protected and mutually binding consultation“ (Tilly 2007:13f.). Das Adjektiv „broad“ steht dafür, dass alle BürgerInnen einbezogen werden und die gleichen Rechte haben, „equal“ bedeutet, dass alle Menschen und Gruppierungen/Segmente der Gesellschaft vom Staat gleich behandelt werden. „Protected“ steht für den Schutz vor der Willkür des Staates und „mutually binding“ steht dafür, dass der Staat klare Leistungen zu erfüllen hat, für die nicht extra bezahlt werden muss, und die BürgerInnen wiederum Obligationen zu erfüllen haben, die vom Staat durchsetzbar sind. In diesem Sinne bedeutet eine Entdemokratisierung eine Verengung dieser Adjektive, also dass weniger BürgerInnen eingeschlossen sind und Gruppen unterschiedlichere Behandlungen vorfinden als zuvor etc. Eine Demokratisierung dagegen bedeutet eine Ausweitung dieser Adjektive (ebd. 2007:14f.). Tilly macht drei zentrale Prozesse aus, die zu einer Demokratisierung bzw. auch zu einer Entdemokratisierung führen können. Da diese in einem engen Zusammenhang zu empirischer Staatlichkeit stehen, sollen diese unter 2.3. besprochen werden.

Ein weiterer Begriff, der im Kontext von Demokratie und Demokratisierung unbedingt genauerer Klärung bedarf, ist jener der „demokratischen Konsolidierung“. Schedler stellt fest, dass der Begriff in den letzten Jahren zu einem Wort der tausend Bedeutungen geworden ist, von dem man jedoch noch immer annimmt, alle meinten das Gleiche. Dabei

könne man davon ausgehen, dass jene, die sich mit dem Begriff auf die Stabilisierung und Verhinderung einer Regression in ein autoritäres System beziehen würden, eine „negative“ Konsolidierung meinten. Diejenigen hingegen, die sich mit Konsolidierung auf einen demokratischen Fortschritt bezögen, eine „positive“ Auffassung von Konsolidierung hätten (ebd. 2010:59-62). Um allen Facetten gerecht zu werden, wurden Modelle von Konsolidierung entwickelt, die allen Subsystemen, bzw. Institutionen gerecht werden sollten. Allerdings sind diese Systeme an Komplexität kaum zu überbieten und verlieren so ihre analytische Aussagekraft. Außerdem bergen die Ansätze der „positiven Konsolidierung“ die Gefahr, dass Konsolidierung mit demokratischer Transformation verwechselt wird. So geschieht es nicht selten, dass im Kontext von Demokratien mit Adjektiven (sh. oben) von demokratischer Konsolidierung gesprochen wird: „it suggests that a democratic regime is already in place (and only needs to be ‘consolidated’) when in fact the issue at hand is constructing a fully democratic regime” (Schedler 2010:71).

Um Verwirrungen zu vermeiden, soll in dieser Arbeit die ursprüngliche Auffassung von Konsolidierung gelten, nämlich die negative Version, die einen Rückschritt in ein autoritäres System verhindern will. Die negative Konsolidierung bedeutet im Kern, dass es keine Systemalternative zur Demokratie gibt (Merkel 2007:415f.) und dass Demokratie „the only game in town“ (Linz/Stepan 1996:5) geworden ist. Ein Begriff, der mit Konsolidierung eng verwandt ist und deswegen gerne mit ihr verwechselt wird, ist jener der Legitimation. Dieser soll im nächsten Abschnitt besprochen werden.

2.2.3 Legitimation von Struktur und Prozess

Die wohl geläufigsten empirischen Definitionen von Legitimation gehen auf Max Weber zurück, der drei Typen legitimer Herrschaft definiert: die rationale, die traditionale und die charismatische Herrschaft. Für alle Formen der Herrschaft gilt jedoch in Ergänzung, dass immer ein „Legitimitätsglaube“ hinzukommt, der eine labile Beziehung vermeidet (Weber 1972:122-124).

David Beetham hält diesen Zugang zu Legitimation gerade für empirische Herangehensweisen für kritisch, denn es gebe den WissenschaftlerInnen keine adäquaten Mittel an die Hand, Legitimation zu begründen. Denn einen „Legitimitätsglauben“ könne man höchstens antizipieren, nicht jedoch belegen. Besser sei es daher, Legitimation an den *Handlungen* der Menschen abzulesen, die als Zustimmung oder Abneigung

gegenüber der Machtquelle gewertet werden können. Abgesehen davon trenne Webers Ansatz den „Legitimitätsglauben“ von den Gründen, weshalb die Bevölkerung diesen hat, denn nach Beetham müsse der Glaube an die Legitimation einer Herrschaftsbeziehung mit dem moralischen Wertesystems in Einklang stehen. (Beetham 1991:6-12)

Beetham selbst kommt zu folgender Definition von Legitimation: „Power can be said to be legitimate to the extent that: i) it conforms to the established rules, ii) the rules can be justified by reference to beliefs shared by both dominant and subordinate, and iii) there is evidence of consent by the subordinate to the particular power relation” (Beetham 1991:15f.).

Die Regeln (i) können dabei entweder auf Gewohnheitsrecht oder auf formalisiertem Recht beruhen. Das Gegenteil von Legitimation ist auf dieser Ebene Illegitimität. Zu dieser kommt es, wenn das Recht gebrochen wird oder außerhalb dessen Rahmen agiert wird. Ist dies ständig der Fall, so kann von chronischer Illegitimität gesprochen werden. Begründen sich diese Regeln und Gesetze nicht auf einem gemeinsamen Glauben bzw. Werten (ii), so kann von einem Legitimitätsdefizit ausgegangen werden, welches auch durch einen Wertewandel entstehen kann. Delegation tritt dann ein, wenn öffentlich kein Konsens ausgedrückt wird (iii), sondern die Handlungen der Untergeordneten auf Widerstand schließen lassen – zum Beispiel passiv oder auch durch eine militante Opposition. Handlungen die auf Konsens schließen lassen wären zum Beispiel die friedliche Teilnahme an Wahlen oder eine Mobilisierung zu Gunsten des Regimes. Handlungen wird deshalb große Bedeutung zugesprochen weil diese 1.) eine symbolische oder deklaratorische Macht in der Öffentlichkeit haben und 2.) auf eine normative Zustimmung/Ablehnung der handelnden Akteure schließen lassen (ebd. 1991:16-19).

Graphisch lassen sich diese drei Dimensionen wie folgt darstellen:

Criteria of Legitimacy	Form of Non-legitimate Power
i) conformity of rules (legal validity)	Illegitimacy (breach of rules)
ii) justifiability of rules in terms of shared beliefs	Legitimacy deficit (discrepancy between rules and supporting beliefs, absence of shared beliefs)
iii) legitimation through expressed consent	Delegitimation (withdrawal of consent)

Quelle: Beetham 1991:20

2.3 Demokratie und Staat – Theoretische Zugänge

In diesem Abschnitt sollen zunächst jene wenigen Autoren vorgestellt werden, welche sich mit der Thematik „State-Building“ und Demokratisierung auseinandergesetzt haben.

Anschließend wird auf jenen Ansatz eingegangen, welcher sich am fruchtbarsten herausstellt und mit welchem hier gearbeitet werden soll. Es folgt ein Rückbezug auf die Institutionen des Staates und schließlich eine Festlegung der unabhängigen Variablen, die für eine gelungene Demokratisierung besonders signifikant scheinen.

2.3.1 Staatsbildung und Demokratisierung: rückwärts, vorwärts, oder gleichzeitig?

Mit der Enttäuschung über fehlgeschlagene Demokratisierungen der 3. Welle und dem gleichzeitigen „Wunder“ in Südostasien kam es zu einem theoretischen Zugang des „Sequentialism“. Neo-RealistInnen, ModernisierungstheoretikerInnen und natürlich VertreterInnen der überdauerten autokratischen Systeme argumentierten gemeinsam, dass vor der Einführung der Demokratie ein Staat vorhanden sein müsse (Carothers 2010:129f.). Was dabei jedoch unter „Staat“ verstanden wurde, klaffte durchaus auseinander. So sind zum Beispiel, Juan Linz und Alfred Stepan überzeugt, dass es keine Demokratisierung, geschweige denn deren Konsolidierung geben kann, bevor es einen Staat gibt (ebd. 1996:7). Ihr Hauptargument bezieht sich dabei auf Dahl, der feststellt, dass „the criteria of the democratic process presupposes the rightfulness of the unit itself“ (Dahl 1989:207). Logischerweise gibt es also ohne Demos, bzw. ein festgelegtes, unumstrittenes Staatsvolk keine Demokratie. Linz und Stepan bleiben dabei jedoch in einer juristischen Definition des Staates als Voraussetzung für Demokratie verhaftet und stellen dessen Voraussetzung für eine Demokratie fest (ebd. 1996:16). Dies ist wohl wenig umstritten, ist doch ein juristischer Staat für jegliches international anerkanntes, politisches System Voraussetzung. Weitere Vertreter des „Sequencing“ sind Richard Rose und Doh Chull Shin, die davon ausgehen, dass „the creation of a stable or established democracy is (...) the resultant of two separate processes, modernization of the state and democratization of participation on governing the state“ (ebd. 2001:333). Von einer Weberianischen Staatsdefinition ausgehend, kommen sie zu dem Schluss, dass der „normale“ Weg der Demokratisierung jener der ersten und zweiten Welle der Demokratisierung gewesen sei, nämlich erst den Staat zu modernisieren und dann Demokratie einzuführen. Die 3. Welle der Demokratisierung hingegen hätte dies andersrum gemacht, also Demokratie eingeführt ohne zuvor den Staat zu modernisieren – also eine „democratization backwards“ vollzogen. Das Ergebnis sei, dass staatliche Institutionen nun fehlten und die jungen Demokratien sich deswegen nicht voll konsolidieren könnten (ebd. 2001:336-339).

Das Argument der „Sequentialisten“ beherbergt zwei grundlegende Probleme. Erstens gehen sie davon aus, dass Autokratien den Aufgaben des state-building oder der Einführung von Rechtsstaatlichkeit besser gewachsen wären als junge Demokratien. Zwar sind Entscheidungsprozesse in Autokratien naturgemäß weniger konfliktiv, aber grundsätzlich stehen Autokraten in einem gespannten Verhältnis zu diesen Prozessen – denn sie liegen nicht zwingend in ihrem eigenen Interesse: „Bluntly stated, for every Lee Kuan Yew of Singapore there have been dozens or even hundreds of rapacious, repressive autocrats posing as reformers, leaders for whom the rule of law represents a straitjacket to be avoided at all costs“ (Carothers 2010:132). Carothers selbst schlägt einen Ansatz des „Gradualismus“ vor, der davon ausgeht, dass Staatlichkeit wichtig für Demokratisierung ist, diese aber nicht in Sequenzen folgen muss, sondern graduell vollzogen werden kann, d.h. Demokratisierung nicht bis auf unbestimmte Zeit hinaus verschoben werden muss (ebd. 2010:131). Damit spricht er indirekt das zweite Problem der „Sequentialisten“ an, nämlich die heuristische Trennung von Demokratisierung und Staatsbildungsprozessen. Regime und die spezielle Ausgestaltung von Staaten voneinander zu trennen macht jedoch in dieser Arbeit wenig Sinn, soll doch gerade deren Zusammenhang untersucht werden – Form und Gestalt des Staates müssen also in Betracht gezogen werden. In Bezug auf Tocqueville geht Axel Hadenius von einem „interaktiven Staat“ aus: „only certain institutional arrangements, tied to a certain mode of state, promote the evolution of the coordination capacities required for the practice of popular rule“ (ebd. 2001:131). Dieser Staat sei vor allem in Europa und Nord-Amerika entstanden. Denn hier habe der Staat immer mit größeren gesellschaftlichen Gruppen verhandeln müssen, bevor er eine Entscheidung habe treffen können. Dies habe sich im Verlauf der Geschichte immer weiter ausdifferenziert und mit Tocquevilles Beschreibung von Amerika seinen idealen Ausdruck bekommen (Bratton 2004:4; Hadenius 2001:150-173): „Along the way, a regular interaction was established between the state and society, and this was done under conditions promoting the peaceful resolution of conflict“ (Hadenius 2001:173). Erst die Frage nach der Veränderung von Staatlichkeit und dessen Interaktion mit der Gesellschaft lässt also eine differenzierte Untersuchung der Abhängigkeit zwischen Staatlichkeit und Demokratisierung zu.

Der bereits in der Demokratiedefinition erwähnte Charles Tilly verbindet Staatsbildungsprozesse und Demokratisierung über staatliche Kapazitäten. Darunter versteht er „the extent to which interventions of state agents in existing non-state

resources, activities, and interpersonal connection alter existing distributions of those resources, activities and interpersonal connections as well as relations among those distributions” (Tilly 2007:16). Ein Staat, der zu wenig Kapazität besitzt, um demokratische Entscheidungsfindung zu ermöglichen und diese schließlich auch umzusetzen, kann keine Demokratie hervorbringen. Jedoch verhindert ein Staat mit sehr starken Kapazitäten eine Demokratisierung ebenso. Denn während bei der Konstellation von Demokratie und niedriger staatlicher Kapazität das Resultat ein hoher Grad an politischer Gewalt ist, besteht bei hoher staatlicher Kapazität die Gefahr, dass kaum öffentliche Stimmen jenseits des Staates zugelassen werden und staatliche Sicherheitskräfte in die öffentliche Politik eingebunden sind (ebd. 2007:17-20).

Für Tilly stehen Demokratisierung, bzw. Ent-Demokratisierung immer im Zusammenhang mit einer Veränderung staatlicher Kapazitäten. Aus einer historischen Perspektive erarbeitet Tilly dabei drei zentrale Prozesse die entweder eine Demokratisierung oder eine Ent-Demokratisierung zur Folge haben können:

1.) „increasing integration of trust networks into public politics“:

Vertrauensnetzwerke sind für Tilly “ramified interpersonal connections, consisting mainly of strong ties, within which people set valued, consequential, long-term resources and enterprises at risk to the malfeasance, mistakes, or failures of others” (ebd. 2007:74). Bleiben diese jedoch vom Regime segregiert, so stellen sie ein Problem für die Demokratisierung dar, denn dies verhindert die Teilnahme der Mitglieder des Netzwerks am gemeinsamen politischen Prozess. Gegenseitig bindende Entscheidungen sowohl zwischen Staat und BürgerInnen als auch zwischen den BürgerInnen unterschiedlicher Vertrauensnetzwerke selbst werden verunmöglicht. Eine Kooperation, die für die Demokratie ja essentiell ist (sh. oben), kann nicht stattfinden (Tilly 2007:74).

2.) „increasing insulation of public politics from categorical inequalities“:

Mit kategorischen Ungleichheiten meint Tilly jene Organisationsformen sozialen Lebens entlang von „boundaries separating whole sets of people who differ collectively in their life chances, as is commonly the case with categories of gender, race, caste, ethnicity, nationality, and religion and sometimes the case with categories of social class” (Tilly 2007:75). Wenn diese in politische Unterschiede übersetzt werden, dem Grundsatz der Gleichheit nicht mehr Rechnung getragen wird, also eine partikularistische Politik verfolgt wird, so steht dies einer Demokratisierung diametral gegenüber (vgl. auch

Beetham 1991:142-144; Holsti 1996:93f.). Gelingt es jedoch der Politik, sich von diesen zu isolieren, oder aber die Unterschiede zu verringern, wird eine Demokratisierung möglich. Dieser Punkt bedeutet keineswegs, dass es in einer Gesellschaft oder einem Staat keine Ungleichheiten geben darf, damit eine Demokratie funktionieren kann. Aber politische Rechte und Pflichten sollten für alle die gleichen sein (Tilly. 2007:75f.; 117f.).

3.) „decreasing autonomy of major power centers”

Denn diese autonomen Machtzentren „operate outside the control of public politics and outside of regular citizen-state interactions” (ebd. 2007:76). Können sie Zwang ausüben oder haben sie andere Ressourcen, sich vom Staat zu entkoppeln, wird eine Demokratisierung erschwert. Denn nicht nur können diese die Kapazitäten des Staates unterwandern, sie können auch willkürliche Gewalt ausüben und so Vertrauensnetzwerke verhindern bzw. voneinander segregieren. Autonome Machtzentren können sich sowohl innerhalb des Staates (zum Beispiel Armee oder Bürokratie) als auch außerhalb des Staates (z.B. Warlords) befinden (ebd. 2007:76f., 137).

Wenn diese drei Prozesse nicht erfüllt sind, so kann es im Sinne der Definition Tillys keine Demokratisierung geben, denn gleich, geschützt, breit und gegenseitig bindend können die Konsultationen zwischen Staat und seinen BürgerInnen nur dann sein, wenn neben ihm keine anderen großen Machtzentren bestehen – also niemand die Konsultationen an sich sowie die Gleichheit und den Recht auf Schutz der BürgerInnen in Frage stellen kann. Die Vertrauensnetzwerke zwischen Staat und den BürgerInnen gewährleisten, dass eine breite Partizipation auf gleicher Basis möglich ist, und dass die Entscheidungen gegenseitig bindend sind, bzw. Mittel bestehen, diese einzufordern. Wenn die Politik kategorische Unterschiede ungleich behandelt, so ist offensichtlich die Gleichheit in Frage gestellt. Außerdem kann auch die breite Partizipation eingeschränkt sein, wenn manchen Gruppen diese vollkommen vorenthalten bleibt. Entscheidungen werden auch nur dann als bindend wahrgenommen, wenn diese für alle gleichermaßen gelten.

Natürlich sind die drei Prozesse stark miteinander verwoben – denn segregierte Vertrauensnetzwerke können sich mit jenen Gruppierungen decken, die durch kategorische Ungleichheit gekennzeichnet sind. Autonome Machtzentre mit potenzieller Waffengewalt, wiederum können dazu führen, dass Vertrauensnetzwerke sich vom Staat

abwenden (zum Beispiel wenn dieser nicht mehr ausreichend Schutz liefert) und dass neue kategorische Ungleichheiten produziert werden.

Tilly liefert einen theoretischen Ansatz, der Regime und Staatlichkeit in ein integrales Verhältnis stellt und konkrete Prozesse der Demokratisierung benennt. Seine Theorie lässt es zu, Rückschlüsse darüber zu ziehen, welche staatlichen Institutionen vorhanden sein bzw. sich entwickeln müssen, damit die Prozesse der Demokratisierung eintreten können. Dies soll, in Bezug auf die Institutionen des modernen Staates, im nächsten Abschnitt passieren.

2.3.2 Demokratie und die Institutionen des modernen Staates

Grundlegend ist natürlich das Gewaltmonopol, denn liegt dies nicht beim Staat, so kann sich, wie schon Hobbes feststellte, kein gegenseitiges Vertrauen entwickeln. Kann der Staat nicht für den persönlichen Schutz garantieren, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass sich die BürgerInnen ein anderes Vertrauensnetzwerk suchen, wo ihre langfristigen Investitionen geschützt sind. Dies geht oft einher mit der Existenz eines autonomen Machtzentrums innerhalb des Staates, welches das Gewaltmonopol untergräbt. Allerdings sollte an dieser Stelle auch darauf verwiesen werden, dass das Militär und die Polizei selbst ein autonomes Machtzentrum darstellen, solange sie nicht selbst unter ziviler und demokratischer Kontrolle stehen (UNDP 2002:86). In Bezug auf kategorische Ungleichheiten lässt sich feststellen, dass es wichtig ist, dass diese durch die Aktivitäten des Militärs und der Polizei nicht weiter reproduziert werden, es also keine gesonderten Beziehungen einzelner Gruppen zu diesen Institutionen geben darf, und sie in ihrem Verhalten gegenüber der Gesamtbevölkerung neutral sind (Tilly 2007:118; Holsti 1996:93). „Unchecked and unaccountable, security institutions often prey on the most vulnerable members of society, hampering daily struggles for survival and other freedoms. Throughout much of Africa there is widespread torture, intimidation and harassment of civilians by police on behalf of ruling regimes” (UNDP 2002:87).

“In an institutional structure without fixed and effective rules, the actors have a strong tendency to make only short-term, speculative ‘investments’ in interaction” (Hadenius 2001:93). Hier könnte ein Vertrauensnetzwerk nicht entstehen, denn dieses basiert darauf, dass diejenigen Mitglieder, die die gemeinsame Unternehmung aufs Spiel gesetzt haben oder zerstört haben, bestraft werden können (Tilly 2007:90). Dafür braucht es einen effektiven Rechtsstaat, denn nur durch diesen kann ein Rechtsfriede geschaffen werden,

der letztendlich nicht nur für die Wirtschaft, sondern für die gesamte Gesellschaft die Transaktionskosten senkt (Wimmer 2002:234). Dabei gilt natürlich auch für den Rechtsstaat das Prinzip der Neutralität, damit Ungleichheiten nicht reproduziert werden oder sich verfestigen. Gelingt es dem Staat, einen Rechtsfrieden durchzusetzen, so verhindert er hiermit auch die Schaffung oder Stärkung autonomer Machtzentren – denn die Bevölkerung kann dann Rechtsschutz beim Staat suchen und nicht bei einer anderen Ordnungsmacht.

Auch die Institution des Steuermonopols, bzw. der Steuern und Finanzen ist für den Prozess der Demokratisierung wichtig. Denn erst die Erstellung eines Haushaltes ermöglicht Transparenz über Einnahmen und Ausgaben des Staates. Erst wenn der Staat es außerdem schafft, zu jener Instanz zu werden, die das Eigentum der BürgerInnen schützt und dieses nicht bedroht, kann sich ein an den Staat gekoppeltes Vertrauensnetzwerk bilden (vgl. Wimmer 2002:233f.). Für die Einnahmen und Ausgaben des Staates muss ebenfalls das Prinzip der Neutralität gelten – kein Teil der Bevölkerung darf bevorteilt oder benachteiligt werden, sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben. Außerdem wird es auch durch das Steuermonopol möglich, autonome Machtzentren zu marginalisieren, da diese dann eine Finanzierungsquelle verlieren.

Eine neutrale und effektive Bürokratie, die es vermag, allgemein bindende Entscheidungen, die in einem demokratischen Prozess getroffen wurden, auch umzusetzen, ist natürlich essentiell. Wichtig für den Prozess der Demokratisierung ist es, dass sie dabei neutral bleibt, also Ungleichheiten nicht reproduziert oder betont. Außerdem ist sie natürlich für die Verwaltung der anderen Institutionen außerordentlich wichtig, denn Militär, Polizei, Finanzen und der Rechtsstaat wollen organisiert sein.

Eine koordinierende Rolle kommt auch der Staatsleitung zu – sie ist dafür verantwortlich, nötige Reformen der Institutionen einzuleiten und bei deren Auf- und Ausbau zu helfen und diese nicht zu blockieren. Ob ein Vertrauensnetzwerk sich an den Staat ankoppelt, ist natürlich enorm von ihrer Performance abhängig. Wie diese bewertet wird, hängt jedoch auch davon ab, als wie legitim das gesamte System gewertet wird. Daher soll im nächsten Punkt noch auf die Rolle der Legitimation als Klammerfunktion eingegangen werden. Denn selbst wenn alle Institutionen vorhanden sind, jedoch keine Legitimation in der Bevölkerung genießen, ist das Projekt zum Scheitern verurteilt.

2.3.3 Die Klammerfunktion der Legitimation

„The collapse of government, coup d'état, invasion, civil war – these are some characteristic outcomes, probable rather than inevitable, of the dynamic processes of interaction between governments and their subjects where legitimacy is in some respect weak or absent” (Beetham 1991:120). Legitimation kommt dann zustande, wenn der Staat seine Seite des „impliziten Vertrags“ (Holsti 1996:94) einhält und die Institutionen liefern können wozu sie geschaffen wurden. Erst die Legitimation gibt, in einem Zeitalter, in dem die Volkssouveränität kaum mehr wegzudenken ist, den Machthabern die Autorität, Gehorsamkeit abzuverlangen. Dann kooperieren die Untergebenen auch mit diesen, weil, im Idealfall, ihre Wünsche im Gleichklang sind. Natürlich kann Gehorsamkeit auch mit reinem Zwang erreicht werden, „however, coercion has to be much more extensive and omnipresent, and that is costly to maintain“ (Beetham 1991:28). Legitimation steigert also die Effizienz des Staates und damit auch seine Kapazitäten, sich anderen Projekten zu widmen. Legitimation erreichen der Staat und seine Institutionen vor allem dann, wenn er seine Ziele erreicht, also jene Leistung vollbringt, die ihm im „impliziten Vertrag“ abverlangt wird. Was von den staatlichen Institutionen verlangt wird, ist natürlich in hohem Grad abhängig von den örtlichen Vorstellungen und Werten (vgl. oben) (Beetham 1991:136f.). Im Folgenden sollen Überlegungen dazu angestellt werden, welche Ziele jede einzelne Institution hat und durch welches Handeln sie ihre Legitimation verliert. Dabei wird sich auf das absolute Grundziel, also das Minimalziel der Institution, über die Konsens herrscht, beschränkt. Denn ob ein Staat auch wohlfahrtsstaatliche Leistungen erbringen sollte oder die Institutionen auf erfolgreiche Wirtschaftspolitik ausgerichtet sein müssten, ist hoch umstritten.

Das Ziel des Gewaltmonopols ist der Schutz nach Innen und Außen, vor allem aber der Schutz der BürgerInnen vor Gewalt. Dafür müssen das Militär und die Polizei unter einer zivilen Kontrolle stehen, denn nichts untergräbt die Legitimation des Staates so sehr, als wenn BürgerInnen vom Staat selbst, via Polizei und Militär, angegriffen werden oder gar für ihren persönlichen Schutz diese staatliche Institution zusätzlich bezahlen müssen (Schutzgelder oder Bestechung) (Holsti 1996:108f.). Das Gewaltmonopol gibt dem Staat die Möglichkeit, in der Rolle des „Friedensstifters“ (Wimmer 2000:26) zu fungieren – nur er darf Gewalt anwenden, um für Sicherheit zu sorgen. Allerdings ist die Gewaltanwendung seitens des Staates auch nur dann legitim, wenn sie rechtlich abgesichert ist (Wimmer 2002:233).

Das Gewaltmonopol des Staates muss also seine Beschränkung in einem Rechtsstaat finden, um Legitimation zu genießen, denn dessen Ziel ist es, Rechtssicherheit zu schaffen. Um Legitimation zu genießen, muss das Rechtssystem den Werten entsprechen und durchsetzbar sein – hierfür braucht es eine unabhängige Justiz, aber auch das Gewaltmonopol des Staates, um Rechtsbrüche durch Sanktionen ahnden zu können (Beetham 1991: 123f.).

Ziel der dritten Institution, Steuern und Finanzen, ist die Finanzierung des Staates. Dabei ist es für dessen Legitimation immens wichtig, dass zwischen öffentlichen und privaten Geldbeuteln unterschieden wird. Außerdem muss es zu Verhandlungen über das Ausmaß der Besteuerung kommen, damit ein Gleichgewicht geschaffen werden kann. Kommt es zu einem (wahrgenommenen) Ungleichgewicht der SteuerzahlerInnen, so ist ein Legitimationsverlust zu erwarten (Holsti 1996:92). So ist es kaum verwunderlich, dass erste Demokratisierungsprozesse nach der Einführung von Steuern stattgefunden haben, weil der zahlenden Bevölkerung nun ein Recht auf Mitsprache eingeräumt werden musste. Der Legitimationsverlust könnte sich zum Beispiel in einem hohen Schwarzmarktanteil der Wirtschaftsleistung ausdrücken.

Die Bürokratie zeichnet sich verantwortlich, effektiv zu verwalten und Entscheidungen umzusetzen. Wichtig ist dabei, dass sie die Kapazität hat, die elementaren Grundbedürfnisse der BürgerInnen zu decken (Erdmann 2003:285) und dass sich bei allen Bediensteten des Staates keine kleptokratischen Züge entwickeln – also für staatliche Leistung nicht gezahlt werden muss. Dieses Prinzip gilt natürlich nicht nur ausschließlich für die Bürokratie, sondern auch für die anderen Institutionen des modernen Staates. Systematische Korruption ist jedoch in Bürokratien schwacher Staaten stark verbreitet: „Indeed, in many weak states, the bureaucracy is at best a vast publicly funded employment scheme, and at worst a highly organized system of graft that makes life a misery for the citizen. (...) In most bureaucracies, there are many more people than there are jobs; it is simply one way the state co-opts potential followers” (Holsti 1996:115).

Natürlich stellt sich die Frage, wer in einem schwachen oder prekären Staat als erstes seine Legitimation verliert. Nach Beetham ist dies zunächst einmal die Staatsleitung, schließlich ist diese für die Koordinierung und das Funktionieren der Institutionen verantwortlich: „However, if government failings are chronic, or the prospect of remedy

through constitutional process is uncertain or remote, then the legitimacy of the political system will be eroded also“ (Beetham 1991:136).

2.4 Fazit

Aus diesen theoretischen Überlegungen ergeben sich für die vorliegende Fragestellung nun unabhängige Variablen, deren Auswirkung auf den Demokratisierungsprozess in den beiden Fallbeispielen untersucht werden soll. Grundsätzlich ist die Frage der juristischen Staatlichkeit zu klären – denn ohne diese stoßen die meisten politischen Systeme an ihre Grenzen. In weiterer Folge sollen die Entwicklungen der staatlichen Institutionen und deren Legitimation untersucht werden. Am signifikantesten scheint hierbei vor allem das Gewaltmonopol, auf dem alles basiert, gefolgt von Rechtsstaatlichkeit. Steuern und Finanzen sowie Bürokratie haben ebenfalls Einfluss auf die Prozesse. Die Staatsleitung hingegen wird nicht explizit als Variable bearbeitet, da diese in Form von Regierung und Parlament eher Teil des Prozesses, und nicht der Struktur ist. Abgesehen von den staatlichen Institutionen soll auch die Legitimation, sowohl der Struktur als auch der Prozesse als intervenierende Variable in Betracht gezogen werden.

3 Historischer Überblick

In diesem Kapitel soll ein historischer Überblick über die Entwicklung afrikanischer Staatlichkeit, an den Fallbeispielen Nigeria und Ghana geboten werden. Dafür wird der Untersuchungszeitraum in vier Perioden unterteilt – 1.) Kolonialisierung, Kolonialstaat und Unabhängigkeit, gefolgt von 2.) den ersten Regimen in Unabhängigkeit und 3.) der ersten Phase der Militärherrschaft sowie 4.) der letzten Phase der Militärherrschaft vor der Transition zur Demokratie. Zum Schluss des Kapitels folgt ein Fazit mit einer kurzen Zusammenfassung und einem Vergleich der Hauptereignisse der beiden Fallbeispiele sowie deren Einbettung in den theoretischen Rahmen.

3.1 Vorkoloniales Zeitalter bis zur Unabhängigkeit

Die ersten Kontakte zwischen EuropäerInnen und AfrikanerInnen entstanden früh und fußten vordergründig auf dem Sklavenhandel. Dieser dominierte die Beziehungen, bis schließlich nach der französischen Revolution das „aufgeklärte“ Europa den Sklavenhandel verbot und versuchte diesen durch „legitimen Handel“ zu ersetzen. Dies sollte vor allem durch „Cash Crops“ passieren, welche die wirtschaftliche Ausrichtung vieler Kolonien bis heute prägen (Sonderegger 2006:32-38). Vorerst beschränkten sich die EuropäerInnen auf die Küste, Interesse am Inland kam erst mit den 1860ern auf. In weiterer Folge wurden Freundschafts- und Handelsverträge mit lokalen Chiefs abgeschlossen und es entstand ein Wettlauf der europäischen Großmächte um Einflussphären in Afrika, heute bekannt als „Scramble for Africa“. Dieser fand seinen Höhepunkt mit der Konferenz von Berlin 1884/85, wo die europäischen Großmächte Afrika auf der Landkarte unter sich aufteilten (Grau 2006:77-79).

Die Formen der kolonialen Präsenz variierten dabei stark – während den Franzosen ein System der direkten Herrschaft zugeschrieben wird, spricht man bei den Engländern von „indirect rule“. Dies hing jedoch auch davon ab, ob es sich um eine englische Kronkolonie handelte – denn diese standen unter der direkten Verwaltung eines Gouverneurs und somit der englischen Regierung – oder um ein Protektorat, welche indirekt verwaltet wurden (Grau 2006:80-83). Dabei verfolgten die europäischen Machthaber unabhängig von der Ausprägung ihres jeweiligen Kolonialsystems nicht weniger als „die Utopie staatliche Herrschaft in den eroberten Gebieten zu verwirklichen“ (von Trotha 1999:223). Zur Erreichung dieses Ziels gingen die Kolonialherren nicht nur mit despotischer und willkürlicher Gewalt vor und schürten so eine „Ordnung generalisierten Verdachts“ (ebd. 1999:227), sondern griffen für ihre

Herrschaftsdurchsetzung auf Intermediäre zurück. Lokale Chiefs wurden in die Verwaltung mit einbezogen, jedoch wurde durch die „Devolution“ (d.h. die Zentralregierung behielt sich das Recht des letzten Wortes bei der Einsetzung von Chiefs vor) in soziale Strukturen immens eingegriffen. Diese Chiefs wurden durch Vergünstigungen seitens des Kolonialstates zu Vermittlern zwischen den Kolonialherren und der Bevölkerung. So legte das System der „indirect rule“ bereits den Grundstein für den späteren „Neopatrimonialismus“ (sh. unten). (von Trotha 1999: 225-231)

3.1.1 Die Goldküste – eine Vorzeigekolonie

Im Gegensatz zum weitläufigen Glauben der späteren Kolonialherren, „the peoples of Ghana (...) before the coming of the Europeans were not living in a Hobbesian state of nature in barbarism and savagery nor in splendid isolation“ (Boahen 2004a:326). Die ansässigen Völker des heutigen Ghanas lebten dort lange bevor das erste portugiesische Schiff an der Goldküste anlegte und betrieben untereinander und auf weitere Distanzen hinweg Handel. So war der nördliche Teil Ghanas in den Trans-Sahara Handel eingebunden und die Völker im Süden betrieben Handel entlang der Küste - bis ins heutige Angola (Boahen 2004a:316-325). Um den Handel zu schützen, bildeten sich ab ca. dem 12. Jahrhundert Gebilde ähnlich der Stadt-Staaten und „Chieftdoms“. Zu den wichtigsten zählen dabei die Chieftdoms der Gonja, Dagbon und Mamprugu im Nord-Westen bzw. Nordosten. Diese betrieben Handel mit dem Hausaland und weiter in die Sahara hinein, was erste Kontakte mit dem Islam in der Region und in weiterer Folge eine Islamisierung der Bevölkerung, vor allem der Dagbo, brachte (Gocking 2005:18-21). Entlang der Küste bildeten sich mehrere kleinere zentralisierte Chieftdoms und Gebilde ähnlich den Stadt-Staaten heraus, das größte war jenes der Fante. Im Südosten jedoch entwickelte sich ein großes Imperium, jenes der Ashante, das sich Mitte des 18. Jahrhunderts ausbreitete und viele Chieftdoms unter seiner Macht zentralisierte: „this powerful kingdom had become dominant in much of what is modern Ghana“ (ebd. 2005:22).

Die Kolonialisierung Ghanas schritt langsam voran, so wurde die Goldküste, also der Küstenstreifen, bereits 1874 englische Kronkolonie. Das Gebiet der Ashante, die sich immer wieder zur Wehr setzten, wurde erst 1896 zum Protektorat. 1902 folgte die Annektierung des heutigen Nordghanas, ebenfalls in Form eines Protektorates, und erst nach dem 1. Weltkrieg kam der östliche Teil Ghanas, Teile des damaligen Deutsch-Togos, unter englische Kontrolle. Während in der Kronkolonie englisches Recht galt und

eine direkte Herrschaftsform etabliert wurde, griff man für die Protektorate auf das System der „indirect rule“ zurück. (Gocking 2005:37-50).

Nach dem Ende des zweiten Weltkriegs wurden auch in Ghana die Rufe nach Unabhängigkeit immer lauter, vor allem durch die Stimmen der Elite, vereint in der United Gold Coast Convention (UGCC) unter Führerschaft von Dr. Danquah und Kwame Nkrumah, der sich jedoch bald abgespaltete und seine eigene Bewegung gründete, die Convention Peoples Party (CPP). 1956 kam es zu Wahlen nach dem Modell der Westminster Demokratie. Die UGCC war inzwischen umbenannt in das National Liberation Movement (NLM) und vertrat eher den ländlichen Raum sowie UnternehmerInnen. Die CPP hingegen schlug einen populistischeren Kurs ein und vereinte hinter sich vor allem das städtische Gebiet – die VertreterInnen der beiden Parteien kamen jedoch allesamt aus der elitären Schicht, aber „these cross-cutting coalitions, in fact, established the pattern of intraelite conflict that was to endure for years to come“ (Chazan 1988:96). Die CPP konnte die Mehrzahl der Stimmen auf sich vereinigen und so wurde Ghana am 7. März 1957 unter Kwame Nkrumah, als erster afrikanischer Staat südlich der Sahara unabhängig. (ebd. 1988:95-97; Gocking 2005:81-111)

3.1.2 Das zweigeteilte Nigeria

Auch in Nigeria waren die ersten Kontakte mit Europa durch Handel geprägt, durch den direkten Transsahara-Handel jedoch weit früher als im Falle Ghanas, die eher indirekt beteiligt waren. Die Reiche der Hausa, Fulani und Borno um den Tschadsee bestanden bereits rund 800 Jahre bevor die Briten den Norden Nigerias eroberten. Sie betrieben Handel mit den Mittelmeerstaaten und den Völkern im Süden Nigerias. Die Herrscher der Borno und Hausa nahmen den islamischen Glauben bereits zwischen dem 11. und 14. Jahrhundert an. Erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts wurde dieser durch einen Jihad unter Anführung von Da Fodio auf große Teile der nördlichen Bevölkerung übertragen. Gleichzeitig kam es zu einer Inkorporierung der kleinen Reiche und Chieftoms in jenes der Fulani. Unter dem neuen Kalifat Sokoto errichtete Da Fodio ein zentralisiertes und hierarchisches Reich. Die ursprünglichen Herrscher der Chieftoms und kleineren Reiche blieben bestehen, standen jedoch fortan im Dienst des Kalifats. Der Norden Nigerias war also bei Eintreffen der Briten schon zu einem relativ homogenen Reich zusammengefasst, das sich vor allem über den islamischen Glauben organisierte. (Falola/Heaton 2008:39-84; Brunner 2002:126f.)

Im Südwesten, im Bereich der Yoruba, gab es eine Reihe kleinerer Reiche, jenes mit dem größten Einfluss war das der Oyo, welches ebenfalls aktiv am Sklavenhandel beteiligt war. Allerdings kam es bereits mit Ende des 18. Jahrhunderts zu einem Niedergang der zentralen Chieftoms und zu mehreren kriegerischen Auseinandersetzungen. Im Südosten waren kaum zentrale Strukturen aufzufinden, die Igbo lebten eher dezentralisiert in kleineren Dorfgemeinschaften, die zwar untereinander in Kontakt standen, sich jedoch nicht zu größeren Einheiten zusammenschlossen. (Falola/Heaton 2008: 39-84; Brunner 2002: 128)

1861 wurde Lagos zur Kronkolonie und der Sklavenhandel wurde sukzessive durch „legitimen Handel“ vor allem mit Palmöl ersetzt. Die Briten hatten daher Interesse daran, den kriegerischen Süden zu stabilisieren, um den Handel nicht zu gefährden. Die Royal Niger Company bekam das königliche Monopol für den Handel mit Nigeria und hatte dabei auch das Recht, Verträge abzuschließen, Zölle zu erheben und die Territorien in Vertretung der englischen Krone zu verwalten. 1885 wurde das Niger Delta zum Oil Rivers Protektorat, 1893 wurde der Einfluss auf das Hinterland ausgedehnt und das Protektorat nannte sich fortan Niger Coast Protektorat. 1900 schließlich wurde die Royal Niger Company im Norden auch durch ein Protektorat abgelöst und Nigeria in zwei Protektorate aufgeteilt: eines für den Norden und eines für den Süden, Lagos behielt seine Sonderstellung als Kronkolonie. Erst 1914 erfolgte die formelle Zusammenlegung der beiden Protektorate zum Protektorat Nigeria. (Brunner 2002:131f.; Falola Heaton 2008: 85-109)

Das Kolonialsystem war dabei höchst unterschiedlich organisiert. Während im Norden das klassische „indirect rule“ angewandt wurde, tat man sich damit im Süden mangels zentraler Strukturen schwerer. Die Verwaltung war also eher direkter Natur, auch wenn die Chiefs als Intermediäre dienten, während im Norden einfach die Strukturen des Sokoto Kalifats übernommen werden konnten. Während im Süden Missionare, die Missionsschulen, europäische Bildung und Lebensstile brachten, zugelassen waren, blieb diesen der Zugang in den Norden verwehrt. Die nördliche Bevölkerung hatte also kaum Zugang zu westlicher Bildung, die später essentiell werden sollte, um im kolonialen System Einfluss auszuüben und in der Verwaltung angestellt zu sein. Auch wirtschaftlich war der Süden aufgrund der Produktion von Palmöl bevorzugt. In den 1950ern wurden die unterschiedlichen Regionen in der Verfassung zementiert – Nigeria wurde regional in

den Norden, den Südwesten und den Südosten unterteilt. (Brunner 2002:132-135; Falola/Heaton 2008:110-156)

In den 1930er Jahren kam es zu einer zunehmenden Politisierung der NigerianerInnen und Rufe nach Unabhängigkeit wurden laut. Einer der prominentesten Akteure war Nnamdi Akzkiwe mit seiner Organisation des National Council of Nigerian Citizens (NCNC), welche später die dominante Partei der Igbo-Elite im Südosten werden sollte. 1945 kam es zu einer Reihe von Streiks und schließlich zum Einlenken der Kolonialmacht, die eine schrittweise innere Selbstbestimmung forcierte. So kam es zwischen 1945 und 1954 zu mehreren Verfassungen, die Nigeria jeweils näher an die Unabhängigkeit brachten. Die beiden Regionen im Süden erhielten 1957 politische Selbstverwaltung, der Norden auf eigenen Wunsch erst 1959. Denn dieser befürchtete aufgrund seiner Benachteiligung in Bezug auf Bildung und Wirtschaft vom Süden überrollt zu werden. Die Vorreiterrolle im Norden übernahm der Northern People's Congress (NPC) und im Südwesten die Action Group (AG). In den 1950er Jahren fanden mit diesen Parteien bereits mehrere Wahlen statt, die letzten vor der Unabhängigkeit 1959, in der eine NPC-NCNC Koalition unter Alhaji Tafawa Balewa das Rennen gewann und dieser Premierminister wurde. Im Oktober 1960 wurde Nigeria mit einem auf dem Papier demokratischen Zweikammersystem und einer föderalen Struktur unabhängig. Präsident mit repräsentativen Aufgaben wurde Nnamdi Azikiwe. (Falola/Heaton 2008:136-157)

3.2 Die ersten unabhängigen politischen Systeme –zwischen Demokratie und Neopatrimonialismus

Die neuen, jungen, unabhängigen Staaten hatten in vielerlei Hinsicht mit dem Erbe der Kolonialzeit zu kämpfen. Offensichtlich war das Problem der willkürlich gezogenen Grenzen, die Völker zu einer politischen Einheit banden, „whom had never been politically united together and who differed in history, social institutions and language“ (Boahen 2004b:333). Daraus ergaben sich ethnische Spannungen und Konflikte, für deren friedlichen Lösung der Staat jedoch noch keine Institutionen etablieren konnte: „Der geerbte Staat entsprach also keineswegs der inneren Notwendigkeit der ‚Gesellschaft‘, die eigentlich auch noch keine Gesellschaft war“ (Tetzlaff 2004:42). Platz für Pluralismus gab es in den autoritären Strukturen der Kolonialherrschaft kaum und von den neuen Machthabern wurden diese schlicht übernommen (Hadenius 2001:98). Auch die unterschiedliche Behandlung von Ethnien als Ergebnis der „indirect rule“ lasteten nachhaltig und schwer auf den jungen Staaten: „[in Nigeria] the preservation by the

British of strong indigenous kingdoms contributed to the tensions that erupted in democratic breakdown and civil strife (...) Indirect rule also reinforced ethnic divisions in Ghana“ (Diamond 1988a:9).

Auch die Bildungsgrade waren regional höchst unterschiedlich – in Ghana und Nigeria ergab sich jeweils ein massives Nord-Süd Gefälle. Schulen der sekundären Stufe waren ohnehin kaum zu finden, und wenn, dann in Gebieten mit starker kolonialer Durchdringung: „by as late as 1948, there was not a single government secondary school in the whole of Ashanti and none in Northern Ghana, whereas there were as many as five in Cape Coast alone“ (Boahen 2004b:336f.). Dies reproduzierte wiederum ethnische und regionale Ungleichgewichte und führte zu einer nachhaltigen Bevorteilung der Ga und Fante in Ghana sowie der Igbo in Nigeria (ebd. 2004b:337). Die mangelhafte Bildung hatte natürlich großen Einfluss auf die Qualität der Bürokratie, deren oberen Ränge für AfrikanerInnen ohnehin bis kurz vor der Unabhängigkeit unerreichbar blieben. Eine „Afrikanisierung“ fand erst so spät statt, dass diese von AfrikanerInnen auch nicht mehr erreicht werden konnten, ohne Karriereleitern zu überspringen. Nach der Unabhängigkeit kam es dann zu einer sehr abrupten „Afrikanisierung“, worunter Qualität und Effizienz der Bürokratie litten (Diamond 1988a:8).

Außerdem gaben die Kolonialmächte der Wirtschaft einen staatsgeprägten Charakter. Vor allem im Bereich der Landwirtschaft wurden staatliche Monopole geschaffen (der Handel verlief über staatliche Marketing Boards), um die Erträge der Cash Crops abschöpfen zu können. Die unabhängigen Staaten behielten diesen Ansatz bei und weiteten den staatlichen Einfluss auf die Wirtschaft sogar noch aus – denn das damalige Entwicklungsparadigma sah eine staatszentrierte top-down Modernisierung vor. Zu diesem Zwecke wurde der Staatsapparat weiter ausgebaut und zentriert. Der Staat erhielt so Zugang zu immensen Ressourcen und nutzte dies, um seine Macht zu konsolidieren bzw. zur persönlichen Bereicherung jener, die Zugang zur Staatsmacht hatten. (Diamond 1988a:7; Hadenius 2001:98; Aké 1996:2)

Das für Afrika so bekannte System des Neopatrimonialismus war also mitunter auch eine Erbschaft aus der Kolonialisierung. SozialwissenschaftlerInnen sehen diesen als eine Weiterentwicklung des Patrimonialismus nach Max Weber, der damit die traditionelle Herrschaft beschreibt, in der sich ein Herrscher mit einem Stab umringt, ohne diese zu bezahlen, ihm jedoch die Möglichkeit gibt, sich am Amt selbst zu bereichern. Dieses

System unterscheidet nicht zwischen öffentlichem und privatem Haushalt und die Macht ist personalisiert. Patrimonialismus ist für Max Weber das Gegenteil legal-rationaler Herrschaft (Wimmer 200:117-121; Bratton/ van da Walle 1997: 61f.). Da diese Beschreibung jedoch nur auf kleine System anzuwenden ist und es heute um „hybrid systems in which the customs and patterns of patrimonialism co-exist with, and suffuse, rational legal institutions“ (Bratton/van de Walle 1997:62) geht, wird heute auf „Neopatrimonialismus“ rekurriert. Dieser wird definiert als „ein politisches System (...) in welchem 1. ‚personal rule‘ (...) 2. klientelistische Politik und 3. endemische Korruption kombiniert sind“ (Wimmer 2000:126).

„Personal Rule“, oder in den Worten von Bratton und van de Walle auch „Präsidentialismus“, meint dabei, dass politische Macht in den Händen einer Person konzentriert ist, die mit einem autokratischen Charakter regiert. Da das nötige Charisma nicht immer vorhanden ist, wird dies durch einen künstlichen Personenkult substituiert. Das Staatsoberhaupt trifft alle Entscheidungen alleine und politisiert dabei auch die Institutionen des Militärs, der Polizei und der Bürokratie (Wimmer 2000:126-130; Bratton/van da Walle 1997:61-63). Im Klientelismus werden der Stab des Präsidenten, sowie andere öffentliche Ämter nach Loyalitätserwartungen besetzt, es ist ein System, in dem Belohnungen gegen Loyalität getauscht werden: „Within the state, these favors typically took the form of public sector jobs; within society, the distribution of public resources through licenses, contracts, and projects“ (Bratton/van da Walle 1997:65). Im Gegenzug mobilisieren die „Klienten“ des „Patron“ politische Unterstützung für den „Patron“, um ihre Loyalität auszudrücken. Es besteht also ein reziprokes Abhängigkeitsverhältnis zwischen Klient und Patron. Diese Beziehung findet sich auf allen Ebenen, denn das System ist in Form einer Pyramide organisiert – von lokalen „Brokern“ wird Loyalität über Mittelsmänner an den obersten Patron, also den Präsidenten, transferiert. Im Gegenzug erhalten sie materielle Belohnungen, die sie wiederum verteilen können (Hadenius 2001:51-54; Bratton/van da Walle 1997:65f.). Für die Ausprägung staatlicher Institutionen bedeutet dies, dass staatliche „assistance or benefits are not claimed as rights, or obtained on the strength of general rules; rather they are granted as discretionary personal favor“ (Hadenius 2001:53f.). Hierin liegt das dritte Merkmal, die endemische Korruption, begründet. Denn der Staat wird zu einer Kleptokratie, in der stetig Ressourcen abgezweigt werden müssen, um Loyalitäten zu kaufen und die Lizenz der Amtsführung gleicht einer Berechtigung zur

Selbstbereicherung. Um den Zugang zu den nötigen Ressourcen zu erlangen, kontrolliert der Staat die Wirtschaft, um Gelder zu Bereicherung der Machthabenden sowie zum Kauf von Loyalitäten abzuzweigen (Wimmer 2000:139f.; Bratton/van da Walle 1997:66-68).

Der Kolonialismus hinterließ eine schwache Staatlichkeit, die neuen unabhängigen Regime gingen den vorgezeichneten Pfad weiter, ohne grundlegende Reformen der Strukturen einzuleiten. Das Ergebnis war, dass „pervasive rent-seeking and political manipulation of economic policy resulted in a state apparatus that was both too large relative to the economy and too weak to effectively collect revenues” (Bratton/van da Walle 1997:67).

3.2.1 „Nkrumahism“ – Ghanas erste Republik 1957-1966

Kwame Nkrumah gilt bis heute als Staatsgründer Ghanas, aber „independence ushered only a brief period of euphoria“ (Gocking 2005:122). Schon kurz nach der Unabhängigkeit kam es zu den ersten ethnischen Unruhen, vor allem im südlichen Togoland und die CPP reagierte repressiv. Nkrumah behielt sich ab 1957 das Recht vor, selbst zu bestimmen, wer ein Recht auf Staatsbürgerschaft hatte und wer abgeschoben werden konnte, lokale Chiefs der Stämme abzusetzen und BürgerInnen bis zu fünf Jahre ohne Prozess zu inhaftieren. Vor allem verbot er aber mit dem „Avoidance of Discrimination Act“ die Gründung von Parteien, die ethnisch oder religiös basiert waren (Gocking 2005: 122-124; Chazan 1988:97). Bald war die Demokratie zu einem Einparteienstaat geworden und 1959 bekundete Nkrumah bereits, dass „the Convention Peoples Party is Ghana, and the party is the state, and the state is the party“ (zitiert nach Gocking 2005:124). Die Opposition unter Dr. Busia ging zu großen Teilen ins Exil (ebd. 2005:124).

1960 wurde die Verfassung geändert und in einem republikanischen Modell dem Präsidenten mehr Macht eingeräumt. Dies legte den Grundstein für die „personal rule“ Nkrumahs und „state power was consolidated in an authoritarian mold. A state-centric, party dominated, and highly personalized system was institutionalized and its patronage web expanded“ (Chazan 1988:98). Die Loyalitäten des Patronagesystems waren jedoch nicht ethnisch basiert, wie in vielen anderen westafrikanischen Staaten, sondern entlang einer ideologischen Linie des afrikanischen Sozialismus. So wurden zivilgesellschaftliche Organisationen in die Partei inkorporiert und die Bürokratie missbraucht, indem hier Stellen nach Loyalität vergeben wurden (Dickovick 2008:1125; Chazan 1988:98). Der

Staat griff immer mehr in die Wirtschaft ein, existierende Unternehmen wurden teilweise verstaatlicht, eine staatliche Industrialisierung vorangetrieben und die Landwirtschaft unter staatliche Aufsicht gestellt, vor allem die Produktion der „cash-crop“ Kakao, die die nationale „cash-cow“ geworden war. Der Staat wurde zum Hauptarbeitgeber, der vom Management jedoch wenig verstand. Hinzu kam eine weitreichende Korruption, die jegliches Wirtschaftswachstum verhinderte (Gocking 2005: 134f.; Chazan 1988:99).

Während die CPP ihre Macht durch die Mobilisierung der „small boys“ bzw. der „verandah boys“, also jenen unterprivilegierten Schichten, die nachts auf den Verandas fremder Menschen schlafen mussten, generierte, verwandelten sich ihre Mitglieder während ihrer Amtszeit zu „big men“: „if wealth could not always capture power, it was generally the case that political power opened up fertile lines of accumulation for those who enjoyed access to it“ (Nugent 1995:5). Von dieser Gelegenheit wurde massiv Gebrauch gemacht. 1965 war das Regime so unbeliebt geworden, dass die angesetzten Wahlen abgesagt wurden. Als 1966 der Militärputsch folgte und der National Liberation Council (NLC) die Macht im Land übernahm, „it was welcomed in Ghana with far more enthusiasm than had been the case for independence“ (Gocking 2005:138).

Das Regime Nkrumah hat Ghana stark geprägt. Einerseits steht die Politik des Landes seither unter den zwei gegensätzlichen Traditionen Nkrumah vs. Danquah/Busia, die sich inhaltlich jedoch kaum unterscheiden, denn im Prinzip hängen beide der Idee des Wohlfahrtsstaates an. Während die einen jedoch die vermeintlichen VertreterInnen der „small boys“ sind, gelten die anderen als die VertreterInnen der UnternehmerInnen und „big men“ (Nugent 1995:6-9). Darüberhinaus „his régime introduced the informal institutions of neo-patrimonialism at the national level that were to hold sway until the populist coup of December 1981“ (Sandbrook/Oelbaum 1997:608).

3.2.2 Instabilität und Quasi-Demokratie in Nigerias erster Republik 1960-1966

Das politische System nach der Unabhängigkeit war wie in Ghana angelehnt an das englische Modell der Westminster Demokratie. Außerdem setzte man auf Föderalismus – die drei Regionen bekamen große Autonomien, eigene Verfassungen, Verwaltungen, Justizsysteme und vor allem die Kontrolle über die Marketing Boards, also jene staatlichen Einrichtungen, in denen die Ressourcen am leichtesten abzuzweigen waren. Auf nationaler Ebene waren die Regionen in der zweiten Kammer vertreten. In den Regionen selbst gab es nur eine Kammer und da die Parteien sich entlang ethnischer und

regionaler Grenzen etabliert hatten, handelte es sich hier quasi um Einparteiensysteme (Brunner 2002:148). Auch Nigerias System war vom Neopatrimonialismus geprägt jedoch, im Gegensatz zu Ghana, von einem ethnischen. Denn Klientelismus und Ethnizität lassen sich sehr leicht verbinden, gerade wenn, wie in Nigeria, die politische Mobilisierung entlang ethnischer Grenzen verläuft. Das Ergebnis ist dann, dass „ethnic patrons lead their groups in the contest against other ethnic groups“ (Ikpe 2009:685). Der politische Kampf um die Ressourcen des Staates wurde erbittert geführt, ohne Rücksicht, schließlich handelte es sich um ein Nullsummenspiel. Minderheiten hatten keinen Zugang und so entstand „an environment characterized by ethnic tensions, political instability and social mal-integration“ (ebd. 2009:686).

Politische Macht lag vor allem in den Regionen, eine nachhaltige nationale Integration wurde nicht angestrebt, und so gab es große Spannungen unter den drei großen ethnischen Gruppen. Jede hatte Angst, dass die jeweils andere Region eine Vormachtstellung erhalten könnte. Der Süden fürchtete eine Islamisierung, der Norden fürchtete, dass der Süden seine aus der Kolonialzeit geerbte Vormachtstellung in Bürokratie und Bildungsinstitutionen nutzen würde, um den Norden zu dominieren. Und tatsächlich bevorzugte die NPC-NCNC Koalition den Norden mit der Begründung, dass der Norden aufholen müsste. Auch öffentliche Ämter wurden mit dieser Begründung an Hausa-Fulani vergeben, trotz geringerer Qualifikation. (Falola/Heaton 2008:165f.)

Die wackelige erste Republik wurde durch mehrere Krisen schließlich zu Fall gebracht. Im Westen kam es zu internen Konflikten – die Regierung entmachtete den Premier der westlichen Region, Chief Obafemi Awolowo und verhaftete diesen schließlich. Darüber hinaus wurde der Westen geteilt und so eine vierte Region geschaffen – der Mittlere Westen, in dem die Igbo die Mehrheit stellten. Die Yoruba blieben also geschwächt zurück. Außerdem wurde die Volkszählung 1962 zu einer Farce. Da politische Macht proportional von der Bevölkerungszahl der Ethnien abhängig war und tiefes gegenseitiges Misstrauen herrschte, wurde hier massiv manipuliert. Dieser Volkszählung zufolge wäre die Bevölkerung seit 1953 um 70% gewachsen. Und da der Zensus für den Norden verhältnismäßig schlechter ausfiel, besserten diese ihre Zahlen nachträglich aus – angeblich hatte man einfach 8 Millionen Menschen „vergessen“ zu zählen. Am Ende waren die Yoruba verhältnismäßig die größten Verlierer des Zensus. Die Wahlen 1964 waren von Chaos und Gewalt geprägt: „with the entire distribution of national power and resources at stake, electoral conflict became more abrasively tribalistic and more violent

than ever before“ (Diamond 1988b:42). Das Land schlitterte nur knapp an einem Bürgerkrieg vorbei, letztendlich kam es zu einem Kompromiss, der vorsah, dass alle drei großen Volksgruppen in der Regierung, die 80 Ministerien und Staatssekretäre zählte, vertreten waren, wobei die nördliche NPC die Dominanz behielt. 1965 wurde im Westen gewählt, auch hier kam es zu massiven Unruhen und letztendlich war der Staat nicht mehr regierbar. (Diamond 1988b:40-43; Brunner 2002: 150-153; Falola/Heaton 2008:167-172)

Nach der Unabhängigkeit hatte nicht nur die eigene Bevölkerung große Hoffnungen in den neuen Staat – schließlich handelte es sich um einen der größten Afrikas, der über ein großes Reservoir an natürlichen Ressourcen verfügte. Doch nach nur sechs Jahren hatten sowohl Regierung als auch der Staat ihre Legitimation verloren, denn Versprechen konnten nicht eingehalten werden und politische Gewalt wurde zu einem alltäglichen Phänomen. Als im Januar 1966 das Militär putschte, wurde dies, ähnlich wie in Ghana, mit großer Begeisterung aufgenommen. (Falola/Heaton 2008:158; Brunner 2002:149)

3.3 Militärdiktaturen mit kurzen Unterbrechungen

Die ersten Regime der unabhängigen Staaten hatten damit zu kämpfen, dass ihnen ein schwacher Staat hinterlassen wurde: „it can command and expand vast resources, but it cannot get things done“ (Diamond 1988a:21). Gleichzeitig wurde Demokratie zu einem politischen Wettkampf um persönlichen Reichtum degradiert und verlor ihre Legitimation. Politischer Wettkampf wurde zum Nullsummenspiel und so erbittert geführt, dass er einen kriegesischen Charakter bekam und letztendlich „paved the way for the ascendancy of the specialists of violence, the military“ (Aké 1996:6). Während sich Militärregime zu Beginn noch als „caretaker“ Regime sahen, bekamen sie mit der Zeit „an irresistible taste for the fruits of power“ (Diamond 1988a:24) und mit jedem Putsch wurde die Hemmschwelle geringer – zumal sie bald der einzige Weg waren sich Zugang zu staatlicher Macht zu sichern (Tetzlaff 2004:51).

3.3.1 Militärregierungen in Ghana 1966-1981

In den nächsten 15 Jahren erlebte Ghana häufige Regimewechsel und vor allem einen Verfall der ohnehin schwachen Staatlichkeit. Zwar sah sich das NLC noch als „caretaker“ Regime, das gewillt war die Macht schnellstmöglich wieder an eine zivile Regierung abzugeben, aber „it institutionalized the army as a potent political force and acceptable funnel for political change“ (Chazan 1988:101). Das NLC versuchte die Wirtschaft zu liberalisieren und verkleinerte die Verwaltung (Nkrumah hatte 32 Ministerien und 107 Distrikte hinterlassen, die auf 17 und 47 gekürzt wurden). Auch die Korruption unter

Nkrumah wurde untersucht, jedoch nicht bestraft und so kam es zu keinem wirklichen Wandel, denn „in general, organizations and associations of the Nkrumahist era continued to function, but were quick to take on the color of the new regime“ (Gocking 2005:150).

1969 fanden schließlich Wahlen statt und die zweite Republik trat in Kraft. Die Progress Party (PP) als Nachfolgerin der UGCC unter Busia gewann, die National Alliance of Liberals (NAL) als Nachfolgerin der CPP musste sich geschlagen geben (Gocking 2005:153-155). Trotz des Versuchs des vorangegangenen Militärregimes, wirtschaftliche Reformen einzuführen, wuchs die Wirtschaft nicht schnell genug mit der Arbeitskraft und die Arbeitslosenrate stieg auf 50%, während die Kakaopreise abstürzten. 1971 war Ghana quasi bankrott, der Schuldendienst überstieg bereits die Hilfe, die aus dem Ausland kam. Gleichzeitig hielt die Korruption an, und die PP bereicherte sich ähnlich wie die CPP. Das Patronagesystem war zwar nicht mehr von der Partei abhängig, sondern wurde personalisiert, blieb aber weiter bestehen. Die Bürokratie „also lost much of its professionalism as substantive norms of access to officials gave way to favoritism of the basis of kinship, ethnicity, and friendship“ (Chazan 1988:105). Auf lauter werdenden Unmut reagierte das Busia-Regime mit Repression und schränkte politische Partizipation ein. 1972 kam es zu einem erneuten Militärputsch. (Gocking 2005:153-161; Chazan 1988:103-106)

Als Oberst Acheampong 1972 putschte und das National Redemption Council (NRC) schuf, hatte er, im Gegensatz zum NLC nicht vor die Macht schnellstmöglich wieder in zivile Hände zu legen. Ziel war allein die Macht und diese sollte durch eine Allianz zwischen Militär, Bürokratie und traditionellen Herrschern abgesichert werden, bei gleichzeitiger Entpolitisierung des öffentlichen Lebens. Während die Wirtschaft weiter abstürzte und die Ölkrise 1973 die Lebensmittelpreise steigen ließ, „Ghana enjoyed the dubious distinction of having the highest inflation rate in the world after Argentina“ (Gocking 2005:173), nämlich 116,4%. Doch ungeachtet dessen bereicherte sich Acheampong in noch größerem Ausmaß als seine Vorgänger, während der Großteil der Bevölkerung hungerte. Ghana war zu einer autoritären Kleptokratie geworden, und die endemische Korruption kam in die zweifelhafte Ehre mit einem eigenem Wort bedacht zu werden: *kalabule*. Als die Aufstände trotz massiver Repression immer heftiger wurden, versuchte sich Acheampong durch die Umbenennung seines Regimes in Supreme Military Council (SMC) und die Einführung einer UNIGOV, die die Repräsentation aller

großen Volksgruppen in der Regierung vorsah, aber weiterhin unter Vorherrschaft des Militärs gestanden hätte, zu retten. (Chazan 1988:107-109; Gocking 166-177)

Doch zu dieser kam es nicht mehr, denn das Militär putschte unter Oberst Akuffo 1978 erneut und gründete das SMC II. Dieses wollte das Militär zurück in die Kasernen führen und setzte Wahlen für 1979 an. Das Vorgänger-Regime wurde jedoch trotz massiver Proteste nicht bestraft. Diese Stimmung in der Bevölkerung nahm der junge Flugleutnant namens Jerry John Rawlings auf und putschte erneut. Unter dem Armed Forces Revolutionary Council (AFRC) vollzog Rawlings einen massiven und brutalen Kampf gegen die Korruption und das System der *kalabule*. Als erste Amtshandlung wurden geheime Gerichte eingerichtet, vor denen Mitglieder des alten Militärregimes verurteilt und teilweise auch hingerichtet wurden, darunter auch Acheampong und Akuffo selbst. Auch korrupten Beamten wurde der Prozess gemacht: „ (...) the AFRC’s message was unambiguous: the moral rectitude of the servants of the state and popular vigilance were a precondition for laying the foundations for good government” (Chazan 1988:111). Der Kampf gegen die *kalabule* machte dabei jedoch nicht im öffentlichen Sektor halt, es herrschte Generalverdacht gegen alle Vermögenden. Auch Marktfrauen „who were judged guilty of hoarding and price gouging were stripped naked, beaten, and in some cases shot“ (Gocking 2005:179). In der kurzen Periode, in der das AFRC an der Macht war, ging es extrem hart und äußerst brutal vor. Die Bevölkerung beging teilweise Selbstjustiz. Dass es um die Rangordnung im Militär selbst auch nicht mehr besonders stand, macht bereits die Abfolge von mehreren Putschen gegen Militärregierungen selbst deutlich. So herrschte zu dieser Zeit in Ghana ein offensichtliches Chaos. Zwar führte Rawlings Ghana zurück in die Demokratie, verlor aber bald auch mit der neu gewählten Regierung die Geduld. Noch 1979 kam es zu Wahlen und die Peoples National Party (PNP), als Nachfolgerin der CPP gewann unter Hilla Limann. Die Partei der Danquah/Busia Tradition, die Popular Front Party (PFP), hatte diesmal das Nachsehen. Doch die dritte Republik unter Limann währt nicht lange, denn dieser bekam die chaotische Lage nicht auf Anhieb in den Griff und die Wirtschaft stürzte weiter ab. Daraufhin putschte Rawlings 1982, am Ende seiner Geduld, erneut. (Chazan 1988: 109-112; Gocking 2005:178-187)

Innerhalb von 25 Jahren Unabhängigkeit schlitterte Ghana auf einem rapiden Weg des Staatsverfalls, der Staat konnte seine Leistungen nicht mehr erfüllen, Angestellte nicht mehr angemessen bezahlen: „this resulted in a severe institutional decay; the average

worker in the public sector was spending only 15-20 hours a week at his/her job by the early 1980s“ (Sandbrook/Oelbaum 1997:611). Durch den ökonomischen Verfall und die Abschottung der Militärregime kam es zu einem Rückbezug auf die lokale Ebene und damit auch auf die Ethnien. Zwar schaffte die PNP 1979 einen überregionalen Sieg, indem sie unzufriedene WählerInnen aus allen Gebieten anziehen und in neue Patronage-Beziehungen eingliedern konnte, aber „the bulk of the population has withdrawn into its ethnic shell“ (Chazan 1982:483) und sich der nationalen Politik entsagt, was sich auch durch die Wahlbeteiligung von gerade 34% ausdrückt. Auch das Gewaltmonopol des Staates schien in Frage gestellt: „Thuggery, organized violence, arrests, beatings, and inter-ethnic clashes were commonplace“ (Chazan 1982:471) und die Kontrolle über das Militär schien ohnehin bereits eingeschränkt, was sich durch die Putschversuche ausdrückte. Unter dem AFRC wurden dann auch noch Waffen bereitwillig verteilt. Dies „generated a lack of order that could not easily be remedied“ (ebd. 1982:475). Ghana war auf dem besten Weg, ein zerfallender Staat zu werden.

3.3.2 Nigeria: Putsch, Bürgerkrieg, und die Rückkehr zu einer zivilen Regierung 1966-1983

Wie Ghana hatte auch Nigeria turbulente Zeiten vor sich: „Three different regimes, two military and one civilian, oversaw the growth of the oil economy in the period 1970 and 1983, but all three mismanaged government funds and contributed to the development of a kleptocracy that continues to plague Nigeria to today“ (Falola/Heaton 2008:181).

Sowohl unter Militärherrschaft, als auch ziviler Regierung blieb das System des Neopatrimonialismus aufrecht. Die Konkurrenz um Zugang zum Staat stand dabei immer in Abhängigkeit von den Öleinnahmen – als diese sanken und Ressourcen knapper wurden, intensivierte sich auch die Konkurrenz (Ikpe 2009:688-690). Auch die ethnische Komponente spielte während allen Regierungen eine große Rolle, denn inzwischen „had [the military] degenerated into what could felicitously be described as ‚ethnic soldiers‘“ (Ikpe 2009:688).

Nachdem General John Aguiyi-Ironsi, seines Zeichen Igbo, die Macht im Land übernommen hatte, wurde dies vom Westen und Norden äußerst skeptische gesehen. Denn er ließ Balewa und die Premiers der Regionen verhaften und hinrichten – mit Ausnahme jener des Ostens. Außerdem schaffte er das föderale System ab und versuchte einen zentralisierten Einheitsstaat zu etablieren: „To northerners this was Igbo domination in practice“ (Falola/Heaton 2008:174) und so folgte der Gegenputsch bereits nach 6

Monaten – diesmal durch nördliche Militärs. (Falola/Heaton 2008:172-174; Brunner 2002:158; Diamond 1988b:43)

Dieses hiebt General Yakubu Gowon an die Macht, welcher als erstes den Föderalismus in seiner ursprünglichen Form wieder einführte. Bereits im September kam es immer wieder zu Gewalt gegenüber im Norden lebenden Igbo, welche das Militär entweder ignorierte oder sich gar an den Gewalttaten beteiligte. Es kam zu einem regelrechten Massaker, dem 80-100.000 aus dem Osten stammende, aber im Norden lebende Menschen zum Opfer fielen, und einer anschließenden Flüchtlingswelle von einer Millionen Menschen zurück in den Osten. Die Weigerung seitens des Militärregimes, den Igbo Sicherheit zu garantieren, führte schließlich dazu, dass „the alienation of the Igbo was now irreparable“ (Diamond 1988b:44) und sich der östliche Teil des Landes am 30. Mai 1967 als Republik Biafra unabhängig erklärte. Dies war gleichzeitig der Beginn des Bürgerkrieges, der 30 Monate anhalten sollte, und Millionen Opfer forderte. Eine Sezession hätte nicht nur die Integrität des Nigerianischen Staates in Frage gestellt und möglicherweise Nachahmer produziert, sondern auch den Verlust von 67% der Ölreserven bedeutet. Gowon fuhr eine Strategie des Aushungerns und so starben die meisten Opfer nicht in Kampfhandlungen, sondern verhungerten trotz internationaler Hilfe. Um weitere Sezessionsbestrebungen zu verhindern, schuf Gowon noch während des Krieges 12 neue Staaten um Minderheiten gerecht zu werden. Mit dem Ende des Krieges wurde die Losung „no victor, no vanquished“ von der nationalen Regierung ausgegeben. Dies und der einsetzende Ölboom, der eine Beteiligung aller Eliten am staatlichen Ressourcenkuchen ermöglichte, machten eine schnelle Re-Integration der abgesperrten Gebiete möglich. (Falola/Heaton 2008:174-180; Diamond 1988b:44; Brunner 2002:160f.)

Der Ölboom der nächsten Jahre füllte die staatlichen Kassen und „es war die Zeit der Träume vom schnellen Reichtum ohne Arbeit“ (Brunner 2002:161). Mehr denn je konnten Loyalitäten gekauft werden und das Konfliktpotential blieb dabei relativ gering, weil genug vorhanden war. Durch die Gründung neuer Staaten konnte das System der Patronage stabilisiert werden, da den Eliten kleinerer Ethnien Zugang zu staatlichen Ressourcen ermöglicht wurde. Jedoch machte sich Nigeria abhängig vom Öl, verzichtete auf andere Einnahmequellen wie Zölle oder Einkommenssteuer und die Korruption nahm neue Ausmaße an. Sein ursprüngliches Versprechen, staatliche Institutionen zu reformieren und Nigeria zurück in die Demokratie zu führen, erfüllte Gowon nicht, schob

eine mögliche Transition immer weiter hinaus und statt Militär und Bürokratie zu reformieren wurden diese sogar noch ausgeweitet. So kam es, dass „by 1975, he had lost respect in nearly every segment of Nigerian society“ (Falola/Heaton 2008:188). Im Juli 1975 putschte das Militär, diesmal durch Gowons eigene Sicherheitskräfte, erneut. (ebd. 2008: 180-188; Brunner 2002:161-166)

General Murtala Mohammed kam an die Macht und leitete eine Transition zur Demokratie ein, kam jedoch bei einem nicht erfolgreichen Putsch ein halbes Jahr später ums Leben. Sein Stellvertreter, General Olusegun Obasanjo, übernahm und führte Nigeria weiter Richtung Demokratie. Seine drei Ziele waren die Korruption zu bekämpfen, eine nationale Einheit zu schaffen und die Rückkehr zu einer zivilen Regierung. Bis auf letzteres Ziel „waren die Maßnahmen des neuen Regimes jedoch mehr auf schnelle Popularität als auf strukturelle Veränderungen ausgerichtet“ (Brunner 2002:166). So wurden zwar 11.000 Beamte aufgrund von Korruption entlassen, jedoch einfach ersetzt ohne strukturelle Änderungen vorzunehmen. Die nationale Einheit sollte durch die Verlagerung der Hauptstadt von Lagos nach Abuja, ein Prozess der erst 1991 vollkommen abgeschlossen wurde, und die Schaffung neuer Staaten erlangt werden. 1976 wurden 7 neue Staaten kreiert, welche die nationale Einheit stabilisieren sollten. Wie bei vorherigen Staatsneugründungen wurde jedoch nicht beachtet, dass neue Mehrheiten auch neue Minderheiten schaffen, die zu neuen Spannungen führen können. An einer demokratischen Verfassung wurde jedoch seit 1975 kontinuierlich gearbeitet, und so kam es 1979 zu Wahlen. (Falola/Heaton 2008:188-191; Brunner 2002:166-169)

Der größte Unterschied zur ersten Republik lag darin, dass sich die zweite Republik eine Verfassung nach amerikanischem Vorbild schuf und sich somit, wie auch Ghana, vom englischen Westminster Modell verabschiedete. Außerdem versuchte man, der heterogenen ethnischen Struktur gerecht zu werden, indem ein Proporzsystem eingeführt wurde. Die wichtigsten Ethnien waren also in allen staatlichen Institutionen durch ein Quotensystem vertreten. Da dies jedoch auf den bestehenden Bundesstaaten basierte, wurden kleinere Ethnien ohne eigenen Bundesstaat weiter marginalisiert. Außerdem war es vorgesehen, dass Parteien nur dann zugelassen werden, wenn sie in 2/3 der Bundesstaaten vertreten sind. Die Wahl zum Präsidenten sollte erst dann erfolgreich sein, wenn nicht nur landesweit über 50% der Stimmen gewonnen werden konnten, sondern auch in 2/3 der Staaten 25% Stimmanteil für den/die Kandidaten/in gesichert wurde. Die Parteien waren jedoch weiterhin größtenteils an ethnischen Trennlinien

orientiert, waren sie doch schlicht die Nachfolgerinnen jener regional basierten Parteien der ersten Republik. So nannte sich die AG fortan Unity Party of Nigeria (UPN), die NCNC wurde zur Nigerian People's Party (NPP) und die National Party of Nigeria (NPN) trat in die Fußstapfen der NPC, wobei letztere zumindest auch in anderen Landesteilen als dem Norden vertreten war und sich bemühte, eine breitere Basis zu schaffen. So gewann sie die Wahlen äußerst knapp und Shehu Shagari wurde erster (und letzter) Präsident der zweiten Republik. (Falola/Heaton 2008:198-201; Brunner 2002:171-173)

Die zweite Republik kam zeitgleich mit einer Wirtschaftskrise, denn ab den 1980er Jahren begannen die Ölpreise in den Keller zu fallen. Der vom Öl absolut abhängige nigerianische Staat konnte den öffentlichen Dienst nicht mehr bezahlen, die Arbeitslosigkeit stieg massiv an und Lebensmittel, die wegen einer heruntergewirtschafteten Landwirtschaft importiert werden mussten, wurden immer teurer. Kriminalität, Schmuggel und Bestechung nahmen im ganzen Land zu, vor allem aber in den Städten. Ausländische ArbeiterInnen, vor allem GhanaerInnen, wurden in einem populistischen Akt des Landes verwiesen. Doch trotz der Krise „politicians and contractors continued to bribe, steal, smuggle, and speculate, accumulating vast illicit fortunes and displaying them lavishly in stunning disregard for public sensitivities“ (Diamond 1988b:53). Allein im Jahr 1983 wurden Schätzungen zufolge 2,5 Mrd. US\$ veruntreut. Da die nationalen Einkommen sanken, wurde der Kampf um den Zugang zu staatlichen Ressourcen wieder härter geführt. Das Ergebnis war ein hoher Grad an politischer Gewalt, vor allem durch die parteieigenen Schlägertrupps: „In Borno state alone, the count had run to 39 dead, 99 injured and 376 arrested by May 1981“ (ebd. 1988b:52). Die Wahlen 1983 waren von massiver Fälschung und weiteren Gewaltakten geprägt. Nach offiziellen Angaben gewann Shagari mit der NPN erneut. Dass dieses Ergebnis jedoch nicht als legitim erachtet wurde, drückte die Bevölkerung in Streiks, Unruhen und Demonstrationen unmittelbar nach der Wahl aus. Am 31. Dezember 1983 putschte General Muhammadu Buhari und übernahm die Macht im Land. (Diamond 1988b:52-55; Falola/Heaton 2008:201-207; Brunner 2002:174-177)

Diese Phase hinterließ Nigeria eine doppelt schwere Erbschaft, denn die Schaffung neuer Staaten „meant the emergence of new patrons on the political scene, who would also begin to mobilize ethnic solidarity to gain prominence at the centre“ (Ikpe 2009:687). Immer mehr forderten sie unter Anwendung politischer Gewalt ihren Teil der

schrumpfenden nationalen Ressourcen ein. Die Bevölkerung auf der anderen Seite flüchtete sich immer mehr in die Religion: „Religious organizations, both Muslim and Christian, have grown rapidly as Nigerians turned towards God for salvation from a decrepit state“ (Falola/Heaton 2008:211). Mit den 80er Jahren nahm nicht nur das Gewaltpotential des politischen Felds zu, sondern es war auch der Startschuss für religiös motivierte Gewalt im Land (ebd. 2008:175). 1980-5 kam es im Norden zu einer Reihe von Unruhen, bekannt als Maitatsine- Unruhen. Die Maitatsine waren eine religiöse Sekte unter dem Anführer Marwa, der sich selbst als Prophet bezeichnete und der Moderne und den verkommenen Sitten der Gesellschaft den Kampf angesagt hatte. Über die 70er Jahre hinweg rekrutierte er immer mehr Anhänger, während der Staat es nicht schaffte, ihn und seine Sekte zu kontrollieren, hauptsächlich wegen interner Streitereien um die Zuständigkeit. Es kam zwar immer wieder zu Auseinandersetzungen mit der Polizei, aber nicht zu einem beherzten Vorgehen gegen die Bewegung. Mit der Zeit gründet Marwa einen Staat im Staat und bewaffnete seine Anhänger mit Schwertern, Dolchen oder Pfeil und Bogen. Mit wachsender Stärke entschlossen sie sich dazu, all jene, die ihrer Doktrin nicht anhängen, egal ob Christen oder Muslime, zu eliminieren. Es folgte eine Welle der Gewalt, Morde und Vergewaltigungen waren in Kano an der Tagesordnung. Im Dezember 1980 griff schließlich die Armee ein, aber nicht alle Anhänger konnten gefasst werden. Diese reorganisierten sich und verbreiteten erneut Angst und Schrecken. Bei mehreren Aufständen in den Staaten Kano, Kaduna, Gongola, Borno und Bauchi starben mehr als 10.000 Menschen und die Bevölkerung begann sich aus Angst um ihre eigene Sicherheit selbst zu bewaffnen. (Falola 1998: 137-156) Die Maitatsine Aufstände „revealed the depth of the country’s economic crises, political instability and the inability of the security forces to handle insurgents“ (ebd. 1998:156).

3.4 Von der Militärdiktatur zur Demokratie

Der Neopatrimonialismus hatte sich zu Kleptokratien perfektioniert - ihm ist eine Tendenz der Selbstzerstörung immanent. Denn als sich die Rohstoffpreise und die Terms of Trade verschlechterten, konnten nicht mehr alle bedient werden. Die bisherige Machtabstärkung stieß somit an ihre Grenzen und generierte sozialen Unmut, der wiederum selbst ein Auslöser der Demokratiebewegung Afrikas wurde (Tetzlaff2004:47). Die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Demokratiebewegung stieg mit dem Ende des kalten Krieges, denn es wurde für die Supermächte weniger attraktiv, Stellvertreterkriege auf dem afrikanischen Kontinent zu führen und repressive afrikanische Regime zu

unterstützen. Die Tür öffnete sich für die Forderung nach größerer Rechenschaftspflicht und Transparenz gegenüber der Bevölkerung. So kam es, dass die 3. Welle der Demokratisierung auch Afrika erfasste. Die meisten Regimewandel vollzogen sich zu Beginn der 90er Jahre, in Nigeria verzögerte sich jedoch die Machtübergabe aufgrund einer erneuten Intervention des Militärs (McFerson2010:52f.).

3.4.1 Ghanas Rawlings 1981-1993

„The Second Coming“, wie der zweite Putsch von Rawlings genannt wird, „was greeted with a mixture of enthusiasm, skepticism and fear“ (Chazan 1988:115). Das Provisional National Defense Council (PNDC) unter Rawlings setzte unmittelbar nach dem Putsch die Verfassung aus, löste das Parlament auf und verbat alle Parteien. Denn Rawlings wollte nicht weniger als eine Revolution, obwohl er keineswegs durch eine solche an die Macht gehievt wurde, sondern allein durch die Gewalt des Militärs. Da keine Strukturen bestanden, durch welche er mit der Gesellschaft hätte interagieren können, wurden nach lybisch-kubanischem Vorbild auf kommunaler Ebene Peoples Defense Councils (PDCs), und an jedem Arbeitsplatz Workers Defense Councils (WDCs) geschaffen, welche auf nationaler Ebene durch das National Defense Council (NDC) koordiniert werden sollten. Ziel der Revolution und auch Rechtfertigung für den Putsch einer demokratisch legitimierten Regierung war eine „wahre Demokratie“ im Gegensatz zu den vorangegangenen „sham democracies“ zu etablieren: „elections were now depicted as an instrument of oligarchy. Through a neat inversion ‘true democracy’ was taken to mean that the common people wielded power directly, although what that meant in practical terms was less apparent“ (Nugent 1995:50). Ein weiteres Ziel, das Rawlings durch die Schaffung der P/WDCs zu erreichen suchte, war sich und sein Regime von den Patronage-Netzwerken der Vorgänger zu isolieren, möglichst viel Verantwortung sollte in die Hände des Volkes gelegt werden. (Gocking2005:189-191; Nugent 1995:41-50; Chazan 1988:115)

Im städtischen Bereich fanden die P/WDCs schnell Fuß. Im ländlichen Bereich jedoch wurden die PDCs bestenfalls eine Parallelstruktur, ohne dabei die Chiefs zu ersetzen. Im Gegenteil, oft wurden sie sogar von diesen eingesetzt. Eine Revolution gegen die Chiefs, wie man sie, auf der Suche nach der wahren Demokratie vielleicht erwartet hätte, fand nicht statt, sie blieben für die lokale Bevölkerung weiterhin von großer Wichtigkeit und teilweise auch für das politische Geschehen (Nugent 1995:76).

Die Ära Rawlings stand unter den Vorzeichen der Structural Adjustment Programmes (SAPs) vom International Monetary Fund (IMF) und der Weltbank. Die wirtschaftlich ohnehin schon angespannte Lage wurde durch eine extreme Dürre 1983 verschärft. Darüber hinaus verwies Nigeria im selben Jahr alle Ausländer des Landes – darunter Millionen von GhanaerInnen, die in ihre Heimat zurückkehrten (sh. oben). Da die erhofften Hilfgelder aus dem Ostblock ausblieben, blieb dem Regime nichts anderes übrig, als sich an den IMF und die Weltbank um Hilfe zu wenden. Es folgten gewaltige Sparmaßnahmen, Deregulierung und Liberalisierung (der lokale Währung „Cedi“ wurde erst abgewertet und dann mit freien Wechselkursen versehen) sowie Privatisierungen. Makroökonomisch waren die SAPs ein Erfolg, denn die Inflation konnte auf 10% gebremst, der Schwarzmarkt eingedämmt und somit die Steuerbasis erhöht werden. Die Bevölkerung selbst bekam davon aber lange nichts zu spüren, denn vorerst stiegen die Preise und unzählige ArbeiterInnen vor allem im öffentlichen Dienst wurden entlassen. (Nugent 1995:108-116; Gocking 2005:193-199)

Der liebste Feind des Regimes wurde *kalabule* und die „big men“ – diesen Synonymen für Korruption erklärte Rawlings den „heiligen Krieg“ (Gocking 2005:189). Nur die wirkliche Macht des Volkes konnte im Jargon des Regimes die *kalabule* bekämpfen. So wurden diesem mehrere neu geschaffene Organisationen an die Hand gegeben, um die Korruption zu bekämpfen. Das National Investigation Committee (NIC) untersuchte jede/n Bürger/in die mehr als 50.000 Cedi besaß, das Citizens Vetting Committee (CVC) hatte die Aufgabe, all jene unter die Lupe zu nehmen, deren Lebensstil das bekannte Einkommen überstieg. Dies betraf vor allem den Fall von massiver Steuerhinterziehung. Vor Public Tribunals, wo nur der Vorsitzende gewisse Grundkenntnisse der Rechtsprechung und der Gesetze haben musste, konnte vermeintlichen Straftätern der Prozess gemacht werden. Auch die Todesstrafe durfte von diesen verhängt werden – einzige Berufungsinstanz war Rawlings selbst. Die WDCs sollten ihr jeweiliges Management kontrollieren und die PDCs ihre Gemeindemitglieder kritisch beobachten. Das soziale Gefüge des Landes veränderte sich fundamental: konnten die „big men“ ihren Reichtum einst stolz zur Schau tragen, zogen sie dadurch jetzt Misstrauen und Feindseligkeit an. Und diejenigen, die sie jetzt zwingen konnten, ihre Konten offen zu legen und sie sogar verurteilen konnten, waren „people whom they would otherwise have regarded as of no real account“ (Nugent 1995:58). Schnell war auch die Mittelklasse zum

Feind der Revolution avanciert und von der Bevölkerung, Polizei und Militär verfolgt. (Nugent 1995:57-59; Gocking 2005:190f.)

P/WDCs kosteten ihre neue Macht aus und gingen mit großer Willkür und Brutalität vor. Als offiziell Beauftragte zur Umsetzung mehrerer Gesetze in Bezug auf Preiskontrollen hatten sie nahezu freie Hand. Im ersten halben Jahr unter Rawlings wurden an die 200 Menschen getötet – ohne Prozess. Es kam zu unzähligen Übergriffen, vor allem auf Marktfrauen, denen Preistreiberei vorgeworfen wurde. Die Frage nach den sozialen Faktoren der *kalabule*, Korruption als Überlebensstrategie, wurde gar nicht erst gestellt. Polizei und Armee waren ohnehin noch immer außer Kontrolle, und so herrschte zum Ende des Jahres 1982 Chaos im Land mitsamt einer Hetzjagd auf jeden, der sich auch nur einen kleinen Wohlstand erarbeitet hatte. Aufgerüttelt wurde das Land erst, als Ende des Jahres drei Höchstrichter, höchstwahrscheinlich unter Beteiligung des PNDC selbst gelyncht wurden. Erst dies war der Auslöser für Rawlings, sich weniger radikal zu geben und die P/WDCs zurückzupfeifen. Die Möglichkeit „legitimen Besitzes“ kehrte in den öffentlichen Diskurs zurück. (Gocking 2005:191; Nugent 1995:60, 69, 79-82)

„Civil rights were, therefore, subordinated by Rawlings to a nebulous vision of social justice“ (Chazan 1988:117). Die Rechtsstaatlichkeit litt enorm unter diesen parallel geschaffenen Strukturen, die zu Beginn keinerlei Kontrolle unterlagen. Dennoch genossen die Public Tribunals Unterstützung in der Bevölkerung, denn sie gingen härter und scheinbar effizienter gegen Kriminelle vor als das korrupte Justizsystem, wobei sie selbst aufgrund schlechter Bezahlung keineswegs frei von Bestechungsvorwürfen waren. Gegen Menschenrechte wurde ohnehin vom Regime selbst chronisch verstoßen und vor allem Oppositionelle auf unbestimmte Zeit verhaftet. Zum Ende der 80er Jahre war so eine „Kultur des Schweigens“ entstanden, nachdem die PNDC viele Exempel statuiert hatte. (Gocking 2005:203-205; Nugent 1995:186)

Ähnlich radikale Pläne hatte Rawlings auch für die Bürokratie, denn er kam zu dem Schluss „that the very principle of bureaucracy was at odds with effective administration“ (Nugent 1995:52) und beschloss, dass die W/PDCs die Aufgaben der Bürokratie teilweise übernehmen sollten „to substitute worker’s initiative for stultifying bureaucratic proceedings“ (ebd. 1995:53). Dies führte erneut zu Parallelstrukturen, die die Verwaltung keineswegs effizienter machten.

So wurde bald davon abgesehen und gegen Ende der 80er Jahre konnten die chaotischen Parallelstrukturen eingedämmt und das Regime gefestigt werden. Die P/WDCs wurden ersetzt durch Committees for the Defense of the Revolution (CDRs) und direkt dem PNDC unterstellt. Diese fungierten gemeinsam mit den People's Militia (bestehend aus pensionierten Armeeangehörigen und Zivilbevölkerung) als Intermediäre und Instrument der District Secretaries. Diese glichen dem kolonialen System: „Like the District Commissioner of a bygone era, the PNDC District Secretary wielded almost complete executive authority in his area. He personified the government to his local audience and served as troubleshooter for his superiors at the centre” (Nugent 1995: 154). Mit den neuen Verwaltungsstrukturen gelang es dem Militärregime, Möglichkeiten der Ressourcenakkumulation zu schaffen, die nicht den Zugang zu Staatsmacht voraussetzen, und darüber hinaus wurde vor dem Hintergrund der SAPs die Verwaltung immens verkleinert. Nach 1986 wurden jährlich 12.000 Angestellte des öffentlichen Dienstes entlassen, Staatsbetriebe entließen im selben Jahr 40-50.000 Angestellte und allein das COCOBOD (das Marketing Board für Kakao) musste 20.000 MitarbeiterInnen entlassen. Damit war der Staat als Hauptarbeitgeber ein Relikt der Geschichte und die Bürokratien konnten endlich effizienter gestaltet werden. Der Kampf gegen Korruption wirkte dabei überaus unterstützend. Durch die effizientere Administration und die gesunkene Korruption konnten Steuern erstmals nachdrücklich eingefordert werden. „By the end of the 1980s, the country had moved from a situation in which state agencies functioned erratically, to one where official procedures were again recognizable as such. The regeneration of state bureaucracy enabled the authorities to interfere in theaters of everyday life” (Nugent 1995:190f.) wovon das Militärregime in Missachtung rechtstaatlicher Normen auch gerne Gebrauch machte. (Nugent 1995:51-30, 140-156; Gocking 2005:197)

Militär und Polizei wurden ebenfalls reformiert, da diese zu Beginn der 80er Jahre ihre Legitimation vollkommen verloren hatten: „it was common knowledge that in civil matters the police came to the aid of the party who paid the highest bribe“ (Nugent 1995:54). Wie bereits bei der Bürokratie hatte Rawlings auch hier die Idee, dass Hierarchien durch einen Egalitarismus aufgehoben werden sollten. Die Einführung von Armed Forces Defense Committees (AFDC) sollte das Militär demokratisieren und Korruption unter den Führungskräften eindämmen. Offiziere, die keinen Zugang zu den AFDCs hatten, sollten von diesen gewählt werden. Offensichtlich führte dies jedoch nicht

dazu, dass die Kommandostrukturen wieder funktionierten, sondern erreichte eher das Gegenteil. Naturgemäß stießen diese radikalen Reformen auf nicht viel Gegenliebe bei den höheren Rängen der Armee, und bald sah Rawlings von diesem Plan ab und besann sich auf „klassische“ militärische Strukturen zurück. Hierarchie wurde wieder eingeführt und Soldaten, die sich nicht an die Disziplin hielten wurden entweder abgestraft, oder „verschwanden“. Letztendlich meisterte das PNDC die Aufgabe, das Militär zu reformieren, ohne einen erneuten Putsch zu provozieren, so gut, dass sogar das Militärbudget soweit herabgesetzt werden konnte wie nie zuvor. (Hutchful 1997:252-258; Nugent 1995:54-56)

Der Wind von „Glasnost“ machte auch an Ghanas Grenzen nicht halt. Und stets auf der Suche nach der „wahren Demokratie“ führte das Regime 1988 schließlich District Assemblies ein, deren Mitglieder jedoch zu 1/3 vom Regime selbst benannt wurden. Die Wahl der restlichen Mitglieder durfte nicht auf der Basis von Parteien geschehen, sondern lediglich personellen Charakter haben. Da diese aber kein Pendant auf nationaler Ebene fanden, verstummten die Rufe nach Demokratie aus der Bevölkerung nicht. 1990 vereinte sich die zerstrittene Opposition schließlich im Movement for Freedom and Justice (MFJ) „and the PNDC found that it was up against an opposition front which had a structure and an agenda of its own“ (Nugent 1995:195). Das MFJ stachelte jedoch nicht zu Aufständen an, sondern suchte einen friedlichen Wandel. Für Rawlings Regime bestand also keine unmittelbare physische Bedrohung und so konnte eine friedliche Transition, vom Präsidenten selbst angeführt, stattfinden: “Rawling’s ability to tolerate opposition and move gradually towards more democratic politics emerged from a presidency under no immediate risk of collapse that had stabilized military-civilian relations over the longer run” (Dickvoick 2008:1131). So wurde 1991 eine beratende Versammlung eingesetzt, die eine neue demokratische Verfassung erarbeiten sollte. Das Ergebnis ihrer Arbeit wurde 1992 durch ein Referendum von der Bevölkerung bejaht. Bereits im November und Dezember 1992 kam es zu Präsidentschafts- und Parlamentswahlen. (Gocking 2005:206-209; Nugent 1995:164-202)

3.4.2 Nigerias Abacha und Babangida 1983-1998

Die kurze Amtszeit von Buhari war von einem „War against Indiscipline“ geprägt, in dem Buhari seine Landsleute umerziehen wollte. Am Ende des Prozesses „(...) Nigerians were supposed to have developed a sense of work ethics, patriotism, nationalism, anti-corruption, patience (...), timeliness and the importance of urban environmental

sanitation“ (Falola/Heaton 2008:214). Um dies umzusetzen, wurde ein Polizeistaat etabliert, der hart gegen Verstöße vorging – allerdings insgesamt wenig erfolgreich war. Die ökonomische Krise Nigerias wurde dagegen vernachlässigt. Zwar wurden im öffentlichen Dienst Stellen gekürzt, die Zahl der lokalen Regierungen enorm verringert und die öffentlichen Ausgaben beschränkt, aber Buhari weigerte sich, mit dem IMF ein SAP abzuschließen und hatte so keinen Zugang zu günstigen Krediten. 1985 betrug Nigerias Schuldendienst 38,7% seiner Einnahmen. Bereits im August 1985 folgte so der nächste Putsch – Major Ibrahim Badamasi Babangida übernahm die Macht. (Falola/Heaton 2008: 212-216)

Babangida kleidete sich demokratisch, nannte sich Präsident und führte zu Beginn eine Diskussion mit Intellektuellen und Oppositionellen. Er begriff sich als eine Art Korrektiv auf dem Weg in die Demokratie „that always appeared to be moving forward yet at the same time seemed infinitely from completion“ (Falola/Heaton 2008:216). Doch bereits 1990 überstiegen korrupte und autoritäre Praktiken Babangidas bei Weitem jene seiner Vorgänger. 1986 kam es zu der Einführung von SAPs, die zwar zu einer makroökonomischen Stabilisierung führten, jedoch die Bevölkerung verarmen ließen. Durch Kündigungen im öffentlichen Dienst, Privatisierung staatlicher Betriebe und öffentlicher Einrichtungen wie Krankenhäuser und Schulen verloren tausende ihren Job und konnten sich schulische Bildung oder ärztliche Behandlung nicht mehr leisten. Dagegen gab es auch eine Klasse der Gewinner der SAPs, denn nach wie vor galt wer Zugang zur Staatskasse hatte, konnte sich frei bedienen und so unterwanderte die Korruption jegliche Bemühungen der SAPs. Organisationen, die entworfen wurden, um das Leid der Bevölkerung zu mildern, wie das Directorate of Food, Roads, and Rural Infrastructure (DFRRI) oder das „Better Life Programme“, sowie das National Directorate of Employment (NDE), wurden schnell zu einer weiteren Zugangsstraße zu staatlichen Ressourcen, Korruption, und Patronage. Eine Sicherung seiner Macht schuf der zunehmend unbeliebt werdende „Präsident“ durch die Schaffung neuer administrativer Einheiten: die Zahl der lokalen Regierungen wurde fast verdoppelt und insgesamt wurden in seiner Amtszeit 11 neue Bundesstaaten geschaffen. Babangidas System der Macht war geprägt von Neopatrimonialismus, aber auch Inkorporation regimekritischer Stimmen in das System: „funktionierten Repression oder Kooptierung über Posten nicht, dann griff das Regime auf das schlichte Einkauf von Anführern von

Protesten zurück“ (Brunner 2002:190). (Falola/Heaton 2008:216-220; Ikpe 2009:690; Brunner 2002:181-190)

Der Niedergang der politischen Strukturen in Nigeria führte weiterhin dazu, dass sich die Bevölkerung den Glaubensgemeinschaften zuwandte – immer häufiger charismatischen Bewegungen. Denn diese boten einen alternativen Weg zu “social and spiritual wellbeing, and attracts members by addressing people’s need for community development, physical, mental, and spiritual healing, and the hope for prosperity in this life and the next, all of which the Nigerian state has been unable to provide” (Falola/Heaton 2008:221). Während die muslimische Glaubensgemeinschaft, vertreten durch den Supreme Council for Islamic Affairs (SSCIA) und den Jama’atu Nasril Islam (JNI), bereits stark im politischen Feld aktiv waren, betraten die Christen dieses erst unter Babangida – vertreten durch die Christian Association of Nigeria (CAN). Es kam zu einer Politisierung von Religion und somit zu einem erhöhten Konfliktpotential. Als Nigeria 1986 auch noch der Organisation of the Islamic Conference (OIC) beitrug und eine Diskussion um die landesweite Einführung der Scharia erneut auf die Tagesordnung kam, verstärkte sich der Konflikt noch weiter. Vor allem in Gebieten, die von Christen und Muslimen bewohnt werden entluden sich die Konflikte immer häufiger und intensiver: 1986 in Illorin, 1987 in Kafanchan, Kaduna, Katsina, Funtua, Kano und Zaria, 1991 in Bauchi und 1992 erneut in Zaria. In dem politischen System Babangidas war der Weg für politische Prozesse versperrt, Konflikte zwischen Ethnien und Religion konnten hier nicht gelöst werden, sondern wurden durch das System des ethnischen Neopatrimonialismus und staatliche Willkür (vor allem durch Armee und Polizei) nur verstärkt. Tausende Menschen verloren ihr Leben, viele flohen und wer konnte verließ das Land. So war auch die anhaltende Gewalt in Nigeria ein Auslöser für den einsetzenden Brain Drain mit Ende der 80er Jahre. (Falola/Heaton 2008:221-223; Brunner190f.).

Der Konflikt von Zangon-Kataf ist ein gutes Beispiel für die Überlappung ethnischer und religiöser Spannungen wie sie für das politische System Nigerias typisch sind. Die Region Zangon-Kataf liegt im Süden des Staates Kaduna, in dem die Mehrheit von den muslimischen Hausa-Fulani gestellt wird. Im Süden des Staates jedoch sind die christlichen Kataf in der Mehrheit. Mit Babangidas Schaffung neuer Verwaltungseinheiten wurde auch die Region Zangon-Kataf zu einer eigenen Lokalregierung – die Minderheitenethnie der Kataf war hier gegenüber den Hausa Fulani in der Mehrheit und hatte somit bessere Zugänge zu Staat, Geld und Macht. Darüber

entbrannten in der ohnehin aufgeladenen Stimmung Streitigkeiten und kleinere Übergriffe. Im Mai 1992 jedoch kam es zu größeren Zusammenstößen, die zu einer regelrechten Schlacht zwischen Christen und Muslimen wurde und sich in weiterer Folge auf andere Städte im Staat Kaduna ausweiteten. Die Polizei brauchte mehr als drei Tage, um die Lage unter Kontrolle zu bringen, in vielen Städten plünderten und töteten jugendliche Gewaltbanden, ohne von der Polizei aufgehalten zu werden. Offiziell starben 400 Menschen, inoffiziell muss jedoch von mehreren tausend Toten ausgegangen werden. Mehrere Kirchen und Moscheen wurden zerstört und Eigentum dem Grund und Boden gleichgemacht. Dabei standen religiöse Differenzen zu Beginn nicht im Vordergrund des Konflikts – es ging hier um den politischen Zugang zweier Ethnien und um die lange „innere Kolonialisierung“ der Kataf. Die religiöse Dominante wurde erst zum entscheidenden Faktor, als es darum ging, möglichst viele Menschen zu mobilisieren. Folge des Konflikts ist eine weitere Homogenisierung der Siedlungsstrukturen in den Städten – ein Ausdruck der Desintegration. Der Konflikt von Zangon-Kataf verdeutlicht, dass die Art der Konfliktaustragung und der Kampf um Pfründe und Zugang zum Staat in einem multiethnischen Nigeria seit den 80er Jahren zu einer weiteren Fragmentierung und Desintegration des sozialen Gefüges führt. (Brunner 2002:206-236; Falola 1998:213-221)

Nach 1989 schließlich wurde die Transition zur Demokratie konkreter, wobei die Verfassung von 1979 nahezu unverändert blieb. Allerdings wurde ein künstliches Zweiparteien-System von Babangida geschaffen. Er rief die Social Democratic Party (SDP) und die National Republic Convention (NRC) als die zwei einzig erlaubten Parteien ins Leben. 1991 kam es zu Lokal- und Kommunalwahlen, aus denen die SDP in den meisten Teilen des Landes siegreich hervorging. Gleiches galt für die Wahlen zur National Assembly, die 1992 stattfanden. Es fehlten für eine Machtübergabe nur noch die Präsidentschaftswahlen, die jedoch von der Regierung Babangida abgesagt wurden, nachdem es Streitigkeiten um die Nominierung gegeben hatte. Alle 23 Kandidaten, die innerhalb der Parteien antraten wurden disqualifiziert. Im Juni 1993 kam es schließlich zur Wahl, bei der der SDP Kandidat Chief M.K.O. Abiola, einer der reichsten Unternehmer Nigerias, gegen Bashir Tofa, angetreten für die NRC, gewann. Obwohl die Wahlen als die freisten und fairsten gewertet wurden, die Nigeria bisher gesehen hatte, „faced with the prospect of finally having to relinquish power, Babangida annulled the election results“ (Falola/Heaton 2008:227). Es kam zu einer Welle von Protesten und Aufständen, Nigeria stand im Sommer 1993 am Rande der Anarchie. Das Movement for

the Advancement of Democracy (MAD) organisierte Terrorattacken gegen den Staat und schließlich rief Babangida den Notstand aus. Letztendlich erklärte er sich bereit die Macht an ein Interim Governing Council (IGC) abzugeben, welches jedoch selbst nach wenigen Wochen vom Militär beseitigt wurde und Babangidas ehemaligen Verteidigungsminister, General Sani Abacha, an die Staatsspitze setzte. Die dritte Republik hat somit eigentlich nie wirklich existiert, gilt jedoch als Beginn des nigerianischen Transitionsprozesses. (Falola/Heaton 2008:225-229; Brunner 2002:192-194)

Abachas politischer Stil unterschied sich dabei wenig von seinen Vorgängern, auch er blieb im autoritären Neopatrimonialismus, mit einem enormen Grad an Korruption verhaftet. Im Gegensatz zu seinen Vorgängern schafft er es jedoch nicht, seine politischen Gegner zu kooptieren, wodurch repressive Maßnahmen ein ungeahntes Ausmaß annahmen. So wurden zahlreiche Politiker verhaftet. Oft starben diese entweder im Gefängnis oder wurden hingerichtet, unter ihnen auch Abiola und seine Frau: „throughout the era, Nigerian opponents of Abacha were either pleading for the lives of those going to be hanged or those rotting in gaol“ (Njoku 2001:82). Gleichzeitig ging es mit der Wirtschaft weiter bergab, sogar die Ölindustrie schrumpfte unter ihm. Die SAPs wurden ausgesetzt und da Geld in den Staatskassen chronisch knapp war, wurde schlicht neues gedruckt, was natürlich eine Inflation zur Folge hatte. Gleichzeitig nahm vor allem die persönliche Korruption des Staatsoberhauptes neue Dimensionen an – es wird davon ausgegangen, dass Abacha und seine Familie 3 Milliarden US\$ veruntreut haben. Zahlreiche Proteste gegen Abacha auf den Straßen wurden gewaltsam niedergeschlagen. Sein Überleben an der Staatsspitze konnte er nur durch die Schaffung von sechs neuen Staaten und 138 neuen Lokalregierungen sowie deren zentrale Einbindung in das Patronagesystem sichern. Abacha gab zwar vor, Nigeria wieder eine demokratische Struktur zu geben, durch Repression und Kooption schaffte er es schließlich aber, dass die fünf zugelassenen Parteien alle ihn selbst zum Präsidentschaftskandidaten nominierten. Bevor eine Wahl hätte stattfinden können, wurde Abacha jedoch am 8. Juni 1998 unter bis heute ungeklärten Umständen tot aufgefunden. Sein Nachfolger General Abdulsalami Abubakar führte das Land schließlich zurück in die Demokratie. (Brunner 2002: 196-201; Falola/Heaton 2008:229-234)

Für internationale Aufregung hat unter Abacha vor allem der Konflikt mit den Ogoni im Nigerdelta gesorgt. Die Ogoni stellen im Nigerdelta eine Minderheiten-Ethnie dar,

wurden also am Ölreichtum nicht beteiligt, da dieses Staatseigentum ist und nur an die Mehrheitsethnen der Bundesstaaten verteilt wird. Gleichzeitig stellte aber die massive Umweltverschmutzung durch die Ölproduktion die Lebensgrundlage der Ogoni in Frage, denn diese leben von Fischerei und Landwirtschaft. Daraus ergab sich die absurde Situation, dass die Ogoni in einem Teil Nigerias lebten, der zwar hoch industrialisiert war, gleichzeitig aber zu den ärmsten des Landes gehörte. 1993 organisierte das Movement for the Survival of the Ogoni People (MOSOP) Proteste, die international für Aufmerksamkeit sorgten. Die Regierung unter Abacha schickte Militär und Polizei in das Gebiet, die im Sommer 1993 damit begannen, Dörfer der Ogoni zu zerstören und Ogoni zu verhaften oder direkt zu erschießen. Bald glich das Territorium der Ogoni einem belagerten Gebiet. Ihren Höhepunkt nahm die Niederschlagung des Protests, als neun der MOSOP-Anführer in einem Schauprozess zum Tode verurteilt wurden. Die Niederschlagung der MOSOP war der Beginn der bis heute anhaltenden Gewalt im Niger-Delta. Als offensichtlich wurde, dass von staatlicher Seite keine Zugeständnisse zu erwarten waren, ging man dazu über, andere „Geldquellen“ (z.B. Erpressung von Ölfirmen, Entführung von AusländerInnen, illegales Anzapfen der Ölleitungen etc.) meist unter Anwendung von Gewalt zu erschließen. (Brunner 2002:238-261; Falola/Heaton 2008:231f.)

Die Person Abacha lieferte einen gemeinsamen Feind für die Opposition und unterstützte somit auch die Gründung übergreifender Demokratiebewegungen – der National Coalition for Democracy (NADECO) und dem Joint Action Committee on Democracy (JACON), die gemeinsam für eine Rückkehr zur Demokratie eintraten. So war Abubakar unter Druck gesetzt, eine rasche Demokratisierung zu realisieren, welchem er sich nicht widersetzte, sondern politische Häftlinge entließ und freie Parteien wieder zuließ. Es gründete sich die Alliance for Democracy (AD), die das politische Establishment der Yoruba vertrat, also ein eindeutigen ethnischen Bezug hatte. Außerdem erhielten auch die People's Democratic Party (PDP) und die All People's Party (APP), die sich später in die All Nigeria's People Party (ANPP) umbenannte, eine Registrierung, wobei die APP vor allem den Norden und den Middle Belt vertrat, die PDP dagegen bemüht war, sich eine nationale Unterstützungsbasis zu sichern. Die PDP gewann alle Wahlgänge mit absoluter Mehrheit, die APP wurde zur stärksten Oppositionskraft bei den 1998 und 1999 stattfindenden Wahlen. Neuer Präsident wurde auf dem Ticket der PDP der einstige Militärdiktator Olusegun Obasanju. Mit der offiziellen Machtübergabe am 29. Mai 1999

beginnt die 4. Republik Nigerias. (Brunner 2002:201-203; Falola/Heaton 2008:234f.; Njoku 2001:84f.)

Die letzten 15 Jahre der Militärherrschaft brachten Nigeria einen ständigen Verfall der staatlichen Institutionen. Darüber hinaus expandierte der Staat trotz einiger Verkleinerungsversuche stetig: 1960 hatte Nigeria 3 Regionen/Staaten, 1996 waren es bereits 36. Die Zahl der lokalen Regierungen stieg von 301 auf 774. Zwar machte dies eine Sezession einzelner Staaten unmöglich, weil diese finanziell meist absolut von der Bundesregierung abhängig waren, in Verbindung mit Konkordanz und Proporzsystem führte es jedoch zu einer Lähmung der öffentlichen Institutionen (Bach 2006:67-73). Und während die Armut im Land beständig anstieg (1996 lebten 65,5% der Menschen in Armut), ging die Korruption weiter. Um an der Macht zu bleiben, „the Abacha government succesfully manipulated jurisdictional space to promote regime survival“ (Kraxberger 2004:430). Die Bildung neuer Staaten ging dabei nicht ohne politische Spannungen über die Bühne, sondern war oftmals ein Resultat der Mobilisierung und Instrumentalisierung ethnischer Ressentiments, in späterer Folge auch religiöser Gefühle. Für die Militärregierungen hatte dies den Vorteil, dass ihre scheinbare Notwendigkeit als Schiedsrichter immer wieder unter Beweis gestellt und ihr Klammern an die Macht gerechtfertigt wurde. Dabei war gerade auch die „Militarisierung des öffentlichen Lebens durch sukzessive Militärregierungen und der mit absoluter Rechtsunsicherheit einhergehende Verfall der öffentlichen Ordnung selbst einer der wesentlichen auslösenden Faktoren für diese Unruhen“ (Brunner 2002:200). Nigeria erlebte einen Staatsverfall, der keine Institution ausließ: „the deterioration affected first and foremost the police and armed forces, but also spread to the judiciary and federal, state and local government administrations, which suffered from under funding, disregard for bureaucratic procedures, cronyism and corruption“ (Bach 2006:75).

3.5 Fazit

Im Folgenden soll die historische Entwicklung der beiden Fallbeispiele resümiert, verglichen und in den im Kapitel 2 erarbeiteten theoretischen Kontext gestellt werden. Dazu folgt ein Rückbezug auf die theoretischen Definitionen von Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall nach Gero Erdmann, die Operationalisierung der staatlichen Institutionen nach Hannes Wimmer und der Prozesse der Demokratisierung nach Charles Tilly (vgl. Kapitel 2), um den Ausgangspunkt für die Versuche einer demokratischen Transition, welche im nächsten Kapitel behandelt wird, zu beleuchten.

Beide Staaten wurden, unter der gleichen Kolonialmacht, sehr ähnlich in Form der „indirect rule“ regiert. Bei beiden ergaben sich hieraus ein Nord-Südgefälle und eine politische Belebung der Ethnien. In Nigeria kam es jedoch durch die lange Trennung zwischen Nord und Süd sowie die frühe Einführung von Regionen zu stärkeren internen Abgrenzungen als in Ghana. Als unabhängige Staaten reformierte keiner der beiden das politische System, beide übernahmen die Strukturen der Engländer und legten somit den Grundstein für den Neopatrimonialismus. Während dieser in Ghana jedoch über Parteien und später zivilgesellschaftliche Organisationen stattfand und somit ideologischer Natur war, erfolgte die Patron-Klienten Beziehung in Nigeria über ethnische Abgrenzungen, gefördert durch den Regionalismus und später durch die ständige Neugründung von Bundesstaaten. Weder Nkrumah noch Balewa gelang es, das Land zu stabilisieren oder Korruption einzudämmen, beide werden von einem „caretaker“ Regime von der Staatsspitze entfernt. In der weiteren Folge der Militärdiktaturen erleben beide Länder einen Prozess des Staatsverfalls, Nigeria sogar einen des Staatszerfalls während des Bürgerkrieges um Biafra, welcher von Gowon jedoch gestoppt werden konnte. In beiden Ländern kommt es zu einem Niedergang der Wirtschaft und zu einem Verfall staatlicher Strukturen, vor allem des Gewaltmonopols. Es folgt ein Rückbezug auf die eigene Ethnie bzw. in Nigeria auch auf die Religion. Hier ergibt sich durch die ohnehin chronisch angespannten inter-ethnischen Beziehungen ein höheres Konfliktpotential, was in zahlreichen gewalttätigen Auseinandersetzungen resultierte und somit eine weitere Einschränkung des Gewaltmonopols zur Folge hatte. Unter Rawlings kann in Ghana der Prozess des Staatsverfalls schließlich gestoppt werden, dies geschieht jedoch zu Beginn äußerst chaotisch und auf Kosten des Rechtsstaates. Dennoch sieht sich Ghana am Ende der Ära der Militärdiktaturen nur noch mit einem Staatsversagen konfrontiert. In Nigeria hingegen nimmt der Staatsverfall seinen weiteren Verlauf, doch zumindest ein Staatszerfall durch Sezessionsbestrebungen konnte durch die Neugründung von Bundesstaaten und deren finanzielle Abhängigkeit von der Bundesregierung abgewandt werden.

In Bezug auf die intervenierende Variable der Legitimation lässt sich sagen, dass die teilweise schnelle Abfolge von Militärputschen in beiden Ländern als Zeichen dafür zu werten ist, dass staatliche Legitimation schwach ausgeprägt war und der Staat den impliziten Vertrag nicht einhalten konnte. In beiden Fällen wird dem letzten Militärregime die Legitimation durch öffentliche Proteste entzogen. Der Übergang zur

Demokratie ist also geprägt von einer Delegitimation der Militärherrschaft. Während sich diese in Ghana nur auf das Regime bezieht (Rawlings bleibt Präsident), gilt für Nigeria, dass sich auch die obersten Machthaber delegitimiert haben.

Zum Zeitpunkt der Machtübergabe in demokratisch gewählte Hände lässt sich über den Zustand der Institutionen des Staates folgendes sagen: Beide Länder hatten gravierende Probleme mit der Rechtsstaatlichkeit, zurückzuführen auf die sukzessiven Militärregime, die auf diese keinen Wert legen mussten. In Ghana fand darüber hinaus eine Stärkung staatlicher Strukturen unter Rawlings auf Kosten des Rechtsstates statt. In Nigeria stellt sich des Weiteren das Problem, dass sich ein Legitimationsdefizit aufgrund unterschiedlicher Gesetzgebung durch die Anwendung der Scharia im Norden ergibt. Regeln und Gesetze können in Nigeria also nicht durch den Verweis auf geteilte Werte oder einen gemeinsamen Glauben an die Rechtmäßigkeit legitimiert werden. Auch das Gewaltmonopol stellt ein Problem dar. Die Rolle des Militärs bleibt in beiden Ländern kritisch zu betrachten, vor allem in Ghana wo die Macht bei der gleichen Person bleibt und somit ein enger Konnex zwischen nun gewählter Staatsleitung und Militär zu vermuten ist und somit eine demokratische Kontrolle erschwert wäre. Und auch in Nigeria kommt ein ehemaliger Militärherrscher durch demokratische Wahlen an die Macht. Das Gewaltmonopol erodiert durch ständige Auseinandersetzungen im Land sowie durch die Bewaffnung der Bevölkerung zum Selbstschutz. In beiden Ländern ist die Bürokratie von der jahrzehntelangen Tradition des Neopatrimonialismus geprägt. Während in Ghana jedoch Reformen gegen Korruption und zur Effizienzsteigerung einsetzten, blieb in Nigeria der ewige Status quo erhalten. Dies hatte zur weiteren Folge, dass Ghana Steuern besser und flächendeckender eintreiben konnte. Nigerias Herrscherelite war dagegen darauf gar nicht angewiesen, da die Einnahmen aus der Ölproduktion ohnehin sprudelten. Wie weitreichend die Reformen in Ghana waren, und ob sie die institutionalisierten Strukturen des Neopatrimonialismus wirklich beseitigen konnten, bleibt zu hinterfragen. Auch in Bezug auf die Menge der Ressourcen steht es um Ghana schlechter als um Nigeria, jedoch stehen die Vorzeichen für einen transparent gestalteten Haushalt in Ghana besser.

Angewandt auf die Dynamiken für eine Demokratisierung oder deren Gegenteil nach Charles Tilly lässt sich an dieser Stelle folgendes festhalten: In Ghana gelang die Einbeziehung von Vertrauensnetzwerken in öffentliche Politik besser als in Nigeria. Denn in Ghana schaffte es Rawlings, den Staat wieder zu beleben und so zumindest die

teilweise Erfüllung des impliziten Vertrages einzuhalten, vor allem in Bezug auf Sicherheit. Nigeria hingegen hat aufgrund seines politischen Systems eine ständige Segregation von Vertrauensnetzwerken gefördert. Der Staat war nur durch den ethnischen Neopatrimonialismus zugänglich, was zur Folge hatte, dass interethnische Beziehungen angespannt waren, und sich Vertrauensnetzwerke eher auf die Ethnien bezogen. Gleiches gilt für die späten 80er Jahre und die Erstarkung der Religionsgemeinschaften, denn diese konnten liefern, was der Staat nicht konnte. In Bezug auf kategorische Ungleichheiten befand sich Nigeria von Beginn an auf einem Weg der Entdemokratisierung. Denn der Staat trat nicht dafür ein, diese entweder abzumildern oder sich von diesen zu isolieren – im Gegenteil. Durch den ethnisch geprägten Neopatrimonialismus wurden die Grenzen verstärkt und durch das System der Konkordanz seit der 2. Republik wurden kategorische Ungleichheiten direkt auf staatliche Institutionen übertragen. Ob das System der Konkordanz dabei dazu führt, dass staatliche Institutionen die Bevölkerung unparteiisch behandeln, bleibt in Frage zu stellen. In Ghana hingegen war der Neopatrimonialismus über Ideologie und Parteizugehörigkeit organisiert, später über andere Organisationen der Zivilgesellschaft. Da durch den Avoidance of Discrimination Act die Gründung ethnisch basierter Parteien verboten war, konnten kategorische Ungleichheiten in Bezug auf Ethnie oder Religion vom Staat isoliert bleiben. Jedoch sind hier die wichtigen Klassenunterschiede der „big men“ und „small boys“ mögliche kategorische Unterschiede die sich auch in der Parteienstruktur widerspiegeln. Inwiefern Rawlings Reformen und Veränderungen der sozialen Beziehungen diese nachhaltig angenähert oder voneinander entfernt haben, bleibt in weiterer Folge zu beantworten. Für beide Länder gilt, dass autonome Machtzentren eine große Rolle spielen. Bei beiden Fallbeispielen ist hier vor allem das Militär zu nennen und die Frage aufzuwerfen, inwiefern sich die zivil-militärischen Beziehungen seit der demokratischen Transition bzw. der Machtübergabe gewandelt haben. In Nigeria kommen jedoch noch zwei weitere Zentren hinzu: einerseits die reichen politischen Eliten, die im krassen Gegensatz zur verarmten Bevölkerung Macht zentralisieren können, und die beiden großen Glaubensgemeinschaften und deren Organisationen, die schon jetzt teilweise staatliche Strukturen ersetzen. Ein weiteres autonomes Machtzentrum ist unter Umständen die Rolle der Chiefs, denn deren Einfluss wurde in keinem der beiden Fallbeispiele vor der Rückkehr zur Demokratie beseitigt.

Zum Zeitpunkt der Machtübergabe vom Militär zu demokratisch gewählten Regierungen stand es also um den ghanaischen Staat und seine Institutionen besser als um jene in

Nigeria. Dies hatte auch Auswirkungen auf die Prozesse der De- und Entdemokratisierung. Während sich Ghana eher demokratisierte, ist in Nigeria eine lange Tradition der Entdemokratisierung zu verfolgen. Im nächsten Kapitel soll der Transformationsprozess beleuchtet und erläutert werden, wie sich staatlichen Strukturen im Zuge der Demokratisierungsversuche entwickelt haben.

4 Demokratisierungsprozesse und Staatlichkeit in den Fallbeispielen

Im folgenden Kapitel werden die Demokratisierungsprozesse und politischen Systeme, sowie die staatlichen Institutionen der beiden Fallbeispiele untersucht und erläutert.

Aufgrund der in diesem Kapitel erarbeiteten Datenlage soll schließlich im nächsten Kapitel eine Analyse der Demokratisierungsprozesse in Abhängigkeit von Staatlichkeit erfolgen.

4.1 Ghana – nach 18 Jahren eine volljährige Demokratie?

Weithin gilt Ghana als eine Erfolgsgeschichte afrikanischer Demokratie. Diesen Ruf hat es sich vor allem dadurch erarbeitet, dass in den letzten 18 Jahren fünfmal Wahlen stattfanden, von denen vier allgemein als frei und fair galten und von allen Parteien akzeptiert wurden. Zweimal haben diese Wahlen zu einer Ablösung der machthabenden Partei geführt, wobei trotz teilweise angespannter Lage das Militär in den Baracken, und die Situation im Großen und Ganzen jeweils friedlich blieb.

4.1.1 Die Entwicklung der letzten 18 Jahre

Ghanas Weg zurück in die Demokratie kann zu Beginn als durchaus holprig beschrieben werden, denn bereits in der verfassungsgebenden Versammlung und im Vorfeld des Referendums über eine neue Verfassung war das PNDC bemüht, die allseits kontrollierende Kraft des Transitionsprozesses zu bleiben. Dass die Oppositionsparteien für das Referendum warben, lag letztlich vor allem darin begründet, dass eine Ablehnung der neuen Verfassung eine Verlängerung der PNDC-Ära legitimiert hätte. So wurde schließlich das Referendum akzeptiert und die neue Verfassung trat 1992 in Kraft. Diese sah ein Mehrheitswahlrecht für ein Einkammerparlament, sowie die Direktwahl des Präsidenten vor. Grund- und Menschenrechte wurden garantiert und eine Gewaltentrennung vorgesehen. Bald kristallisierte sich wieder ein Zweiparteiensystem heraus – die New Patriotic Party (NPP) vertrat das Lager der Danquah/Busia Tradition und das PNDC strich das „P“, nannte sich fortan National Democratic Convention (NDC) und reklamierte für sich, das Lager der Nkrumah-Anhänger zu repräsentieren. (Nugent 1995: 215-229)

Bei den ersten Wahlen im Dezember 1992 traten neben kleineren Parteien Adu Boahen für die NPP und JJ Rawlings als Präsidentschaftskandidat der NDC gegeneinander an. Mit 50,2% hielt sich die Wahlbeteiligung in Grenzen und als die Electoral Commission verkündete, dass Rawlings mit 58,4% die Präsidentschaftswahlen bereits im ersten Durchgang für sich entschieden hatte, machte sich großer Unmut breit, stellenweise kam

es sogar zu Gewaltausbrüchen. Vor allem die NPP protestierte und machte in einer eigenen Publikation, „The Stolen Verdict“, zahlreiche Fälle der Wahlmanipulation aus. Die NPP entschloss sich schließlich dazu, die Parlamentswahlen zu boykottieren. Die NDC hatte so quasi keine Opposition innerhalb des Parlaments, jedoch verstand es die NPP, den Supreme Court für eine Art der außerparlamentarischen Opposition zu nutzen und die neu gegründete Rechtsstaatlichkeit gleich zu Beginn durchaus erfolgreich auf die Probe zu stellen. (Gocking 2005:217-219; Nugent 1995: 232-248; Arthur 2009:54)

Die ersten allseits akzeptierten Wahlen fanden 1996 statt. Zwar gewann wieder die NDC sowohl die Präsidentschaftswahl als auch die Parlamentswahlen, diesmal jedoch nicht ohne Opposition innerhalb des Parlaments. Gleichzeitig sollte es Rawlings letzte Amtszeit sein, da die Verfassung, nach dem Vorbild der USA maximal eine Wiederwahl erlaubte. Als demokratisch gewählter Präsident prägte Rawlings das System: „(...) it was the first time in Ghana's history that an elected government had completed a term in office“ (Gocking 2005:237). Er führte eine starke Präsidentschaft ein, die auf ihn zugeschnitten war. Der Staatsapparat war aufgebläht und sein Kabinett bestand aus 110 Ministern (eine Tradition die auch von allen anderen späteren Präsidenten Ghanas beibehalten wurde). Die wirtschaftlichen Daten für Ghana sanken während seiner Amtszeit in den Keller, denn die Staatsausgaben überstiegen trotz steigender EZA-Leistungen die Einnahmen. Die Inflation stieg 1995 auf 79% und Vorwürfe der Korruption machten sich erneut breit. Dies ebnete den Weg für den ersten demokratischen Machtwechsel in Ghanas Geschichte im Jahr 2000. (Gocking 2005:220-248)

Das NDC, das seine Macht schwinden sah, versuchte mit zahlreichen Tricks, die Wahlen 2000 doch noch für sich zu entscheiden. So wurde bewusst mit den Ängsten der Wählerschaft gespielt, indem zum Beispiel, die Armee verstärkte Präsenz in den Städten zeigte und Rawlings Statements verlautbarte, in denen er die Situation 2000 mit jener von 1979 verglich. Es herrschte gegenseitiges Misstrauen und die Wahlen wurden zu einem besonderen Testlauf für die junge Demokratie. Die NDC nominierte Rawlings ehemaligen Vize John Atta Mills zum Präsidentschaftskandidaten, die NPP entschied sich für John Agyekum Kufour, der im ersten Wahlgang mit 48% knapp die Mehrheit verpasste, und so in einer Stichwahl nochmal gegen Atta Mills antreten musste. Erneut versuchte die Regierung, die Wählerschaft einzuschüchtern: „The government tactics contributed to a state of heightened anxiety among Ghanaians during the runoff“ (Gyimah-Boadi 2001:109). Dies hatte auch Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung, die

vom ersten Wahlgang (85,1%) auf den zweiten Wahlgang um 25% fiel. Hier holte Kufuor dennoch eine klare Mehrheit von 56,9% und die NPP löste die NDC auch als Mehrheitspartei im Parlament ab. Trotz der angespannten Lage „all over the country, the results were accepted with good grace, and the dire predictions of violence never materialized. Indeed, the election was a watershed in Ghanaian history” (Gocking 2005:251). Die NPP wurde auch 2004 samt ihres Präsidenten, im Amt bestätigt. Während der Amtszeit der NPP trat Ghana der HIPC-Initiative von IMF und Weltbank bei und konnte so seine Schulden drastisch reduzieren. Die NDC reformierte und demokratisierte ihre inneren Strukturen und klärte die „Rawlings-Frage“: auch bei den Wahlen 2004 trat Atta Mills als Präsidentschaftskandidat an und distanzierte sich deutlich von Rawlings, der innerhalb der Partei immer mehr entmachtet wurde. (Gocking 2005:250-272; Gyimah-Boadi 2001:103-109; Arthur 2009: 56-58)

Nach acht Jahren an der Macht wurde auch der NPP vorgeworfen, von Korruption betroffen zu sein und sich von der Wählerschaft abgekapselt zu haben. Andererseits konnte die NPP große Erfolge auf ihrer Seite verbuchen, nicht nur war der Staatshaushalt einigermaßen ausgeglichen, unter ihr wurde auch eine allgemeine Krankenversicherung eingeführt. Die Wahlen 2008 versprachen denkbar knapp zu werden – und so mussten wie erwartet Nana Akufo-Addo (NPP) und Johan Atta Mills (NDC) in die Stichwahl um den Posten des Präsidenten, welche Atta Mills mit einer hauchdünnen Mehrheit gewann. Obwohl die Electoral Commission großes Vertrauen genoss, war vorerst nicht klar, ob die NPP dieses Ergebnis akzeptieren würde: „Nearly 24 hours passed before Akufo-Addo conceded defeat to Mills, who had managed to edge out his opponent by the narrowest margins – 40,586 votes out of 9,001,478 or 0.46 percent of the valid votes cast” (Gyimah-Boadi 2009:144). Dass die NPP und die Bevölkerung dem Ergebnis der Electoral Commission Vertrauen schenkten, obwohl es durchaus Anlass zu Bedenken gab (vgl. Kohnert/Nugent/Jockers 2010), wird als großer Erfolg für Ghanas Demokratie gewertet: „The EC [Electoral Commission] withstood furious attacks from the contestants, demonstrating professionalism, independence and neutrality; the security agencies (...) proved sufficiently professional (...); and the judiciary proved reasonably capable and neutral, establishing credible mechanisms for expeditiously election disputes“ (Gyimah-Boadi 2009:144). (Arthur 2009:59f.; Gyimah-Boadi 2009:138-144; Interview 5: ZZ 13-23)

Alle Wahlen seit 1996 wurden in Ghana allseits akzeptiert, und das Militär mischte sich zu keinem Zeitpunkt direkt in die Belange der öffentlichen Politik ein. Mit Ausnahme der Stichwahl um das Präsidentenamt im Jahr 2000 lag die Wahlbeteiligung immer über 70%, was für einen hohen Grad der Legitimation des demokratischen Systems in Ghana spricht. Im Demokratieindex des Economist liegt Ghana dennoch nur auf Rang 77. Zwar erhalten das Wahlsystem und der Pluralismus in Ghana gute Noten (8,3 aus 10), bei den anderen Indikatoren wie funktionierende Regierung und politische Partizipation schneidet Ghana jedoch eher schlecht ab (Economist Intelligence Unit 2010:5). Dies lässt bereits darauf schließen, dass Ghanas politisches System, trotz äußerst erfolgreicher Wahlen einige Probleme aufweist, die im Folgenden besprochen werden sollen.

4.1.2 Besonderheiten und Herausforderungen des Systems

Trotz der Transition zur Demokratie und der regelmäßigen Abhaltung demokratischer Wahlen ist Ghana noch immer von zwei autoritären Systemen geprägt. Einerseits stehen hier die Chiefs, deren Einfluss nach wie vor groß ist, andererseits herrscht eine zentralisierte Exekutive, die als Relikt des Neopatrimonialismus zu verstehen ist (Gyimah-Boadi 2009:147; Interview 1:ZZ 28-44). Auf beide Strukturen wird an dieser Stelle eingegangen.

Die staatlichen Strukturen Ghanas sind nach wie vor stark zentralisiert und auf eine mächtige Exekutive zugeschnitten, vertreten vor allem durch den Präsidenten, dem in vielen Bereichen freie Hand gelassen wird. So werden auf lokaler Ebene die „District/Municipal/Metropolitan Assemblies“ nur zu 2/3 gewählt, der Rest wird wie auch der „District Chief Executive“ vom Präsidenten persönlich ernannt. Darüber hinaus hat der Präsident nahezu ein Monopol über den staatlichen Geldbeutel, denn obwohl die Budgethoheit eigentlich beim Parlament läge, hat dieses de facto nicht das Recht, Eigeninitiativen einzubringen, die zusätzliche oder steigende staatliche Ausgaben zur Folge hätten. Des Weiteren hat der Präsident freie Hand bei der Ernennung von MinisterInnen und Schaffung neuer Agenturen. Dies führt dazu, dass bisher alle Präsidenten über 80 MinisterInnen in ihr Kabinett ernannten. Laut Verfassung müssen 50% dieser MinisterInnen jedoch aus dem Parlament kommen, welches momentan 230 Mitglieder zählt. Mindestens 40 der 230 ParlamentarierInnen sind also gleichzeitig Teil der Exekutive, was die Gewaltenteilung natürlich massiv einschränkt (Gyimah-Boadi 2010: 7-17, 24f.; Interview 4: ZZ 5-13). Die Rolle des Präsidenten wird anscheinend von der Bevölkerung noch immer als die eines „Patrons“ wahrgenommen, sind doch 69% der

Ghanaer der Meinung, dass die Menschen wie Kinder seien und die Regierung sich um diese wie Eltern kümmern müssten (Afrobarometer 2009a:9). Um die Exekutive zu erobern und so Zugang zu den staatlichen Ressourcen zu erhalten, sind die Parteien von Nöten, welche wiederholt dem Vorwurf des Klientelismus durch den Zugriff auf Staatsbetriebe ausgesetzt sind. Darüber hinaus wird nach jedem Machtwechsel die obere Schicht der Bürokratie und des öffentlichen Dienstes komplett durch parteitreue Beamte ausgewechselt und die lokalen Ebenen werden ohnehin durch loyale Chief Executives besetzt (Interview 1: ZZ 47-58; Interview 4: ZZ 35-55). Die Korruption an sich hält sich in Ghana jedoch in Grenzen: im Corruptipon Perception Index 2010 von Transparency International liegt Ghana auf Rang 62 noch vor Italien (vgl. Transparency International 2010). Dies liegt jedoch auch an einem mangelhaften Verständnis von Korruption in Ghana, welches diese im legalen Sinne ausschließlich als monetäre Bestechung versteht, nicht jedoch Vorteil bringende Kooption, Interessenskonflikte oder andere Formen politischer Korruption. Vor allem die Parteienfinanzierung ist nicht ausreichend kontrolliert und oft fließen Gelder von Individuen in die Parteikassen und andersherum. Außerdem nutzen die machthabenden Parteien ihren Vorteil des Zugangs zum Staatsapparat und seinen Kassen aus (vgl. Interview 3: ZZ 32-48; 60-67).

Diese Strukturen sind zwar nicht gleichzusetzen mit einem Neopatrimonialismus, der Ghana bis Anfang der 80er geprägt hat, dennoch war Rawlings nicht auf ganzer Linie erfolgreich, zumal er selbst den Präsidentialismus auch in der Demokratie prägte. Überhaupt sind diese Strukturen demokratiepolitisch sehr bedenklich. Die stark zentralisierten Strukturen führen zu einem relativ engen politischen Raum, bei dem man die Wahlen gewinnen muss, um am politischen Spiel beteiligt zu werden (Interview 2: ZZ 44-93; Interview 4: ZZ 35-55). Dies führt dazu, dass der Wahlkampf mit harten Bandagen geführt wird und auch nicht davor zurückgeschreckt wird, über ethnische Motive zu mobilisieren, was vor allem verstärkt in den letzten Jahren der Fall gewesen ist. Welche Auswirkungen dies tatsächlich auf das Wahlverhalten hat, ist schwer festzustellen, nachweislich spielen auch andere sozioökonomische Faktoren eine Rolle. Allerdings basieren sowohl die NDC als auch die NPP wie auch ihre Vorgängerparteien, zumindest teilweise auf ethnischen Gruppierungen und Regionen, auch wenn sie im gesamten Land vertreten sind: die NDC holt immer über 80% in der von den Ewe dominierten Volta-Region, während die NPP auf die Unterstützung der Ashante zählen kann (Arthur 2009: 50-68; vgl. auch Ninsin 2007). Dabei werde von Jahr zu Jahr der Ton zwischen den

Parteien härter, und der Versuch über ethnische Motive und Ungleichheiten zu mobilisieren, stärker (Interview 4: ZZ 69-77; 188-191). Möglichkeiten hierfür liefert die Struktur der ghanaischen Gesellschaft ausreichend: „ (...) the still high poverty rates and lingering inequalities mean that there is no shortage of class and ethnic resentments to be exploited for political gain“ (Gyimah-Boadi 2009:148).

Die zweite autoritäre Struktur in Ghana ist jene der Chiefs, die vor allem auf dem Land noch von großer Bedeutung ist. Vor allem jenseits der urbanen Zentren wird den Chiefs mehr vertraut als jeder staatlichen und gewählten Institution und darüber hinaus die Auffassung geteilt, dass sich am ehesten die Chiefs um Probleme kümmern würden, nicht die gewählten VertreterInnen in der Lokalregierung oder im Parlament. Wenn darüber hinaus der traditionelle Herrscher eine/n KandidatIn für nicht gut befindet, so wird diese/r auch nicht gewählt werden (Afrobarometer 2009a:22f, 26; Interview 1:ZZ31-33). Dies ist problematisch, denn obwohl ihnen in der Verfassung von 1992 nur Aufgaben traditioneller Art (zum Beispiel traditionelle Rechtsprechung und Landverwaltung) übertragen werden, übernehmen die Chiefs de facto staatliche Aufgaben wie die Bereitstellung von Sicherheit und auch Rechtsprechung in nicht-traditionellen Streitpunkten (Institute for Democratic Governance 2010:1f.; Interview 4: ZZ 164-168; Interview 6: ZZ 212-222). Dennoch sind die Chiefs vor allem auf regionaler Ebene nicht wirklich in den staatlichen Strukturen verankert und der Staat darf laut Verfassung auch nicht in ihre Belange eingreifen, ohne zuvor das National House of Chiefs konsultiert zu haben. So besteht eine Art der Koexistenz zwischen moderner Staatlichkeit und traditionellen Strukturen. „Clearly, since independence Ghana’s political establishment has not demonstrated any commitment to the idea of integrating traditional authorities in the institutions designed for democratic governance“ (Institute for Democratic Governance 2010:18). Und auch die immer wiederkehrenden ethnischen Konflikte im Norden Ghanas, seit 1980 22 an der Zahl, in deren Schlichtung die Regierung in Accra immer wieder viele Ressourcen investieren muss, haben gemeinsam, dass: “ (...) at the root of all these conflicts – both intra- and inter-ethnic (...) is the succession disputes of the chiefship“ (Brukum 2007:106). Zwar bleiben diese lokal begrenzt und die Gefahr, dass diese sich ausweiten, ist gering. Dennoch unterminieren sie regelmäßig das Gewaltmonopol des Staates. (Interview 1: ZZ 88-94; Brukum 2007:98f.)

Momentan befindet sich Ghana in einem Prozess, der qua Referendum zu einer Verfassungsreform führen soll. Die oben genannten Probleme sind auch in Ghana

bekannt und könnten schon bald verändert werden (vgl. Interview 5: ZZ 27-59). Da die Ergebnisse des Reformprozesses jedoch noch nicht greifbar sind, wird hier der Status quo abgelichtet.

4.1.3 Die Institutionen des modernen Staates in Ghana

Wie bereits angedeutet, sind Ghanas staatliche Strukturen eher schwacher Natur. Zwar sind sie im Vergleich zu anderen afrikanischen Staaten relativ gut, gemessen an einer europäischen Staatslehre jedoch mangelhaft. Dem Staatsapparat fehlt der lange Arm, d.h. er kann nicht in jedem Dorf Präsenz zeigen und Zwang ausüben. Dennoch sind die staatlichen Institutionen in Ghana zu einem solchen Ausmaß vertrauenswürdig, dass die EU sie mit „General Budget Support“ unterstützt und dass keine Abkehr mehr vom Staat, wie es in den Militärdiktaturen der Fall war, stattfindet (Interview 1: ZZ 37-44, 62-65, 174f.; Interview 5: ZZ 91-104). Auf die Leistung der einzelnen staatlichen Institutionen des modernen Staates wird im Folgenden eingegangen.

Durchsetzung des Gewaltmonopols - Polizei und Militär

Zwar ist das Gewaltmonopol in Ghana zeitweise eingeschränkt (vgl. oben), aber „Ghana seems to have recovered remarkably well from the legacy of insecurity and deeply dysfunctional security sector fostered by previous militarization of our politics, interlocking with economic mismanagement“ (Hutchful 2010:2). So gilt Ghana heute als eines der sichersten Länder Afrikas und darüber hinaus als politisch stabil. Eine militärische Intervention in die öffentliche Politik wird als nicht wahrscheinlich angenommen (Interview 1: ZZ 22-25; Interview 4: ZZ 158-161; Interview 5: ZZ 262f., 115-124). Diese neu gewonnene Stabilität ist vor allem den Reformen unter Rawlings zu verdanken, der auch im demokratisch verfassten Ghana für die nötige Stabilität sorgte. Er löste jene Sicherheitsorgane auf, die der demokratischen Verfassung nicht entsprachen und re-strukturierte die regulären Sicherheitskräfte wieder nach den Prinzipien Hierarchie und Leistung (Interview 6: ZZ 4-32, 50-54). Zahlreiche Peace Keeping Missionen des Militärs und der Polizei haben zusätzlich zu deren Professionalisierung beigetragen und durch demokratische Verfahren müssen Sicherheitsausgaben nun öffentlich diskutiert und gerechtfertigt werden, was einen effizienteren Umgang mit Ressourcen zur Folge hat. Auch die demokratische Kontrolle des Sicherheitssektors ist grundsätzlich gegeben, bedürfte aber einer Verbesserung auf ziviler Seite, indem ParlamentarierInnen ihre Rolle besser wahrnehmen (ebd. ZZ 35-49, 61-79, 83-87, 103-148).

Dennoch treten einige Schwierigkeiten auf, in erster Linie bei der Polizei. Denn diese ist nicht ausreichend bezahlt und besonders schlecht ausgestattet, was ein hohes Maß an Korruption zur Folge hat. Vor allem im ländlichen Bereich fehlt es der Polizei an Infrastruktur, in vielen Gegenden gibt es keine Polizeistationen und PolizistInnen müssen auf das eigene Auto auf eigene Kosten, zurückgreifen wenn sie umliegende Dörfer erreichen wollen. In den Städten sind die Lebenserhaltungskosten so hoch, dass das Gehalt nicht ausreichend ist. Die Peace Keeping Missionen sind bei Militär und Polizei auch deshalb so beliebt, weil sie außerordentlich gut bezahlt sind, somit einen besseren Lebensstandard ermöglichen und dadurch wiederum den Druck auf den Staat mildern (Interview 5: ZZ 250-254; Interview 6: ZZ 238-252, 255-275). Außerdem wurde der Sicherheitsapparat aufgrund mangelnder Ressourcen geschrumpft, so hat das Heer heute nur 7.000 statt der in der Verfassung vorgesehenen 22.000 Mann und nur 17.000 PolizistInnen stehen zur Verfügung, ein Verhältnis von 1 PolizistIn auf 1313 BürgerInnen. Diese Schrumpfung des Sicherheitsapparates und die mangelnde Infrastruktur der Polizei „have been offset to some degree by the growth of private and informal security sector, which have yet to be properly regulated.“ (Hutchful 2010:10). Die privaten Sicherheitsfirmen sind vor allem in den urbanen Zentren anzutreffen und bieten nur jenen Schutz, die sich diesen auch leisten können. Die Privatisierung der Sicherheit ist dabei nur unzureichend unter staatlicher Kontrolle. Auf dem Land, vor allem wo keine Polizeistationen sind, weicht die Bevölkerung für die Schlichtung kleinerer Delikte auf die traditionellen Autoritäten, die Chiefs, aus (Interview 6:212-235, 298-318). Größere Sicherheitsprobleme ergeben sich momentan und vielleicht auch in weiterer Zukunft, durch mangelnde Grenzkontrollen. Das ECOWAS Protokoll sieht weitgehende Freizügigkeit unter seinen Mitgliedern vor, die Grenzkontrollorgane Ghanas sind jedoch ebenfalls unterfinanziert und nicht entsprechend ausgebaut. So sieht sich Ghana mit Problemen des Menschen- und Drogenhandels sowie anderen Formen des Schmuggels, konfrontiert. Auch kriminelle Banden aus dem Ausland haben leichtes Spiel, die Grenzen zu überqueren und diese Freizügigkeit auszunutzen. Teilweise sind die Sicherheitsorgane zur Kontrolle der Grenzen so schwach, dass ihre MitarbeiterInnen selbst Teil des Schmuggelsystems sind. Eine Stärkung und entsprechende technische Ausrüstung dieser Sicherheitsorgane wäre jedoch aufgrund mangelnder finanzieller Möglichkeiten im Land nur in Kooperation mit einem ausländischen Geber möglich, der bisher noch nicht aufgetreten ist (Interview 6: ZZ 357-382, 386-414).

Doch trotz dieser Schwierigkeiten muss festgehalten werden, dass „the security organs in Ghana have made impressive and significant progress (...) in complying with the ethos and requirements of civil control and democratic governance“ (Ansah-Koi 2007: 203). Im Großen und Ganzen erfüllen Polizei und Militär ihre Funktionen, nämlich die Bevölkerung zu schützen. Im Gegensatz zu anderen Ländern Afrikas gelten weder Polizei noch Militär als eine Bedrohung für die Bevölkerung selbst.

Bürokratie

Unmittelbar nach der Unabhängigkeit hatte die öffentliche Verwaltung Ghanas einen guten Ruf und genoss große Beliebtheit in der Bevölkerung. Über die Jahre baute die Bürokratie jedoch gewaltig ab und verlor stetig an Qualität (Quartey 2007:7-13). Seit den 80er Jahren gab es daher in Ghana viele Reformversuche, um die Bürokratie effizienter zu gestalten. Diese orientierten sich jedoch an den anglo-amerikanischen Modellen des New Public Management und Managerialismus, ohne die strukturellen Probleme der Verwaltung zu beheben (vgl. Haruna 2003). So gibt man heute zwar ausreichend Geld für die öffentliche Verwaltung aus, alleine die Gehälter der Beamten entsprechen 10% des BIPs, bekommt für dieses aber nicht die entsprechende Qualität aufgrund der noch immer vorliegenden strukturellen Probleme (Interview 1: ZZ 68-70; Interview 2: ZZ 181-183). Ghanas Bürokratie ist zwar seit 1993 professioneller geworden, aber zu diesem Anstieg disproportional gewachsen. So beschäftigt sie heute zu viele Beamte. Die Regierungen scheuen sich jedoch, die überflüssigen Angestellten zu entlassen, da dies eine unpopuläre Maßnahme wäre, die man als gewählter Vertreter nur ungerne trifft (Interview 2: ZZ 159-163). Durch die starke Fragmentierung der öffentlichen Verwaltung, allein durch die zahlreichen Ministerien und Behörden, kommt es oftmals zu Doppelstrukturen und Konflikten über die Zuständigkeitsbereiche (Interview 2: ZZ 147-150). Verstärkt wird dieses Problem durch die mangelhafte Infrastruktur vor allem im Kommunikationsbereich. So nutzen die Beamten bis heute nicht die Mobilfunknetze – das wohl einzig verlässliche Kommunikationsmittel in Ghana. Dies führt nicht nur zu einer mangelnden Kommunikation unter den Beamten, sondern auch zu einem dysfunktionalem Rückmeldeverfahren an die Politik, was wiederum zur Folge hat, dass die Staatsspitze nicht von auftretenden Problemen in Kenntnis gesetzt wird und Weisungen nur unvollständig umgesetzt werden (Interview 1: ZZ 39-44; Interview 2: ZZ 143-145; Interview 4: ZZ 213f.). Ein weiteres strukturelles Problem ist der mangelnde Professionalismus und Qualifikation der Beamten, deren Beförderungen und

Gehaltserhöhungen nicht nach dem Leistungsprinzip erfolgen. So sind die Gehälter heute zwar hoch, die gebrachte Leistung jedoch nicht entsprechend und die Aufsicht über die Beamten mangelhaft (Interview 1: ZZ 68-70; Interview 2: ZZ 143-146; Quartey 2007: 25f.). Eine weitere Herausforderung für die öffentliche Verwaltung ist die Frage der Dezentralisierung, die zwar seit längerem versucht wird, jedoch recht langsam voran schreitet. So wird erst jetzt begonnen, jene Beamte die für lokale Angelegenheiten zuständig sind, auch in die entsprechenden Distrikte zu versetzen. Manche Distrikte haben jedoch bis heute gar nicht die nötige Infrastruktur, diese Beamte auch aufzunehmen (Interview 2: ZZ 120-139).

Dabei ist der Grad der Professionalisierung und Entwicklung der Bürokratie stark vom jeweiligen Aufgabengebiet und dessen von Regierung und ausländischen Gebern eingeschätzter Wichtigkeit abhängig. So hat zum Beispiel das Finanzministerium große Aufmerksamkeit und viele Projekte zur Steigerung der Leistungsfähigkeit erhalten (Interview 2: ZZ 164-168). Eine überaus wichtige und erfolgreiche Institution der öffentlichen Verwaltung Ghanas ist zum Beispiel auch die Electoral Commission, deren effiziente und effektive Arbeit allseits großes Vertrauen genießt. Sie gilt als Vorreiterin in der Region und soll sogar bald die Rolle ausländischer Geber und ExpertInnen zur Entwicklung anderer Wahlkommissionen in Westafrika ablösen. Die Electoral Commission hat sich über die Jahre ausreichend Leistungsfähigkeit erarbeitet, um die Wahlen in Ghana eigenständig, ohne technische Hilfe von außen, durchführen zu können (Interview 5: ZZ 62-87).

Insgesamt erfüllt die öffentliche Verwaltung in Ghana also ihre Aufgabe. Sie arbeitet trotz einiger Probleme effizient genug, politische Entscheidungen auch umsetzen zu können. Das Amt des Staatsbediensteten wird nicht wie einst als Pfründe wahrgenommen und somit konnte auch die Korruption eingeschränkt werden. Die meisten elementaren Grundbedürfnisse können gedeckt werden, zu größeren Problemen kommt es vor allem in der urbanen Infrastruktur, die mit dem Migrationsdruck aus dem Norden überfordert ist.

Steuern und Finanzen

Die generelle Haushaltslage in Ghana ist trotz eines ständigen Wirtschaftswachstums von über 3% jährlich seit 1990 (2008 sogar über 8%) und des Schuldenerlasses durch die HIPC Initiative angespannt. So beträgt das jährliche Defizit rund 5% und die Schuldenquote stieg von 25,3% nach der Entschuldung, auf 37% an (2010). Das per

capita Einkommen betrug 2010 1.283 US\$, das BIP belief sich somit auf rund 31 Mrd. US\$, wobei 6,1% des Haushaltes Entwicklungshilfe waren. Die schwache Wirtschaft erklärt sich durch die Konzentration der ghanaischen Wirtschaft auf Öl, Kakao und Gold. Ein verarbeitender Sektor ist in Ghana kaum vorhanden (vgl. Weltbank 2011a; Interview 1: ZZ 70-72; 78-80). Die Einnahmen durch Steuern entsprechen nur 12,5% des BIP, sind also sehr gering, was auf zwei Faktoren zurückzuführen ist. Einerseits besteht in Ghana eine Tendenz, Steuern möglichst zu umgehen, da vielen nicht klar ist wofür sie diese zahlen und ihr Geld lieber in die erweiterte Familie investieren, die ihre Sozialversicherung darstellt. Andererseits sind ohnehin nur 10% der arbeitenden Bevölkerung im formellen Sektor beschäftigt, der Rest bezieht seine Einkünfte aus dem informellen Sektor. Jedoch sind deren Einnahmen ohnehin zu gering, um besteuert zu werden. Die mangelhafte Steuerbasis liegt also auch in den Einkommensunterschieden in Ghana begründet. So hatten 2006 die obersten 20% in Ghana, 46% Teilhabe am Gesamteinkommen, während die untersten 20% lediglich 5,6% des Gesamteinkommens erwirtschaften konnten, was nicht weiter verwunderlich ist, wenn 53,6% der Bevölkerung unter der 2 US\$ und 30% der Bevölkerung unter der 1,25 US\$ pro Tag Grenze liegen (vgl. Weltbank 2011a; Interview 1: ZZ 80-82; Interview 4: ZZ 227-237).

Das chronische Haushaltsdefizit ist dabei jedoch nicht nur durch die geringen Einnahmen und die schmale Steuerbasis begründet. Grundsätzlich fehlt es dem Haushalt an Transparenz, was eine Kontrolle der Ausgaben erschwert. Außerdem wird eine mittel- und langfristige Haushaltsplanung, in welcher auch zukünftige Verpflichtungen berücksichtigt werden, gerade erst implementiert (Interview 1: ZZ 65-67; Interview 4: ZZ 224f.). Die mangelnde Liquidität des ghanaischen Staates beeinflusst natürlich auch die Funktion der anderen staatlichen Institutionen. So sind nicht nur die Sicherheitsinstitutionen unterfinanziert (sh. oben), sondern auch die Institutionen des Rechtsstaates (sh. unten). Positiv hervorzuheben ist an dieser Stelle jedoch, dass in Ghana mittlerweile zwischen öffentlichem Haushalt und eigenem Geldbeutel unterschieden wird, was für die Institution der Steuern und Finanzen natürlich von essentieller Natur ist.

Rechtstaatlichkeit

Die Legitimation des Rechtsstaates in Ghana basiert auf gemeinsam geteilten Werten, vor allem im Bereich der Freiheitsrechte und im Besonderen die bürgerlichen Menschenrechte werden hier allseits respektiert, trotz der Erhaltung diverser kultureller und traditioneller Werte (Interview 2: ZZ: 236-257). So sind die zentralen internationalen

Abkommen im Bereich der Menschenrechte von Ghana ratifiziert und auch in der Verfassung von 1992 verankert. Kapitel 5 legt die fundamentalen Menschenrechte fest und Kapitel 12 verankert die demokratischen Beteiligungsrechte. Auch die Regierung ist an diese Rechte gebunden und von staatlicher Seite werden die Menschenrechte geachtet (AfriMAP 2007:3-5; Interview 1:118f; Quashigah 2007:23f.). Dennoch bestehen Probleme im Bereich der Rechtstaatlichkeit in Ghana denn „these are very impressive rights on paper but in practice illiteracy, inadequate court systems and other logistical problems have operated to deny many, especially the politically, socially and economically underprivileged, the benefits of these elaborate political rights“ (Quashigah 2007:24). So sind zwar die Strukturen grundsätzlich vorhanden, um Recht durchzusetzen, die ausführenden Institutionen aufgrund von Ressourcenmangel jedoch schwach. Die Dauer der Verfahren ist lang, wobei viele oft für Jahre in Untersuchungshaft sitzen, ohne dass ihr Fall angehört wurde, weil es den Gerichten an Ressourcen mangelt. Daraus ergibt sich das dringliche Problem überfüllter Gefängnisse, die den Menschenrechtsstandards nicht mehr entsprechen. Obwohl die Gerichte grundsätzlich um einen fairen Prozess bemüht sind, ist der mangelhafte Rechtsbeistand in Form von Pflichtverteidigern ein Problem (Interview 2: ZZ 210-218; AfriMAP 2007: 11-13). Da der Staat hier seine Rolle nicht ausreichend erfüllen kann und das Rechtssystem aufgrund der langen Wartezeiten schwerfällig ist und zu arbiträren Zügen neigt, wendet sich die Bevölkerung auch im Fall der Rechtsprechung an die traditionellen Autoritäten, vor allem im ländlichen Bereich (Interview 1:123f.; AfriMAP 2007:13). Dieser Rechtspluralismus kann zu einem Konfliktherd werden (vgl. hierzu Schmid 2001).

Eine besondere Rolle im ghanaischen Justizsystem spielt eine nach 1992 neu geschaffene Institution, die Commission on Human Rights and Administrative Justice (CHRAJ). Deren Aufgabe ist es, Beschwerden über Menschenrechtsverstöße, Einschränkung der Freiheitsrechte, Ungerechtigkeit, Korruption und Amtsmissbrauch zu untersuchen und gegebenenfalls zu beseitigen. Dabei ist der Zugang zu CHRAJ frei, es wird für diesen „Service“ keine Gebühr erhoben, was den grundsätzlichen Zugang zur Rechtstaatlichkeit für ärmere Bevölkerungsteile enorm erleichtert (Quashigah 2007:35). Durch gute Arbeit hat sich CHRAJ, trotz Unterfinanzierung den Ruf „as a leading member of the national human rights institutions that have been established on the African Continent“ verdient (AfriMAP 2007:13).

Festzuhalten ist, dass in Ghana vor dem Gesetz im Prinzip jeder gleich ist. Ausnahmen für die Elite gibt es nicht und die Gerichte sind nicht bestechlich. Dennoch kann sich die reichere Bevölkerungsschicht, wie fast überall auf der Welt (bessere) Verteidiger leisten, was die Rechtstaatlichkeit einschränkt.

Für das Fallbeispiel Ghana ist also festzuhalten, dass die staatlichen Institutionen auf jeden Fall vorhanden sind, auch wenn ihr Leistungsvermögen weiterer Entwicklung bedarf. Eine große Herausforderung für Ghana ist dabei der demographische Druck, denn bei einem Bevölkerungswachstum von 2,3% pro Jahr wächst die Bevölkerung schneller als staatliche Institutionen nachkommen könnten. So wären diese für eine Bevölkerung von 15 Millionen gut aufgestellt, nicht jedoch für 25 Millionen. Für eine adäquate Versorgung von der momentanen Einwohnerzahl würden einfach die Ressourcen fehlen (Interview 5: 208-215).

Insgesamt kann für das Fallbeispiel Ghana festgehalten werden, dass sich die Demokratie in einer negativen Definition in dem Sinn, dass eine Regression in ein autoritäres Regime sehr unwahrscheinlich ist, konsolidiert hat. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Transitionsprozesses bereits abgeschlossen ist, in Ghana bedarf es noch einer weiteren Demokratisierung (vgl. 2.2.2).

4.2 Nigeria – endlich eine Demokratie?

Insgesamt fanden in Nigeria auf nationaler Ebene viermal Wahlen statt, die drei verschiedene Präsidenten hervorbrachten. Jedoch fand der erste Wechsel statt, weil die Amtszeit laut Verfassung auf zwei Perioden beschränkt ist, und der zweite weil Präsident Yar'Adua im Amt verstarb. Alle drei Präsidenten kamen aus der PDP, die auch im Zweikammersystem stets stärkste Partei blieb. Keine der vier Wahlen galt als frei und fair. Alles deutet darauf hin, dass die Transition zur Demokratie keinen wirklichen "turning point" darstellte:

„Despite democratisation, Nigerian politics continued to be dominated by undemocratic use of presidential powers, clientelism, and corruption. There was scant regard for the rule of law, respect for due processes, and the doctrine of the separation of powers. Instead, the personalization of powers characteristic of the military era continued” (Mustapha 2009:81).

Bevor also auf die Demokratisierungsversuche in Nigeria eingegangen wird, sollen die Kontinuitäten des politischen Systems erläutert werden, da der hohe Grad der Wahlfälschung und politischer Gewalt nur vor diesem Hintergrund zu verstehen ist.

4.2.1 Demokratisierung des Neopatrimonialismus? Über die Kontinuität von Präidentialismus, Klientelismus und Korruption

Präidentialismus

Obwohl Nigeria laut der Verfassung von 1999 ein föderaler Staat bleibt (in der Tat gibt es kaum Unterschiede zu der Vorgängerverfassung, sh. unten), bleibt ein Großteil der Macht bei der Zentralregierung in Abuja, verstärkt durch das alleinige Verfügen über die Öleinnahmen. Vor allem die dritte Ebene der lokalen Verwaltungen unter jener der Bundesstaaten ist unterentwickelt. Darüber hinaus verfügt der Präsident als Oberhaupt der Exekutive über legislative Befugnisse. Dies unterminiert nicht nur die Gewaltenteilung, sondern gibt dem Präsidenten ein enormes Machtpotential (Agbaje 2004:209). Obasanjo nutzte als erster Präsident diese Machtbefugnisse aus und gestaltete ein stark zentralisiertes Präsidentschaftsamt und „he was frequently referred to as ‚Baba‘, emphasizing his paternalistic style“ (Mustapha 2009:81). Das nigerianische Präsidentenamt wurde also weiterhin in der Manier eines Patrons geführt, der durch einen starken Präidentialismus seine Macht personalisieren konnte.

Klientelismus

Auch das Patronagenetzwerk, ein weiteres Merkmal des Neopatrimonialismus, besteht fort – unter dem neuen Regime wird die Loyalität durch Mobilisierung von Stimmen erkaufte. Ein großer Teil der Patronage läuft dabei über die Vergabe von „Verträgen“, die jeder, der über Teile des staatlichen Budgets verfügt, abschließen darf. Inhalt kann die schlichte Ausbesserung eines Schulzaunes oder auch der Bau eines Elektrizitätswerkes sein. Über diesen Weg werden die Öleinnahmen des Staates an die jeweiligen Klienten weitergeleitet, denn das Ausmaß der Bezahlung steht meist in keinem Zusammenhang mit der erbrachten Leistung. Dieser Kanal der Verteilung von staatlichen Geldern ist in Nigeria so bekannt, dass das System zuweilen auch „contractocracy“ genannt wird. Um jedoch Teil dieses Patron-Klienten Netzwerkes zu sein, also mit staatlichen Verträgen/Geldern bedacht zu werden, muss man selbst wiederum Klienten mobilisieren, die dann die Stimme für den jeweiligen Kandidaten abgeben, wofür meist ein Teil des Geldes aufgebracht werden muss, was man zuvor durch einen Vertrag erhalten hat. Es besteht der Grundsatz der Gegenseitigkeit dieses Tauschgeschäfts (Zugang zu staatlichen Kassen/Vorteile gegen Stimmen) der meist auch eng mit einem sehr weiten Familienbegriff korreliert. (Smith 2007:64-72)

Zwei Personenkreise sind dabei zentral für die Patronagebeziehungen: einerseits die Chiefs, andererseits die sogenannten „godfathers“. Die Chiefs sind ein enorm wichtiger Akteur bei der „Vermittlung von Stimmen“, denn ihr Wort hat großes Gewicht. Will ein/e Kandidat/in gewählt werden, braucht er/sie seine Zustimmung. Dies bedeutet, dass alle KandidatInnen vor der Wahl mit viel Schnaps und Geld (zum Weiterverteilen an ihre Gemeinde) bei diesem aufwarten, um ihre Gunst zu erlangen. Normalerweise hat also jener Kandidat mit den größten Ressourcen, auch die größten Chancen gewählt zu werden (Smith 2007:119f). Zur Finanzierung des kostspieligen Wahlkampfes hat sich im Süden Nigerias ein neuer Trend etabliert, die sogenannten „godfathers“ (Taufpaten): „godfathers are political investors who sponsor candidates to political offices in return for the right to control major appointments, awards of contracts and some percentages of revenue allocated to these offices“ (Ikpe 2009:692). Ein erfolgreicher Kandidat vertritt also eher seinen „godfather“ als sein Elektorat, zumal die „godfathers“ für zusätzlichen Druck oft eine Rücktrittserklärung der Kandidaten in Händen halten, welche nur noch mit dem passenden Datum versehen werden muss (Smith 2009:125-130). Das angestrebte Amt wird dadurch „zu einer Pfründe die sich bezahlt machen muss“ (Harnischfeger 2006:165). Aufgrund des weitergeführten Patronage- und Klientelismussystems sind es nicht nur die absoluten Stimmen, die ein Kandidat auf sich vereinigt, die zählen, sondern auch „the degree to which a particular candidate or party can mobilize followers and resources, sometimes including violence, is in fact some measure of a candidate’s strength“ (Smith 2007:122). So ist es wenig verwunderlich, dass Parteitage der PDP, auf welchen Präsidentschaftskandidaten nominiert werden, eher einem Basar gleichen, auf dem die Delegierten die Stimmen ihrer Klienten zum Kauf anbieten (Harnischfeger 2006:165).

Korruption

Mit Klientelismus und Präsidentialismus geht natürlich auch die dritte Begleiterscheinung des Neopatrimonialismus einher – die Korruption. Im Transparency International Ranking befindet sich Nigeria, mit einem Wert von 2,4 (aus 10) auf Platz 134 (Transparency International 2010) und gilt somit zu Recht als eines der korruptesten Länder der Welt. Nach wie vor bereichert sich die politische Elite an den Schätzen des Landes, während die Mehrheit der NigerianerInnen verarmt. Abuja ist inzwischen so teuer, dass es für durchschnittliche nigerianische BürgerInnen gar nicht mehr zugänglich ist. Vor allem im Bereich der Strom- und Gesundheitsversorgung schlägt sich die Korruption negativ nieder. Denn inzwischen produziert Nigeria sogar weniger Strom als

Afghanistan, obwohl größere Kapazitäten vorhanden wären und die Lebenserwartung sinkt: momentan beträgt sie magere 46 Jahre bei Geburt (Falola/Heaton 2008: 237; Bergstresser 2010:126f.; Bach 2006:74). Dabei beschränkt sich die Korruption nicht nur auf die obersten Ebenen: jeder der irgendwann mit dem Staat in Berührung kommt, ist Teil von dieser: „At the level of everyday society, corruption has become a normal aspect of life. From paying policemen at highway checkpoints to bribing officials for legitimate or falsified documents, Nigerians deal with corruption on a daily basis“ (Falola/Heaton 2008: 240).

Nach dem Systemwechsel 1999 hat sich also an der endemischen Korruption wenig geändert – denn auch die demokratischen Institutionen sind an dieser beteiligt. Angeblich musste gar das Parlament erst bestochen werden, bevor es ein Anti-Korruptions-Gesetz verabschiedete. Unter der Demokratie hat sich somit höchstens die Zahl jener, die bestochen werden muss, erhöht (Harnischfeger 2006:162-164). Zwar wurden neue Institutionen zur Korruptionsbekämpfung wie die Economic and Financial Crimes Commission (EFCC) und die Independent Corrupt Practices Commission (ICPC) ins Leben gerufen, welche auch Milliarden an veruntreuten Geldern sichern konnten, jedoch scheinbar ausschließlich bei politischen Widersachern des Präsidenten. So wurden sowohl das ICPC und das EFCC, welche inzwischen selbst unter Korruptionsverdacht stehen, instrumentalisiert, um unliebsame Gegner politisch kalt zu stellen (Bach 2006:74f.; Falola/Heaton 2008:241).

„Doch das Volk wird nicht einfach um seine Rechte betrogen, es beteiligt sich aktiv an der Zerstörung demokratischer Strukturen“ (Harnischfeger 2006:165). Denn während Korruption und Klientelismus bei „anderen“ amoralisch ist, erwarten die NigerianerInnen von ihrem jeweils eigenen Netzwerk, sich „moralisch korrekt“ zu verhalten und das Patron-Klienten Netzwerk zu bedienen. In dieser Wahrnehmung ist das jeweilige eigene Verhalten nicht korrupt, sondern entweder eine moralische Verpflichtung im Kinship-System, oder eine Hilfeleistung in einem System, in dem jeder korrupt ist, und das einem selbst keinen anderen Handlungsspielraum offen lässt: „Many instances of everyday corruption are of this sort: people doing what seems right, necessary, or imperative to fulfill their social obligations. Yet these same actions maintain a larger system of corruption that most people lament“ (Smith 2007:72). Wer Zugang zu staatlichen Ressourcen hat, von dem wird erwartet, diese mit seinen Angehörigen zu teilen. Tut er dies nicht, so wird er nicht für seine Rechtschaffenheit gelobt, sondern es wird von ihm

angenommen, dass er die gesamten Pfründe für sich selbst behalten will. Auch die Ärmsten der Bevölkerung konstituieren sich in diesem System nicht als eine gemeinsame Klasse, die gegen die Korruption gemeinsam protestiert. Sie stehen in gegenseitiger Konkurrenz um den Zugang zu einem Patronagesystem, welches ihnen ein wenig Sicherheit verschaffen könnte (Harnischfeger 2006:167-168).

Das System des Neopatrimonialismus hat Nigeria inzwischen durchtränkt. Die endemische Korruption ist sein prägnantestes Zeichen. In diesem Kontext ist es wenig verwunderlich, dass „each new regime promises to clean up corruption, and seemingly inevitably, each administration eventually loses its legitimacy because of its own venality“ (Smith 2007:112). Ein Versagen der staatlichen Institutionen, welches Nigeria seit Jahrzehnten prägt (sh. Kapitel 3), konnte also auch nach 1999 nicht abgewendet werden. Denn die Korruption und der Klientelismus sorgen dafür, dass staatliche Institutionen weiter heruntergewirtschaftet werden und ihre eigentlichen Funktionen nicht mehr erfüllen, es sei denn das Bestechungsgeld ist von ausreichender Höhe. Das hat natürlich Auswirkungen auf die soziale Kohäsion Nigerias, die ohnehin seit der Unabhängigkeit stets angespannt ist. Vor allem das absolut korrupte Polizei- und Justizsystem haben zu weiteren Wellen der Gewalt in Nigeria geführt.

4.2.2 Demokratie unter den Vorzeichen von Konflikt und Gewalt

Auch nach der Abhaltung von Wahlen kam es in Nigeria immer wieder zu ethnischen und religiösen Konflikten: „Instead of democratisation providing a platform for the peaceful and constructive resolution of conflicts in society, it provided a ‘vent for violence‘ by allowing long repressed frustrations to rush to the surface“ (Mustapha 2009: 74). Dabei sind auch die Konflikte im 21. Jahrhundert in Nigeria den gleichen Ursachen zuzuschreiben wie bereits jene der 80er und 90er Jahre. Zugrunde liegt entweder ein Konflikt um die Ressourcenverteilung zwischen zwei Gruppen, meist Ethnien, oder religiöse Spannungen, die auf das Versagen des Staates und die Suche nach neuen Bezugspunkten zurückzuführen sind (vgl. Kapitel 3). Die Zahl der Opfer ist nicht klar zu beziffern, jedoch starben nach offiziellen Angaben allein zwischen Mai 1999 und Februar 2002 mehr als 10.000 Menschen und mehrere Hunderttausend (manche Schätzungen gehen hier gar in die Millionen) sind innerhalb Nigerias auf der Flucht („internally displaced persons“) (Mustapha 2009:74). Immer wieder beherrscht Nigeria mit Berichten über Gewalt auch die internationale Medien, vor allem die Ausschreitungen im Jos

Plateau, die bürgerkriegsähnlichen Zustände im Niger Delta und die Islamisierung im Norden sind immer wieder Thema.

Neopatrimonialismus als Wurzel der Gewalt

In einem unmittelbar kausalen Zusammenhang steht hierbei die Institutionalisierung des Neopatrimonialismus, denn einerseits gestaltet sich in diesem Kontext der Zugang zum Staat als besonders lukrativ, was viele AkteurInnen wiederum nicht davor

zurückschrecken lässt, die Trennlinien der Inklusion und Exklusion durch die Anwendung von Gewalt zu überschreiten: „Tensions and conflicts stirred up by politicians often take on religious or associated ethnic dimensions simply because these are society’s most visible lines of division“ (International Crisis Group 2010:22).

Andererseits zeichnet sich die Korruption des Neopatrimonialismus für ein Versagen staatlicher Institutionen verantwortlich. Dies führt zu einer Situation der Unsicherheit, in der die Menschen versuchen, eigene Sicherheitsstrategien jenseits des Staates zu entwickeln. Dies betrifft vor allem die Einführung der Scharia im Norden Nigerias und die zahlreichen „vigilante groups“ (Bürgerwehren) im südlichen Teil des Landes.

Sowohl der Konflikt im Jos Plateau, als auch jener im Niger Delta sind Ressourcenkonflikte. Minderheiten, denen der Zugang zu staatlichen Ressourcen verwehrt bleibt, werden auch mittels religiöser Ressentiments gegenüber der Mehrheitsethnie in einem Staat oder einer Region mobilisiert, um auf ihr Anliegen hinzuweisen. So wurde beispielsweise der Jos Konflikt erst dann gewalttätig, als die Dominanz der Hausa Fulani 2001 in der Lokalregierung offen herausgefordert wurde, um auch den Minderheiten Zugang zu staatlichen Ressourcen, und damit eigenen Patronagenetzwerken, zuzusichern. Seither bricht der Konflikt bei jedem kleinsten Anlass immer wieder auf und forderte tausende Todesopfer. Die Deutung des Konflikts als religiösen Konflikt führte darüber hinaus dazu, dass sich die Gewalt auch auf andere Städte ausbreitete, in welchen Christen und Muslime Vergeltungsschläge für ihre „Brüder“ starteten (Ikpe 2009:692f.). Ein klarer Ressourcenkonflikt ist jener im Niger Delta – es geht um die Verteilung des Ölreichtums. Nachdem MOSOP den Startschuss lieferte, kam es zu einer Ausweitung der Gewalt. So wurden weitere Bewegungen geschaffen, die sich unter Anwendung von Gewalt Zugang zu den „Petrodollars“ sichern wollen. Zu nennen sind hier das Movement for the Emancipation of the Niger Delta (MEND) oder die „Egbesu Boys“, die auch indirekt mit Sezession drohen. Zwar sieht die Verfassung von 1999 vor, dass mindestens 13% der Einnahmen aus natürlichen

Ressourcen in jene Bundesländer fließen müssen, aus denen sie ursprünglich stammen, dennoch fordern die Gruppierungen im Niger Delta mehr (Agbaje 2004: 209f.). Schließlich bleibt es ohnehin fraglich, in welchen Händen diese 13% letztendlich landen: „Throwing more money at the Niger Delta without addressing the political and governance problems has not had the desired calming effect“ (Mustapha 2009:78). Eberlein kommt zu dem Schluss, dass sich im Niger Delta momentan eine Fragmentierung der Patron-Klienten Beziehungen vollzieht, in der oft der Umweg über Abuja schlicht nicht mehr gegangen wird. Im Austausch gegen Sicherheit sind es die Ölfirmen selbst, die Gelder zum Verteilen für neue Pyramidensysteme bereit stellen. Resultat ist eine ständige Unsicherheit und weitere Fragmentierung neopatrimonialer Strukturen durch neue Akteure, die Teil des Systems werden wollen: „Caused by the appropriation of spoils, patronage politics permanently oscillates between fragmentation and reinvention“ (Eberlein 2006:584). Die Situation im Niger Delta wird dadurch immer unübersichtlicher und gewalttätiger. Darüber hinaus wird der Staat durch das Entstehen neuer Formen der Patronage teilweise durch andere Akteure substituiert und vielleicht auch marginalisiert (ebd. 2006:591).

Auch die Rückbesinnung, in Abkehr vom Staat, auf die Religion (vgl. Kapitle 3) ist eine Kontinuität, die unter dem demokratischen Regime fortbesteht. Gleiches gilt für die daraus resultierenden Konflikte zwischen Muslimen und Christen. Befeuert wurde diese Entwicklung durch eine Abkehr vom Säkularismus in der Verfassung von 1999. Dadurch wurde es möglich, dass die Scharia im Norden Nigerias nicht nur im Zivilrecht Anwendung finden darf, sondern auch im Strafrecht. Das Strafmaß fußt dabei ebenfalls auf der Scharia und wird auch auf Nicht-Muslime angewandt. Fast alle nördlichen Staaten machten von dieser Option Gebrauch. Angesichts der ohnehin volatilen Lage generierte dies zusätzliche Unsicherheit unter den christlichen Gemeinden und hatte auch Ausbrüche von Gewalt vor allem im Bundesland Kaduna, mit mehreren tausend Toten, und anderen Bundesländern des Middle Belt, wo Christen und Muslime aufeinandertreffen, zur Folge (Agbaje 2004:213; Bach 2006:84; Falola/Heaton 2008:238; International Crisis Group 2010:13). In einem Land, in dem Justiz und Polizei so korrupt sind, dass sie eher Unsicherheit generieren als Schutz bieten, muss die Einführung der Scharia als eine Lösungsstrategie gewertet werden. In Nigeria galt sie als ein Instrument, um auf Korruption und unmoralisches Verhalten zu reagieren, in der Hoffnung unter der Ordnungsmacht Scharia eine gerechtere Gesellschaft zu schaffen. Und ähnlich den

Vertragstheoretikern lautet auch hier das Argument, dass „das einzige Mittel den rücksichtslosen Kampf aller gegen alle zu überwinden, in der religiösen Unterwerfung [besteht], im gemeinsamen Verzicht aller Gesellschaftsmitglieder auf Souveränität“ (Harnischfeger 2006:158). Da die Scharia dabei als unmittelbarer Ausdruck des Willens Gottes gewertet wird, ist sie frei von menschlicher, korrupter Manipulation. Jedoch hat die Einführung der Scharia nicht zu den erhofften Ergebnissen geführt, denn erneut ist es die Elite, die zwar ihre Einführung propagiert hat und auf einer Welle des Populismus mit schwamm, sich selbst aber nicht an das Regelwerk halten muss: „Sie lassen zwar einem Kuhdieb die rechte Hand entfernen und zerren einige Ehebrecherinnen vor Gericht, um an ihnen ein Exempel zu statuieren, doch im Übrigen vertrauen sie darauf, dass sie hinter den Mauern ihrer Villen oder Palästen vor den Scharia-Milizen sicher sind“ (ebd. 2006:154). Da die Einführung der Scharia nicht wirklich zu einer Verbesserung der unsicheren Lage geführt hat (Korruption und Kriminalität bestehen im gleichen Ausmaß fort), kommen vor allem Jugendliche zu dem Schluss, dass sich die Lage erst dann bessern wird, wenn ein islamischer Staat errichtet wird, in dem säkulare Autoritäten, die sich durch Korruption diskreditiert haben, keinerlei Macht mehr haben (International Crisis Group 2010:23). Daraus ergibt sich eine weitere Radikalisierung und Gründung von Gruppierungen am äußersten Spektrum religiöser Gewalt, darunter die Izala-Bewegung, die Muslim Students Society of Nigeria (MSS), das „Islamic Movement“ (das nigerianische Äquivalent der Muslimbrüderschaft) sowie die „Nigerianischen Taliban“ oder auch „nigerianische al-Qaeda“ genannte Boko Haram (übersetzt bedeutet dies „westliche Bildung ist verboten“) (International Crisis Group 2010:13-15;18f.). Die Rolle von Boko Haram wurde lange unterschätzt, 2009 starben jedoch mehrere hundert Menschen bei Auseinandersetzungen zwischen Anhängern und der Polizei, und darüber hinaus zeichnen sie sich immer wieder für Bombenanschläge, darunter auf das UN-Gebäude in Abuja im August 2011 sowie im November 2011 auf Polizeistationen und Kirchen, verantwortlich¹. Die Politisierung von religiöser Gewalt hat dabei letztendlich auch den Kampf um Ressourcen als Ursache. Denn der radikale Islam stellt die Verteilung der Ressourcen innerhalb Nigerias, aber auch innerhalb der muslimischen Gemeinschaft, in Frage (Mustapha 2009:76). Insgesamt bleibt die Politisierung der Religion ein generelles Problem, denn, “the stakes remain high as Muslims and Christians

¹ Vgl. „Mindestens 150 Tote bei Anschlägen von Islamisten“ <http://derstandard.at/1319182062137/Mindestens-150-Tote-bei-Anschlaegen-von-Islamisten> [18.11.2011] „Attentäter rammt Gebäude mit Auto voller Sprengstoff“ <http://www.sueddeutsche.de/politik/anschlag-auf-un-buero-in-nigeria-attentaeter-rammt-gebaeude-mit-auto-voller-sprengstoff-1.1135541> [18.11.2011]

both want greater control and representation for themselves in the state and federal government” (Falola/Heaton 2008:239).

Im Süden Nigerias suchte man ebenfalls nach Strategien, die Ordnungsfunktion des Staates zu ersetzen. Durch die Gründung von Bürgerwehren („vigilante groups“) versuchte man, ein wenig Sicherheit zu generieren, in einer Zeit da die Gewaltverbrechen größer an der Zahl und brutaler in ihrer Ausführung wurden: „the vigilante groups ascended in a context of widespread perceptions that the police, the courts, and other institutions of the state were too corrupt to curtail crime“ (Smith 2007:107). Dabei haben Bürgerwehren wie die Bakassi Boys, das Movement for the Actualization of the Sovereign State of Biafra (MOSSOB), der Oodua People’s Congress (OPC), die Egebesu Boys, um nur ein paar zu nennen, auch stets eine ethnische Konnotation, wie bereits ihr Name verrät. Oftmals beschränkt sich ihr Ziel dabei nicht nur auf den Schutz der BürgerInnen sondern beinhaltet auch „Selbstbestimmung“ für die jeweilige Ethnie (Agbaje 2004:218; Falola/Heaton 2008:239). Zu Beginn wurden diese Bürgerwehren für ihr hartes Durchgreifen und ihre „instant justice“ (vermeintliche Verbrecher werden auf der Stelle an öffentlichen Plätzen hingerichtet) äußerst beliebt. Sogar magische Kräfte wurden ihnen zugeschrieben. Wie im Norden mit der Scharia versuchten im Süden die Politiker ebenfalls, auf dieser Welle des Populismus zu reiten und so wurden die Bakassi Boys in zwei Staaten sogar formalisiert. Nach nicht allzu langer Zeit sind jedoch auch diese Bürgerwehren in Verruf gekommen: „The irony of the Bakassi Boys is that although they ascended to popularity based on perceptions that they were incorruptible crime fighters, they were eventually discredited precisely because they came to be seen as corrupt“ (Smith 2007:169). Längst sind sie selbst zu kriminellen Banden geworden, die eher zu einer Verschlechterung der ohnehin äußerst prekären Sicherheitslage beitragen. Für das Phänomen der Bürgerwehren gilt jedoch wiederum das Gleiche wie für die Scharia – betroffen sind von ihrer Gewalt eher die ärmeren Bevölkerungsschichten, schließlich haben die Reichen die Möglichkeit sich hinter Zäunen zu schützen bzw. das geforderte Bestechungsgeld oder „Schutzgeld“ aufzubringen. Festzustellen ist jedoch, dass „while Igbo and Christian southerners generally are apt to condemn sharia as primitive and barbaric, the Bakassi Boys were far more violent and deadly than anything that has resulted from sharia law“ (Smith 2007:186). Dabei haben beide Strategien im Streben nach einer besseren Sicherheitslage der Bevölkerung im Endeffekt zum genauen Gegenteil geführt und die Sicherheitslage durch das Eingreifen neuer Akteure sogar

weitaus verkompliziert. Von der politischen Elite werden dabei beide Strategien immer wieder instrumentalisiert, um sich Zugang zu staatlichen Ressourcen zu sichern. (Bach 2006:81; Falola/Heaton 2008:218f.; International Crisis Group 2010:16; Smith 2007:167-190)

Politische Gewalt, Wahlen und Demokratie

„For political aspirants, the return to democratic rule has meant fresh opportunities for access to office and resources. Democratisation has unleashed a fierce and often violent scramble for positions initially within the parties and later within the federal, state and local governments” (Bach 2006:77). Mit dem Gewinn oder Verlust politischer Macht steht in Nigeria viel auf dem Spiel. Denn wer an politischem Einfluss verliert, wird mit ziemlicher Sicherheit auch ökonomisch vollkommen ruiniert werden. So ist es kaum verwunderlich, dass die Gewalt in Nigeria längst das politische Feld erreicht hat (Harnischfeger 2006:166). Politiker werden im Auftrag ihrer Widersacher immer wieder entführt, physisch attackiert oder gar ermordet. Dazu werden private Sicherheitsakteure, oder auch die „vigilante groups“ engagiert, bzw. wird unter Gewährleistung von Schutz für den jeweiligen Patron auch kriminelles Verhalten gegenüber seinen Opponenten verstanden. So reicht es heute nicht mehr, mittels ökonomischer Macht ein politisches Amt zu bekleiden, sondern man braucht auch Zugriff auf illegale Formen der Gewalt, um dieses absichern zu können (Bach 2006:77f.; Agbaje 2004:217; Smith 2007:123). Auch die PDP ist von Gewalt bestimmt und nur „power and patronage continue to glue the PDP together, though intra-party violence, including assassinations, is common within it” (Mustapha 2009:82).

Vor diesem Hintergrund finden nun seit 1999 alle vier Jahre Wahlen auf Ebene des Bundesstaates, der Bundesländer sowie auf lokaler Ebene statt. Die demokratische Verfassung wurde am 5. Mai 1999 vom Militäratrat verabschiedet, gleichzeitig mit der Vereidigung Obasanjos. Grundlegend ähnelt sie sehr jenen von 1979 und 1989 und ist im Prinzip noch immer ein Abbild des US-Vorbildes. So wurde in Abuja auch eine getreue Kopie des US Kongresshauses errichtet. Noch immer gilt eigentlich das System der Gewaltenteilung zwischen den zwei Kammern (Senat und Repräsentantenhaus) als Legislative, die Direktwahl des Präsidenten, der der Exekutive vorsteht, und eine unabhängige Judikative. Wie jedoch bereits erwähnt, ist die Gewaltenteilung eingeschränkt durch legislative Befugnisse des Präsidenten, und durch die Nicht-Beachtung der Judikative (sh. dazu auch unten). Weiterhin muss ein erfolgreicher

Präsidentschaftskandidat mindestens 25% der Stimmen in 2/3 der Bundesstaaten erreichen, eine einfache 50%-Mehrheit ist nicht ausreichend. Diese Hürde hat bis jetzt kein Präsidentschaftskandidat gemeistert, sie wurde schlicht durch Manipulation der Ergebnisse überschritten (Bergstresser 2010:121f.). Das Parteiensystem ist wenig entwickelt und eher instabil. Im Gegensatz zum amerikanischen Vorbild gibt es unzählige Parteien, die immer wieder neue Allianzen schnüren oder sich abspalten. Die wichtigsten Parteien sind die PDP, die AD, die sich 2006 mit kleineren Parteien zusammenschloss und sich fortan Action Congress of Nigeria (ACN) nennt sowie die All Nigeria People's Party (ANPP), die 2003 aus der APP hervorging. Auf Bundesebene gibt die PDP den Ton an. Sie hat stets die Mehrheit in beiden Kammern und stellte bisher alle Präsidenten. Die kleineren Parteien sichern sich ihren Zugang zu staatlichen Ressourcen auf der Ebene der Lokal- oder Landesregierungen ab (vgl. auch INEC 2011).

Da die PDP diejenige Partei mit den besten Netzwerken vor allem zur militärischen Elite, die ihr von Beginn an Zugang zu staatlichen Ressourcen sicherte, ist, konnte sie gleich die ersten Wahlen klar für sich entscheiden. Darüber hinaus investierten bereits 1999 reiche UnternehmerInnen in den Wahlkampf der PDP, was eine Finanzierungsgrundlage für die Patronage-Beziehungen lieferte. Dabei kam es sowohl 1999 wie auch bei Obasanjos Wiederwahl 2003 zu massivem Wahlbetrug. Akzeptiert wurden diese „Wahlen“ von der Bevölkerung nur, weil der Wunsch nach einer zivilen Regierung nach Jahren der Militärherrschaft überwog (Bergstresser 2010:119f.; Agbaje 2004:215). Nach acht Jahren Regierung ist die Bilanz Obasanjos auch eher mager. Während die Korruption weiter ihren Lauf nahm, konnte Obasanjo zwar den wirtschaftlichen Abwärtstrend aufhalten, vor allem durch einen Schuldenerlass seitens des Pariser Clubs sowie dem Boom im Telekommunikationssektor, davon bekam aber die Bevölkerung nichts zu spüren. So stieg zwar das per Capita Einkommen, dies teilte jedoch die Elite unter sich auf (Falola/Heaton 2008:235-237). Einerseits ist Obasanjos Amtszeit mit acht Jahren die längste, die eine zivile Regierung in Nigeria je an der Macht blieb, aber „on the other hand many believe that Obasanjo achieved this milestone through manipulation of the political system, and, as a result, that he has not helped to create a stable or sustainable democratic system“ (ebd. 2008:235).

2007 kam es erstmals in der Geschichte Nigerias zu einer Machtübergabe von einer zivilen Regierung zur nächsten “yet what should have been a milestone for democracy threatens instead to become a millstone” (Suberu 2007:95). Die Wahlfälschungen nahmen

neue Ausmaße an und „if the 2003 general elections were ‚hardly credible‘, the 2007 election was blatantly fraudulent“ (ebd. 2007:97). Die Wahlen von 2007 gehen im nigerianischen Volksmund als die „Krümmung des Raumes“ ein (Bergstresser 2010:122). Dass der Kandidat der PDP, Umaru Yar’Adua, gewinnen würde, war von Beginn an ausgemachte Sache. Das EFCC und Sicherheitskräfte wurden bereits im Vorfeld der Wahl eingesetzt, um Opponenten auszuschalten. So veröffentlichten EFCC und ICPC eine Liste mit korrupten PolitikerInnen (immerhin 137), die schließlich von der Wahl ausgeschlossen wurden. Die Independent National Electoral Commission (INEC) agierte so dilettantisch, dass sie dem Vorwurf ausgesetzt war, die Wahlen absichtlich schlecht vorzubereiten, um Obasanjo eine verfassungswidrige dritte Amtszeit zu sichern. So gab es mancherorts nicht ausreichend oder sogar gar keine Stimmzettel, es wurden Urnen geliefert die bereits mit Stimmzetteln gefüllt waren, Urnen verschwanden einfach oder das offizielle Endergebnis entsprach schlicht nicht den Ergebnissen lokaler Auszählungen (Falola/Heaton 2008:271f.; Suberu 2007:99f.). Offensichtlich galt das Prinzip, dass „where PDP efforts to derail opponents through legal means had failed ‘good old fashioned vote rigging‘ succeeded“ (Falola/Heaton 2008:275). Auch für die Sicherheit in den Wahllokalen konnte nicht gesorgt werden, so kam es zu zahlreichen kleineren Übergriffen und Einschüchterungen. Darüber hinaus brach in 5 Staaten offene Gewalt aus, die 200 Tote, darunter 39 PolizistInnen, forderte (Suberu 2007:100). Die Präsidentschaft Yar’Adua war vor allem von dessen schlechtem Gesundheitszustand geprägt. So wurde er von Beginn an mit den Spitznamen „Baba-go-slow“ und „president-do-nothing“ versehen (Mustapha 2009:89; Bergstresser 2010:129). Bereits 2009 begab er sich zur medizinischen Behandlung nach Saudi Arabien, ließ jedoch die Bevölkerung über seinen Gesundheitszustand im Unklaren und versetzte Nigeria für mehrere Monate in die Lage, keinen amtsführenden Präsidenten zu haben. Denn sein Kabinett blockierte die Übernahme der Amtsgeschäfte durch seinen Vize Goodluck Jonathan. 2010 starb Yar’Adua in Saudi Arabien und Goodluck Jonathan wurde zum neuen Präsidenten vereidigt, ohne zuvor durch Wahlen bestätigt zu werden (Bergstresser 2010:129f.).

2011 wurde Jonathan, ebenfalls von der PDP, schließlich offiziell zum Präsidenten gewählt. Erneut kann die Wahl jedoch nicht als frei und fair gewertet werden, auch wenn die INEC, dank ausländischer Unterstützung, diesmal für eine bessere Organisation sorgte. Dennoch wurde viel gefälscht, vor allem im Wahlregister selbst. So holte Jonathan angeblich mehr als 97% der Stimmen in 7 Staaten im Süd-Osten, bei einer

Wahlbeteiligung, die die eigentliche Bevölkerungszahl übersteigt (International Crisis Group 2011:1-6). Vor allem die Gewaltausbrüche vor, während und nach den Wahlen führten zu einer Verzerrung der Ergebnisse. So gingen Tage vor der Wahl in mehrere INEC-Büros Bomben hoch, während der Wahl kam es zu physischen Einschüchterungen, und nach der Verkündung der Wahlergebnisse kam es in 14 Staaten des Nordens zu Gewaltausbrüchen mit mehr als 1.000 Toten und 74.000 Menschen, die sich auf der Flucht befinden. Dies hatte vor allem negative Auswirkungen auf die noch folgenden Gouverneurswahlen. Vordergründig waren dies erneut Zusammenstöße zwischen Christen und Muslimen, denn Jonathan ist ein Christ aus dem Süden, aber es liegt auch hier der Verdacht nahe, dass „rather ethnicity and religion appear to have been intertwined with socio-economic malaise and grievances about marginalisation“ (International Crisis Group 2011:8).

Der Demokratisierungsversuch in Nigeria ist in die Fallstricke des Neopatrimonialismus geraten. Wahlen finden eigentlich nur zum Schein statt und die PDP ist keine Partei mit einem eigenen Programm oder einer Agenda, sondern „the PDP – which proclaims itself to be Africa’s largest party and is in fact impressively multiregional – remains a fractious and ideologically intercalate congeries of politicians whose great common enterprise is the doling out of patronage along ethnographical lines“ (Suber 2007:101). Das gleiche trifft jedoch auch auf die anderen größeren Parteien zu, denn ein “incumbent” Gouverneur eines Bundesstaates nutzt seine Patronagebeziehungen und Zugang zu staatlichen Kassen genauso wie die PDP auf nationaler Ebene. Das Ergebnis der Wahlbetrügereien und der anhaltenden Korruption ist Frustration innerhalb der Bevölkerung. Der Grad der Legitimation eines Regimes könnte an der Wahlbeteiligung abgelesen werden, hierzu gibt es jedoch keine verlässlichen Daten im Falle Nigerias. Denn die Wahlregister sind manipuliert und die INEC veröffentlicht diese auch nicht. Umfragen des Afrobarometer aus dem Jahr 2008 ergaben jedoch, dass nur noch 32% mit der Demokratie zufrieden sind (2000 84%), und nur noch 42% würden Nigeria überhaupt als eine Demokratie beschreiben (2000 51%), 55% hingegen sagen, dass es sich bei Nigeria nicht um eine Demokratie handelt (Afrobarometer 2009b: 9). Im Demokratieindex landet Nigeria auf Platz 123 und wird als ein autoritäres Regime gewertet (Economist Intelligence Unit 2010: 6).

4.2.3. Die Institutionen des modernen Staates in Nigeria

Alle Institutionen des modernen Staates haben in Nigeria stark unter der vorherrschenden Korruption gelitten und so an Legitimation und Funktionsfähigkeit eingebüßt.

Durchsetzung des Gewaltmonopols - Militär und Polizei

Das Gewaltmonopol des Staates wird in Nigeria immer wieder offen in Frage gestellt, sei es durch das Handeln krimineller Banden, privater Sicherheitsakteure, gewaltsame Ausschreitungen oder gar durch das Fehlverhalten der Polizei selbst. Unter Obasanjo war nicht klar, inwiefern die Staatsführung gedachte, das Gewaltmonopol wieder an sich zu reißen, gleiches gilt für Yar'Adua (Bergstresser 2010:124). Die bisher noch junge Präsidentschaft Jonathans scheint bisher auch nicht viel erreicht zu haben.

Die Erosion staatlicher Institutionen hat vor allem die Polizei betroffen, die durch Korruption und Klientelismus das genaue Gegenteil ihrer eigentlichen Aufgabe vollbringt. So erscheint den BürgerInnen „die Staatsmacht oft als eine bösertige, unkontrollierte Gewalt“ (Harnischfeger 2006:173). Die Polizei ist in Nigeria chronisch unterfinanziert, die PolizistInnen sind sowohl mangelhaft ausgerüstet als auch ausgebildet und die Institution ist politisiert. Die Ausrüstung der Polizei ist vor allem in ländlicheren Gebieten so schlecht, dass sie beschlagnahmtes Diebesgut, wie zum Beispiel Autos, selbst verwenden (Bergstresser 2010:124; Hills 2008:216-219). „The NP's [Nigeria Police] 325,000 under-resourced officers are incapable of effectively policing a country as big, populous, poverty-stricken and divided as Nigeria, let alone doing so in a humane fashion“ (Hills 2008:219). Auch aufgrund der mangelnden Bezahlung der Bediensteten ist die Polizei korumpiert und anstatt Verbrecher zu bekämpfen, arbeitet die Polizei teilweise lieber mit diesen zusammen. Kolportiert wird sogar, dass man, will man einen Widersacher loswerden, einfach dessen Namen mit einem Bündel von Geldscheinen bei der Polizei hinterlegen brauche, um diesen verhaften zu lassen (Harnischfeger 2006:172f.). Besonders gefürchtet ist bei der Bevölkerung vor allem die MOPOL (Mobile Police), die wegen ihrem „trigger-happy-approach“ bei der Kontrolle von Menschenmengen auch „kill and go“ genannt wird (Hills 2008:219). Als Ergebnis eines komplexen Verhältnisses von „legacy issues, inadequate resources, high levels of violent crime, societal corruption, and, no doubt, personal pathologies, police abuse regularly includes torture, brutality, extra-judicial killings, deaths in custody, corruption and intimidation“ (ebd. 2008:219). Resultat hiervon ist eine Privatisierung der Gewalt, teilweise unter staatlicher Kontrolle. Denn die Regierungen der Bundesstaaten

legalisieren private Sicherheitsakteure, wie die Bakassi Boys oder die „hisbah“, die die Einhaltung islamischen Rechts in den nördlichen Bundesstaaten kontrollieren sollen, und schaffen bewusst Parallelstrukturen. Somit folgt die Einführung von „vigilante groups“ und der „hisbah“ der gleichen Logik, „namely the deep public distrust of the federal police and a desire to seek other means of justice“ (International Crisis Group 2010:16). Zwar hat es Reformversuche der Polizei gegeben, ähnlich wie in Ghana wird auch hier das Modell des „community policing“ teilweise erfolgreich erprobt, aber im nigerianischen Kontext können solche Reformversuche stets nur bedingt erfolgreich sein, ist doch auch das sozio-ökonomische Umfeld für die Erosion der Institution Polizei mitverantwortlich (Hills 2008:231).

Ein Damoklesschwert für die zivile Regierung Nigerias bleibt das Militär, zumal dieses immer wieder der Polizei bei der Bewältigung interner Konflikte zur Seite stehen muss (Agbajae 2004:223). Doch obwohl die schlechte Regierungsführung in Nigeria dem Militär unzählige Vorwände geliefert hätte zu putschen, ist es seit nun fast 12 Jahren in seinen Kasernen geblieben (Ehwarieme 2011:500-504). Dem liegen drei Ursachen zugrunde. Einerseits kam es unter Obasanjo zu einer relativen Re-Professionalisierung des Militärs. Putsch-affine Obristen wurden pensioniert und insgesamt wurde die Lage der Soldaten verbessert (Ehwarieme 2010:504f.; Mustapha 2009:108; Bergstresser 2010:124). Außerdem ist das Militär innerlich so zersplittert wie die nigerianische Bevölkerung selbst. Der erfolgreiche Putsch einer Gruppe hätte unweigerlich einen sofortigen Gegenputsch einer anderen Gruppe zur Folge. Da dies den meisten Offizieren bewusst ist, wird ein Coup gar nicht erst angestrebt (Ehwarieme 2011:505). Und drittens sind viele Ex-Militärs selbst Mitglieder der PDP und anderer Parteien (beim Präsidentschaftswahlkampf 2003 konkurrierten 3 Ex-Militärherrscher gegeneinander!) und somit eng mit der zivilen Politik verwoben (Agbaje 2004:216). Die gegenwärtige nigerianische Politik „is a form of de facto civilian-military diarchy in which the corporate interests of the military are substantially preserved through the continuing prominence of former military officers in the PDP government and party machinery“ (Suberu 2007:106). Dies bedeutet aber, dass das Militär nicht unter ausreichender demokratischer Kontrolle steht, sein zukünftiges Verhalten daher nicht im Dienste einer Demokratisierung steht, sondern sich die momentane „Passivität“ schnell wieder verändern kann (Ehwarieme 2011:507).

Militär und Polizei können ihr Ziel, die Einhaltung des staatlichen Gewaltmonopols, nicht erfüllen. Darüber hinaus schützt die Polizei die Bevölkerung nicht, sondern tyrannisiert diese selbst. Somit verlieren beide Institutionen ihre Legitimation.

Bürokratie

Sucht man in Nigeria eine staatliche Behörde oder öffentliche Verwaltung auf, so muss man sich darauf einstellen, dass man Bestechungsgeld zahlen muss um sein Anliegen bearbeitet zu bekommen, es sei denn man hat persönliche Beziehungen zum Beamten/ zur Beamtin, entweder über das Patronagenetzwerk oder durch Verwandtschaft. In jedem Fall wird versucht die legal-rationale Beziehung zwischen Beamten und BürgerIn auf die eine oder andere Art zu personalisieren, um eine geringere „Bearbeitungsgebühr“ entrichten zu müssen. Die Zahl der offiziellen Dokumente ist schier unendlich, da diese teilweise erfunden werden um noch mehr Bestechungsgeld zu generieren. Darüber hinaus gibt es ähnlich wie auch in Ghana unzählige Behörden und Ministerien, was ebenfalls auf die freie Hand des Präsidenten zurückzuführen ist. Die Vergabe der Posten erfolgt auf allen Ebenen durch Klientelismus. Da das System bereits derart kompliziert ist, sind vor vielen Verwaltungsgebäuden sogenannte „Intermediäre“ anzutreffen, die für einen vorher ausgehandelten Betrag (der auch das zu entrichtende Bestechungsgeld beinhaltet) das Anliegen erledigen. Korruption ist für viele Beamten jedoch auch ein ökonomischer Zwang, denn ihr Gehalt ist niedrig und manchmal kommt es überhaupt nicht. Auch hier gilt, dass der Job als Pfründe betrachtet wird (Smith 2007:55-61; Mustapha 2009:80). Die Bürokratie ist inzwischen so erodiert, dass die Regierung, will sie eine Entscheidung umsetzen, auf „Task Forces“ zurückgreift, die mit Personen außerhalb der Bürokratie besetzt sind, um die Weisungen umzusetzen (Agbaje 2004:221). Von diesem schlechten Zustand bleibt auch die INEC als Teil der öffentlichen Verwaltung nicht unberührt. Ihr Leistungsvermögen ist für die Organisation von Wahlen schlicht nicht ausreichend und „unlike Ghana where the electoral institutions has gained legitimacy and prestige with time, the Nigerian electoral institutions seems to be going from bad to worse“ (Mustapha 2009:87). Zwar wurde unter Obasanjo das Personal in der öffentlichen Verwaltung um 30.000 gekürzt (Mustapha 2009:84), jedoch bleibt die Verwaltung aufgebläht und „over the last decades the dispensation of patronage through office allocations has been insulated from the country’s macro economic adjustment programs“ (Bach 2006:84).

Auch die Bürokratie kann ihre Funktion nicht erfüllen. Sie kann politische Entscheidungen nicht umsetzen und nicht dazu beitragen die anderen staatlichen

Institutionen effizient zu verwalten. Darüber hinaus ist aufgrund des Patronagesystems zu bezweifeln, dass sie sich gegenüber den BürgerInnen neutral und unparteiisch verhält.

Steuern und Finanzen

Auch die Institution der Steuern und Finanzen ist ein Opfer der Korruption. Ein transparentes, im Voraus geplantes Budget kann in diesem Kontext nicht entstehen. Dabei sind die grundsätzlichen ökonomischen Werte Nigerias auf den ersten Blick eigentlich recht solide.

Nigeria weist ein beachtliches BIP von 200 Mrd. US\$ auf, das ergibt ein BIP/Capita von 1.250 US\$, ähnlich jenem von Ghana. Das BIP/Capita konnte in den letzten Jahren dabei nahezu verdreifacht werden, wozu auch das gute Wirtschaftswachstum von durchschnittlich ca. 6% vor allem aufgrund des hohen Ölpreises, beitrug. Denn 40% des nigerianischen BIPs sind Exporten, vor allem Öl, geschuldet. Dennoch verbucht Nigeria ein Haushaltsdefizit von ca. 2% in den letzten Jahren, obwohl es seinen Schuldendienst unter Obasanjo immens verringern konnte. Die gesamte ODA beträgt weniger als 1% des nigerianischen BIPs. Höchst problematisch ist jedoch die Verteilung der Einnahmen. Denn 83,9% aller NigerianerInnen lebten 2004 von weniger als 2 US\$ am Tag, 64,4% sogar unter 1,25 US\$. Die obersten 20% des nigerianischen Einkommensstratus hielten 2004 knapp 50% der Geldwerte, die untersten 20% hingegen nur 5,1%. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den obersten 10% (32,4%) im Gegensatz zu den untersten 10% (2%). Die staatlichen Steuereinnahmen betragen weniger als 0,3% des BIPs, das heißt der Staatshaushalt generiert sich nur zu einem Bruchteil aus Steuereinnahmen, sondern durch den Export von Öl und der Vergabe von Lizenzen (vgl. Weltbank 2011b). Diese 0,3% sind dabei bereits eine Steigerung im Vergleich zu den vorigen Jahren und Ergebnis der Bemühungen, die Steuerbasis zu erhöhen (Mustapha 2009:84). Nigeria ist jedoch ein klassischer Rentier-Staat, der auf die Besteuerung seiner BürgerInnen schlicht nicht angewiesen ist.

Prinzipiell wären in Nigeria die Ressourcen vorhanden, staatliche Institutionen besser zu finanzieren. Durch Korruption und die chronische Verwechslung öffentlicher Kassen und dem Geldbeutel der Eliten verschwinden diese Ressourcen in den Taschen der reicheren Bevölkerungsschicht. Somit erfüllt auch die Institution der Steuern und Finanzen ihre Aufgaben nicht.

Rechtstaatlichkeit

Über die Jahre in Unabhängigkeit hinweg hat Nigeria zwar zehn geschriebene Verfassungen gehabt, jedoch nie einen gelebten Konstitutionalismus, in dem alle an die Verfassung gebunden gewesen wären (Agbaje 2004:207). Die demokratischen Institutionen selbst achten die Verfassung nicht bzw. sind jene Institutionen, die für die Einhaltung der Verfassung Sorge tragen sollten, zu schwach ausgeprägt und Urteile des Höchstgerichts werden immer wieder missachtet (Agbaje 2004:216f; Mustapha 2009:81). Erschwerend kommt hinzu, dass vor dem Gesetz nicht alle gleich sind. Zum Einen ist das durch die noch immer vorherrschende Verankerung von zwei Staatsbürgerschaften (einmal für den Staat Nigeria, die alle BürgerInnen besitzen sowie jene für das jeweilige Bundesland. Diese Staatsbürgerschaft erhalten aber nur Mitglieder der Mehrheitsethnie, denn sie kann ausschließlich vererbt werden), die zu einer ungleichen Verteilung von Rechten als auch Pflichten und natürlich zusätzlichen Spannungen zwischen Mehrheits- und Minderheitsethnie führt (Agbaje 2004:214). So besteht auf Ebene der Bundesländer eine rechtlich verankerte Zweiklassengesellschaft. Zum Anderen gilt Gleiches aber auch für alle anderen Ebenen, jedoch nicht als Ergebnis rechtlicher Verankerung, sondern aufgrund von Korruption und Klientelismus. Denn in „Nigeria ist es ohnehin weit verbreitet, Angehörige der Oberschicht als ‚Unberührbare‘ zu betrachten, die über dem Gesetz stehen“ (Harnischfeger 2006:180). Schließlich haben diese auch das nötige Kleingeld, die Justiz zu bestechen, denn auch diese ist keinesfalls frei von Korruptionsvorwürfen. Nachdem sich Prozesse jahrzehntelang hinschleppen, enden sie schließlich meist doch mit einem willkürlichen Urteil zu Gunsten jener Partei, die mehr Geld auf den Tisch legt. Das Prinzip der Gewaltenteilung wird chronisch unterwandert, da sowohl Polizei als auch Justiz möglichst große Gewinne aus den jeweiligen Angeklagten ziehen wollen. So übergibt die Polizei verdächtige Personen oft erst gar nicht der Justiz, sondern kassiert die „Kautions“ lieber selbst ein. Auch vor diesem Hintergrund sind die Einführung der Scharia und der Milizen zu verstehen. Denn das Prinzip der „instant justice“ muss in dieser Umgebung von Unordnung äußerst verlockend klingen. Dabei trifft dies nicht die Elite, sondern die untersten Klassen selbst (Harnischfeger 2006:171-180). Aufgrund der Selbstjustiz, der Gewalt staatlicher Akteure, privater Milizen und Schutztruppen ist die Menschenrechtssituation in Nigeria desaströs (Agbaje 2004:220). Allerdings ist es ohnehin fraglich, mag dies auch zynisch klingen, wie viel Sinn es macht, Menschenrechte einzuklagen, wenn es gar keine Institutionen

gibt, die diese durchsetzen könnten bzw. diejenigen Institutionen selbst regelmäßig an Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind (Harnischfeger 2006:174).

Insgesamt hat die Tatsache, dass die Rechtsstaatlichkeit in Nigeria so wenig Beachtung findet, dazu geführt, dass „westliche Rechtsvorstellungen gründlich diskreditiert [sind], [und] dass die Mehrheit der Bürger sie als Hemmnis empfindet, das bei der Suche nach Gerechtigkeit eher im Weg steht“ (Harnischfeger 2006:174). Auch der Rechtsstaat kann seine Funktion des Rechtsfriedens nicht erfüllen.

4.3 Fazit

Die vielen Ausschreitungen nach den Wahlen in Nigeria sowie die Suche nach neuen Strukturen, die in einer Abkehr vom Staat für Recht und Ordnung sorgen sollen, sind eindeutig als Handlungen der NigerianerInnen zu deuten, die auf eine Delegitimation des Staates rückschließen lassen. Die Einführung der Scharia deutet auf unterschiedliche Wertesysteme der NigerianerInnen hin, welches auf ein Legitimationsdefizit schließen lässt. Und die Tatsache, dass bestimmte Personenkreise über dem Gesetz stehen und die Verfassung nicht ausreichend beachtet wird, ist mit chronischer Illegitimität gleichzusetzen. Auf allen Ebenen der Legitimation versagt der nigerianische Staat somit. (vgl. 2.2.3.)

Während Ghana große Fortschritte im Demokratisierungsprozess machte, dieser auf relativ soliden staatlichen Institutionen fußen konnte, eine demokratische Konsolidierung vollzogen hat und in den Handlungen der GhanerInnen, mit Ausnahme der ersten Wahlen nur begrenzt Anzeichen für eine Form des Legitimationsentzuges zu finden sind, ist Nigeria noch immer von Staatsversagen geprägt und lässt sich kaum als eine funktionierende Demokratie bezeichnen. Nigeria bleibt ein autoritäres System, in dem keine Konsolidierung der Demokratie in dem Sinne, dass eine Regression in ein autoritäres System extrem unwahrscheinlich ist, stattfinden kann. Stattdessen leiden der Staat und die Regierung unter einem Legitimationsverlust. Inwiefern diese unterschiedlichen Entwicklungen im Kontext der Abhängigkeit der Demokratisierung von Staatlichkeit zu deuten sind, soll im nächsten Kapitel analysiert werden.

5 Analyse und Vergleich

In diesem Kapitel folgt eine Analyse der Abhängigkeit der Demokratisierung von Staatlichkeit in den beiden Fallbeispielen anhand der im Kapitel 2 geleisteten Theoriearbeit. Zunächst soll auf den Faktor der juristischen Staatlichkeit eingegangen werden, anschließend auf die Frage der empirischen Staatlichkeit. Hier werden die Wirkungen der unabhängigen Variablen, also die Institutionen des modernen Staates nach Hannes Wimmer, Polizei und Militär, Bürokratie, Steuern und Finanzen sowie Rechtstaatlichkeit, auf die drei Prozesse der Demokratisierung, Abmilderung kategorischer Ungleichheiten, Abbau autonomer Machtzentren und Integration segregierter Vertrauensnetzwerke nach Charles Tilly, überprüft. Es folgen ein Vergleich der beiden Fallbeispiele und schließlich die Beantwortung der Forschungsfragen.

5.1 Juristische Staatlichkeit und Demokratie

Sowohl Nigeria als auch Ghana erfüllen die juristische Definition von Staatlichkeit im Sinne der Jelinekschen Trias (vgl. 2.2.1). Abgesehen vom Bürgerkrieg um Biafra deuteten und deuten sich in keinem der beiden Länder ernsthafte Sezessionsbestrebungen an, die eine wirkliche Gefahr der territorialen Integrität darstellen könnten. Zwar kokettieren einige Bewegungen in Nigeria indirekt mit dieser Drohung, aber durch die Neugründung von Bundesstaaten und lokalen Verwaltungseinheiten konnten die aufeinanderfolgenden nigerianischen Staatsleitungen zentrifugale Sezessionskräfte abmildern. Die juristische Staatlichkeit ist selten gefährdet, denn, wie Erdmann feststellt, sind es „im Kontext neopatrimonialer Herrschaft eher die jeweils konkrete Ordnung und ihre Institutionen – demokratisch legitimierte oder autoritäre, das Regime und die Regierung – die Legitimität einbüßen können und weniger das Prinzip der staatlich organisierten Gesellschaft“ (Erdmann 2003:286). Im Zusammenhang von juristischer Staatlichkeit und dem Demokratisierungsprozess stellt sich also in keinem der beiden Fallbeispiele die von Dahl angesprochene und von Linz und Stepan aufgegriffene, Frage nach dem rechtmäßigen Demos (vgl. 2.3.1.), denn das Staatsvolk und somit der Demos, sind in keinem der beiden Länder umstritten.

5.2 Empirische Staatlichkeit und Demokratie

Es folgt nun die Analyse der Abhängigkeit der Demokratisierung von empirischer Staatlichkeit. Bevor die beiden Fallbeispiele miteinander verglichen werden, soll für beide einzeln erläutert werden, inwiefern staatliche Institutionen auf die Prozesse der Demokratisierung einwirken. Der Aufbau der Argumentation ist, in Anlehnung an Kapitel

2, jeweils der gleiche: es wird die Wirkung der intervenierenden Variable Legitimation im „impliziten Vertrag“ zwischen Staat und BürgerInnen erörtert. Schließlich wird auf das Funktionieren oder Nicht-Funktionieren der staatlichen Institutionen (Struktur) und deren Wirkung auf die Prozesse der Demokratisierung eingegangen. In Bezug auf die Demokratiedefinition von Charles Tilly erfolgt eine Bewertung der Regime.

5.2.1 Ghanas Demokratie in Abhängigkeit von empirischer Staatlichkeit

Ghanas staatliche Institutionen sind zwar verbesserungsbedürftig, können aber prinzipiell liefern, wozu sie geschaffen wurden (vgl. 4.1.3). So kann der ghanaische Staat grundlegend Legitimation genießen, weil er den „impliziten Vertrag“ zwischen ihm und seinen BürgerInnen erfüllt (vgl. 2.3.3). Im Gegensatz zu Nigeria konnte Ghana vor der Transition zur Demokratie seine staatlichen Institutionen vor einem weiteren Verfall bewahren und diese teilweise reformieren (vgl. 3.4.1). Vor allem das Gewaltmonopol lag und liegt größtenteils in staatlichen Händen und die Militärs erfuhren unter Rawlings eine Re-Professionalisierung, die einen Putsch unwahrscheinlicher machte. Dazu beigetragen hat sicherlich auch, dass Rawlings selbst erster Präsident der Vierten Republik wurde. Die Polizei kann zwar für die innere Sicherheit Ghanas sorgen, ist jedoch mit dem ständigen Vorwurf der Korruption konfrontiert und damit der bereits eingetretenen Gefahr des Legitimationsentzuges ausgesetzt (Interview 3: ZZ 92-101). Außerdem müssen ihre Kapazitäten ausgebaut werden, um neuen, transnationalen kriminellen Netzwerken Herr zu werden (Interview 6:403-414). Die Rechtstaatlichkeit ist grundsätzlich gegeben, vor dem Gesetz sind alle Ghanaer gleich. Zusätzlicher Zugang zum Rechtstaat wird durch CHRAJ gewährleistet. Dennoch gilt sowohl für Sicherheit als auch für Rechtstaatlichkeit, dass Einkommensunterschiede den Zugang zu diesen Institutionen verzerren. So kann sich nur die Oberschicht private Sicherheitskräfte leisten, während gerade die BewohnerInnen ärmere Stadtteile immer wieder Opfer von Kriminalität werden (Interview 6: ZZ 322-335). Die Bürokratie in Ghana arbeitet relativ solide, auch wenn sie aufgebläht und fragmentiert ist. Problematisch ist das dysfunktionale Rückmeldeverfahren, denn dies verzerrt die Kommunikation zwischen Bevölkerung und Staatsleitung. Eine Dezentralisierung der Bürokratie könnte für die Bevölkerung zwecks Zugang zum Staat ein echter Gewinn sein (Interview 2: ZZ 129-132). Hervorzuheben im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist vor allem die Electoral Commission, die allseits großes Vertrauen genießt. Größte Herausforderung Ghanas mit Auswirkungen auf die anderen staatlichen Institutionen sind die Finanzen (Interview 1: ZZ 65-73). Da die

Steuerbasis sehr gering ist, kommt es in Ghana zu Repräsentation ohne Besteuerung. Dabei gilt ironischerweise gemeinhin eigentlich gerade das Prinzip der Besteuerung als Motor der Demokratisierung, weil die SteuerzahlerInnen größere Transparenz und Mitbestimmungsrechte darüber einfordern, was mit ihren Steuergeldern passiert. In Ghana konnte dieser Effekt mangels Besteuerung bisher nicht eintreten, dennoch gelang eine Demokratisierung. Das Problem der mangelnden monetären Ressourcen im Land könnte mit dem Wirtschaftswachstum der letzten Jahre und der seit 2010 begonnenen Förderung von Öl, abgemildert werden.

Auf Seiten des Prozesses ist das gewaltige Demokratiedefizit auf lokaler Ebene zu bemängeln. Die Ernennung der Chief Executives sowie 1/3 der jeweiligen Mitglieder der municipal/local assemblies durch den Präsidenten ist ein Relikt des Neopatrimonialismus. Eine Demokratisierung der lokalen Ebenen, sowie eine Stärkung des Parlaments gegenüber der Exekutive durch den momentanen Versuch die Verfassung zu reformieren wäre äußerst wünschenswert.

Die staatlichen Institutionen in Ghana beeinflussen die Prozesse der Demokratisierung folgendermaßen: Durch das Funktionieren des Gewaltmonopols und den Rechtsstaat ist grundsätzlich keine Tendenz der Abkehr vom Staat seitens der Bevölkerung zu beobachten (Interview 1: ZZ 174f.). Autonome Machtzentren konnten sich so in Ghana nicht etablieren. Auf den ersten Blick und als erste Antwort auf die Frage nach autonomen Machtzentren kommen dennoch die Chiefs in den Sinn. Bei genauerer Betrachtung muss jedoch festgestellt werden, dass diese zwar einen großen Einfluss ausüben, dieser aber nicht mit Zwang gleichzusetzen ist und sie darüber hinaus auch nicht autonom agieren. Die öffentliche Politik ist von den Chiefs abhängig, und umgekehrt (Interview 1: ZZ 136-138; Interview 2: 270-275). Vielmehr handelt es sich bei den Chiefs um die Mittelpunkte segregierter Vertrauensnetzwerke. Denn sie übernehmen zentrale staatliche Aufgaben wie Rechtsprechung oder Schutz ihrer Mitglieder und binden so das Vertrauen ihrer Gemeinde an ihr jeweils eigenes Subsystem, und nicht an den Staat. Wie sehr die Vertrauensnetzwerke dabei segregiert sind, ist natürlich sehr unterschiedlich und hängt vom jeweiligen Chief ab. Eine weitere Demokratisierung in diesem Bereich könnte durch die Berücksichtigung der lokalen Autoritäten im Dezentalisierungsprozess sowie deren Einbindung in die staatliche Governance-Struktur erfolgen (vgl. auch Owusu 2009). Die Chiefs wiederum bleiben das einzige erkennbar segregierte Vertrauensnetzwerk, denn im Gegensatz zu Nigeria funktionieren Polizei und

Rechtsstaatlichkeit zumindest so weit, dass eine Grundlage für gegenseitiges Vertrauens vorhanden ist. Ob der schwachen Entwicklung der Institution Steuern und Finanzen sind monetäre Ressourcen knapp. Eine wirkliche Umverteilung der Ressourcen durch den Staat kann so nicht stattfinden, was wiederum großen Einfluss auf kategorische Ungleichheiten in Ghana hat. Die Trennlinien sind dabei vielfältig und überlappen sich teilweise. Geschlecht, Klasse und Ethnie sind die prägnantesten, aber auch das Nord-Süd Gefälle ist ein mittlerweile historisch gewachsenes Problem. Vor allem die Zugehörigkeit zur Kategorie der Klasse und des Geschlechts hat große Auswirkungen auf Chancenverwirklichung des Individuums und, im Kontext dieser Arbeit besonders relevant, politische Partizipation (Interview 1: ZZ 142-143). Der wohl am deutlichsten an einer Kategorie auszumachende Unterschied ist jener des Geschlechts. Frauen sind in der öffentlichen Politik unterrepräsentiert, jedoch ist das Rollenbild der Frau in der ghanaischen Gesellschaft so verankert, dass die versuchte Änderung dieses Zustandes seitens des Staates, sich als relativ schwer herausstellt. Vor allem die segregierten Vertrauensnetzwerke der traditionellen Autoritäten spielen in diesem Kontext eine große Rolle (Interview 5: ZZ 221-241; Interview 6: ZZ 320-352; UNDP 2007: 112-120). Ein weiterer schwerwiegender Unterschied ist jener des Einkommens (vgl. auch 4.1.3 Finanzen). Zwar konnte Ghana als einziges Land in Subsahara Afrika die extreme Armut halbieren und somit das erste Ziel der MDGs vorzeitig erreichen (Halbierung der Armut bis 2015), dies bedeutet jedoch nur, dass die Menschen nunmehr nicht in absoluter Armut leben (unter 1,25 \$ am Tag), sondern in relativer (unter 2\$ am Tag), was im Prinzip keine wirklich Verbesserung ist (UNDP 2010:9; Interview 1: ZZ 142-143). Diese Einkommensunterschiede schlagen sich auch geographisch nieder. So sind zwar die Einkommen im Süden Ghanas gestiegen, im Norden des Landes hat sich die Situation jedoch sogar noch verschlechtert (UNDP 2010:10). Dieses Erbe, das seit der Kolonialzeit fortbesteht, versucht man seit jeher abzumildern, jedoch nur mit mäßigem Erfolg. Dennoch sind die nationale Entwicklungsagenda und die besonderen Bemühungen um eine Entwicklung im Norden Konsens in Ghana, nicht zuletzt in der Hoffnung, dass der hohe Migrationsdruck auf den Süden dadurch abnimmt. Denn hier bilden sich immer mehr Slums, die vor allem von ärmeren Menschen aus dem Norden bewohnt sind und die Infrastruktur der Städte überfordern (Interview 2: ZZ 306-323). Regionale Einkommensunterschiede können natürlich auch entlang ethnischer Trennlinien gedeutet werden. Zwar verfügt Ghana über einen hohen Grad der nationalen Integration und darüber hinaus findet durch interne Migration eine ständige Durchmischung der zahlreichen

Ethnien statt (Interview 1: ZZ 97-107), dennoch versuchen PolitikerInnen vermehrt, ethnische Identitäten auszunutzen, um WählerInnen zu mobilisieren, was eine direkte Übersetzung von kategorischen Ungleichheiten in die öffentliche Politik bedeuten könnte und somit eine gefährliche Tendenz ist (Interview 4: ZZ 188-191).

Im Grunde scheint der ghanaische Staat, hier vor allem die Staatsleitung, bemüht, kategorische Ungleichheiten nicht durch staatliche Handlungen zu reproduzieren oder in öffentliche Politik zu übersetzen. In diesem Sinne isolieren sich die staatlichen Institutionen von diesen und erfüllen eine Voraussetzung der Demokratisierung. Gleichzeitig ist der Staat auch bemüht, diese Ungleichheiten abzubauen, denn sie bedeuten ein Hindernis für die Demokratisierung und die menschliche Entwicklung des Landes. Vor allem Einkommensunterschiede kommen dennoch einem verzerrten Zugang zu Sicherheit (durch deren Privatisierung) und zum Rechtsstaat gleich, denn die reicheren Schichten können sich Rechtsschutz leisten, während die Armen auf Rechtshilfe des Staates angewiesen wären, die nicht ausreichend vorhanden ist (Interview 6: ZZ 320-352). Es ist so kaum verwunderlich, dass sich gerade die Ärmere, wenn möglich, an die Chiefs wenden. So reproduziert der Staat durch die nicht ausreichend entwickelten staatlichen Institutionen diese Ungleichheiten und darüber hinaus segregierte Vertrauensnetzwerke, trotz eigentlich entgegengesetzter Bemühungen. Dies ist ein strukturelles Problem, bei dem für eine weitere Demokratisierung Handlungsbedarf besteht. Durch die „Demokratiedividende“ profitiert die ghanaische Wirtschaft enorm, auch die jüngst begonnene Erdölproduktion wird mehr Geld in die ghanaischen Staatskassen fließen lassen. Es wäre jetzt an der Zeit, diese Mehreinnahmen besser umzuverteilen, um kategorische Ungleichheiten weiter abzubauen und somit politische Partizipation aller Gruppierungen in Ghana zu ermöglichen und Zugang zu den staatlichen Institutionen gleichermaßen zu sichern (Interview 5: ZZ 170-172).

Während Ghana also die von Dahl aufgestellten Kriterien (zumindest auf nationaler Ebene) erfüllt (vgl. 2.2.2), bedarf es nach der Definition von Charles Tilly noch einer weiteren Demokratisierung. Denn aufgrund der nicht ausreichend ausgebauten staatlichen Institutionen in Ghana ergeben sich kategorische Unterschiede, sowie teilweise segregierte Vertrauensnetzwerke. Zwar kann die Beziehung grundsätzlich wegen der guten Sicherheitslage, dem Respekt vor dem Rechtsstaat und selten auftretender politischer Gewalt als geschützt gelten. Auch haben prinzipiell alle BürgerInnen die gleichen Rechte und Pflichten, sind jedoch aufgrund der Ungleichheiten nicht in

derselben Weise in die Beziehungen eingebunden. Sie bedürften also einer Ausweitung und einer höheren Inklusion durch den Abbau von Ungleichheiten und somit der Gewährleistung von Chancengleichheit. Dennoch besteht der Grundsatz der Gleichheit, weil staatliche Institutionen BürgerInnen gleich behandeln. Die Beziehungen sind des Weiteren größtenteils gegenseitig bindend, weil der Staat den impliziten Vertrag erfüllen kann und so Legitimation erzeugt. Äußerst kritisch ist in diesem Zusammenhang die Korruption der Polizei zu bewerten, die bereits einen Entzug von Vertrauen und Legitimation zur Folge hatte. Dieser Trend muss umgekehrt werden. Die Zustimmung zu staatlicher Herrschaft ist dennoch ausreichend, so dass diese nicht durch Zwang erzeugt werden muss (vgl. 2.2.2). Ausnahme hiervon stellen teilweise die segregierten Vertrauensnetzwerke um die traditionellen Autoritäten dar, auf die der Staat keinen Zugriff hat, weil sie nicht an staatliche Strukturen angedockt sind.

5.2.2 Nigerias Pseudo-Demokratie in Abhängigkeit von empirischer Staatlichkeit

Ein nahezu diametrales Bild ergibt sich beim Fallbeispiel Nigerias. Dessen staatliche Institutionen funktionieren nicht und so kann der „implizite Vertrag“ nicht eingehalten werden. Resultat ist der Legitimationsentzug auf allen Ebenen (vgl. 4.2.3 und 2.3.3.). Im Gegensatz zu JJ Rawlings legte die Staatsleitung unter den Militärherrschern Abacha und Babangida wenig Wert auf eine Abkehr vom Staatsverfall. Dieser zog sich kontinuierlich bis in die Phase der Transition hinein und darüber hinaus (vgl. 3.4.2). Während Ghana seine Institutionen reformierte, sie funktionsfähig machte und sich größtenteils vom Neopatrimonialismus verabschiedete, geschah genau dies in Nigeria nicht. Der Neopatrimonialismus sorgt bis heute für den Staatsverfall. Der Entzug von Legitimation ist in Nigeria somit systemimmanent.

Grundlegendes Problem Nigerias ist der ethnische Neopatrimonialismus, der von Beginn an das Land prägte. Denn durch diesen wurden kategorische Unterschiede wie Ethnie Teil der staatlichen Strukturen. Der Staat isolierte sich weder von diesen, noch versuchte er diese Ungleichheiten abzumildern – im Gegenteil, sie wurden reproduziert. Dies zieht sich wegen des Proporzsystems heute durch sämtliche staatliche Institutionen Nigerias. Aufgrund des Versagens des staatlichen Gewaltmonopols sowie der Rechtstaatlichkeit, suchten die BürgerInnen neue Organisationsformen in Abkehr vom Staat. Dies manifestiert sich zum Beispiel in der Rückbesinnung auf die Religion, aber auch in der Gründung von Milizen und Bürgerwehren. Die mangelhafte Arbeit der Polizei und des Militärs produziert somit nicht nur, sondern stellt selbst autonome Machtzentren dar. Das

Militär ist nicht unter ausreichend demokratischer Kontrolle und die Polizei agiert in Grauzonen zur Kriminalität, offensichtlich auf eigene Faust der PolizistInnen. Der versagende Rechtsstaat liefert darüber hinaus nicht die Möglichkeit der Beschränkung der staatlichen Gewalt, denn auch dieser ist von Korruption geprägt und bevorzugt darüber hinaus die Mehrheitsethnie innerhalb eines Staates. Dies wiederum führt dazu, dass „state bias in favour of the majority may have emboldened Muslim youths [in the North] to engage in acts of violence without fear of state sanctions and driven minorities to disregard the rule of law and judicial institutions that they consider biased against them“ (International Crisis Group 2010:22). Der hohe Grad an Unsicherheit führt zu segregierten Vertrauensnetzwerken, basierend auf Ethnien oder Religion (vgl. Meagher 2009). Eine politische Kultur des Vertrauens konnte sich in diesem Kontext nie entwickeln: „indeed, there persists in the post-1999 order a virtual absence of a political culture of trust and restraint among the leaders and the led alike“ (Agbaje 2004:2219). Auch die Finanzen sind in Nigeria geprägt von einer Rentiers-Mentalität im Zeichen des Neopatrimonialismus. Wie in Ghana herrscht das Prinzip der „representation without taxation“, aber Nigeria ist im Gegensatz zu Ghana darüber hinaus „a classic rentier state in which politics revolves around personal factional competition for control over precious oil resources“ (Suberu 2007:106). Die Finanzierung des nigerianischen Staates über den Export von Öl und die Vergabe von Lizenzen ist eine Grundlage des neopatrimonialen Systems, welches wiederum Ungleichheiten reproduziert, die zu einem Verfall der Institutionen, und somit zu neuen autonomen Machtzentren und segregierten Vertrauensnetzwerken führt. In Nigeria ergibt sich aus dieser Dynamik eine Spirale der Ent-Demokratisierung. Denn da sich zum Beispiel trotz der Einführung der Scharia keine Verbesserung ergeben hat, kam es zu einer weiteren Islamisierung der Bevölkerung und somit zu einer noch weiteren Segregation der Vertrauensnetzwerke, die sich um den Islam herum organisieren. Viele Organisationen wollen heute das definitive Ende des säkularen Staates und die Errichtung eines islamischen Staates (International Crisis Group 2010:23). Zur Durchsetzung dieser Pläne wird auf Gewalt zurückgegriffen (vgl. zum Beispiel Boko Haram), und so entstehen wiederum neue autonome Machtzentren. Dieser Kreislauf des Legitimationsentzuges und der Flucht der Bevölkerung in andere Netzwerke und Organisationsformen ist ein Resultat der „privatisation of public resources amidst poverty and, not least, the erosion of federal territorial control and legitimacy, [that] point to an increasingly unsteady future for Nigeria. What is at stake is not the

survival of Nigeria as an entity, but its transformation into a country without a state“ (Bach 2006:86).

Der demokratische Prozess nach den Anforderungen Dahls kann in diesem Kontext nicht erfüllt werden: “Simultaneously, cause and effect of a low level of institutionalization and routinization of the political process is the rising profile of violence or the threat of violence as a means of venting grievance, attracting attention, forcing negotiation, or seeking advantage in the political arena” (Agbaje 2004:217). Auch nach der Definition von Tilly kann Nigeria den Anforderungen der Demokratie nicht gerecht werden. Aufgrund der äußerst geringen Legitimation der nigerianischen Institutionen kann nicht von einer gegenseitig bindenden Beziehung die Rede sein. Der Staat kann nicht auf einen Konsens mit seiner Bevölkerung bauen, sondern müsste mittels Zwang agieren. Durch das Patron-Klienten System, segregierte Vertrauensnetzwerke und autonome Machtzentren werden nicht alle BürgerInnen gleichermaßen eingebunden und es besteht eine Zweiklassengesellschaft durch doppelte Staatsbürgerschaft und de facto Unantastbarkeit der Elite aufgrund des mangelhaften Rechtsstaates. Dies führt dazu, dass die Voraussetzungen des Attributes „broad“ in keinster Weise erfüllt werden. Dennoch hat es in diesem Bereich nach dem Ende der Militärherrschaft sicherlich eine Ausweitung gegeben, sind doch heute offensichtlich mehr Personen am politischen Prozess beteiligt, die aber keineswegs die Gesamtheit der nigerianischen Bevölkerung repräsentieren. Durch die ethnische Komponente und wiederum die Zweiklassengesellschaft werden die unterschiedlichen Segmente der Nigerianischen Gesellschaft nicht gleich behandelt, sondern deren Unterschiede durch die staatlichen Strukturen sogar noch reproduziert. Und geschützt sind die Beziehungen zwischen Staat und seinen BürgerInnen ohnehin nicht, denn weder kann er diese vor dem Vorgehen autonomer Machtzentren beschützen, noch vor der Willkür seiner eigenen Institutionen. Dabei forciert der Prozess der Entdemokratisierung sich selbst, es kommt zu einem Kreislauf: „The corrosion of the links between governance, representation and accountability led to increasing sectarian politics of place, ethnicity or religion, as these are seen as the only way to gain the attention and patronage of the powerful individuals and political blocs within the state” (Mustapha 2009:77).

Zusammenfassend ist über den Demokratisierungsversuch in Nigeria zu sagen, dass “elites have managed to hijack democracy in the same ways that they have benefited from military rule, the facades of bureaucratic officialdom, and the institutions of

development” (Smith 2007:113). Resultat der Kombination niedriger staatlicher Kapazitäten und dem Versuch der Demokratie ist ein hoher Grad an politischer Gewalt (vgl. 2.31; Tilly 2007:17-20).

5.3 Fazit und Vergleich

Welche unterschiedlichen Entwicklungen haben die beiden Fallbeispiele nun genommen, dass ihre eigentlich ähnliche Geschichte so unterschiedliche Resultate produzieren konnte? Welche Rolle hatten dabei staatliche Institutionen? Inwiefern müssen diese entwickelt sein, damit eine Demokratisierung erfolgreich ist? Und welche generalisierten Aussagen kann man aus diesen Entwicklungen in Bezug auf Demokratie und Staatlichkeit in Afrika tätigen? Diese Fragen sollen nun beantwortet werden.

Die ewige Konstante, die die bewegte Geschichte beider Länder seit der Unabhängigkeit begleitete, ist jene des Neopatrimonialismus. Dieser birgt eine Tendenz der Selbstzerstörung, weil unter ihm staatliche Institutionen unweigerlich erodieren. Während Ghana diesem Prozess der Selbstzerstörung jedoch unter der Militärherrschaft Rawlings ein Ende setzte, leidet Nigeria noch immer unter dem systemimmanenten Niedergang staatlicher Institutionen. Ghanas Demokratisierung konnte vor allem deswegen so erfolgreich sein, weil es nicht mit der Doppelbelastung der Entwicklung ihrer Institutionen und der Demokratisierung konfrontiert war (Interview 2: ZZ 4-16).

Als besonders wichtig haben sich die Institutionen des Gewaltmonopols, also Militär und Polizei, herausgestellt. Der Schutz seiner BürgerInnen ist die höchste Quelle der Legitimation bzw. des Legitimationsentzuges für den Staat und seine Institutionen. Während Ghana unter Rawlings genau jene Institutionen reformierte und das Gewaltmonopol wieder unter staatliche Kontrolle stellte, versäumte man dies durch die Allianz zwischen PDP und Militär, der anhaltenden Korruption und der daraus resultierenden Korruption der Polizei in Nigeria. Gerade das Militär wurde in Ghana unter seiner eigenen Herrschaft vor der Transition zur Demokratie reformiert und re-professionalisiert. Dadurch konnte das Militär unter demokratische Kontrolle gestellt werden, was letztlich auch die Stabilität der Ghananischen Demokratie garantiert, gilt doch ein neuerlicher Putsch als sehr unwahrscheinlich. In Nigeria hingegen ging die neue zivile Regierung eine enge Allianz mit dem Militär ein. Eine Reformierung des Militärs würde unweigerlich diese Allianz aufs Spiel setzen und darüber hinaus vielleicht sogar die Gefahr eines neuerlichen Putsches steigern (Bratton/van der Walle 1997:244f.).

Letztendlich konnte in Ghana eine sichere Umwelt geschaffen werden, in der Demokratie auch wirklich gelebt werden kann (Interview 6:ZZ421), während es in Nigeria zu der Etablierung autonomer Machtzentren kam, die dem Gegenteil einer Demokratisierung gleichkommen. Verdeutlicht wird dies auch an den Ergebnissen der Umfragen des Afrobarometers in beiden Ländern: während in Ghana nur 8% davor Angst haben physisch attackiert zu werden, trifft dies auf 24% aller NigerianerInnen zu (Afrobarometer 2008 / 2009c: Question 9a/9c).

Auch die Institution des Rechtsstaates ist für die Demokratisierung von zentraler Bedeutung. Denn durch die Achtung der Rechtsstaatlichkeit und den Respekt vor Institutionen (Interview 2: ZZ 16f.) konnte in Ghana gewährleistet werden, dass das Prinzip der Gleichheit der BürgerInnen eingehalten wird – für die Demokratie natürlich essentiell. Zwar ist der ghanaische Staat bemüht, allen den gleichen Zugang zum Rechtsstaat zu gewährleisten, vermag dies jedoch noch nicht zu leisten. Dies bedeutet, dass vor allem einkommensschwache Schichten benachteiligt werden und so Ungleichheiten auch reproduziert werden. 33% aller GhanaerInnen denken, dass sie vor Gericht ungleich behandelt werden, während 12% der GhanaerInnen glauben, dass der Präsident sich oft oder sehr oft nicht an die geltenden Gesetze hält. In Nigeria hingegen empfinden 64%, dass sie vor Gericht ungleich behandelt werden und 47% gaben an, dass sie der Meinung sind, dass der Präsident sich oft bzw. sehr oft nicht an die Gesetze hält (Afrobarometer 2008 / 2009c: Question 45b/c). Während in Ghana der prinzipielle Respekt vor dem Rechtsstaat einigermaßen besteht, gibt es in Nigeria eine de facto Zweiklassengesellschaft, die einer Demokratisierung diametral entgegensteht, weil das Prinzip der Gleichheit unterwandert wird. In Nigeria ist das Resultat aus dem versagenden Rechtsstaat und der mangelhaften Sicherheit die Gründung neuer autonomer Machtzentren und segregierter Vertrauensnetzwerke. In Ghana konnten zumindest die autonomen Machtzentren verhindert werden. Dennoch arbeiten die Institutionen Sicherheit und Rechtsstaat nicht perfekt. Teilweise werden deren Aufgaben von Chiefs übernommen, was zu segregierten Vertrauensnetzwerken führt.

Die Bürokratie arbeitet in beiden Ländern nicht perfekt, im Gegensatz zu Nigeria ist Ghana jedoch dazu fähig, politische Entscheidungen auch umzusetzen. Hervorragendes Beispiel für die positive Rolle, die die öffentliche Verwaltung im Prozess der Demokratisierung nehmen kann, ist die Arbeit der jeweiligen Wahlkommissionen. Während die Electoral Commission in Ghana gute Arbeit leistet und eigenständig Wahlen

durchführen kann, wird der INEC kein Vertrauen geschenkt. 67% der NigerianerInnen vertrauen ihr nur ein bisschen oder gar nicht. In Ghana hingegen wird der Wahlkommission von 66% großes oder mittleres Vertrauen geschenkt (Afrobarometer 2008 / 2009c: Question 49c). Dies zeigt, dass auch die Bürokratie ihren Teil zur Demokratisierung beitragen kann. In Ghana führt es zu einem größeren Vertrauen, während in Nigeria das Gegenteil der Fall ist.

In beiden Fallbeispielen gilt das Prinzip „Representation without taxation“. Während dies in Ghana jedoch am hohen informellen Sektor und der geringen Steuerbasis liegt, findet dies in Nigeria seine Begründung im System des Rentier-Staats, der sich auf die Einnahmen seiner Erdölproduktion verlassen kann. Die geringe finanzielle Ausstattung Ghanas führte auch dazu, dass es seine Institutionen nicht ausreichend entwickeln konnte, vor allem aber auch dazu, dass Ungleichheiten im Land nicht überwunden werden konnten, mangels der Ressourcen zur Umverteilung bzw. der Förderung von Entwicklung. Mit dem neuem Wirtschaftswachstum und den Öleinnahmen wird sich dies hoffentlich ändern. In Nigeria ist das Prinzip der Umverteilung über Patron-Klienten Beziehungen geregelt, was eine systemimmanente Unterscheidung der gesellschaftlichen Segmente zur Folge hat. Da sich die Umverteilung durch das Patronagesystem entlang ethnischer Trennlinien ereignet, reproduziert der nigerianische Staat ständig kategorische Ungleichheiten. Diese existieren in beiden Ländern, zur Demokratisierung würden hierzu zwei Mechanismen gehören: „1) material equalization across categories and 2) buffering of public politics from categorical inequalities“ (Tilly 2007:118). Während in Ghana zumindest der zweite Mechanismus zum Prinzip staatlichen Handelns wurde und nun hoffentlich bald der erste Mechanismus volle Kraft entwickeln kann, ist die Staatsleitung in Nigeria beiden Mechanismen gegenüber blind. Sie isoliert sich nicht von Ungleichheiten, sondern macht diese zum Prinzip staatlichen Handelns. Mechanismus eins würde darüber hinaus ohnehin eine Untergrabung der Machtstrukturen in Nigeria bedeuten und kann daher gar kein Gehör finden.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass in Ghana die Kriterien von Tillys Demokratiedefinition erfüllt werden können, auch wenn auf einigen Gebieten noch größerer Demokratisierungsbedarf besteht. Die Erfüllung dieser Kriterien verdankt Ghana zu großen Teilen dem Ende des Neopatrimonialismus (dessen letzte Relikte hoffentlich mit der Verfassungsreform auch ein Ende finden) und dem Funktionieren seiner staatlichen Institutionen. Jedoch bedarf es vor allem im Bereich der Finanzen noch

weiterer Entwicklung, um Ungleichheiten zu beseitigen, sowie einer Annäherung der segregierten Vertrauensnetzwerke um die traditionellen Autoritäten an den Staat. Dies könnte durch eine Anbindung dieser an die staatlichen governance Strukturen im Zuge der Dezentralisierung geschehen oder aber auch durch einen besseren Ausbau der Institutionen Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit.

In Nigeria hingegen zerstörte der fortgesetzte Neopatrimonialismus die staatlichen Institutionen weiter. Es kam zu autonomen Machtzentren, segregierten Vertrauensnetzwerken und der Reproduktion kategorischer Ungleichheiten. Diese wirken zyklisch verstärkend aufeinander, das heißt Nigeria befindet sich im chronischen Prozess der Ent-Demokratisierung. Um einen Prozess der Demokratisierung zu beginnen, müsste das Ordnungsmodell des Neopatrimonialismus ad acta gelegt werden. Dafür bräuhete es jedoch die Reformen einer mutigen Staatsleitung, ähnlich wie in Ghana, die auf eigene Profite freiwillig verzichten würde. Tritt dies nicht ein, sind die Chancen auf Demokratie in Nigeria äußerst gering einzuschätzen.

Inwiefern können diese Resultate nun verallgemeinert werden? Der These des „Gradualismus“ von Carothers ist teilweise zuzustimmen, mit Ausnahme jener Institutionen, die für die Sicherung des staatlichen Gewaltmonopols verantwortlich sind, Polizei und Militär. Diese müssen entwickelt sein, das Gewaltmonopol muss beim Staat liegen, sonst werden Anstrengungen der Demokratisierung untergraben. Denn nur so kann das für die Demokratie unabdingbare Prinzip der Gleichheit Geltung finden. Untergräbt nämlich Gewalt die Legitimation des Staates und herrscht eine Situation der Unsicherheit, in der für die Demokratie kein so essentielles Vertrauen entstehen kann, ist auch die Demokratisierung vergebens, weil sie nicht gelebt werden kann. So glauben in Nigeria 74%, dass Wettbewerb zwischen PolitikerInnen immer oder oft zu gewalttätigen Konflikten führt (zum Vergleich in Ghana nur 32%) (Afrobarometer 2008 / 2009c: Question 45a). Auch wäre es von Vorteil, wenn die Basis für Rechtsstaatlichkeit gelegt wäre, bevor es zu einer Transition zur Demokratie kommt. Dies bedeutet vor allem, dass ein gewisser Respekt vor dieser Institution vorhanden sein muss. Ein Rechtsstaat nach dem Prinzip der Menschenrechte kann freilich erst unter einer Demokratie institutionalisiert werden. Beide Institutionen, Rechtsstaat und Sicherheit, führen dazu, dass gegenseitiges Vertrauen steigt, unabhängig von religiösen oder ethnischen Gruppierungen. In einer Situation der relativen Ordnung und Sicherheit geben 53% der GhanaerInnen an, ihren Landsleuten, auch wenn sie sich nicht persönlich kennen, zu

vertrauen. In Nigeria hingegen vertrauen, in einer Situation der absoluten Unsicherheit 69% ihren Landsleuten nicht und 20% gaben sogar an, dass sie auch jenen, die sie persönlich kennen, überhaupt nicht vertrauen. (Afrobarometer 2008 / 2009c: Question 84b/c). „Perhaps nothing symbolizes the disappointment of democracy more than an all-consuming popular perception that violent crime is rampant and out of control. The intense sense of insecurity that pervades Nigeria builds on and exacerbates larger anxieties about economic deprivation, political uncertainty, and the justices associated with pervasive corruption” (Smith 2007:167).

Ein Gradualismus ist hingegen sicherlich für die weitere Entwicklung der Institutionen der Rechtstaatlichkeit im Sinn der bürgerlichen Menschenrechte sowie der Bürokratie und der Finanzen möglich und auch wünschenswert, denn diese müssen zum Zeitpunkt der Transition nicht ausgereift sein, sollten aber selbstverständlich in grundlegenden Strukturen bereits verankert sein. Deren Entwicklung ist jedoch für eine weitere Demokratisierung zwingend von Nöten. Vieles spricht aber dafür, dass in diesen Fällen Entwicklung von Prozess und Struktur gleichzeitig geschehen kann und diese sich gegenseitig positiv beeinflussen. Inwiefern der Prozess der Demokratisierung die Entwicklung staatlicher Institutionen positiv beeinflusst, konnte in dieser Arbeit nicht näher erläutert werden. Antworten hierauf lassen sich jedoch in der gesamten Debatte um „good governance“ finden. Umgekehrt ist zu sagen, dass alle drei Institutionen eine wichtige Rolle im Demokratisierungsprozess haben, denn ohne sie könnten Vertrauensnetzwerke nicht an die öffentliche Politik gekoppelt werden, Ungleichheiten nicht abgebaut werden und autonome Machtzentren nicht mit verhindert werden.

Auch die Rolle der Staatsleitung, als Teil des Prozesses in der Demokratie ist essentiell, denn grundsätzlich müssen diese staatlichen Institutionen auf einem fruchtbaren Nährboden gründen. Dieser beinhaltet Respekt für Institutionen seitens der Staatsleitung. Sein Gegenteil ist der Neopatrimonialismus, der für staatliche Institutionen ein langsam aber beständig wirkendes Gift ist, und somit Demokratisierung verhindert.

6 Conclusio

Durch den paarweise systematischen Vergleich der sehr ähnlichen und doch so unterschiedlichen Fallbeispiele Ghana und Nigeria, konnte gezeigt werden, dass Staatlichkeit eine notwendige Voraussetzung für Demokratie und Demokratisierung ist. Durch den historischen Aufriss wurde es möglich, die Feststellung zu machen, dass sich die Entwicklung der beiden Länder zu einem Zeitpunkt voneinander entfernte, als eines der Fallbeispiele seine staatlichen Institutionen reformierte, während das andere bis heute den Staatsverfall entlang schlittert. Eine geglückte Transition zur Demokratie ist jedoch abhängig von dem Funktionieren staatlicher Institutionen, und so schaffte Ghana die erfolgreiche Konsolidierung der Demokratie, während Nigeria im Neopatrimonialismus verhaften blieb. Besonders die Institutionen des staatlichen Gewaltmonopols sowie der Respekt für den Rechtsstaat stellten sich als besonders wichtig für die Prozesse der Demokratisierung heraus. Vor der Einführung der Demokratie sollten das Gewaltmonopol sowie ein fruchtbarer Boden für den Respekt gegenüber den Institutionen des Rechtsstaates, vorhanden sein. In diesen beiden Fällen ist den Ansätzen der „Sequentialisten“ zuzustimmen: erst die Entwicklung dieser Institutionen, dann die Transition zur Demokratie. Die weitere Entwicklung der Rechtstaatlichkeit im Sinne der Menschenrechte sowie der Institutionen Bürokratie und Finanzen kann gleichzeitig mit der Demokratisierung erfolgen. In diesen Fällen ist dem Ansatz des „Gradualismus“ zuzustimmen. In jedem Fall sind *alle* Institutionen des modernen Staates von Nöten, um die Prozesse der Demokratisierung voranzutreiben.

Staatlichkeit ist eine notwendige Bedingung von Demokratie, jedoch keine hinreichende. Es bedarf eines komplexeren Sets an Institutionen, wie z.B. Zivilgesellschaft, ein solides Parteiensystem, civic culture etc. Diese, und zahlreiche andere unabhängig Variablen konnten im Rahmen dieser Arbeit leider nicht untersucht werden. Jedoch wurde dies bereits an anderer Stelle getan. Staatlichkeit hingegen wurde als unabhängige Variable lange vernachlässigt. Diese Arbeit konnte belegen, dass es *ohne* Staatlichkeit keine nachhaltige Demokratisierung geben kann, denn „die prekäre Staatlichkeit erweist sich damit zwar nicht als Hindernis für einen demokratischen Regimewechsel, aber als strukturelles Problem für die Konsolidierung demokratischer Verhältnisse“ (Erdmann 2003:290).

Wird Demokratie bei gleichzeitig schwacher Staatlichkeit eingeführt, so ist das Ergebnis ein hoher Grad an politischer Gewalt, wie das Beispiel Nigeria zeigt. In Staaten, die den

Neopatrimonialismus nicht abgelegt haben, „*big-man democracy* is emerging, in which the formal trappings of democracy coexist with neopatrimonial practice“ (Bratton/ van der Walle 1997:233). Zwar werden Wahlen abgehalten, diese dienen jedoch lediglich als Deckmantel für die Weiterführung des neopatrimonialen Systems. Die bloße Einführung von Wahlen kann in diesen Fällen niemals zu einer wirklichen Demokratie führen, denn „mechanisms of accountability and transparency will continue to be thwarted, while widespread clientelism, corruption, and patronage will undermine citizens‘ confidence in democratic institutions, leading to instability and the possibility of a return to more overt forms of authoritarian rule“ (ebd. 1997:236).

Im Falle Nigerias ist eine Hoffnung auf Demokratie, bevor der Neopatrimonialismus beendet wird, unwahrscheinlich. Denn dieser zerstört staatliche Institutionen, ohne deren Funktionieren wiederum keine Demokratisierung stattfinden kann. Allerdings haben sich Patronage und Klientelismus mittlerweile so sehr institutionalisiert, dass die Bevölkerung am Fortbestehen dieses Systems beteiligt ist. Denn von Personen im Kinship-System, die Zugang zu staatlichen Ressourcen haben oder anderweitig Einfluss üben können, wird erwartet, dass diese „Pfründe“ mit der restlichen Familie geteilt werden. So wird das System der Korruption zwar kritisiert, gleichzeitig aber ständig reproduziert. Von Nöten wäre ein echter Schnitt wie dies in den 80er Jahre im Kampf gegen die *kalabule* in Ghana passiert ist: eine Ächtung sämtlicher korrupter Praxen in der Bevölkerung selbst. Erst wenn innerhalb der Bevölkerung selbst alle Facetten der Korruption als amoralisch gelten, könnte sie von ihren PolitikerInnen ein Ende der Korruption fordern.

Auch Ghana hat noch einen langen Weg zu gehen, hat jedoch das notwendige Fundament gelegt. „At any rate, the shortcomings and limitations only underscore an important verity: no democracy is perfect. Democracy is never complete and needs to be improved and deepened even in the most mature contexts“ (Gyimah-Boadi 2004:13). Ghana befindet sich auf einem vielversprechenden Weg, muss diesen aber auch weitergehen. Die Reform der Verfassung, und somit eine Dezentralisierung der Macht durch eine Schwächung der Exekutive zu Gunsten der Legislative wäre ein sehr wichtiger Schritt auf diesem Weg. Darüber hinaus muss sich der ghanaische Staat effiziente Ansätze überlegen, mit welchen die großen Ungleichheiten im Land überwunden werden können. Ebenfalls wegweisend in Bezug auf die Behandlung dieser Ungleichheiten werden die Wahlen Ende 2012 sein. Sollten Wählerstimmen wirklich vermehrt entlang ethnischer Trennlinien mobilisiert werden, so wäre dies absolut ein Schritt in die falsche Richtung.

Die beiden Fallbeispiele zeigen auch die Vielseitigkeit Afrikas und welche enormen Entwicklungen sie gemacht haben – in die eine oder andere Richtung:

„Die Vorstellung von einem ‚ewigen‘ Afrika ist aber heute so falsch wie eh und je und könnte nicht irreführender sein. *Tatsächlich* sind Afrika und im Besonderen Schwarzafrika heute Orte *unvergleichlichen Wandels*. Es gibt keinen Lebensbereich in Afrika, der im vergangenen Jahrhundert nicht große, oft grundlegende Veränderung erfahren hat. Das ‚dunkle Afrika‘ welches das ‚Katastrophenszenarium‘ darstellt, ist Teil dieses ‚jungen Afrikas‘ und zu dem *unvergleichlichem Wandel* gehört die Entwicklung der politischen Herrschaft in Afrika“ (von Trotha 2000:254).

Auch die Demokratisierungsversuche sind Ausdruck dieses Wandels sowie Ausdruck der Entwicklung politischer Herrschaft. Nicht zuletzt werden diese auch seitens westlicher Geberländer gefördert und gefordert. Dabei wird oftmals nicht verstanden, dass „Demokratie als Demokratisierung auch als *politischer Prozess des sozialen Wandels* zu begreifen ist, der von politischen Akteuren (...) gefördert oder blockiert werden kann“ (Tetzlaff 2004:154). Es besteht die Gefahr, dass Demokratie implementiert wird, ohne jedoch gesellschaftliche oder staatliche Strukturen zu verändern. Dies sind dann jedoch nur Scheindemokratien, denn dies bedeutet, dass die Elite einen wirklichen Demokratisierungsprozess behindert und ihre Machtstrukturen unter dem demokratischen Deckmantel aufrecht erhält. Dies wiederum steht im engen Zusammenhang mit dem Schlagwort „good governance“, denn die „gute Regierungsführung“ kann letztlich nur von der Regierung und den Eliten eines Landes geleistet werden. Weigern sich diese, so blockieren sie eine Demokratisierung.

Die dritte Welle der Demokratisierung hat, entgegen der evolutionären Logik, nicht überall zu einer liberalen Demokratie geführt. Aber „each new wave of democratization has embraced a greater number of states and exhibited a wider geographical scope, than its predecessor. (...) Even when the result is failure, a seed of democratic experience is sown“ (Hadenius 2001:71). Keinesfalls sollte dieser demokratische Keimling aber mit Demokratie verwechselt, oder diese gar gleichgesetzt werden. Die bloße Abhaltung von Wahlen bedeutet nicht, dass es sich um ein demokratisches System handelt.

„(...) nomina numina, heißt es, Namen sind Götter“ (Satori 1992:12). Für viele ist die Demokratie die Göttin der menschlichen Zivilisation, deren Erreichen dem Ende aller Geschichte gleicht. Doch Demokratie ist nicht nur ein bloßes Wort. Sie ist ein Komplex unterschiedlicher Institutionen, die in einem komplizierten Verhältnis zueinander stehen. Die Institutionen des Staates sind Teil dieses Institutionengebildes, Rechtstaatlichkeit und

Gewaltmonopol sogar tragende Säulen. Will man der Demokratie Rechnung tragen und darauf achten, dass sie „nicht nur zur bloßen Wortfalle gemacht wird“ (ebd. 1992:12), so sollte man diese Institutionen nicht einfach als gegeben hinnehmen.

Literaturverzeichnis

AfriMAP (2007): Ghana Justice Sector and Rule of Law. Open Society Initiative for West Africa, Dakar.

http://www.afri-map.org/english/images/report/AfriMAP_Ghana_Justice.pdf [03.11.2011]

Afrobarometer (2008): Round 4 Afrobarometer Survey in Nigeria, Summary of Results.

http://next.pls.msu.edu/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=22&Itemid=49 [27.10.2011]

Afrobarometer (2009a): Round 4 Afrobarometer Survey in Ghana, Summary of Results. CDD Ghana, Accra.

http://next.pls.msu.edu/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=11&Itemid=16 [27.10.2011]

Afrobarometer (2009b): Popular Attitudes towards Democracy in Nigeria: A Summary of Afrobarometer Indicators, 2000-2008.

http://www.afrobarometer.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=22&Itemid=49 [19.11.2011]

Agbaje, Adigun (2004): Nigeria: Prospects for the Fourth Republic. In: Gyimah-Boadie, Emmanuel [Hrsg.]: Democratic Reform in Africa. Lynne Rienner Publishers, London. S. 201-233.

Aké, Claude (1996): Democracy and Development in Africa. The Brookings Institution, Washington D.C.

Ametewee, Victor K. (2007): Ethnicity and Ethnic Relations in Ghana. In: Tonah, Steve [Hrsg.]: Ethnicity, Conflicts and Consensus in Ghana. Woeli Publishing Service, Accra. S. 25-41.

Ansah-Koi, Kumi (2007): The security agencies and national security in a decade of liberalism. In: Bofao-Arthur, Kwame [Hrsg.]: Ghana. One Decade of a Liberal State. Zed Books, London. S. 188-204.

Arthur, Peter (2009): Ethnicity and Electoral Politics in Ghana's Fourth Republic. In: Africa Today, Vol. 56, No. 20, S. 45-73.

Bach, Daniel C. (2006): Inching towards a country without a state: prebendalism, violence and state betrayal in Nigeria. In: Clapham, Christopher/ Herbst, Jeffrey/ Mills, Greg [Hrsg.]: Big African States. Wits University Press, Johannesburg. S. 63-96.

Beetham, David (1991): The Legitimation of Power. Macmillan Education Ltd., London.

Behnke, Joachim / Baur, Nina / Behnke, Nathalie (2006): Empirische Methoden der Politikwissenschaft. Verlag Ferdinand Schöningh, Paderborn.

Berg-Schlosser, Dirk/ Müller-Rommel, Ferdinand (2006): Entwicklung und Stellenwert der vergleichenden Politikwissenschaft. In: diesb. [Hrsg.]: Vergleichende Politikwissenschaft. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. S. 13-28.

- Bergstresser, Heinrich (2010): Nigeria. Macht und Ohnmacht am Golf von Guinea. Brandes&Apsel, Frankfurt a. M.
- Boahen, Adu (2004a): Ghana before the Coming of the Europeans. In: Falola, Toyin [Hrsg.]: Africa in the Twentieth Century: The Adu Boahen Reader. AfricaWorld Press, Asmara. S. 315-327.
- Boahen, Adu (2004b): The Legacies of Colonialism and Nation-Building. In: Falola, Toyin [Hrsg.]: Africa in the Twentieth Century: The Adu Boahen Reader. AfricaWorld Press, Asmara. S. 331-339.
- Bogner, Alexander/ Menz, Wolfgang (2005): Das theoriegenerierende Experteninterview: Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktionen. In: Bogner, Alexander/ Littig, Beate/ Menz, Wolfgang [Hrsg.]: Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. S. 71-93.
- Bratton, Michael (2004): State Building and Democratization in Sub-Saharan Africa: Forwards, Backwards, or Together? Afro Barometer Working Papers, No. 43.
- Bratton, Michael/ Van de Walle, Nicolas (1997): Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective. Cambridge University Press, Cambridge/New York.
- Brukum, N.J.K. (2007): Chieftaincy and Ethnic Conflict in the Northern Region of Ghana 1980-2002. In: Tonah, Steve [Hrsg.]: Ethnicity, Conflicts and Consensus in Ghana. Woeli Publishing Services, Accra.
- Brunner, Markus (2002): The Unfinished State. Demokratie und Ethnizität in Nigeria. Institut für Afrika-Kunde, Hamburg.
- Carothers, Thomas (2002): The End of the Transition Paradigm. In: Journal of Democracy, Vol. 13, No.1. S. 5-21.
- Carothers, Thomas (2009): Democracy Assistance: Political vs. Developmental? In: Journal of Democracy. Vol. 20, No. 1. S.5-19.
- Carothers, Thomas (2010): The “Sequencing” Fallacy. In: Diamond, Larry/ Plattner, Marc F./ Costopoulos, Philip J. [Hrsg.]: Debates on Democratization. The Johns Hopkins University Press, Baltimore. S. 129-144.
- Chazan, Naomi (1982): Ethnicity and Politics in Ghana. In: Political Science Quarterly, Vol. 97, No. 3. S. 461-485.
- Chazan, Naomi (1988): Ghana: Problems of Governance and the Emergence of Civil Society. In: Diamond, Larry/ Linz, Juan J./ Lipset, Seymour Martin [Hrsg.]: Democracy in Developing Countries: Africa. Lynn Rienner Publishers, Boulder Colorado. S. 93-139.
- CIA (2011): World Fact Book.
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> [10.12.2011]

- Collier, David/Levitsky, Steven (1997): Democracy with adjectives. In: World Politics, Vol. 49, No.3. S.430-451.
- Dahl, Robert A. (1989): Democracy and its Critics. Yale University Press, New Haven & London.
- Dahl, Robert A. (1998): On Democracy. Yale University Press, New Haven/London.
- Diamond, Larry (1988a): Introduction: Roots of Failure, Seeds of Hope. In: Diamond, Larry/Linz, Juan/Lipset, Seymour Martin [Hrsg.]: Democracy in Developing Countries: Africa. Lynne Rienner Publishers, Boulder Colorado. S. 1-32.
- Diamond, Larry (1988b): Nigeria: Pluralism, Statism, and the Struggle for Democracy. In: Diamond, Larry/ Linz, Juan J./ Lipset, Seymour Martin [Hrsg.]: Democracy in Developing Countries: Africa. Lynne Rienner Publishers, Boulder Colorado. S. 33-91.
- Diamond, Larry (2004): Promoting Real Reform in Africa. In: Gyimah-Boadi, Emanuel [Hrsg.]: Democratic Reform in Africa. Lynne Rienner Publishers, London. S. 263-328).
- Dickovick, Tyler J. (2008): Legacies of Leftism: ideology, ethnicity and democracy in Benin, Ghana and Mali. In: Third World Quarterly, Vol. 29, No. 6. S. 1119-1137.
- Eberlein, Ruben (2006): On the road to state's perdition? Authority and sovereignty in the Niger Delta, Nigeria. In: Journal of Modern African Studies, Vol. 44, No. 4. S. 574-596.
- Economist Intelligence Unit (2010): Democracy Index 2010.
http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf [24.10.2011]
- Ehwarime, William (2011): The Military Factor in Nigeria's Democratic Stability, 1999-2009. In: Armed Forces & Society, Vo. 37, No. 3, S. 494-511.
- Erdmann, Gero (2003): Apokalyptische Trias: Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall – strukturelle Probleme der Demokratie in Afrika. In: Bendel, Petra/ Croissant, Aurel/ Rüb, Friedbert [Hrsg.]: Demokratie und Staatlichkeit, Systemwechsel zwischen Staatlichkeit und Staatskollaps. Leske + Budrich, Opladen. S. 267-292.
- Failed State Index (2011): Ranking 2011.
http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/17/2011_failed_states_index_interactive_map_and_rankings [08.12.2011]
- Falola, Toyin (1998): Violence in Nigeria. The Crisis of Religious Politics and Secular Ideologies. University of Rochester Press, Rochester.
- Falola, Toyin/ Heaton, Matthew M. (2008): A History of Nigeria. Cambridge University Press, Cambridge.
- Fukuyama, Francis (1992): Das Ende der Geschichte. Kindler Verlag, München.
- Freedom House Index (2011): Freedom in the World.
<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=439> [08.12.2011]

- Gocking, Roger S. (2005): *The History of Ghana*. Greenwood Press, London.
- Grau, Ingeborg (2006): Scramble for Africa, koloniale Machtergreifung und Wandel gesellschaftlicher Rollen im Kolonialismus. In: Englert, Birgit/ Grau, Ingeborg/ Komlosy, Andrea [Hrsg.]: *Nord-Süd-Beziehungen. Kolonialismus und Ansätze zu ihrer Überwindung*. Mandelbaum Verlag, Wien. S. 75-97.
- Gyimah-Boadi, Emmanuel (2001): A Peaceful Turnover in Ghana. In: *Journal of Democracy*, Vol. 12, No. 2, S. 103-117.
- Gyimah-Boadi, Emmanuel (2004): Africa: The Quality of Political Reform. In: ders. [Hrsg.]: *Democratic Reform in Africa*. Lynne Rienner Publishers, London. S. 5-27.
- Gyimah-Boadi, Emmanuel (2009): Another Step Forward For Ghana. In: *Journal of Democracy*, Vol. 20, No. 2, S. 138-152.
- Gyimah-Boadi, Emmanuel (2010): Towards a Constitution for a Democratic and Well-Governed Ghana. *Constitutional Review Series No. 1*. CDD Ghana, Accra.
- Hadenius, Axel (2001): *Institutions and Democratic Citizenship*. Oxford University Press, New York.
- Harnischfeger, Johannes (2006): *Demokratisierung und Islamisches Recht. Der Scharia-Konflikt in Nigeria*. Campus Verlag, Frankfurt a.M. /New York.
- Hartmann, Christof (1999): *Externe Faktoren im Demokratisierungsprozeß. Eine vergleichende Untersuchung afrikanischer Länder*. Leske+Budrich, Opladen.
- Haruna, Pater Fuseini (2003): Reforming Ghana's Public Service: Issues and Experiences in Comparative Perspective. In: *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 3. S. 343-354.
- Hay, Collin/ Lister, Michael (2006): Introduction: Theories of the State. In: Hay, Collin/ Lister, Michael/ Marsh, David [Hrsg.]: *The State: Theories and Issues*. Palgrave Macmillan, Hampshire, New York. S. 1-20.
- Hills, Alice (2008): The dialectic of police reform in Nigeria. In: *Journal of Modern African Studies*, Vol. 46, No. 2. S. 215-234.
- Hobbes, Thomas (2005): *Leviathan*. Reclam, Stuttgart.
- Holsti, Kalevi J. (1996): *The State, War and the State of War*. Cambridge.
- Hutchful, Eboe (1997): Military Policy and Reform in Ghana. In: *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 35, No.2. S. 251-278.
- Hutchful, Eboe (2007): *Democratic Governance of Security. Facing up to Ghana's Fragility*. Institute of Democratic Governance, Accra.
- INEC (2011): Liste der politischen Parteien in Nigeria.
<http://www.inecnigeria.org/political-parties/> [19.11.2011]

- Institute for Democratic Governance (2010): Ghana's Traditional Authorities in Governance and Development. Institute for Democratic Governance, Accra.
- International Crisis Group (2011): Lessons from Nigeria's 2011 Elections. Africa Policy Briefing No. 81.
<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/west-africa/nigeria/B81%20-%20Lessons%20from%20Nigeras%202011%20Elections.pdf> [07.11.2011]
- International Crisis Group (2010): Northern Nigeria: Background to Conflict. Africa Report No. 168.
<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/west-africa/nigeria/168%20Northern%20Nigeria%20-%20Background%20to%20Conflict.pdf> [07.11.2011]
- Ikpe, Ukana B. (2009): The patrimonial state and inter-ethnic conflicts in Nigeria. In: Ethnic and Racial Studies, Vol. 32, No.4. S. 679-697.
- Jackson, Robert H./Rosberg, Carl G. (1986): Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical Statehood. In: Kohli, Atul [Hrsg.]: The State and Development in the Third World. Princeton University Press, Princeton. S. 259-282.
- Jockers, Heinz/ Kohnert, Dirk/ Nugent, Paul (2010): The successful Ghana election of 2008: a convenient myth? In: Journal of Modern African Studies, Vol. 48, No.1, S. 95-115.
- Johnson, Chalmers (1982): MITI and the Japanese Miracle. Stanford University Press, Stanford.
- Kraxberger, Brennan (2004): The Geography of Regime Survival: Abacha's Nigeria. In: African Affairs, Vol. 103, No. 412. S. 413-430.
- Leftwich, Adrian (1995): Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State. In: The Journal of Development Studies, Vol. 31, No. 3. S. 400-427.
- Linz, Juan J./Stepan, Alfred (1996): Problems of Democratic Transition and Consolidation. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- McFerson, Hazel (2010): Developments in African Governance since the Cold War: Beyond Cassandra and Pollyanna. In: African Studies Review, Vol. 53, No. 2. S. 49-76.
- Meagher, Kate (2009): Trading on Faith: Religious Movements and Informal Economic Governance in Nigeria. In: Journal of Modern African Studies, Vol.47., No. 3, S. 397-423.
- Merkel, Wolfgang (2007): Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Osteuropa. In: Politische Vierteljahresschrift Vol. 48, No. 3. S. 413-433.
- Müller, Hans-Peter (2007): Max Weber. Eine Einführung in sein Werk. Böhlau/UTB, Köln.

Mustapha, Abdul Raufu (2009): Nigeria since 1999: A Revolving Door Syndrome or the Consolidation of Democracy? In: ders. / Whitefield, Lindsay [Hrsg.]: Turning Points in African Democracy. Bodyell & Brewer, Rochester. S. 71 – 93.

Mustapha, Abdul Raufu / Whitefield, Lindsay (2009): African Democratisation – The Journey So Far. In: diesb. [Hrsg.]: Turning Points in African Democracy. Bodyell & Brewer, Rochester. S. 1-12.

Njoku, Raphael Chijoke (2001): Deconstructing Abacha: Demilitarization and Democratic Consolidation in Nigeria after the Abacha Era. In: Government and Opposition, Vol. 35, No.1. S. 71-96.

Ninsin, Kwame A. (2007): Ghana at 50 – Tribe or Nation? Institute for Democratic Governance, Accra.

Nöst, Barbara (2006): Entwicklungszusammenarbeit mit oder gegen den Staat – Partnerschaften mit leistungsschwachen und fragilen Staaten. In: De Abreu Fiahlo Gomes, Bea/ Maral-Hanak, Irmi/ Schicho, Walter [Hrsg.]: Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen. Mandelbaum Verlag, Wien. S. 89-102.

Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (2004, 2.Auflage): Lexikon der Politikwissenschaft. Verlag C.H. Beck, München.

Nugent, Paul (1995): Big Men, Small Boys and Politics in Ghana. Pinter Publishing, London & New York.

Nuscheler, Franz (2005): Entwicklungspolitik. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

Owusu, George (2009): Internal Boundaries and District Administration: A Challenge to Decentralization and District Development in Ghana. In: Geografiska Annaler: Series B, Human Geography Vol. 91, No.1. S. 57-71.

Plattner, Marc (1998): Liberalism and Democracy. Can't have one without the other. In: Foreign Affairs, March/April. S. 171-180.

Quartey, Alex Glover (2007): The Ghana Civil Service. Engine for Development or Impediment? Woeli Publishing Services, Accra.

Quashigah, Kofi (2007): Trends in the promotion and protection of human rights under the 1992 Constitution. In: Boafo-Arthur, Kwame [Hrsg.]: Ghana: One Decade of a Liberal State. Zed Books, London, S. 21-48.

Rose, Richard/ Shin, Doh Chull (2001): Democratization Backwards: The Problems of Third Wave Democracies. In: British Journal of Political Science, Vol. 31, No. 2. S. 331-354.

Sandbrook, Richard/ Oelbaum, Jay (1997): Reforming Dysfunctional Institutions through Democratisation? Reflections on Ghana. In: The Journal of Modern African Studies, Vol. 35, No.4. S. 603-646.

Sartori, Giovanni (1992): Demokratietheorie. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.

- Schedler, Andreas (2010): What is Democratic Consolidation? In: Diamond, Larry/Plattner, Marc F./ Costopoulos, Philip J. [Hrsg.]: Debates on Democratization. The Johns Hopkins University Press, Baltimore. S. 59-74.
- Schmid, Ulrike (2001): Legal Pluralism as a Source of Conflict in Multi-Ethnic Societies. The Case of Ghana. In: Journal of Legal Pluralism, No. 46. S. 1-48.
- Schmidt, Vivien (2006): Institutionalism. In: Hay, Collin/ Lister, Michael/ Marsh, David [Hrsg.]: The State. Theories and Issues. Palgrave Macmillan, Hampshire, New York. S. 98-117.
- Schmitter, Philippe C./ Karl, Terry Lynn (2009): What Democracy is And is not. In: Diamond, Larry/ Plattner, Marc F. [Hrsg.]: Democracy – a Reader. The Johns Hopkins University Press, Baltimore. S. 3-16.
- Schneckener, Ulrich (2003): Staatszerfall als globale Bedrohung. Fragile Staaten und transnationaler Terrorismus. In: Internationale Politik. Staatszerfall und Nationbuilding, Nov. 2003, No.11. S. 11-19.
- Schumpeter, Joseph A. (1992, 7. Auflage): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Tübingen.
- Sen, Amartya (2005, 3. Auflage): Ökonomie für den Menschen. DTV München.
- Smith, Daniel Jordan (2007): A Culture of Corruption. Princeton University Press, Princeton.
- Sonderegger, Arno (2006): Sklaverei und Sklavenhandel. Zum Beziehungswandel zwischen Europa und Afrika im 18. Und 19. Jahrhundert. In: Englert, Birgit/ Grau, Ingeborg/ Komlosy, Andrea [Hrsg.]: Nord-Süd-Beziehungen. Kolonialismen und Ansätze zu ihrer Überwindung. Mandelbaum Verlag, Wien. S.29-50.
- Suberu, Rotimi T. (2007): Nigeria's Muddled Elections. In: Journal of Democracy, Vol. 18, No. 4, S. 95-110.
- Tetzlaff, Rainer (2004): Stufen und Etappen politischer Herrschaft 1960-2002. In: Ferdowsi, Mir A. [Hrsg.]: Afrika – ein verlorener Kontinent? Wilhelm Fink Verlag, München. S. 33-71.
- Tilly, Charles (1990): Coercion, Capital, and the European States, AD 990-1990. Basil Blackwell, Cambridge.
- Tilly, Charles (2007): Democracy. Cambridge University Press, New York.
- Tocqueville, Alexis de (2006): Über die Demokratie in Amerika. Reclam, Stuttgart.
- Transparency International (2010): Corruption Perception Index 2010 Results. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results [25.10.2011]

Von Trotha, Trutz (1999): Über den Erfolg und die Brüchigkeit der Utopie staatlicher Herrschaft. Herrschaftssoziologische Beobachtungen über den kolonialen und nachkolonialen Staat in Westafrika. In: Reinhard, Wolfgang [Hrsg.]: Verstaatlichung der Welt? Europäische Staatsmodelle und außereuropäische Machtprozesse. Oldenbourg, München. S. 223-251.

Von Trotha, Trutz (2000): Die Zukunft liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, von der Vorherrschaft der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit. In: Leviathan, No. 28. S. 253-279.

UNDP (1991): Human Development Report: Financing Human Development. http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1991_en_indicators1.pdf [08.12.2011]

UNDP (2002): Human Development Report: Deepening democracy in a fragmented world. Oxford University Press, New York.

UNDP (2007): Human Development Country Report Ghana: Towards a more inclusive society. <http://www.undp-gha.org/docs/Human%20Development%20Report.pdf> [05.12.2011]

UNDP (2010): Millenium Deveopment Goals Ghana Report 2008. <http://www.undp-gha.org/docs/GhanaGhanaMDGReport-2010.pdf> [05.12.2011]

UNDP (2011): Human Development Report: Sustainability and Equity. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/download/> [08.12.2011]

Weber, Max (1972, 5. Auflage): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundrisse der verstehenden Soziologie. J.C.B. Mohr, Tübingen.

Weltbank (1994): The East Asian Miracle. A World Bank Policy Research Paper, Oxford University Press.

Weltbank (2011a): Data by Country and Indicators, Ghana. <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.2DAY/countries/GH?display=graph> [31.10.2011]

Weltbank (2011b): Data by Country and Indicators, Nigeria. <http://data.worldbank.org/indicator/GC.DOD.TOTL.GD.ZS/countries/NG?display=graph> [31.10.2011]

Wimmer, Hannes (2000): Die Modernisierung politischer Systeme. Böhlau, Wien.

Wimmer, Hannes (2002): Demokratie als Resultat politischer Evolution. In: Hellmann, Kai-Uwe/ Schmalz-Bruns, Rainer [Hrsg.]: Theorie der Politik: Niklas Luhmanns politische Soziologie. Suhrkamp, Frankfurt a. M.. S. 223-260.

Zakaria, Fareed (1997): The Rise of Illiberal Democracy. In: Foreign Affairs, November/Dezember. S. 22-43.

Anhang

Interview 1

Protokoll des Interviews mit einem anonymisierten höheren Diplomaten der Deutschen Botschaft in Accra, Ghana.

In weiterer Folge:

A: anonymisierter Interviewpartner

I: Interviewerin, Johanna Diecker

1 I: Der deutsche Botschafter, spricht in einem Grußwort auf seiner Homepage davon, dass mit den
2 Wahlen 2008 der demokratische Grad Ghanas eindrucksvoll unter Beweis gestellt wurde. Warum
3 ist Ghana, im Gegensatz zu vielen anderen Afrikanischen Ländern, der Weg in die Demokratie
4 besser gelungen?

5 A: Der Interviewpartner macht drei Gründe für die geglückte Demokratie aus: 1.) Sei man
6 aufgrund der schlimmen Erfahrungen der Vergangenheit, vor allem in den 80er und 70er Jahren,
7 wo man sogar zum Einkaufen nach Abidjan habe fahren müssen, in Ghana geprägt. Keiner wolle
8 diese wiederholen. Die Rolle von Jerry Rawlings werde in Ghana zwar zwiespältig gesehen,
9 jedoch habe er die ersten Schritte der Demokratisierung und vor allem der staatlichen
10 Konsolidierung eingeführt und bei der Transformation darauf geachtet, dass alte Konflikte nicht
11 wieder aufbrechen. So seien 20 Jahre saubere Wahlen auch ein Resultat der Erinnerung früherer
12 Zeiten. 2.) Habe man in Ghana ein starkes Gefühl für Form, was nach Luhmanns Legitimation
13 durch Verfahren sehr wichtig sei. Der Ablauf von Veranstaltungen, das zeremonielle Protokoll
14 und die Einhaltung von Verfahren an sich, seien in Ghana sehr wichtig, was natürlich auch
15 Auswirkungen auf das gesellschaftliche Leben und somit eine geglückte Demokratisierung habe.
16 Und 3.) sei die geglückte Demokratisierung auch mit einem stetigen Wirtschaftswachstum
17 verbunden, ein solch konstantes Wirtschaftswachstum wie in Ghana fände man sonst nur in
18 Ölstaaten. Zwar habe Ghana dafür durchaus schmerzhaftes Strukturanpassungsprogramme
19 durchlaufen müssen, jedoch sei es nun einmal so, dass man, wenn man über seine Verhältnisse
20 lebe irgendwann die Rechnung für seine Verschwendung bezahlen müsse.

21 I: Denken sie, dass man beim Fall Ghana von einer konsolidierten Demokratie sprechen kann, in
22 dem Sinne, dass eine Regression in ein autoritäres Regime kaum mehr vorstellbar ist?

23 A: Wie unwahrscheinlich das genau sei, könne niemand ohne prophetische Gabe sagen. Jedoch
24 sitze in der deutschen Botschaft bei der nächsten Wahl niemand auf gepackten Koffern, man gehe
25 von einem friedlichen Machtwechsel aus. Und das Militär interveniere nicht mehr wie einst, er
26 kenne keinen General der noch Ambitionen hätte in die öffentliche Politik zu intervenieren.

27 I: Laut Gyimah-Boadi ist Ghana noch immer von einem Neopatrimonialismus geprägt, aufgrund
28 der starken Exekutive und der weitreichenden Rechte des Präsidenten Ämter zu besetzen. Schadet
29 dies der Demokratie?

30 A: Er möchte diesen Begriff nicht verwenden, und weist darauf hin, dass er grundsätzlich
31 Begrifflichkeiten die mit Neo- starten für bedenklich hält. Andererseits sieht er durchaus die
32 Problematik, dass noch autoritäre Strukturen in Ghana vorhanden seien, vor allem die
33 traditionellen Abhängigkeiten von den Chiefs in ländlichen Gebieten seien nicht zu unterschätzen.
34 Wenn zum Beispiel ein Chief einen Kandidaten für nicht gut hält, so würde dieser auch nicht
35 gewählt werden. Daher kommt er zu dem Schluss, dass es durchaus ein Nebeneinander von zwei
36 Prägesystemen gäbe: einerseits gäbe es die Parteien bei denen jedoch eher die regionale Herkunft
37 als die Programmatik eine Rolle spiele. Bei diesen relativ jungen Großparteien handle es sich um
38 Agglomerationen. Auf der andren Seite stünde die autoritäre Struktur durch den Präsidenten.
39 Prägend sei für Ghana diese autoritären Strukturen versus die traditionellen Chieftancy-Strukturen.

40 Der Präsident aber beherrsche den Staatsapparat, vor allem die Bürokratie, der Apparat selbst sei
41 aber schwach denn seine Durchgriffstiefe in die Gesellschaft sei beschränkt da er nicht jedes Dorf
42 erreiche. So sei die bürokratische Umsetzung politischer Entscheidungen schwach weil der
43 Beamte den Politiker nicht darauf hinweise wo es Verbesserungsbedarf gäbe, sondern lieber gar
44 nichts mache und die Weisung unvollständig umsetze. So habe der Präsident zwar sehr weite
45 Macht, es fehle ihm aber an den langen Armen und vielen kleinen Schaltstellen. Insgesamt
46 funktioniere das Rückmeldeverfahren an die politische Spitze nicht gut.

47 I: Wie schätzen sie denn die Ausbreitung von Korruption und Klientelismus in den staatlichen
48 Institutionen ein?

49 A: Seiner Meinung nach sei Ghana sicherlich von Klientelismus betroffen, vor allem die Politik.
50 Im Transparency Report liege Ghana auf Platz 62, also gebe es aber immerhin 100 Länder die
51 schlechter dran seien. Die Parteien hätten jedoch großen Zugriff auf Staatsbetriebe und bei einem
52 Machtwechsel werde, wie im amerikanischen System, die gesamte Spitze der Bürokratie
53 ausgetauscht und nur die untersten Ebenen blieben. Einerseits ginge dadurch Erfahrungswissen
54 verloren aber andererseits wechselten die Minister und hohen Beamten nach ihrer Amtszeit in die
55 Wirtschaft, eine starke Trennung zwischen wirtschaftlichem und politischem Feld sei also im
56 Gegensatz zu Deutschland nicht vorhanden (was er als eher positiv bewertet). Ob die
57 Ministerposten und obersten Posten der Bürokratie nach einem System des Klientelismus
58 vergeben würden, könne er nicht beurteilen, einen direkten Stimmenkauf gäbe es jedoch nicht. Er
59 weist darauf hin, dass in Ghana ein anderes Maß kritischer Öffentlichkeit existiere als in Europa.
60 Hier würden die hintergründigen Prozesse nicht so sehr hinterfragt.

61 I: Mit Afrikanischen Staaten wird oft eine schwache Ausprägung staatlicher Institutionen
62 assoziiert. Inwiefern trifft dies auf Ghana zu? Haben sich diese seit der Transition zur Demokratie
63 entwickelt?

64 A: In Ghana habe man keinesfalls die Situation, dass der Staat nur eine Brückenkopfveranstaltung
65 sei. Mit Sicherheit könne der Staat hier weiter durchgreifen als in anderen Ländern Afrikas, nach
66 einer europäischen Staatslehre sei jedoch auch der Ghanaische Staat noch problematisch und nicht
67 genügend entwickelt. Eine Verbesserung sei aber auch gar nicht so schnell möglich denn dafür sei
68 eine langfristige und mittelfristige Haushaltsplanungen, mit allen zukünftigen Verpflichtungen,
69 wichtig. Dies werde in Ghana gerade erst eingeführt. Außerdem leide der Staathaushalt noch
70 immer unter Rückständen und Erben der Vergangenheit. So sei der Staatsapparat aufgebläht, die
71 Zahl der öffentlich Bediensteten eindeutig zu hoch und mit der Einführung der single spine salary
72 seien die Kosten für diese auch noch gestiegen. So sei allein das Gehalt für die Beamten 10% des
73 BIPs. Die Schulden seien zwar teilweise abgebaut und Ghana verfüge über ein gutes
74 Wirtschaftswachstum, allerdings müsse man auch die Haushaltsdisziplin aufrecht erhalten, was der
75 derzeitige Finanzminister zumindest versuche. Ein großes Problem sieht er im Bankensektor,
76 denn obwohl Ghana „overbanked“ sei, seien diese nicht in der Lage ausreichend Kredite
77 bereitzustellen. Diese vergäben die Kredite bei einer momentanen Inflation von 8-9% und einem
78 Leitzins von 12% mit 20-30% Zinsen. Firmen könnten so gar nicht aus eigener Kraft wachsen,
79 weil die Zinslast erdrückend wäre und sind so auf ausländische Investoren angewiesen, was auch
80 die Attraktivität des chinesischen Modells (gemeint ist zu zahlen/investieren ohne zu
81 hinterfragen) in Ghana so beliebt sei. Eine weitere Schwäche der Wirtschaft läge in der starken
82 Konzentrierung auf Gold und Kakao, und jetzt eben auch Öl. Einen verarbeitenden Sektor gäbe es
83 jedoch nicht und im formellen Sektor seien nur 10% der ArbeiterInnen beschäftigt. Dies sei
84 natürlich wiederum ein Problem für die Steuerbasis, aber die Gehälter im informellen Sektor seien
85 ohnehin so gering, dass eine Besteuerung kaum möglich sei. Momentan versuche man das BIP
86 auf eine neue Basis zu stellen, indem neue Sektoren in die Berechnung von BIP und Steuerlast
87 einbezogen würden.

88 I: Es kam in den letzten zwanzig Jahren in Ghana immer wieder zu Ausschreitungen und
89 ethnischen Konflikten. Wie beurteilen sie das Gewaltmonopol des ghanaischen Staates? Welche
90 Rolle spielen Militär und Polizei?

91 A: Seiner Einschätzung nach ist das Gewaltmonopol zwar vorhanden, jedoch eingeschränkt
 92 aufgrund der ethnischen Konflikte im Norden die sich meist um traditionelle Macht und
 93 Landverteilung drehen. Andererseits ist auch die Rolle der Chiefs bei Streitschlichtungsverfahren
 94 nicht zu unterschätzen, so der Interviewpartner. Die Konflikte würde er eher als „ethnic strives“
 95 bezeichnen, weil sie lokal begrenzt blieben, und im Gegensatz zu Nigeria, wo allein bei den
 96 letzten Wahlen 700 Menschen starben, „Kindergarten“ seien. Auch das Verhältnis zwischen
 97 Christen und Muslimen sei hier gut, die 25-30% Muslime seien nicht auf Konfrontationskurs.

98 I: Ich habe mich oft gefragt warum die Nationale Integration in dem doch recht multiethnischen
 99 Ghana scheinbar so hoch ist.

100 A: In der Einschätzung des Interviewten gäbe es einen ausgeprägten Stolz auf das „Ghanaertum“,
 101 dabei unterscheide man nicht zwischen unterschiedlichen Ghanaern oder zugewanderten
 102 Ghanaern wie das vielleicht in der Elfenbeinküste der Fall sei. Das Land sei auch deshalb relativ
 103 stabil, weil es keine zentrifugalen Tendenzen wie in Nigeria oder den Sahelländern gäbe und auch
 104 keine Abspaltungstendenzen.

105 I: Die Frage nach Separation ist aber auch immer eine nach politischer Mobilisierung und dem
 106 Spiel mit Identitäten. Warum hat keine politische Partei das versucht auszunutzen wie in anderen
 107 Ländern?

108 A: Weil seiner Meinung nach die Leute sich schlichtweg als Ghanaer verstehen, vielleicht der ein
 109 oder andere zwei Identitäten hat wenn die Eltern aus unterschiedlichen Ländern kämen. Dennoch
 110 sei ihm auch trotz der regionalen Unterschiede (der Norden richtig arm, der Süden mit relativ
 111 guten Standortfaktoren) keine Abspaltungswünsche oder Anschluss an Nachbarn bekannt.

112 I: In der Literatur wird auch oft auf den Avoidance of Discrimination Act noch unter Nkrumah
 113 verwiesen um die hohe nationale Integration zu begründen. Wie sehen sie das?

114 A: Das könne er nicht beurteilen inwiefern der Einfluss dieses Gesetzes nachhaltig Wirkung hatte,
 115 schaden könne es sicherlich nicht. Dennoch hätten die Parteien ja eine ethnische Prägung und
 116 basierten ja auf ethnischen „strongholds“, die aber nicht absolut seien, sondern auch immer ein
 117 bisschen hin und her gingen. Grundsätzlich sei ethnische Durchmischung in Ghana akzeptiert,
 118 gerade die Großstädte würden zu einem Schmelztiegel aufgrund der hohen Zuwanderung. Dies
 119 sei jedoch wiederum sehr schlecht für die Regionen. Letztendlich gäbe es also zwar große
 120 Unterschiede aber keine größeren ethnischen Konflikte, warum dies so sei, sei eine leidige Frage.

121 I: Wie schätzen sie denn die Rechtsstaatlichkeit in Ghana ein?

122 A: Diese wird als eingeschränkt empfunden, so seien zwar die Gesetze die vom Parlament
 123 verabschiedet würden heilig und der Präsident könne an diesen auch nicht vorbei, aber die Justiz
 124 brauche sehr lange für die Bearbeitung von Fällen und die Berechenbarkeit sei sehr gering. Er
 125 wünscht sich in diesem Bereich deutliche Verbesserungen.

126 I: Denken sie der Zugang zum Rechtsstaat ist für alle Bevölkerungsschichten gewährleistet?

127 A: Denkt dass die Leute am Land sicherlich eher zum Chief gehen, weil die Justiz eben arbiträre
 128 Züge habe und schwerfällig sei. Das könne sich natürlich nicht jeder leisten.

129 I: Nun wurde ja deswegen auch die Institution CHRAJ gegründet, ist deren Arbeit ausreichend
 130 um Zugang zum Rechtsstaat auszuweiten und Rechtsstaatlichkeit zu sichern?

131 A: Der Interviewpartner denkt, dass vor allem die NGOs der CHRAJ das Leben schwer machen
 132 würden, denn diese würden mit ihren ständigen Forderungen nach mehr sozialen Rechten ständig
 133 „eine neue Sau durchs Dorf jagen“. Dabei werde der Menschenrechtsbegriff so weit ausgeweitet,
 134 dass zentrale Anliegen wie Zugang zu Rechtsstaatlichkeit außen vor blieben. Seiner Ansicht nach
 135 wögen die liberalen Abwehrrechte mehr, als soziale Grundrechte und daher würde er sich

136 wünschen, dass sich die Diskussion wiederauf die eigentlichen, zentralen Punkte der
137 Menschenrechte konzentrieren würde.

138 I: Gibt bzw. gab es ihrer Ansicht nach autonome Machtzentren in Ghana die außerhalb der
139 regulären Interaktion zwischen Staat und BürgerInnen stehen, also außerhalb der Kontrolle
140 öffentlicher Politik agieren?

141 A: Spontan würden ihm hier die Chiefs einfallen, aber so richtig autonom seien diese auch nicht,
142 denn auch sie seien von der Regierung abhängig und die Regierung wiederum von den Chiefs,
143 denn die Wahlen müssten ja auch am Land gewonnen werden.

144 I: Gibt bzw. gab es in Ghana kategorische Ungleichheiten, in dem Sinne, dass Mitglieder einer
145 bestimmten Gruppe wie zum Beispiel Geschlecht oder Ethnie, benachteiligt sind oder sich
146 benachteiligt fühlen?

147 A: Für ihn fallen Ethnien nicht in diese Kategorie, es sei im gesellschaftlichen Leben und für den
148 Staat egal ob jemand Ewe oder Ashanti oder etwas anderes sei. Allerdings meint er den Trend zu
149 beobachten, dass es für erfolgreiche Geschäftsabschlüsse von Vorteil sei Twi zu sprechen. Frauen
150 seien hier sicherlich eher zu nennen, er sei zwar kein Spezialist, aber Frauen seien nach wie vor
151 eine benachteiligte Gruppe und täten sich vor allem in der Politik schwer nach oben zu kommen.
152 Auch der Zugang zu Bildung sei schlecht, obwohl es viele Professorinnen gäbe...
153 (Schulterzucken). Eine Quelle für Ungleichheit ist für ihn auch das schlechte Bildungssystem
154 welches früher viel besser gewesen sei. So seien gerade in den 70er Jahren sehr viele gut
155 ausgebildete Ghanaer emigriert. Zwar habe man einige vorzügliche Universitäten, aber im
156 Schulsystem tue sich ein schwarzes Loch auf. Seiner Meinung nach ist der größte Unterschied in
157 Ghana der Einkommensunterschied der Klassen, eine sich angeblich herausbildende Mittelschicht
158 kann er nicht erkennen. So seien zwar die MDGs in Punkto Armutshalbierung erreicht worden,
159 aber jetzt lebten die Menschen einfach nicht mehr in absoluter Armut, dafür aber in relativer, was
160 auch nicht viel besser sei. Eine Umverteilung mache aber auch nicht so viel Sinn, denn so viele
161 Reiche gäbe es in Ghana nun auch wieder nicht. Den viel erhofften Sprung zum Schwellenland
162 sieht er in frühestens einer Generation.

163 I: Denken sie denn, dass der Staat versucht diese gravierenden Unterschiede ausreichend zu
164 beseitigen?

165 A: Der Interviewpartner findet, dass man sich da einfach mal der harten Realität namens
166 mangelnder Masse stellen müsse. Wo es nichts gäbe, könne man auch nichts umverteilen.
167 Allerdings sieht er größeren Handlungsbedarf des Staates bei sanitären Einrichtungen und dem
168 Abwassersystem, unter deren Mangel ja meist vor allem die Ärmsten leiden.

169 I: Und die staatlichen Institutionen, behandeln die alle Menschen gleich, egal ob sie jetzt zur
170 ärmeren oder reicheren Schicht gehören?

171 A: Das wisse er nicht, damit habe er keine Erfahrung gemacht. Allerdings sei es bestimmt so, dass
172 man von der Polizei in einem Luxuswagen freundlicher behandelt werde, aber das sei nun mal so
173 in Entwicklungsländern. Aber auch sie als diplomatisches Personal müssten sich anstellen um
174 einen Führerschein zu bekommen.

175 I: Aber welche Strategien hat der Staat denn um existierende Ungleichheiten abzumildern?

176 A: Er denkt, dass der Zugang zur Bürokratie nach wie vor eingeschränkt sei, und dass dies mit
177 dem Dezentralisierungsprogramm vielleicht abzumildern wäre.

178 I: Denken sie denn das in den letzten Jahren aufgrund einer höheren Sicherheit und bessern
179 staatlichen Leistungen das Vertrauen in den Staat gesteigert werden konnte?

180 A: Er sieht zumindest keine Abkehr vom Staat, wie das noch unter der Militärdiktatur und
181 teilweise unter dem Rawlings der 80er Jahre der Fall war. So sei Rawlings zwar bis heute sehr
182 kontrovers, vor allem der Versuch seiner Frau auf das Ticket der NDC zu kommen habe für
183 Unruhe gesorgt, aber ohne Rawlings wäre ein Übergang in die Demokratie nicht möglich
184 gewesen. Aufgrund von ihm gab es keinen Staatsstreich beim Übergang von Militärherrschaft zu
185 Demokratie.

186 I: Zum Abschluss: NDC und NPP haben sich 2008 einen harten Wahlkampf geliefert – wird 2012
187 genauso intensiv und knapp werden? Und kann man zwischen den jeweiligen Parteianhängern
188 von einem Cleavage sprechen?

189 A: Seiner Einschätzung nach werden die Wahlen in jedem Fall friedlich verlaufen, er wird sich
190 jedenfalls nicht hinter Sandsäcken verstecken sondern mit Neugier den Wahlverlauf beobachten.
191 Ob es nächstes Jahr wieder genauso knapp werden würde, das könne man nicht wissen, weil es
192 keine Wahlumfragen gäbe. Allerdings wird wohl wieder stark über Ethnien mobilisiert werden,
193 ein Trend der sich bereits jetzt abzeichne, was für ihn aber mit dem Verweis auf Bayern kein
194 Problem darstellt. Auch den Celavage zwischen den Parteianhängern betreffend ist er sich nicht
195 sicher, weil es keine wirkliche fundierte Sozialforschung zu dem Thema gäbe und jene die es
196 gäbe wären nicht auf das gesamte Land zu übertragen.

197 I: Vielen Dank für das Interview!

Interview 2

Sprachbereinigte Transkription des Interviews mit dem Country Director des UNDP Ghana Kamil
Kamaludeen und einem weiteren (anonymisierten) Mitarbeiter des UNDPs. Beide
Interviewpartner geben ihre persönliche Meinung und nicht jene des UNDP Ghana wieder.

In weiterer Folge:

K: Kamil Kamaludeen

M: Mitarbeiter

I: Interviewerin, Johanna Diecker

1

2 I: It is often claimed that Ghana is *the* success story when it comes to democratization in Africa.
3 Why do you think Ghana has been more successful than other countries in the region?

4 K: Ok, like I said, this is my personal opinion. So why is Ghana more successful than other
5 countries? Let me put it this way: Ghana does not have to, like other countries you may have in
6 mind, deal with the twin issue of democracy and development at the same time. Not, that it
7 doesn't have any residuals to deal with but the other countries around they have to grapple with
8 democracy and grapple with development at the same time. They are still struggling with "normal
9 democratic exercises", they still struggle to go multiparty, go representational, then decentralize,
10 then fiscal decentralization and then have to deal at the same time with issues of development,
11 building the institutions and then granting that macro-economic management is sound and so far.
12 So they are still struggling with having to build capacity for development and democracy at the
13 same time, which is very, very difficult. So my sense, when you're looking for why Ghana has
14 been relatively more of a success story, you have to look at earlier investments that Ghana has
15 made, earlier choices that Ghana has made like earlier investments in education – that is paying
16 off big time and early investments in strengthening its own institutions and knowing that they
17 have to respect institutions. You know sometimes you have institutions but you don't respect
18 them. But if you have institutions and you respect them – what does that give you? It gives you a
19 little bit of predictability; it gives you a little bit of order. So if you have an Electoral Commission
20 that people respect and that is independent and allows common action - that's the difference to an
21 Electoral Commission that takes dictations from the President or that is subject to a partisan

22 political capture like you can read in the literature about other countries. So my sense is that
23 Ghana is successful simply because these institutions are allowed to work normally. So the
24 institutions are there, earlier investments in education is there and there is a little bit of discipline
25 in the system that allows the institutions to work.

26 I: So there is only “a little bit” of discipline?

27 K: Well you can’t say everyone has a lot of discipline around here, but I’m sure there is some
28 discipline, like for example in this room (laughs). But I think the civil society is also very, very
29 vibrant and very active. And part of that is also derived from earlier investments in education and
30 the discipline in the system. You need a little bit of discipline to respect civil society – first to
31 allow civil society and then to respect civil society. And you also see that the more that is
32 consciously done in strengthening the institutions and recognizing human rights the more they
33 deepen their democracy and the more they advance their development.

34 M: I want to add something to the issue of discipline. In Ghana the CHRAJ (Commission on
35 Human Rights and Administrative Justice) accused the president, or can generally accuse any
36 presidency of conflict of interests. What I want to say, in other countries in the sub-region you
37 can’t do that. The president is above the law. And it takes discipline to keep the president abiding
38 to the law.

39 I: Ok, I wanted to talk about Human Rights and the CHRAJ later on anyway. So maybe we can
40 skip the topic for now and I will come back to it later. For now I would like to continue with the
41 next question. Mr. Gymiah-Boadi from Centre for Democratic Development states that Ghana
42 was still struggling with neopatrimonialism because there is a high concentration of power with
43 the executive and especially the president, like the president has vast powers to appoint positions
44 in the civil service and on regional level. So Mr. Gymiah-Boadi claims that the president can buy
45 loyalties and that Ghana is struggling more and more with systematic corruption. What is your
46 opinion on that?

47 K: Well for me neopatrimonialism is slightly different. But let me start from your elaboration of
48 concentration of powers. I think that is true. But I think that is true of all presidential systems. So
49 my sense is that, that is not Ghana’s failure, because you really have to choose a particular
50 system. And if Ghana has chosen to go presidential then it has to behave like a presidential
51 democracy. But my sense is that the real source of constitution has to do with political space. So if
52 the political space is not widely, if there is no space to accommodate all interests, all shapes of
53 opinion, then you have a little bit of concentration. I give you an example of what I mean:
54 assuming that you are a political party or you are a politician and all you can aspire to be is to
55 control everything is the presidency. That’s a very, very narrow political space. So no matter how
56 much good you are or how wide your following is as a politician, if you do not capture the
57 presidency, you’re nothing. So that is narrow. What others have done at the lower level, even you
58 do not belong to the ruling party at the top, you can control a district, you can control a region,
59 and you can control a state. So the process of decentralization is set that political power is not
60 concentrated at the top.

61 I: But can you in Ghana really control a region if not member of the ruling party?

62 K: No, because the chief executives of the region are not elected.

63 I: Exactly, they are appointed by the president.

64 K: Yes that’s what I mean by narrow. But in other structures like the federal system, for example
65 if you don’t win the American presidency, you could still win a number of states. So there is
66 opportunity for groups that are not necessarily reflecting or are member of the same political party
67 as the ruling party, to have control. And then the last elections in Ghana, the ruling party won by
68 less than 1%. So even if it is that close and you are that popular but yet you did not capture the
69 presidency and you end up with nothing. That will enforce a little bit of rethinking. That’s number

one. Number two: you could actually win only two regions and still be the president so then it means you win eight regions but simply because you don't have the total number of votes you do not win the presidency. So eight regions vote for one candidate, two regions vote for another candidate but because these are the two most populous regions they get the presidency. So, well that is not what happened here, I'm just using that, so this means that political space is very important. So if you say political power in Ghana is concentrated at the centre, it is true. But then if you look at the number of public enterprises and ministries and the president is free to choose whom to walk with, in terms of appointing heads of government establishments. So you could come to the conclusion that his powers go too far. Does that make the system neopatrimonial? I'm not sure. Because I think you need to bring some elements of thief dome, elements of nepotism, elements of use of outright parochial exercise of power and favoritism to a certain clique to get to neopatrimonialism. So my conclusion is, yes there is concentration of power but that is not the making of the executive but that is actually the making of the constitution of Ghana. But this can be tempered if decentralization is reached in which local level administrations are elected and that is accompanied by a solid fiscal decentralization.

M: Let me make this contribution: you need to get the context of the Ghanaian Constitution very right. Ghana is a fusion of a presidential and parliamentary system of governance. Until 1979 Ghana practiced a pure presidential system. And then in 1993 Ghana decided for a fusion of the systems because of previous experiences. So the outcome of these experiences is the current constitution that is why the executive has more powers. But this is going to be reviewed. Ghanaians have come to review their new experiences. They see how the space for political governance processes has an impact, either negative or positive, on them. So the constitutional review is a platform for Ghanaians to say, and it has been said already, that the president is too powerful and that these are issues that we want to be reviewed. This issue will be turned into a national referendum and there it will be determined if we feel that the president has too much or too less power. And what I also wanted to say is that the current parliament we have in Ghana is a halfparliament. Halfparliament means that the ruling party has absolute majority in parliament. But it is possible that, like Mr. Kamaludeen said, that you can win only two regions and get the presidency, but then you don't have majority in parliament.

I: Then you would have kind of a situation like the *cohabitation* in France

M: Yes, but in difference to France the beauty of the parliament here is that legal bills are still produced through negotiation, dialogue and constructive engagement. And for me that's another beauty of our current parliament. Now the issue of district level elections, they are not necessarily partisan. Constitutionally the governor appointee who is to become the governor of the municipal level, requires majority of the members [of the assembly] to approve him. If he doesn't go through this approving process, he doesn't come through and will not get the chief executive. And there is in fact a history of cases where the president appointed someone as chief executive but who was rejected in the assembly.

I: But isn't it that the president also appoints one third of the members of the municipal and regional assemblies?

M: Yes but that one third won't give you the majority and not necessarily the support. Still there are so many cases where you had absolute rejection of the appointed chief executive. That tells you that you cannot talk of corruption in this system.

I: So you already mentioned the process of decentralization. I would like to know how you judge the current efforts on decentralization, is the process running well this time?

K: I think that Ghana realizes now that it really needs to rapidly advance decentralization. The economy is growing bigger and now the level of political information is high that the government cannot afford to concentrate decisions and policies governing administrative processes at the centre. So there is a new push on decentralization and government is keen on moving on quickly.

119 And then there are signs of commitment to fiscal decentralization. Because I think that is really
120 where the issues are. Political decentralization has moved far, even too far I think, without fiscal
121 decentralization. But that is beginning to show in terms of people making suggestions that it is
122 now time to improve on the fiscal, because the decentralized level can never be sustainable in the
123 absence of independent sources and management of their own revenues. And again the
124 constitutional review process I think will touch on some of these issues and will have some
125 recommendations reflecting this issue. Now when it comes to the renewed try to push for the
126 decentralization of civil services, I think government came very recently to the decision that some
127 of the staff that are based in Accra but are working directly on local level issues will be moved to
128 these districts to the local level. But this is an evolution, not a revolution. It is an evolutionary
129 step, things are evolving. It is not a revolution!

130 I: You mean things simply can't happen from one day to another?

131 K: Yes! It will take time! It will take time for the districts to start really find themselves in the
132 position to fully take charge. My sense is that decentralization should not only be seen as where
133 people get paid from or to whom they do report which is important, but in my view it is much
134 more important to ask what do they do and where? Because it is about services to the community
135 and if we do not link service delivery to devolution or de-concentration of power, then we're
136 missing the end. We're not only looking at the processes – the processes are easy. It is the
137 question of how the services of these civil servants will be transferred to local level to change
138 lives and to change the perception of the civil service at the local level.

139 M: We also need to remember the fact that not all the districts are of equal structure and capacity.
140 Some districts are new, some are old and they already have some of the decentralized institutions.
141 The new ones might not have these institutions and infrastructure. But you need at least a level of
142 decentralization that responds the level of national demands. But some districts like the newly
143 created ones may not have all the necessary organizations. So the current effort is that the newer
144 districts will develop enough infrastructures to accommodate the descendents from Accra. And as
145 said before it's not a revolution but an evolution

146 K: The point is it is a good polity but an absorptive capacity in the districts has also to be made
147 sure.

148 I: So do you think if the evolution will now continue, will the access to civil service in rural areas
149 get better and will the reporting system between the rural areas and Accra also improve?

150 K: Yes, access will definitely get easier. But the reporting system, that depends on the
151 infrastructure which you have at district level. I do know that people find it difficult to report to
152 the district structure, for instance, because, let's face it, maybe the tools are not even there,
153 secondly the readiness has maybe not been perfected and the question is if the administrator is in
154 the position to actually lead and guide under the new structure. There is still work on the
155 organization of staff, sometimes there are parallel structures, two people in two different
156 departments working on the same issues. Sometimes or often it is also the question of
157 qualification, if the ones working in the civil service are really the ones qualified best for the job.
158 But it will take time, but for me it is sometimes still disturbing.

159 M: Yes I agree on the problem of good reporting, because of lack of quality. But there are some
160 instances where you have some institutions already decentralized. For instance now to get a
161 biometric passport, I don't need to travel to Accra. I can go to the migration service on the district
162 or local level and they will keep tracking it for me. So these are things, if you look at the district
163 capacities that can be easily done. I don't have to travel all the way from Bolga [Bolgatanga, a
164 city in northern Ghana] to Accra anymore. But the rest is an evolutionary process and as time will
165 go by things will improve.

166 I: Now from a retrospective point of view: in how far did the civil service in Ghana change since
167 1993, since the transition to democracy?

168 K: It has grown bigger, that for sure. And it has better capacity today than it did before. And it is
169 certainly more professional. But then, at the cost, I don't think that the growth inside and the
170 increase of professionalism are not matched with innovation and sufficient organization in terms
171 of one getting the civil service to work with the most modern tools and techniques and also in
172 terms of evenness within and across ministries and departments. Training and continuing
173 education and career development for civil servants have not been very equal. Some ministries
174 have done better than others. If you look at the sheer number of capacity development support
175 available to ministers and you now put the ministry of finance in the same order as you put other
176 ministries because there's a lot more of attention and support to ministry of finance. Because
177 government and often partners see the need to support ministry of finance, as if you otherwise
178 lose control over efficient management of resources you can just give up everything else. So that
179 is what happened. But then because of the nature of the system, government finds it increasingly
180 difficult to deal with, even where it becomes clearly obvious that government departments or
181 agencies are having excessive human capacities, to throw these people out into the job market. No
182 you just don't do that. So for me that is one thing about democracy – there are restraints on
183 government when it comes to taking unpopular decisions. But does that make it right? No! I'm
184 sure you read the literature on single spine – you will know the problem with the service is
185 probably not that the public servants are underpaid. The problem of underpayment is actually
186 depicting the problem of an over-bloated civil service. So how did you get to that? You see the
187 recruitment has not been according to government's own policies or even when it has long
188 become obvious that too many people are doing too few jobs, it has been difficult to resolve the
189 problem and to deal with it. So in my sense is that yes, civil service is growing bigger and has
190 actually more quality inside it but a little bit of distortion is the unevenness of capacity
191 development, in terms of profile with key to each civil servant. So overall we're paying enough,
192 but not enough per head. We have to find a qualitative engagement for many people on the civil
193 service's payroll so that we can pay and get what we pay for. I'm not sure if the literature on the
194 single spine is pointing towards this conclusion. Rather it is pointing to how to link productivity
195 to salary increases. But it would be only in a package that the whole project of single spine could
196 produce meaningful results.

197 I: So now I would like to come back to the questions of Human Rights in Ghana. The UNDP
198 Country Report 2007 states that the access to rule of law in Ghana is very limited. I was
199 wondering if the situation has changed ever since.

200 K: Here the first question for me is: what do you expect rule of law to give you? It will give you a
201 little bit of predictability. It will give you a sense of what will happen. My sense is that to look at
202 human rights, you have to look at least at four elements. Number one: are there rights and are
203 those rights guaranteed? Guaranteed rights – are they disseminated, are they known widely? Is the
204 enforcement in place? Is it strong enough to deter infringement and robust enough to punish
205 infringement? And number four are they robust enough to actually bring people to look. So for
206 me most of the rights and the conventions go with them have been subscribed to by Ghana and I
207 think that is a lot of movement. And these are rights that are already well known and well defined,
208 some of them translated into conventions and protocols by the UN – and all of them or most of
209 them get ascertained by the law here. So for me that is fine. When it comes to enforcement, I do
210 know that there are rules governing or protecting these rights and also structures for punishment.
211 Where I have seen a lot of comments in the literature is about two things. One: knowledge of
212 these rights, especially by the excluded groups. I think we could do a lot more in this area. I give
213 you examples: when people talk about sexual exploitation, many people that actually get
214 exploited do not know that they have rights under the law. So for me there are issues there. And
215 this goes with education. And then, education can only give what the curriculum offers. So
216 perhaps it is time to get to the curricula to see what is missing so that we can act. A lot of us say:
217 why do we have all these problems with sexual exploitations? And people keep running away

218 from enforcing agents, agents that should be enforced to abide the rule of law in the first place. So
219 there is something missing in the education even in the world of university. Why would it be that
220 the girl child is not sent to school even when education is free? And of course this is a question of
221 poverty but I think it is also an information gap there (...). So information is a problem, second
222 problem is the enforcement even though guaranteed by institutions. Enforcement is weakened
223 because these institutions are in themselves very weak and they are unable to fully exercise their
224 own responsibilities to protect the rights of others. I give just one example here: there's something
225 called pre-trial detention. People dropped off in detention waiting for their trials, sometimes for
226 months sometimes for years. And we try to walk with government, and that is really amazing
227 what you find. Sometimes you find the government is willing and very much interested in
228 protecting rights and ensuring them. But then there is an immense lack of resources to actually
229 take these cases to court and actually it happened that the dossier went from one person to another
230 person and from there to still another person and eventually the dossier was lost. And we are
231 talking about rights of individuals here that you cannot call criminals until their cases are opened
232 and examined. So my sense is that there is a back log of when it comes to human rights. But
233 when compared to other countries I would say Ghana is way, way, way ahead. Because if you
234 check how many political prisoners are there in Ghana? Zero! Can somebody openly express
235 different opinion from what the president is saying and what the government does? Yes! Can
236 newspapers and radio stations hold diverging views? Yes! Are private newspapers tolerated? Yes!
237 Do you have to register before you put your media in operation? No? Do we have many of them
238 operating on community and local level? Yes! So for me all the indicators are there to suggest that
239 Ghana is not doing badly on human rights. What I think I need to add is that those rights that
240 we're grappling with are the same rights everybody is grappling with – freedom of speech?
241 guaranteed; Right to freedom of worship, property and life? guaranteed. But when it comes to
242 right to education then it becomes an issue, when it comes to health, then it becomes an issue...

243 I: So liberal rights are guaranteed but social rights are not weighed as important?

244 K: Precisely! And that is not a Ghanaian problem; it is actually the problem of rights in general.

245 I: So you just said that in principle the rule of law in Ghana is working, right?

246 K: Yes, yes...

247 I: I am wondering if Ghanaians, though from different religion and ethnic backgrounds, share a
248 common set of values and beliefs.

249 K: I think that Ghanaians share the same values when it comes to freedom and everything that
250 goes with it. And I think that this has a rich history behind it. The founding fathers of Ghana are
251 very well known for fighting for freedom, not only for the freedom of their citizens but for human
252 freedom. So the questions of human rights – these values are shared. And that is why there is a
253 whole lot of respect, also due to education, that has helped to deepen and strengthen Ghanaian
254 institutions. I also see an imagined community in terms of the values of development. When I first
255 came to Ghana I was really amazed to see that everybody high up and down there knew exactly
256 about the common agenda on development and everybody agreed upon it. And you know what
257 that has done to Ghana? Ghana has been very, very far-sighted in the way it managed these issues
258 of development and democracy. Why is Ghana going to constitutional review? Simply because it
259 is far-sighted. It didn't have to get to Kenya, didn't have to come to civil disobedience, civil
260 disturbance just to come to constitutional review. Ghana does not have to wait to get to where
261 Zimbabwe still is - in a constitutional crisis. So Ghana is really taking its chances, and that is the
262 benefit of a stable organized democracy that allows you the luxury to think far ahead and to see
263 that these are issues that might get us into big troubles in the future. So I think there is a common
264 set of values. But still there are different cultural values, and in my sense, now this is my very
265 personal opinion, unfortunately when you start to see differences of opinion it starts from the
266 cultural values. And there are changed cultural values, if you look at the kingdoms, the kinships,
267 the queenmother etc. And nobody, no matter how highly placed can pass by those, but these are

268 the traditional values. But there are also acquired values, like these gay rights. They used to be
269 outrights outcasts when admitting to be gay. But nowadays this is changing. So that is an acquired
270 value. And you have differences there. But still when it comes to common and shared values, then
271 Ghana is rich in that and it is rooted deeply in history and tradition.

272 I: Do you think that these common values are one of the reasons why there have never been major
273 violent conflicts between ethnic groups in Ghana?

274 K: Yes I think it is very likely that this is why we don't have high intensity conflicts, though you
275 have many low intensity conflicts. And you also have institutions that are able to deal with them,
276 because if the institutions are there it is easy because then you have the peace architecture that is
277 respected. And then if there is a crisis you can use the peace council and it will normally work.
278 And this works also preventive as an intervention. Like the last elections was almost tearing the
279 country apart. But the peace council was able to join forces. So my sense is that yes, the common
280 values but also the institutions.

281 I: That is very interesting and brings me to my next question. Do you see any autonomous power
282 centers in Ghana that act outside the regulated citizen-state relationship and that could maybe
283 even exercise coercion?

284 K: Coercion? Oh well I don't know. A little bit of influence, yes. Like the peace council, that has
285 a lot of influence, even over the president and maybe any other actors in Ghana. So the national
286 peace council, I think, is an issue. The traditional ruler ship and, especially the Ashantehene, have
287 enormous, enormous influence. But coercive, I don't feel comfortable using that word. I wouldn't
288 use that exact adjective to describe it, but I do see that the traditional ruler ship, the peace council
289 and a number of respected leaders have enormous influence.

290 M: I would also like to mention the district assemblies

291 I+K: But these would be part of the state architecture...(...)

292 I: Ok I would still like to come back to the point Mr. Kamaludeen has made. And I would like to
293 ask if you see a possibility of the system of chiefs to get somehow integrated by the state?

294 K: Well, that's a good question. There is the House of Chiefs which is an attempt to bring the
295 moral voices and opinions of the Chiefs to comment on state policy. But then traditional rulers in
296 their own rights are also putting out a lot of pressure, especially the Ashantehene.

297 M: But let's get that right, no government interferes into the world of chieftaincy. The
298 constitution makes that very clear, no matter how powerful or popular the executive is. So for that
299 matter they exist like an island, but they are well involved with any government that comes to
300 power in this country.

301 I: So do you think the people actually trust an Ashantehene or another Chief more than they
302 would trust the state?

303 K: I will go Max Weber in this one. The traditional authorities exercise traditional power, which
304 is based on ancient values. And the state exercises a little bit of legal-rational authority which is
305 based more on coercive power of the state. So now it depends on which side you are. It is easy to
306 see state influence as artificial. It is also easy to see the traditional power authorities as non-
307 negotiable. It doesn't make it right, but I think we should not try to think of which one is better.

308 I: So you basically think that these two structures can coexist?

309 K: Yes, definitely, they can coexist.

310 M: Well, I think it depends on how they collaborate. If you have a criminal in the village you
311 can't just go to the police station and have him arrested. You go to the chief first, and then it is the

312 question how the police and the chief co-operate. So it is very important to find the right balance,
313 which is sometimes very difficult...

314 K: But I think that, if you look at other countries, that with time going by the traditional authority
315 will come to narrow anyway, by geography because there will be more chiefs representing more
316 people and hence have less influence. And the chiefs themselves will become, because they are
317 more educated, much more modern in exercising their authority.

318 I: I got one final question: The UNDP country report 2007 states that it would need the promotion
319 of the rule of law and the constitutional democracy to include the excluded. So my last question
320 would be: has the democracy supported the process of including the excluded in Ghana so far?

321 K: Through elections – yes. But then there are more fundamental structural exclusion issues that
322 need to be looked at. The whole of the north appears to be cut off from the mainstream
323 development in Ghana. Whereas the overall poverty levels have gone down, they have gone down
324 much faster in the south than in the north. And if that trend continues there will be continued
325 migration to the south, further weakening the north and the south will be continued to be overran,
326 and challenge with development of urbanization: growth of slums, sanitation problems, over-
327 stretched social services, challenging the infrastructure especially in terms of security when it
328 comes to higher rates of crime etc. So the problem is that you will have a gradual replication of
329 the challenges that you have in the north, also in the south. The south may eventually become the
330 theatre where the crisis you have in the north is playing in. You see these fractions also
331 represented in the crisis you see here in the south. And you see that every slum here has special
332 pockets for people that migrated from the north. So the poor in the north are also the poor that you
333 see in the south. So the point is if you do not deal with this kind of exclusion you're not able to
334 provide a platform for sustainable, equitable development.

335 M: But this structural inequality is also historical. Now national response is trying to develop the
336 north, and this is accepted by all the people that we need to develop the north to help all the
337 country. And any government has tried that so far. So it is a historical inequality that is still
338 ongoing although every president that will come to power now will try to ensure that this gap is
339 bridged, because if you want to understand urban poverty in Accra or Takoradi you have to look
340 to the North.

341 I: Thank you very much for the interview!

Interview 3

Sprachbereinigte Transkription des Interviews mit Florence Denis, Vorsitzende der Ghana Anti Corruption Coalition (GACC).

In weiterer Folge:

D: Mrs. Denis

I: Interviewerin, Johanna Diecker

1

2 I: Let's start with a rather historical question: in the 80s JJ Rawlings declared the "holy war"
3 against corruption and "kalabule". Did he win the war?

4 D: No, nobody has been able to win the war (laughs). Nobody has been able to win the war,
5 because sometimes it is just more complicated than people think it is. It is not only about slogans
6 and talking, there is a lot that needs to be done on the ground. And you also need to bring all
7 citizens on board to fight corruption; I think that's where the challenge is. So I don't think that
8 any government so far has been able to win the war, though you find some steadily progress.
9 Initially there were no institutions, now some institutions have been built and through the
10 constitution these institutions gained some independence but also here there are some challenges.

11 I: But then on the other hand, Transparency International ranks Ghana in the Corruption
12 Perception Index with a result of 4.1 on place 62 – which is better than Italy....

13 D: No, it is the 62nd position, not rank 62. That is the confusion about this index. So when you
14 rank the number of the countries it is the 62nd, but that has no link with your issues of corruption,
15 that is just a number. In terms of the actual position it was 4.1% out of 10, as you already said.
16 And 4.1% is not even the half mark of ten! No matter if it is better than Italy (laughs). So usually
17 we don't want to talk about all these rankings, because it has no relation with how you actually
18 perform.

19 I: Ok, I understand that. But still, the percentage increased during the last five years, from 3.8%
20 five years ago to 4.1% last year...

21 D: Yes, but still it is a bad mark – like when you're in school and you're below the 50%-mark.
22 Maybe you're better than some of the very bad ones, but that doesn't mean you're good.

23 I: So corruption definitely is still an issue in Ghana. Literature on democratization often claims
24 that corruption goes hand in hand with transition to democracy. Do you think that the level of
25 corruption increased during democratization processes?

26 D: I think, we can now talk more about corruption and can now discuss corruption-related issues
27 more freely, because of the democracy. And then we can also use appropriate procedures to
28 remedy the situation in terms passing laws on the issues, in terms of building institutions, in terms
29 of empowering the citizens that when they report [corruption] they will not be punished for it but
30 will be encouraged to report. So that is what I mean, so maybe you might hear more about
31 corruption issues than you used to, before the process of democratization.

32 I: But that is because the awareness is higher, not because corruption itself increased?

33 D: Yes exactly, the awareness is higher; people talk more about it, because people can do so
34 freely. And even when it is allegations, newspapers will write about it, before there has been any
35 investigation. So in the whole environment you can hear more about corruption, so you might
36 think that corruption has increased. On the other hand you could also say that the democratic
37 process and this party system, corruption might have increased through political corruption
38 because people might now have to convince individuals to vote for them. And the laws on
39 political party management are not that strong, there is a lot of manipulation through abuse of
40 incumbency, through abuse of resources that you cannot even track, because we don't have the
41 capacity to do that.

42 I: So would you say that corruption is a mean in Ghana to buy loyalties for political parties or the
43 president?

44 D: Yes it definitely is. When you go to the Electoral Commission for example, and you look at the
45 accounts of the political parties that are presented to the Electoral Commission and you look at
46 what is done during the electoral campaign period, there is no relation between what we see out
47 there and what is in their accounts. Because political party law is weak in the sense that it does not
48 link the individual's party campaign finance to the whole party's campaign finances. So when it
49 comes to political parties, a lot of funds are tunneled through individuals rather than through the
50 party itself. So you can't control the spending of the individuals. And that is where the challenges
51 are.

52 I: There is also a very strong executive and the president has vast powers to appoint positions in
53 the civil service and the district executives. Would you say that is another channel for political
54 corruption?

55 D: Well yes, the constitution has given him these powers and he uses them. But it is very difficult
56 to even find out whether he is abusing these powers, because we don't have a clear cut issue here

57 like giving money. So well that is the power that has been given to him by constitution that is
58 quite huge. And many of these mechanisms are not transparent at all, like the appointment of the
59 chief executives. There isn't any clear cut guideline as to who can be appointed, or should be
60 appointed. So it depends on which president is in power and who he thinks he needs to bring in
61 and in which procedures. So the last president brought in some procedures, but they were the
62 dictate of the political party ...

63 I: But Ghana is now in the process of a constitutional review – do you things in terms of political
64 corruption, and corruption in general can be changed for the better?

65 D: Yes I think that there are so many issues that have been there the last 15 years that need to be
66 changed. But you know when you come out of a dictatorship you see things differently and try to
67 tackle them differently. And you can see that even when it comes to the issue of corruption in
68 Ghana. If you look at the way we define corruption, then it has more of bribery, very concentrated
69 on bribing officials. But corruption now is more than just bribery. So when we talk about
70 corruption we mean more than the legal definition. But you can't accuse somebody of corruption
71 because it is not in the legal definition for cooption, then this is an issue. So when it comes to
72 conflict of interest, there is an issue; when it comes to other forms of corruption apart from
73 bribery, then it becomes an issue.

74 I: The Afrobarometer results 2009 found out, that 45% of Ghanaians think that once in office
75 leaders are obliged to help their home community. Is this symbol of a kind of kinship system that
76 supports corruption, as “helping” the home community is not perceived as corruption?

77 D: Yes, it is not perceived as corruption. And it is because of the campaign that parliamentarians
78 in which they promise that they will provide certain services to the community. But helping the
79 community is not seen as corruption but it tends to make parliamentarians corrupt in the sense that
80 their individual selves have to provide for the basic needs of the residents in the constituency.
81 Like paying for education, school fees, doctor fees, paying for transportation etc. How would a
82 parliamentarian survive through that? The parliamentarians are there to make the law. So it means
83 that he has to find other ways of surviving, and that also makes it very difficult for them. But still
84 you have to condemn the behavior, because their role is not to provide for these services and the
85 electorate should understand that their job is to enact law and not to provide these services. But
86 you know, when somebody is seeking for power; you know it always becomes a bit difficult.

87 I: Do you think there are state institutions that are especially affected by corruption?

88 D: There are certain key institutions that are more prone to corruption and they are more prone to
89 because they act with a lot of individuals. For example the police interact very often with
90 individuals. So if you go out there and ask “Who do you think is especially corrupt?” The
91 institutions they will mention is the customs, the migration officials, police etc. Everywhere
92 people go for services. Especially because a lot of these services are very minimal and people are
93 struggling to get these services, and are ready to pay their way through. But there are other sides
94 of corruption that are not very clear, for example people not working the full time that they are
95 paid, teacher's absenteeism affecting student's outputs in the schools; it's all types of corruption
96 because you're paid for doing other things than your job and that is to prey. This trend is very
97 rampant. We mostly seem to think that corruption is the exchange of money, but it is more than
98 that.

99 I: If the people perceive the police or migration officers to be especially corrupt, does that
100 undermine the legitimacy of these institutions?

101 D: It does, because these are also the same institutions that are actually supposed to fight
102 corruption. The police are supposed to investigate criminal action and all related issues.

103 I: Is it only undermining the legitimacy of these institutions or might it also undermine legitimacy
104 of democracy and the state in the longer run?

105 D: Well if these institutions would work properly they would enhance a democratic environment.
106 So in terms of democracy you have to appreciate their role, or how their behavior affects peaceful
107 and free and fair elections and a smooth transition. So if you want to weaken democracy you will
108 start by weakening institutions, you can see that in other countries. And corruption is weakening
109 institutions.

110 I: You already mentioned that Ghana actually has a lot of laws on corruption, though they might
111 still be extended. However, I wanted to ask if you think that the state has the capacity to actually
112 enforce these laws?

113 D: The means are there to enforce them; you have institutions to enforce them. I mean the
114 judiciary is there, the police are there, CHRAJ is there. Enforcement then has to mean to ascertain
115 that these institutions will do what they are designed to do, which is at the moment arguable.

116 I: We've come to my last question. As I am comparing Ghana and Nigeria in my thesis and now
117 that Ghana has started producing oil, I keep asking myself if Ghana's institutions and anti-
118 corruption structures are strong enough to withstand a rent-seeking economy like in Nigeria.

119 D: Well the institutions are not that strong, they are under-resourced and capacity remains a
120 challenge, civil society is trying hard but their capacity is not endless. So there is a lot of work to
121 be done, and if we don't do that, we will have certainly a problem.

122 I: So what is your outlook for Ghana?

123 D: My outlook? I can't say yes or no – but we're trying (laughing).

124 I: Thank you very much!

Interview 4

Protokoll des Interviews mit einem Mitarbeiter eines ghanaischen Institutes, welches zum Thema arbeitet. Der Interviewpartner wird anonym behandelt.

In weiterer Folge:

A: Interviewpartner

I: Interviewerin, Johanna Diecker

1

2 I: Ghana is often referred to in the literature as *the* success story for successful democratization in
3 Africa. Why do you think Ghana was more successful on its path to democracy than most other
4 African countries?

5 A: Does not think that Ghana is more successful, but thinks that its democracy is overrated by the
6 West for unknown reasons, but assumes that it is for their own moral. Every time the West found
7 another African model it collapsed, like Kenya, Tunisia or Ivory Coast. In his opinion Ghana is
8 not a very good example for democratization because the mayors and chief executives on local
9 and regional level are not elected and, moreover, the president even appoints one third of the
10 regional assemblies. He adds that the struggle between the two major parties is very intense and
11 even comparable to the situation in Thailand, women's participation and representation is too low
12 and Ghana even had the second lowest representation of women in National Assembly in whole
13 Africa. So he thinks that Ghana is a mixed case, an evolving democracy with all signs that it could
14 still go wrong.

15 I: I met UNDP a couple of days ago and they told me that Ghana was a working democracy
16 although president appoints regional executives, because regional assemblies do have veto-
17 rights...

18 A: (Gets out a newspaper and shows a report where a new mayor was appointed because the old
19 mayor got fired by the president for, according to the article, no obvious reasons). He stresses that
20 the president also appoints one third of the regional or municipal assemblies, so only in an
21 opposition stronghold the appointee of the president could get vetoed. And moreover the president
22 would keep on bringing party members until one would finally be accepted and the members of
23 the council were often bribed and had a limited say.

24 I: Do you know if they use party funds or their private funds to bribe the members of the council?

25 A: Says that he doesn't know, because party funds are often channeled through individuals and
26 vice versa.

27 I: But now Ghana is under a process of constitutional review. Will the democratic process
28 improve? Are there chances for the better?

29 A: Thinks that there is indeed a lot of request for changing the system and that the referendum is
30 really wanted. But on the other hand he sees the mayors themselves as a big part in the process of
31 the review, and this could mean that the topic might not even get on the agenda. And if elections
32 on the regional level would not get on the agenda, they would not get part of the referendum and
33 then there would be no chance to change it for the better. He stresses again that Ghana is only a
34 success story in western perception.

35 I: But still Ghana enjoys a lot of rights, in a liberal perception, like freedom of speech, freedom of
36 assembly, right to be protected from arbitrary state actions etc.?

37 A: Does not think that that is very special, that you would have these freedoms in most countries
38 and that Ghana is not for real and still a mixed system. The problem in Ghana was not about all
39 this talking about social or liberal rights. It was about the power of the two main parties and their
40 respective strongholds, the Ashanti Region and the Volta Region. One should suspect democracy
41 for the single case that NDC got 95% in Volta Region in the last elections, though ideologically
42 both NPP and NDC were centre right and don't have a lot of differences. The major problem still
43 is, he argues, that Ghana is very centralized and that the president has vast powers to appoint, so it
44 actually are the parties that would run the country, or the "state", whatever one would call it. He
45 continues that for getting this great power of controlling the state it is necessary to have a
46 permanent campaigning which would impede the development of the agenda and he does not see
47 real efforts on development itself. Then he adds that the freedom of speech does exist in Ghana
48 and that there was a victimization if one would try to curtail which is good, but not sufficient for
49 democracy which is in his opinion about mass participation and not entrenched groups. The
50 system should guarantee that other groups would also fit into the scheme. But he thinks that
51 politicians in Ghana need a lot of money and sees an ongoing commercialization of politics in
52 Ghana where votes are bought in exchange for gifts.

53 I: Does the president use its powers to buy votes, like appointing someone in civil service and he
54 and his extended family will therefore vote for his party?

55 A: He thinks this impact would be too small. For the president it was more important to put its
56 own people in charge on the level of the mayors to control the area and the civil service. Though
57 you're free to form parties Ghana is right now a two-party democracy and only one party counts
58 after the elections. He thinks that the state in Ghana is dominated by the parties.

59 I: But in Ghana's system a sort of cohabitation could be possible – one party wins presidency
60 other wins majority in parliament?

61 A: Yes but that never happened yet.

62 I: But the NDC already is in a coalition? And the next elections might bring up such cohabitation?

63 A: Thinks that the coalition is not necessary and that right now Ghana still is a one party-state and
 64 that they are only in a coalition to save the majority but that it was not necessary. He thinks that
 65 the coalition partner PNC has nothing to say, and that it is still only the president that appoints the
 66 mayor and the chief executives. And he also thinks that the National Assembly does not have
 67 enough powers anyway. Though it has power to decide on the budget, the president could and
 68 does negotiate on an informal level with opposition and can hence interfere into the legislative
 69 control of the budget. But this does not reflect the will of the people as expressed in the ballot
 70 box. Moreover he points out, that an incumbent president is very powerful as he can control all
 71 state resources.

72 I: And as a matter of fact it never happened that an incumbent president did not get reelected,
 73 right?

74 A: Says that this is true because once the president is in office he and his party, are in control of
 75 the state resources exactly like in Bangladesh and Thailand where the two big parties are also
 76 struggling for power. He thinks the situation here is similar and that it is the two big tribes that
 77 control politics, the Ewe and the Ashanti.

78 I: Do you think that campaigning along the ethnic boundaries is reinforcing patterns of ethnic
 79 identification?

80 A: Thinks that this is true, and that identification with ethnicity equals identification with a party
 81 and that the intense campaigning reinforces this trend. And the campaigning started already, so in
 82 Ghana democracy is not about development but about the economic power to get a piece of the
 83 national cake.

84 I: Do you need the control over executive to get access to or to get a piece of the national cake?

85 A: In his opinion it is not the only way but a major route to get power is the executive because it
 86 is a quick win.

87 I: And does the incumbent party like now the NDC treat those ethnic groups that do not belong to
 88 their electorate differently?

89 A: Would not say that the parties are against other groups or against them because they did not
 90 vote for them.

91 I: How about the distribution of development projects? Do regions that voted for successful party
 92 get more development projects?

93 A: Thinks that this is a tricky question. Because, on the one side, 7.5% of the taxes have to go to
 94 the districts but he also thinks on the other side that it is more difficult to push for development
 95 projects in your area if you do not have your own people in the government. But he doesn't think
 96 that there is a deliberately exclusion of voters.

97 I: But doesn't that mean that the equal treatment of ethnic groups depends on the goodwill of the
 98 president and could hence stop from one day to another?

99 A: Thinks that the president can still target projects to certain areas and that this is a mixture of
 100 goodwill and politics but that he doesn't know any situation where there is something denied to
 101 other ethnic groups so far. But he assumes that there is a tendency within government to promote
 102 development where they can get votes.

103 I: There are obviously a lot of inequalities in Ghana especially women and the poor. Does the
 104 government try to diminish these inequalities?

105 A: Says that there are some programs to deal with poverty like the national health insurance,
 106 school programs and some other programs for the poor. But he also points out that according to

107 the GINI coefficient inequality is on the rise and that the government should do for minimizing
 108 inequalities more as Ghana is one of the fastest growing economies of the world this year.

109 I: But then Ghana is one of the few countries that reached one of the MDGs to halve poverty?

110 A: He argues that halving poverty is only recorded since 1991, in 1991 there were 51% of the
 111 people living in extreme poverty, in 2006 it was 26% but that nobody would talk about before that
 112 period, the impacts of the SAPs, and poverty in the 1970s. And now that the programs changed to
 113 mitigate structural adjustments the donor parties gave more money and that this lead to a rise in
 114 production and a reduction in poverty.

115 I: But still in a lot of other countries the trend of growing poverty did not stop, Ghana could even
 116 turn it around since the coming of democracy?

117 A: He absolutely rejects this point of view as it is only absolute figures and the decline is only due
 118 to the factors of 1977 and 1983 where a severe drought has lead to a massive increase. The
 119 decrease in the 1990s is due to good weather, but still the poverty is higher than in the 1970s. So
 120 absolute poverty decreased because of favorable cocoa world prices, the help of foreign donors
 121 and that maybe democracy has even lead to an increase of poverty in numbers.

122 I: So then democracy does not help to minimize inequalities?

123 A: He strongly doubts that democracy has helped so far and that especially the north got even
 124 poorer while the south profits from good cocoa prices but also depends on cocoa. He stresses that
 125 there is a very strong divide and gap between northern and southern Ghana.

126 I: Would you compare the strong divide between north and south in Ghana with the one in
 127 Nigeria?

128 A: Notes that there are conflicts all over the north, especially after murder of the Dagomba king
 129 and 40 others in 2002 but that these are localized conflicts but that the conflicts around the murder
 130 are still not solved. But he thinks that Nigeria is a different case because of religious factors. In
 131 Ghana Christians dominate whilst in Nigeria the religious groups are of equal strength. And in
 132 Ghana the Muslims are a minority in every region and district, so they could not simply introduce
 133 Sharia like in Nigeria.

134 I: Getting back to the inequalities – do you think the government is doing enough to minimize
 135 gender-inequalities?

136 A: He doubts that the government is doing anything in this matter and that they would only pay
 137 lip service. His example is that the president promised to appoint 30% women to his cabinet, but
 138 now it is only 5%. He sees a need to help women, because in the old matrilineal system they had a
 139 lot of powers, but now in the modern system they have fewer rights. He thinks that the British
 140 changed the system to the disadvantage of the women.

141 I: But why is it that women are not elected as MPs?

142 A: He stresses again that you need to be able to buy votes to succeed and that woman do not have
 143 as much money; they're lacking the resources so they can't be successful in contesting. He repeats
 144 that the system in Ghana is more about money than about democracy.

145 I: Although the struggle between the two parties was quite intense the last elections were
 146 peaceful...

147 A: Points out that he did not perceive the elections as very peaceful, that there were several
 148 incidents of violence but that these were localized and could be contained.

149 I: There has never been major violence after election, so the state owns the monopoly of force in
150 Ghana?

151 A: He says that losers are perceived as losers and those who los have lost, they have cheated, but
152 the result is accepted.

153 I: So there is still this consent between the two major parties about winning and losing elections?

154 A: says that the NPP wanted to go to court last elections in the first place but then didn't and
155 accepted the elections instead and the fact that the Electoral Commission is not biased but a very
156 efficient and trustable institution with a great reputation. He says again that it is not the Electoral
157 Commission that is biased but that the incumbency leads to biased elections.

158 I: Don't you think that chances that elections might turn violent rise with next elections?

159 A: He thinks that the campaign is already more violent but if the elections are clear cut and one of
160 the candidates wins in first round. If not and the results are as close as last year they will be
161 disputed again and might turn violent.

162 I: If elections might turn violent- do police and other security forces have enough capacity to keep
163 the peace?

164 A: Is convinced that they do have enough capacity unless the losing party would continue to
165 agitate violence, then nobody would know what will happen.

166 I: Might the military intervene again if elections are disputed and turn violent?

167 A: Does not assume that this will happen because he believes that none of the generals has any
168 interest in getting a grip on power. And if they would intervene, then only for security reasons and
169 would not want to stay. And he is convinced that they would only intervene if there was
170 prolonged violence after elections and would not take a special side.

171 I: Do you think the chiefs are an autonomous power center in the sense that they are acting
172 outside of the regular state-citizen relationship?

173 A: He says that this is a big scientific debate and he thinks that they should get included into the
174 state and that this legacy is for traditional reasons where the community is still very important. He
175 thinks that the chiefs have an important role in controlling land but also have state functions for
176 example security and justice. He then says that they just had a public debate and seminars on the
177 topic and tells me where to find the publications.

178 I: Ok, so I can read about the results of the seminars and we can go on with the next questions.
179 Trust is very important for democracy; do you think there is trust among the citizens and do the
180 citizens trust the state?

181 A: Does not think that it is strong and that every person take care of themselves first, and then
182 they would take care of the state second, that is what the people think.

183 I: Ghana is a multiethnic society but seems to have a relatively high national integration?

184 A: Compared to others, he thinks yes. His main reason is that Nkrumah brought national identity;
185 under him big capital was spent on building the nation in his pan-African vision. And he adds that
186 every three years there was a rotation of the personal of the state through the state, to learn
187 different ways in Ghana and to have a broad representation of the different ethnic groups in the
188 cabinet and the civil service.

189 I: But how can Nkrumah's efforts on nation building have been so sustainable? After all he was
190 only 15 years in power and that was a long time ago?

191 A: Thinks that Nkrumah was so important because there was no nation building at all under the
 192 British and that 90% of the institutions were built under him. And moreover he thinks it was very
 193 important that Nkrumah came from a very small ethnic group, so right from the beginning he tried
 194 to make coalitions and none of the major ethnic groups could dominate.

195 I: So it seems that Nkrumah has been quite successful in his concern for building a nation. Is
 196 democracy now undermining the national integration?

197 A: He fears that the national capital is indeed coming down and that Nkrumah established
 198 symbols for identification to unite the country, but today he says there are only few things that
 199 would unite the country. The big problem is that two parties are struggling for supremacy led by
 200 the major ethnic groups.

201 I: Oil producing started last year – now there will be more money in government coffers. Will the
 202 struggle to control the executive to have access to these coffers get more intense?

203 A: Holds the opinion that people in Ghana is not as much disciplined as the USA or Australia and
 204 that there the democracy is controlled better than in Ghana. He even compares Ghana with
 205 Rwanda and claims that people wouldn't talk about agendas in public discussion but would use
 206 the radio to incite each other. He also sees a lot of anxiety in civil society.

207 I: So if people can incite each other as much as happened in Rwanda should there be more control
 208 of media by the state?

209 A: Thinks that the stations should do more about it but that this is difficult as many stations
 210 belong to politicians and that it is not only the radio stations but also the TV-Stations where
 211 politicians insult each other in public discussions. He thinks that there are simply too many
 212 emotions in the political game.

213 I: Do you think democracy would have been possible without a monopoly of force 1993?

214 A: First did not understand my question and asked back who else should have the monopoly on
 215 force. He thinks that in Ghana the state clearly has the monopoly of force, for him this is naturally
 216 and that it was essential for democracy. And the turnover to democracy was peaceful and there
 217 was no violence but a lot of agitation from society for change.

218 I: What about the civil service in Ghana? Can Democracy work without an efficient bureaucracy?

219 A: Thinks that Ghana does not have an efficient democracy, only modestly efficient.

220 I: Did the efficiency improve during the last 15 years?

221 A: doesn't see an improvement, though there were reforms tried but these didn't work so well.
 222 But he adds that overall the country the system of communication and information has improved
 223 because of the spread of mobile phones and the internet, but that the civil service does not make
 224 use of it.

225 I: Before Rawlings and at the beginning of Rawlings state institutions decayed. Did he stop this
 226 process?

227 A: In his opinion it was not Rawlings that stopped the process but good conditions in economy.
 228 Before there was a crisis in Ghana between 1977 and 1983 due to drought, high inflation,
 229 expulsion of 1 million Ghanaians from Nigeria and attempted coups. Then the IMF came and
 230 fired employees of the state and changed the structure of the economy. So in the 1990s the civil
 231 service was quite efficient. He does not see it as very good, but ok and thinks that it clearly has
 232 some good functions.

233 I: Is the budget of the state transparent to the public?

234 A: He tells me that there are many allegations of corruption, also against the minister of finance.
 235 He comes to the conclusion that transparency of the budget in Ghana is mixed: there is
 236 transparency to a certain degree, but not overall transparency.

237 I: Do citizens agree on paying their taxes?

238 A: Thinks that they don't like paying their taxes and tries to avoid them. The reason he's giving
 239 is, that people are not educated enough to understand why they should pay taxes and what taxes
 240 will bring them.

241 I: So in fact the tax base is very small not only due to large informal sector but also because
 242 people try to avoid paying taxes?

243 A: He thinks it is a hard question on how far the government can go in asking for taxes. After all
 244 people might raise the question what they do need the government for anyway if they could use
 245 the money on their own family and depend on family welfare in the extended family. So then the
 246 family is doing the job of the state, so the extended families are for him an important reason why
 247 paying taxes is avoided. Moreover, he states that the tax burden was not fair, that rich should pay
 248 higher taxes or at least proper local taxes, which they tend to avoid.

249 I: Is the extended family today a rural or also urban phenomenon?

250 A: Points out that the extended family reaches all over the globe, after all the transfers to families
 251 here from abroad are 2 billion dollars whilst the total government budget is 9 million dollars. So
 252 the extended family is for him not a traditional or rural but is applicable worldwide.

253 I: How do you judge the rule of law in Ghana?

254 A: Again, he thinks that this is a mixed picture, essentially there is jurisdiction but it is quite
 255 corrupt, he says. Especially the police he claims is very corrupt. From his point of view the
 256 institutions are not totally inefficient but you would have to bribe a lot and he hopes it might get
 257 better now that the salaries got improved.

258 I: So would you agree that the rule of law is supporting the democratization in Ghana?

259 A: In general he thinks it is very useful but still there is a lot of fraud. But he sees a strong culture
 260 of holding elected accountable in Ghana as there has always been processes of "de-stoolment" in
 261 Ghana, i.e. chief could lose its title if he did not abide to the rules. So it is very clear, he thinks,
 262 that also the politicians have to follow the rules today, although people sometimes perceive the
 263 rule of law to favor the rich.

264 I: Do you think that Ghanaians share a common set of values and beliefs?

265 A: He has the feeling that Ghanaians share a common value of treating people fairly and that there
 266 is a general believe in the human rights system, although the emphasis might be different.

267 I: Living in Ghana is said to be very secure, do you agree?

268 A: He says he agrees, though human security as defined by the UN is problematic as there are
 269 many poor people and no basic help to them. Moreover there should be greater effort in his
 270 opinion to progress decentralization, to give the people a say in the decentralization process. But
 271 after all there is freedom of speech and he appreciates that. And then he repeats again ethnicity
 272 gets more important and that cohesion gets reduced and that one should keep that in mind
 273 when decentralizing.

274 I: Thank you very much for the interview!

Interview 5

Sprachbereinigte Transkription des Interviews mit Francesco Torcoli, Mitarbeiter der EU-Delegation in Ghana. Herr Torcoli gibt nicht die Position der EU wieder, sondern seine eigene Expertenmeinung.

In weiterer Folge:

T: Mr. Torcoli

I: Interviewerin, Johanna Diecker

1

2 I: Ghana is often referred to as the success story when it comes to democratization in Africa.
3 Would you agree, or is it may be just another case where the West is seeking for another role
4 model?

5 T: No, I think in this case, and I have been working in many African countries, especially West
6 Africa and when I compare them to Ghana I see that here the institutions are much more robust.
7 You see after 1992 there have been four elections, there has been peaceful transition of power and
8 the people out there are very committed to their democratic society. There is a freedom of press,
9 for example the press, they are much more critical in Ghana than in Italy. So in this case no, I
10 think you can easily say that Ghana is a success story.

11 I: Paul Nugent and Heinz Jockers published an article last year in the Journal of Modern African
12 Studies, where they state that the elections 2008 were flawed as voter registers have been bloated,
13 especially in the Ashanti and Volta region.

14 T: Well, this I don't know, but if you take all the reports from the observation teams, they say that
15 there have been problems, especially with voter registration. So not all the things were perfectly
16 done like in other states. But then if you think of Europe you might also have a lot of problems,
17 now in Europe there are also election observation teams and they also find out that there is a
18 certain degree of flaw in our system. So all in all the observation reports still say that the results
19 reflected the will of the people in Ghana. What is more important is that even though the result
20 between the two candidates was very narrow, the results were accepted. So I think this shows the
21 maturity of this country, because results have been accepted because the Electoral Commission is
22 a very trusted institution. So at the end there might be a problem in voter registration or other
23 activities but then in the end, what the Electoral Commission certified has been accepted by the
24 parties, the people, and the candidates. And I think that is the most important fact.

25 I: But then the president still appoints the district chief executives and the mayors in the country
26 and moreover appoints 1/3 of the regional assemblies. So would you agree to say that there is only
27 democracy on a national level, but not on a regional level?

28 T: No, well I think that they have to start to transform really into democracy what they started in
29 1992. So they still have to go through a transitional period. Last year they started the revision of
30 the constitution, so there is a constitutional review and as far as I know Ghana is the only African
31 country with such a process. And the process is broad, it has not only been a small group of
32 people talking about what they want to get changed, but there have been consultations all over the
33 country and right now they try to compile what are the main issues that have been found in these
34 consultations, by defining a different numbers of clusters what citizens, what the civil society,
35 what the academia thinks would be better to change. And then if some changes are proposed there
36 will even be a referendum on the constitution. So you see there might be some flaws in the current
37 constitution, but at the same time the institutions and civil society in Ghana are aware of this, are
38 aware for example that it is a problem when the president appoints the chief executives, that there
39 should be more of a decentralization and that the local level should be elected. But then now the
40 local level is not as important as the elections on national level. But at the same time it has already

41 been started a decentralization process that includes decentralization of health and education. So
42 this means that there is an effort of the government to give more authority to the unit. It is true
43 that the decentralization on the unit level may not be the best solution in the world but now it has
44 been decided and there are 117 units and it is now a little bit too decentralized, but still it is a good
45 move, because the north and part of the countryside, they really need more powerful local
46 institutions. So in the end I can recognize that there still are some problems of local governance
47 but at the same time they know that something has to be changed and they are the first country in
48 the area that started a process of constitutional review after 20 years. And I think that is really a
49 major achievement for Ghana because they started last year with collecting information and by
50 the end of this year, there shall be a decision to when to hold a referendum, if there will be any
51 constitutional changes that would require a referendum.

52 I: I was told that the whole agenda setting in the process of the constitutional review was
53 extremely biased by the big parties.

54 T: Well that happens everywhere. As it is said, democracy equals procedures. Even in Western
55 society the procedures or processes are driven by political parties. And they clearly have the
56 interest of being re-elected, so maybe they do not have the national interest. But what is now
57 going on in Europe – you can clearly see that the parties do not want to take unpopular decisions
58 because they want to get re-elected. And now we are in a situation where these unpopular
59 decisions should have been taken long time ago. So for me democracy is just procedures and then
60 you have to fill these with values. And in western countries, like here we do not necessarily have
61 values but we have political parties. So it is the same.

62 I: So you already mentioned that the Electoral Commission is a very trusted institution. I was
63 wondering if your work here is also active support to the Electoral Commission.

64 T: Yes we have a project on the 2012 election that started already last year, because we have a
65 slightly different approach which means we're not starting our support 6 months in front of an
66 election but it is a long term project that includes the pre-electoral and the post-electoral period.
67 But this ongoing support does not only include support to the Electoral Commission, but it
68 includes also support to civil society and other institutions that are key to the processes, like the
69 Media Commission, as media is always playing a vital role, and then we are also supporting the
70 National Centre for Civic Education because the three institutions are going to be very important
71 for 2012. So as I was saying we started here in Ghana 2009 with the program immediately after
72 the report of the observation of the 2008 election. So we started working on the recommendations
73 of this report together with civil society and institutions to identify what are the priority areas to
74 be addressed. So we decided to give support to some areas like capacity building and giving
75 training to Electoral Commission and to the poll worker and then, at the same time also to support
76 the Electoral Commission to play a role in the regional approach. Because there is a school in
77 Kumasi, that provides training to Electoral Commissions from other countries. So we would like
78 to strengthen this role of Ghana as a model in electoral management. The Electoral Commission
79 here is very trusted so they can transfer their knowledge to other countries. You know the
80 European Union always tries to work more with south-south cooperation than north-south
81 cooperation and it would be better in the future if the Electoral Commission of Ghana could take
82 over our role. So now we still support elections here with external expertise but it would be good
83 if the Commission here in Ghana could in the future provide expertise to other countries.

84 I: So you are here to develop Electoral Commission's capacity further. Do you think that right
85 now the Electoral Commission does have enough capacity to handle the elections 2012 on its
86 own?

87 T: Yes they have the capacity – because you know we do not provide any technical assistance.
88 We only provide technical assistance to the National Media Commission, that is the weakest
89 institution of the above three mentioned. But the Electoral Commission, they have enough
90 personal and capacity, they already started with the biometrical voter registration. So the only

91 expertise that is provided comes by UNDP, but that is only on the process of voter registration,
92 not technical assistance.

93 I: One the focal areas of EC-development assistance to Ghana is general budget support, 48% of
94 the A-Budget in 10th EDF. So I assume that EC thinks that state institutions in Ghana are working
95 relatively well?

96 T: Yes, every year there is a review on the general budget support on the basis of the IMF and the
97 World Bank. I am not a specialist, but I think there have been some problems this year on the
98 public finance management, there occurred some problems that have not been addressed
99 adequately, so the general budget support did get a bit requested. But for the EU Ghana is a
100 democratic country and we work more with budget support because, first we want to strengthen
101 the institutions and second if we would not work with budget support we would not even have the
102 staff to manage all this money. Because if you have a sector approach or a budget support
103 approach you need identification, formulation for each single project or program you want to set
104 up. And that needs a lot of manpower that is currently not available. Because of the crises they
105 might even decrease the staff, though I think it is already a bit imbalanced. But so far the major
106 donor, if I'm not mistaken, the EU, is working with budget support first because we trust the
107 institutions and second because there is a good coordination with the other donors in Ghana, even
108 with civil society organization (...) and you have civil society that should control and enforce
109 transparency, which also works. So for us the institutions are solid, we don't see any major
110 problems.

111 I: Do you think democratization would have been as successful if these institutions would not
112 have been so solid?

113 The key are the independent government institutions, we call it IGI, for example the Electoral
114 Commission and National Media Commission, the CHRAJ etc. and they are all working as a
115 counterpart to the president in this mixed model. And even between the political parties it might
116 get a little bit hot, they use language that might not be appropriate, but this debate has never taken
117 a dangerous side so far because of the institutions. They are the ones that give the institutions the
118 possibility to play a vital role. And for me this is the key to the success of Ghana.

119 I: Ghana is also a very secure country. Do you think that these circumstances also helped Ghana
120 and its institutions to work properly?

121 T: Well there have been some ethnic tensions in the north, but this is ethnic though there is some
122 criticism that the parties perpetuated these conflicts (...). But yes Ghana is secure and that has
123 helped a lot. When you look around the other countries are very unstable, but Ghana has been
124 able to resist all the pressure coming from outside and to deal with the influx of refugees, now
125 there are 10.000 refugees coming to Ghana from Ivory Coast, and then with the crisis in Libya
126 almost 20.000 Ghanaians turned back to Ghana, especially in the Brong-Afro Region. So you
127 understand there has been a lot of pressure on society, but despite this pressure, there has never
128 been any major violence. And that means that there is a state-apparatus that is working. The
129 National Administration for Disaster Management is providing assistance to the refugees and the
130 returnees, of course with the help of us, the UNHCR and UNDP. But in the end the operation lies
131 with the state. They have been very successful.

132 I: Recent news has it that Ghana is becoming the new hub for narcotic drug dealing...

133 T: That is very difficult to say, because all Africa is becoming part of it, because of the more and
134 more strict policy in Europe and more restriction on consumption etc. So you have to find new
135 roads to get to Europe as a drug dealer. And for them it is also good that Ghana is very safe. I'm
136 not a specialist but it must be very difficult to control everything, the aircrafts, the shipping etc.
137 So Ghana is becoming a place of transit. But so far as I know it is not a place of consumption, but
138 might be coming in the future because there a huge quantity of cocaine in the country. So it might

139 happen in the future that the middle class is getting more and more money might also increase
140 local consumption. But this is only my assumption.

141 I: So in your opinion Ghana is still far, far away from a scenario like in Mexico?

142 T: Yes, as far as I know. Well there are gangs from Nigeria coming to rob, but criminality rates
143 are still very, very low here.

144 I: When driving around Accra you see a lot of private security companies. Is there a privatization
145 of security going on in Ghana?

146 T: Well I think that is a trend going on in the world, not only in Ghana. You see it in Europe, and
147 this company that is working here at the EU-Delegation, it is actually European. So there is the
148 fear among society that they need more protection and the privatization of security sector is
149 actually happening everywhere.

150 I: So you already talked about the process of decentralization – and the EU is also supporting the
151 process.

152 T: There is actually a mission that just started. Today started the joint mission with the World
153 Bank on the formulation of decentralization program.

154 I: oh they just started the formulation the program?

155 T: Yes.

156 I: But it is part of the 2007-2013 CSP?

157 T: Yes but there was already several millions allocated for this project, if I'm not mistaken. But
158 then there was a problem with the implementation of the policy in Ghana. So now they prepare
159 again. Now it seems things are moving faster, so they started formulation again to see if they can
160 grant the budget sector support, because it would be through budget support. But to provide sector
161 budget support we need certain conditions, like public finance management reforms and other
162 conditions that must be fulfilled. So far not all the conditions had been fulfilled, so now they are
163 assessing if the conditions are in place to move ahead with the final formulation of the program.
164 And if everything is going as planned it should be decided in 2012 whether to give the budget
165 support for decentralization or not. We already support it now, but this one involves more of
166 money (...).

167 I: But the government has made some effort in the last decades on decentralization – do you see
168 any success there so far?

169 T: It is very difficult to make a judgment on that. I am not in the position to say that because I
170 don't have any analysis at hand. So I can't tell if there has been any impact of decentralization so
171 far.

172 I: For a common undertaking like democracy you need a certain amount of trust. Do you think
173 this kind of trust exists between the citizens of Ghana?

174 T: There is a very liable civil society, people are aware of what it means to have an election. I was
175 very impressed during the constitutional review processes seminars that were held all over the
176 country to see how the people participated to the debate, even people that didn't have any literacy
177 tried to express their opinion on what need to be changed and what would be best for society. We
178 always have to take into consideration the gap between the poor and the middle class. I think the
179 democracy dividend has not been enjoyed by most part of the population. I think now what Ghana
180 and its institution should do is to give a strong signal to the citizens to divide the wealth more as
181 there is economic growth and more wealth in the country.

182 I: So you think the state is not doing enough to diminish inequalities?

183 T: I think that is very difficult. There is no perfect solution to it as there are a lot of problems. But
184 I think if you take into consideration its handling with the oil, compared to Nigeria where a lot of
185 wealth is produced by oil, Ghana has tried to learn from these examples to avoid the Dutch
186 disease. And then they're trying to manage the oil revenues well and to better distribute these
187 revenues. So I think they're trying to do it, but it is not easy. And maybe a four-year term and this
188 is my very personal opinion, is not enough, because they are already in an electoral campaign.
189 And the last election the NDC didn't expect to win, also for them the victory came out of the blue.
190 So also for them it took some time to prepare and some infighting within the political party
191 because of Rawlings trying to dominate the NDC – as you saw with the primaries in July where his
192 wife tried to undermine Mills. So maybe the current government didn't have enough time to
193 concentrate on some of the priorities, especially after the oil started to get produced. Everything
194 came very fast but they are trying their best.

195 I: But you think that NDC as well as NPP leadership is really trying to diminish inequalities in
196 society?

197 T: On the paper yes (laughs).

198 I: And your own opinion?

199 T: I've been here for two years. For me it is very difficult to judge. As I was already saying there
200 is a problem with the democracy dividend in Ghana. And then I have a biased view of Ghana
201 because I'm living here in Accra so you should go outside, you should leave for the country side.
202 Because if you are in Accra you think things are working relatively well, and then you get outside
203 and I think living there on the countryside would give me another perspective of what is
204 happening in Ghana. I've only been to the Volta Region and you can see that people don't have
205 the same conditions there as here in Accra, they're not enjoying the same benefits. But then after
206 all, Ghana is one of the few cases where social security is free. But in a few cases it is not free, in
207 the northern parts of Ghana you have to pay, even midwives have to pay to get a bed. And because
208 of this, Ghana is not doing well on the MDGs on maternal mortality and because of this we try to
209 set up a project with WHO to reduce maternal mortality. So you see on the one side Ghana
210 government is trying to give the image that they're doing something. On the other side....well.
211 But so far, maybe it is too soon, I don't see many progress.

212 I: Are they perhaps lacking capacities to really do it?

213 T: I think that the current worldwide economic crisis does not help. But that is not only Ghana
214 that is suffering from the bigger system. And of course the economy is growing in Ghana but they
215 will be affected marginally, but even to rely too much on the global economy is not a good thing
216 to do, and this is my personal opinion. Because if you rely too much you see what can happen at
217 the end. As I was saying, they're trying to enforce some policy but then it is not that easy to
218 guarantee at least a decent health system to everybody. You need a lot of resources. Just take into
219 account the demographic development of Ghana – they doubled the population in 20 years. That
220 is a growth rate of 2.3% per year! That will maybe double again the population. So maybe they
221 would be able to provide the services to 15 million, but not to 25 million like it is now. In ten
222 years it might be 50 million and you need even more resources. Demographic pressures must be
223 taken into account, even when it comes to democratization. Worldwide this is still a taboo
224 somehow, but we have to be honest, there are not enough resources for 20 billion people on this
225 planet, so you have to talk about it and provide demographic education. Ghana is maybe doing
226 well for a country of 15 million but for a country of 25 million it would need more resources. And
227 with a growth rate of 2.3% per year, that is very fast, maybe too fast. And then at the same time
228 more people, means less natural resources, more impact on the environment, more urbanization.
229 Urbanization means that you can't provide sewage system and electrical system for all by the
230 state. So there might be outbreaks of cholera, people that are poorer might not have something to

231 eat. So there are all these problems you have to take into account when you talk about
232 democratization.

233 I: Another huge inequality is gender in Ghana, especially when it comes to political participation.

234 T: We have been doing projects to strengthen women's participation because it was one of the
235 weak points pointed out by the elections observation reports. So we started trying to do something
236 to support women's participation as electorate and as candidate, both for local and national
237 elections 2012. Six or eight organizations have been elected, one is also German, the Friedrich
238 Ebert Stiftung, to implement. It is not easy because it is also a cultural issue; it is not only
239 changing women's mentality but also men's mentality. Paradoxically you should only target the
240 men to make them understand that women are as good as men in politics, because even women
241 tend to vote for men. That is very common in Italy as well, a very low rate of women's MPs. The
242 civil society in Ghana is aware of this, so there is a very strong debate on these issues, but then
243 women's organizations told me that the problem is a mentality problem that is especially difficult
244 to change in the rural area where the man is still the patriarch and a women running as candidate
245 is not very likely to win, because the voter control of the chief of the village. So you have to work
246 on the roots, but on the same time if you work like this you will destroy local culture. So there is a
247 lot of criticism of people saying if you keep interfering with the local culture you will destroy it.

248 I: Would you also say that women have less access to other state institutions?

249 T: No I think they're doing quite well compared to other countries. I see women everywhere in
250 public service, maybe not in top positions, but there are a lot of women in the police, the
251 migration service, a lot of female professors at university... So at the institution-level they're
252 trying to improve women's participation, maybe not at the top level. But still there is the curse of
253 mentality, because the government in Accra is something different than the villages.

254 I: Ok, we were talking about trust earlier; I would like to come back to that topic. Do you think
255 that the people in Ghana trust that the state can enforce their rights and security, when threatened
256 by another citizen?

257 T: One of the problems of Ghana is corruption, and that has an impact on that as well. Some
258 institutions are not trusted, like the police. And this institution is not only not trusted by the
259 citizens, but also by other institutions. So there is a lot to be done. But on the other side I think
260 they should do something about the salary.

261 I: But there was a raise last year?

262 T: Yes, but the costs of living here, especially in Accra are very, very high. And then you have to
263 pay two years in advance to rent a place. There were 30% increase in fuel prices in January, when
264 you go to the supermarket you have almost the same prices as in Europe. So compared with this
265 the salary is very low. It should not be like this, they should not be corrupt, but the salary should
266 allow the people working for the police to have a decent life.

267 I: So you don't think that the people trust the police that it could enforce their rights?

268 T: No. The police are one of the most distrusted institutions in Ghana. You can talk to everybody,
269 nobody trusts them. Before starting to solve a case they would ask you for money.

270 I: Do you think that this distrust in the police does also lead to distrust in other groups of people?

271 T: No.

272 I: Ok, but then there are a lot of gated communities in Accra. Isn't that a sign that people don't
273 trust each other?

274 T: But that security stuff Well, I'm living in one of these compounds as well. But I don't need
 275 that; Accra is one of the safest cities, not in Africa but in the world. You can walk by night, even
 276 as a woman, without getting problems. So I think this is only part of a general trend.

277 I: Do you think there are any groups in Ghana that seek autonomy from the state or try to
 278 substitute the function of the state themselves?

279 T: Well I think there is the fear that regional level might want more independence from the
 280 national level. I think because of this the decentralization was not on regional level, but on unit-
 281 level. There was too much fear that maybe the regions one day want to secede from Ghana so the
 282 government preferred to have decentralization on unit level where you cannot make any
 283 problems.

284 I: Apart from the regions – do you see any other group that tries to segregate from the state?

285 T: No.

286 I: Do you think foreign donors are an autonomous power centre in Ghana in the sense that they
 287 are acting outside regular relationships between citizens and state and outside the regulated public
 288 politics?

289 T: I am not in the position to answer, but I would tend to say no.

290 I: Why would you tend to say no?

291 T: Well you can never know, maybe one day it will turn out that there was pressure from outside
 292 Ghana that was shaping the politics of Ghana. Like after World War II, certainly the big powers
 293 were shaping politics, maybe today it is the financial institutions, but I don't think so. And maybe
 294 one day it will turn out that actually Ghana was shaping our politics (laughs). You can never be
 295 sure 200%. I mean I am here for two years, but I don't speak the local languages so maybe I miss
 296 a lot of information.

297 I: Ok, my last question. We already talked about oil revenues, corruption and the example of
 298 Nigeria. Do you think Ghana is really prepared enough to avoid the establishment of a rent-
 299 seeking economy or even a kleptocracy like in Nigeria?

300 T: Yes, I mean they have the tools to do it. They already started to work on that to try to avoid
 301 that trap. So let's wait and see, because next year is election and maybe a completely different
 302 party wins that is going to change polity. But so far they're working into the right direction. And
 303 the oil will be not as important as in Nigeria because the production is very limited. But anyhow I
 304 think it is a good thing to copy the example of Norway with that law on a trust fund and to get
 305 inspiration from there. And for cacao and gold they try also. But then the oil price is not set by
 306 world markets but by OPEC, whereas Ghana is one of the biggest producers of cacao and gold, so
 307 it is much easier for them to control the prices. So I think all in all they are doing relatively good
 308 in managing oil revenues.

309 I: Ok, sorry, another question just crossed my mind. You already said that election campaign
 310 started already and that words spoken between the parties are not always very appropriate. I spoke
 311 to someone else last week and he actually compared the situation in Ghana and these two big
 312 parties with that one in Thailand. Would you agree?

313 T: No...but I'm not very familiar with the situation in Thailand. I have only been following the
 314 situation there in the news, but no. I think they are more polarized and there was a party leader put
 315 into exile. Well parties here are using inflammatory language; they try to manipulate the
 316 supporters by increasing the tension. But so far I don't see a similar situation and the army has a
 317 neutral position, even last year. There was a movie, a very good movie with the title "an African

318 election” by Swiss director, which is very good. You should watch that. They show at the end,
319 because of the solidity of the Electoral Commission that the result was accepted by everybody.

320 I: And you don’t think that when there is an increased tension between the two parties and their
321 electorates that elections might turn violent next year?

322 T: No, I’m pretty confident. Ok, there might be some violence, but no prior violence that might
323 affect overall election results. I’m confident. They [Electoral Commission] are doing well and
324 they are going to spend a lot of money to have biometrical registration system to have a more
325 reliable voter register. So I think for now the Electoral Commission is doing a really great job. I
326 trust the people and I trust the leader, he is actually trusted by everybody. Cause after all it’s the
327 people that make the institutions. But maybe if the people that now lead the Electoral Commission
328 will be gone, these people that now hold the trust, and there will be a hole for a certain moment to
329 replace them. It will be very difficult to appoint a new chairman equally trusted.

330 I: Thank you very much for the interview!

Interview 6

Sprachbereinigte und anonymisierte Transkription des Interviews mit einem ghanaischen
Sicherheitsexperten am KAIPTC (Kofi Annan International Peace Keeping Training Centre).
Dieses Interview wurde via Skype geführt.

In weiterer Folge:

A: Interviewpartner

I: Interviewerin, Johanna Diecker

1

2 I: The Armed Forces in Ghana used to be a major player in Ghanaian public politics. When and
3 why did the attitude of the military to interfere change?

4 A: Well I think it has to do with the revolution that occurred June 4th 1982 and also 1974. But the
5 June 4th revolution brought a dramatic and drastic change in the Ghana Armed Forces in terms of
6 the command hierarchy and all the personal conflicts within the Ghana Armed Forces. So when JJ
7 Rawlings took over he actually restructured the Ghana Armed Forces in which you had some of
8 the junior ranks rising to the top positions, some of the big generals were prosecuted and other
9 were relieved of their position. So he started the process of reorganizing the Ghana Armed Forces.
10 And you know after a period of time, less than a year, they handed over power over to a
11 democratic government, the Limann government. Now after they handed over the economy was
12 not being too well and therefore Rawlings came back in 1982, the second coming, but because of
13 the revolution they were not too keen on ruling, well it appeared they needed a military command
14 still because the process had not actually got rooted and instituted before the giving back of power
15 to democratic government, so Rawlings had to come back again and then there was a long stretch
16 of military rule. The PNDC era was actually headed by a military command headed by Rawlings
17 himself. But it also had a civilian component, this leadership. So when we came back to
18 democracy in 1992 it was the same head of state, Rawlings, who was the president and he stayed
19 also in power until 2000. So he has influenced the sector and brought stability, especially in the
20 military. And that is how come we have some kind of stability within military and security sector.
21 So it was a long process that started in the 80s and then consolidated in 1992 up to now.

22 I: As you mentioned, Rawlings reformed the armed forces. But he also introduced a lot of special
23 security organs, like the CDRs or the Forces Reserves Battalion that were dissolved in 1992.
24 What happened to the people working in these organs?

25 A: Well some of them were actually reintegrated into the regular armed forces. The CDRs for
26 instance, some of them went into civilian live, but many of them were integrated into regular
27 armed forces when the restructuring took place. And people close to their retirement were given
28 retiring papers. It is the same thing for the 64 Battalion that was exclusively for the president. And
29 when the new administration took over in 2000 it was also dissolved, and some of the members
30 were reintegrated into the regular armed forces and some were forced to retirement. And many of
31 them got peace keeping assignments in or outside Africa. This is how we solved the problem of
32 the CDRs and the 64 Battalion.

33 I: I was wondering, though police and military were very badly equipped in the last decades,
34 Ghana is still a very secure country, by contrast to its neighbors. Why do you think that is?

35 A: In terms of logistics and a few other things Ghana is inadequately equipped but then compared
36 to our neighbors we're not doing badly. One is that is that our experience in peace keeping
37 missions since the 1960s when we first embarked on peacekeeping mission in Congo. And that
38 experience has actually played out in a way that we have stability within the security centre,
39 because these are guys who have been going to missions and have learnt lessons from missions.
40 So it is kind of a trip to learn about aggressions and get less interested in internal politics. Now the
41 recent evolvement also helped because people that went on the mission benefited personally, and
42 thereof also the state benefited. So if you go on one mission and you come back you have a few
43 dollars and will be able to build your own house, to take care of your children's school fees, etc.
44 so you do not have to pay too much attention to the internal politics that is going on. So to a large
45 extent it has helped the security sector. And increasingly also the police forces get involved in
46 peace mission like now in Liberia or Darfur and other places. And for them the same economic
47 matrix applies. Because police is maybe poorly paid, but if you go on mission you come back and
48 you make a few dollars and then you're well off. So their [of the institutions] economy is not
49 good, in terms of infrastructure there are a lot of difficulties with housing and all and so peace
50 keeping missions is helping to deal with these kind of problems. And these guys are allowed to go
51 on courses that helps them to progress in terms of their professional career so before you move
52 from one rank to another you have to go through some courses, maybe some appointment have
53 been made on political will, but these days merit definitely is a crucial criteria that is used to
54 promote a person within the ranks of the security system. Even though this system is not yet
55 perfect I think that it is quite ok. And then having a democracy since 1992 means that security
56 organs will be subjected to a civilian government and our constitution is very clear on that. I think
57 that this constitution, even though it is currently under review, has also served a great deal of
58 service to Ghana because of the checks it imposes on security organs and also implies how they
59 should deal with the civilian counterpart in terms of leadership, governance and all that.

60 I: That actually leads right away to my next questions that would be if democratization has had an
61 effect on the capacity of security organs? Did their capacity improve?

62 A: Of course, yes. One is that you need consensus on budget for the military and the police for
63 instance. Budget estimates are provided by the security agencies and the minister of finance will
64 sit down with them and the parliament has to improve. So one is that it enhances transparency, but
65 at the same time you get the endorsement of the political leaders to get acquisitions for logistics
66 and all those things for the services that used to be done without coming to the public clearly. And
67 there is always this tension between security and development in terms of schools, housing, food,
68 water, sanitation and all that. So these days, because of the involvement of civil society, because
69 of the involvement of parliament, you have to better explain to the population of why we should
70 have to procure logistics and spend money on security agencies. Now there is also a huge body of
71 think tanks that would do analysis and put these things to the public to read and follow. The
72 democracy has enlarged the avenue for dialogue between the military, the politicians and civil
73 society. And with this dialogue and this common engagement in terms of communicating and all
74 that is really helping to have a transparent process in which people begin to understand why
75 certain things are done for security agencies. There is a huge proposal by the government to
76 construct housing facilities for police and military. Even though the proposal went through a

rough parliament and all that finally it was approved. And this housing thing that will be constructed with a Korean counterpart will help the security agencies but it was needed to be justified. How do you do that? You need the consent of parliament and civil society. So to me democracy is helping to have more accountability, more transparency and is helping to improve the general governance of the country.

I: Now that you mentioned the new dialogue introduced between parliament, civil society and security sector I would like to ask you if you think that the security sector is today under sufficient democratic control?

A: Well it is not perfect but it is in process. So we continuously seek to improve the dialogue between civil authority and the military and the security command structures and all that. But I think there is a considerable improvement in Ghana in the civil-military relations. And in the constitutional review process that is under way, I wouldn't actually want to review much in this matter but still the reports are yet to be completed so I can't say that much on it. But it is crucial to strengthen civil society and parliamentary oversight of the security sector in a way that will not make them [the security institutions] to perform but in a way that will open more ways for transparency and accountability to strengthen such dialogue. This dialogue is under way but not as perfect as we would like to see it. But the fact that we did not have any military take-over is for me a big credit. But we still have a long way to go. There are still issues of inter-agency collaboration between police and military for instance. This needs to be improved because you have some instances where you know the police is supposed to take the lead regarding internal security matters and the military will only come in when the situation escalates. But we have some situations where there are conflicting rules and then the military has taken leadership in maintaining law and order which we think is not too good in a democracy. But it has to do with the type of crime and the type of violence. So we're constantly trying to improve the system. I would not say we have a perfect system but the more we continue our democratic processes and institutions the more we will be able to strengthen civil oversight over security sector.

I: I often read that MPs in the defense committee actually do not have enough capacity to control security sector and that there is moreover a kind of self-censor-ship as a legacy from military rule. What is your impression?

A: Yes I did a paper with Dr. Kwaseni on parliamentary oversight of security sector in which we reveal most of these things and have highlighted the capacity gaps within the parliamentary oversight. We distinguished between ability, authority and attitude. Let me explain them one after the other in terms of the capacity weaknesses that we identified. So number one authority: we know that parliament by the constitution has the authority to play the oversight role. So there are no disputes about that. And that is why budget proposals need to be sent to parliament and they need to approve and all that. But one of the key issues that has not been assured to a large extent since 1992 has to do, when you take military and police for instance, they're supposed to produce annual reports to be submitted to parliament and to be scrutinized by parliament. And I think this kind of report has been submitted so far only once. And to a large extent we don't know why parliament is not able to call for these reports and all that. So we're yet to look into that. So in terms of authority parliament is mandated to play this oversight over the security sector. Now the question is ability. There you find the capacity gap. Most of our parliamentarians lack the ability to do it. One is because we don't have a lot of formal security personal there in parliament. So they do not understand the topics of military hardware for example. And because of that even the security institutions themselves have to help parliament to understand so you don't really expect parliament to play a more critical role in that. The solution has to do with parliament collaborating with civil society closely such as the KAPITC or Africa Security Dialogue Institutions, including the ASFN, which have been helping strengthening parliamentary capacity through an annual training for parliamentarians to help them being aware of playing their proper rules. But there are financial challenges to this because it is donor-driven. The training is donor-driven. Once donor funding runs out, civil society bodies are not able to conduct trainings for the parliamentarians any longer. And second, because of the competitive nature of our democracy in Ghana most of

our MPs do not stay in parliament for longer periods. So we keep changing parliamentarians. So one problem is that you spend your money and time, training one parliamentarian, who might only sit one term because if he loses elections, he's not coming back to parliament. So we have this kind of turnovers quite rapidly and because of that we are not able to maintain the consistency that we want to have. The strategy is to now look at the institutions in parliament, so we look at the committees themselves like the financial committee and the defense committee. We want to start to strengthen parliament in general so that they will have an infrastructure with employees and so on. So the new approach is to develop capacity training programs for parliament that are more pointing towards the capacities of the offices rather than the parliamentarians themselves. So the support staff in parliament will be part of the training so that they can maintain the knowledge when the MP loses next elections. And when new parliamentarians come they will be able to take them through the process to have that kind of insight. So that has been the challenge. Let me now move to the third point which is the attitude. It has to do with the nature of our political system where the president is made to nominate or to appoint fifty percent of his ministers from parliament. So if you have parliamentarians who are of course to do oversight over security sector but are themselves part of the executive then you have a problem. Because of that the constitutional review process is trying to propose a situation where there is a separation of the parliament from the executive so that the president would nominate people outside of the parliament as ministers. If that is not possible we want to cut down that number from 50% to let's say 20% so that the president can only appoint 20% of his ministers from within parliament. In that case we are seeking parliament to be more independent and more critical. And usually as a minister you have to lobby in parliament that the MPs will vote for your proposals. But usually we had consistently since 1992 that the government in power has also had majority in parliament and MPs abide to party line. I've never seen a situation where a MP belonging to the ruling party voted against a proposal from the government. Usually they all vote yes. So that is the difficult attitude I have to highlight. So the capacity gaps are there but they're addressed through training by civil society organs. But that is not only in the security sector but cuts across. Most of the MPs have come from diverse backgrounds and do not have the expertise to do some of the things that they're required to do. When it comes to the security sector there is a big challenge. When it comes to gender issues for instance the current defense committee does not have any female representatives. So when it comes to women's issues in security we do not know how to address them. We want to have more representation that cuts across gender biases but currently we don't have that at all. Of course it also has to do with the number of women in parliament in general, we don't have much and that is where we think that civil society should do more, do more advocacy in that regard.

I: I was also wondering about the constellation of the National Security Council. Here the representatives of security organs outnumber the elected representatives from the executive and the parliament is not included into the structure at all. Do you think this is problematic?

A: I'm not too sure if the representation of parliamentarians on the Security Council and how it can constitute difficulty. I mean if you have members of parliament in the Security Council it may help in terms of collaboration, cooperation and this process of dialogue that I have mentioned. But again you expect parliamentarians to do their work more independently. So if something goes on wrong with the security sector parliamentarians should be able to play their effective oversight role. So I really don't have many difficulties with no parliamentarians in the Security Council as it is a body that is supposed to play an advisory role and also should ensure coordination within the security sector. So once you have the representation of all the security agencies on the Council overseen by a coordinator, then I would say the current way it is constituted it is fine. The only thing that we are seeking to include is immigration services and prison services, but I'm not sure right now, one of them is to be included. So the constitutional review process is actually suggesting an all-inclusive body. How it is decentralized is where I may have a bit of a problem. We have to look at the regional coordinating councils and the district chief executives advisory bodies. We had some problems of violence that had to do with chieftaincy disputes, it had to do with land disputes, and you know all these local disputes. And I think that we should rather

182 strengthen the local security councils, so that they can play their role, their early warning role that
183 they are supposed to play so that disputes do not turn into violence before they can be reported to
184 the national level and then they will act. If local security councils are strengthened most of the
185 sporadic violence that we see around could be contained early because they're supposed to serve
186 as early warning systems that would send signals to the relevant bodies and institutions to take
187 action. But because the security councils, at district and regional level are not properly equipped
188 with personal and knowledge they're not able to function properly. But in general I don't have
189 many problems with the way the structure is constituted now.

190 I: So would you say that a better decentralization of the security councils would improve the
191 relationship between the citizens and the security organs?

192 A: Sure! Because even if you take the police – we have been advocating community policing
193 approach to the way they do things. And that is to help the police to gather the kind of evidence
194 and support that they need to manage the security and environment of peace within the country.
195 Most of the problems we have like the armed robbery and sporadic violence, all these localized
196 actions come from the communities. So if there is a dialogue between the security councils, the
197 police and the community it would really help to solve problems of armed robbery and would lead
198 to more justice. The issue about decentralization is particular because you also have the national
199 peace council that could also operate more effectively. You know the national peace council at the
200 national level is nothing where you can come through. But at the local level, that is where the
201 peace council at the district and regional level and community level collaborate with the security
202 councils....

203 Interview disrupted as internet connection in Accra breaks down. Interview gets continued one
204 week later.

205 I: Last week we were talking about the decentralization of the security councils and how they
206 could collaborate with the peace councils. Maybe you could repeat and elaborate your point a bit
207 as we got interrupted at that point.

208 A: Yes I was looking on how the National Peace Council can be more effective on the
209 decentralized level and one way to do that is to collaborate more with the National Security
210 Council which also has structures at the decentralized levels. Like that we would be able to
211 prevent violent conflict at the local level and I was looking at it as a way to prevent conflict rather
212 than allowing conflict to take place before taking measures. Because these measures are security
213 measures that do not address the root causes of the security challenges that the communities are
214 facing. So those were some of the things I was talking about last week.

215 I: So your point is that if the communication between security and peace council gets better, there
216 could be a more preventive approach to security issues at the local level?

217 A: Precisely.

218 I: And how would you judge the role of traditional authorities like the Chiefs in providing
219 security?

220 A: They play a very important role because in general most of the communities in rather rural
221 areas do not have police stations, so access to the police is difficult. Usually if there is a problem
222 at the local level the local people would want to resort to their opinion leaders like heads of the
223 family and then of course their chiefs to have those problems resolved. It is only when the matter
224 is a high level crime like murder, drugs and all those, it is referred to the police like with all other
225 rip-cases the cases. But it depends though as rip-cases are often handled at the local level without
226 letting the police in. So they play a very important role in assuring security in the rural areas. In
227 the urban centers the role of the chief in the performance of justice and security diminished to a
228 large extent because the police and other security agencies are more prominent in the urban
229 centers. And so people want to go to the police station to report such cases. But I know that it is

230 more the rural population than the urban population that would expect the chief to assure security
231 in their traditional areas.

232 I: And do you think that people in the rural areas would still turn to the chief if there were more
233 police stations?

234 A: Yes. Because you know going to the police station requires literacy. You should be able to
235 write down your statement in English, and not everybody in the area can do that. And the police
236 man who would be providing the assistance, you cannot be sure if he would capture the statement
237 very well. And then the court process is very intimidating for local folks. Usually you have cases
238 where the liable is advancing the case of an accuser and he would go to the court and speak in
239 English without the persons even understanding the processes because usually they have to ask
240 their lawyer of what is happening at these proceedings because they are not able to follow, as it is
241 done in English. So what they usually do is to go to the traditional councils or traditional
242 authorities where his case is adjudicated in the local language in which they can articulate their
243 views and follow the process. So even if you provide police stations, the criminal justice system,
244 all the procedures involved will be still too intimidating for the rural folks to actively report to the
245 police.

246 I: Especially the police is not very popular in Ghana due to perceived corruption. I was wondering
247 how you would judge the condition of the police.

248 A: I think the condition of the police has improved due to the implementation of the single spine
249 salary structure. To a large extent the police is better off than before. And again their participation
250 in peacekeeping missions has also helped because when they come back they're able to afford for
251 example a 4 wheel drive so they can drive to their facilities and their work places. And they're
252 also able to put up a decent house. So they are not so much interested in getting bribed as before,
253 though it is still an issue. But I think because of the new salary structure the extent of bribery and
254 corruption has been reduced. But there is still more work to be done because this is not something
255 that applies throughout the entire country. Not every police officer has had the opportunity to go
256 on peace keeping missions and therefore there are still some disparities there. But the new
257 administration, the new head of the police, is someone of whom I can say that he is very hard
258 working and is interested in actually applying the sanctions to people who act contrary to the code
259 of conduct of the police. We've had cases where policemen have been involved in bribery and
260 other criminal action and their cases are prosecuted now. So yes corruption is an issue, but I think
261 that now it is tackled better because of the financial incentives through the new salary structure
262 and through the possibility to take part in peace keeping missions.

263 I: So asked quite generally: Do you think the police does have enough capacities in terms of
264 infrastructure, personal, resources, training and so forth to actually fulfill its task?

265 A: I think it is not adequate but at least they have something they can operate with. There are still
266 areas where we don't have police stations and there are no offices for the police to go and work,
267 there are no cells where they can warrant people before sending them to court, there are still areas
268 where there are no vehicles. Given the fact that most of the roads are not very good you would
269 want to have a police unit that has four-wheel-drive that can take them to the communities and all
270 that. Usually police stations on the rural sites do not have access to vehicles. If you have to go to a
271 crime scene you will have to use your own car or hire a commercial car to travel to the village.
272 And this is at your expense, not at the expense of the police station. So there are challenges
273 regarding how the police operates in terms of equipment and tools. And another problem is if you
274 go to some police stations they don't have adequate accommodation. The government has made a
275 proposal to build new houses to ensure adequate accommodation but that proposal hasn't taken
276 off yet so accommodation still is a major issue for the police service. For example in 2009 the
277 police did not recruit, including the military precisely because of this accommodation problem
278 because there would have been no accommodations for the new recruits. So those are some of the
279 challenges that confront the security organs. In terms of communications the police relies on the

280 normal mobile phones that everybody uses so they don't have their specialized communication
281 system and they only work properly in the regional capitals. So if you go to the rural areas the
282 conditions are inadequate and so I would like to say that even though in terms of numbers we're
283 getting better but in terms of equipment we're far, far away from a good situation.

284 I: I read in one of Professor Hutchful's articles written in 1997 that he thinks that the police in
285 Ghana has historically been positioned to protect the government and the men in power, not the
286 population. Do you think this is still true for today?

287 A: Yes to some extent this is still true. To a large extent I would agree with Professor Hutchful
288 that the police seeks mainly to protect those in authority. Because the district chief executive has a
289 police service for him, the president and ministers have personal guards and of course this
290 continues to lower levels. But when there are major events like football matches that involve
291 major teams you would also want adequate police to ensure peace there which is not always the
292 case. For me the issue is not about having more police presence at events or providing security of
293 key politicians and all that. But it is more about their relationships with communities and if there
294 is enough trust, then we do not need more presence of police to provide security. If people will
295 report cases to the police because they trust then it would be much easier. So for me the number is
296 fine. In terms of the focus it has changed quite a bit because now the police is in partnership with
297 the new community police who have been recruited through the national youth employment
298 program and these guys are members of the community, they're directing traffic and all that. So
299 now you have begun to get a sense of the police. You know they have begun to spread out their
300 focus a bit to the populace in a way that they also respond to the issues. So one of the key issues is
301 that now the communities themselves are taking keen interest in building police stations so you
302 have a lot of development going on in Ghana and a lot of new estates get built. Most of these
303 estates have security personnel which to me is an encouraging sign that the population is
304 beginning to feel that the police is there to protect them. So I think the youth employment scheme
305 that is under way and the fact that private companies are there to support the police gives me the
306 impression that the police is beginning to see the need to do more community policing than
307 executive policing.

308 I: Actually I saw a lot of these gated communities, or one could also call them estates, that were
309 not protected by the police but by a private security company.

310 A: Exactly. The police service actually regulates the private security agencies. But some of the
311 banks have also district police providing security for them. But most of the security personal
312 comes actually from private security companies. It has to do with the problem that we're
313 diversifying the security sector and are bringing in more of these private security agencies so that
314 we can have them to go where the police cannot get, especially when it is about private security.
315 So to a large extent we have had a privatization of the security sector in which you have more
316 private security agencies operating in Ghana. They're largely in the commercial areas in Accra,
317 Takoradi-Sekondi, Kumasi etc. you know all those areas where we have a lot of economic activity
318 and assets and where people want to protect all these investments. That's how we have got so
319 many private security agencies. The same is true for people's private homes; you have private
320 security personal there because the police cannot afford to have permanent service there.

321 I: But there are so many private security companies. Do you think they're really under sufficient
322 control of the state? Who is controlling them?

323 A: Yes the private security companies, before they are registered go through the ministry of
324 interior and their operations are regulated by the Ghana police service. And then they keep
325 renewing their licenses with the police services. But there is increasing concern about these
326 companies. There is a body that all these private security companies belong to, both the foreign
327 ones and the ones established by indigenous Ghanaians, they all operate under one umbrella. And
328 it is within that association that a lot of these policy guidelines and regulations are applied. But
329 honestly I'm not sure if they're adequately controlled in the country. But so far they only operate

330 within the commercial centers of the cities and they are also not allowed to use weapons as far as
 331 I know. And I have not really seen private security personal holding weapons in the open, in the
 332 kind of work that they do.

333 I: But that seems to be a trend of privatization of security where only the richer ones can afford
 334 protection. What do you think?

335 A: Oh yes of course, because they're there for business, for investments, and all that. So the poor
 336 man could never afford the private security. You know we have a lot of farmers whose farms have
 337 been destroyed by Fulani criminals and they're complaining a lot. Actually it is really affecting
 338 food security but no protection has been given to these poor farmers. So you're right when you
 339 assume that the poorer cannot afford security. And that really is the sad aspect of the whole thing.
 340 So the private security, they're there for the banks, for the big, big companies, the mining
 341 companies, for all kinds of private enterprises and not for the poor man on the street, I am sorry to
 342 say that.

343 I: So would you say that access to security in Ghana is generally quite unequal and depends on
 344 your income, maybe even gender or ethnicity?

345 A: Yes to a large extent I can say so. Precisely because you would always have the rich that buy
 346 their way through the security architecture that we have. But the poor... The fact that we don't
 347 have enough police stations in the rural areas, the fact that exactly in those areas where conditions
 348 of living are poor the level of crime and violence will be higher and all that depicts certain lack of
 349 security either by the state or by the private sector.

350 I: So you say that the inequality is only due to the level of income but are there also inequalities
 351 when it comes to gender or ethnicity?

352 A: Well in terms of gender we are now strengthening our legal regimes and so we have the
 353 domestic violence act which is there to protect women to a larger extent and there are also a few
 354 other provisions therefore. Increasingly through advocacy the issue of women's and child's rights
 355 and all that attracts high jail sentences if you violate them you know. But we need to
 356 institutionalize these legal provisions because what happens in rural areas is that people would not
 357 go to police stations to report cases. Even in the urban areas you have a lot of cases that are
 358 eventually withdrawn from the courts for external settlements for instance, or other reasons. So
 359 you see that we have a long way to go because the courts usually will only come in if the cases
 360 are brought before it. But if people want to settle cases out of court then this is it. Then the people
 361 will continue with their kind of violence, and then there is a perpetuation of violence on women
 362 and children. But we hope that through advocacy and parliamentary action the legal institutions
 363 will be strengthened so that the courts will also be strengthened in sentencing people or some of
 364 these crimes, especially when women and children are concerned. So security is for those who
 365 can afford it, justice also is still to a large extent to those who can afford it. And I'm sorry to say
 366 that but security and justice goes in favor of those who can afford and those who have
 367 possibilities to take influence.

368 I: Ok, I would like to continue now with some current and future issues. Recent news had it that
 369 more and more criminals seem to be coming in from neighboring countries and especially
 370 Nigeria. And moreover Ghana seems to have become a major hub for narcotic drug dealing. So I
 371 would like to ask you if Ghana is facing severe problems controlling its borders.

372 A: Yes that is a big problem because the ECOWAS protocol allows citizens of western Africa to
 373 move across borders without visa. So people can move across borders easily. Because of these
 374 loose arrangements people are able to take advantage of the system, to go wherever they want. Yes
 375 our borders are poriferous because we barely can man all the boundaries with our neighbors. But
 376 this problem also applies for the other countries in western Africa, because there are also
 377 Ghanaians going to other neighboring countries who are accused of armed robbery there. So to a

378 large extent as for border control we have major problems to deal with that. Issues of child
379 trafficking, issues of small arms trafficking, issues of human trafficking and drug trafficking is
380 pronounced across western Africa. The other thing has to do with the fact that especially across
381 the Sahel, the Savanna is getting a rather unstable area and therefore you have a lot of these
382 Fulani gangs in the northern regions of Ghana. And they destroy a lot of farms and there are
383 armed robberies and all that. And they all come in under West African free movement protocol.
384 Dealing with such cases is very tricky because you don't want to be seen to pursue xenophobic
385 politics in West Africa because we've had such cases before like in Nigeria in the early 80s where
386 lots of Ghanaians got expelled from Nigeria which massively affected the economy in Ghana. So
387 it makes it very difficult to deal with human and especially child trafficking and it looks as if the
388 provision of free movement is being abused by people who claim to be business men because
389 there is a lot of smuggling across the borders. But of course you cannot say it is for example only
390 Nigerians doing that, because they must have their counterparts in Ghana. So there must be
391 Ghanaians collaborating with people abroad that have connections to the networks. So I do not
392 want to pin it down on the foreigners. Ghana just discovered oil and you know it is the first time
393 that we have such a resource so expertise in the country is low, but Nigerians have had experience
394 in oil and gas and so they naturally want to come in to take advantage of the system. It is up to
395 Ghana to be alerted of the consequences that come with it and to make sure that people who are
396 coming in are actually only coming to do their clean business. So it has to do with the migration
397 service, the costumes service, the intelligence service and so forth and how they can make sure
398 that people come into Ghana to make legitimate business.

399 I: And do you think that all those security organs you just listed, like the migration service and
400 costumes and so on, do have enough capacities in terms of resources and staff to fight this
401 development?

402 A: I am not able to go specific because piracy is also becoming a major issue in West Africa,
403 apart from what is happening in Somalia and the whole East African region. We have recorded
404 cases in Benin and we also had cases in Ghana where the vessel that the pirates attacked finally
405 landed in the shores of Ghana. So these things are very connected because our navy is not that
406 equipped they are not able to deal with issues on the higher seas. Issues like piracy, petroleum
407 smuggling or trafficking in our shores. There were news reports somewhere last year where
408 journalists went to the naval base in Sekondi-Takoradi and most of the equipment was not
409 properly serviced and in a very poor state. Just recently the government put the proposal to
410 parliament to buy some aircrafts for the air force but also for the navy to be able to protect the oil
411 that we have just discovered. But there were problems because people thought that this was not
412 adequate for Ghana because there is still poverty, illiteracy and all that. So you need to balance
413 some of these things in a democracy. But to me giving the necessary equipment to security organs
414 to actually provide security is paramount to development and it should not be something that we
415 should have to negotiate. But then of course in a democracy everything is open to discussion. So
416 yes, they're not properly resourced but they're doing their best.

417 I: When I was in Ghana in September, it was found out that members of the narcotic drug control
418 board were actually involved in drug smuggling via Accra international airport. Do you think this
419 involvement of civil servants in illegal activity is a major problem of the civil service in general?

420 A: Yes it is a major problem because the narcotic control board just recently discovered that some
421 of their staff members were actually involved in drug trafficking. So some of them were
422 suspended and are now facing prosecution. And this is very, very serious for an institution that is
423 at the forefront of ensuring issues of drug trafficking, so within the institutions themselves there are
424 loopholes. And I think that this government and the subsequent government should be focusing
425 on strengthening these institutions by equipping them. But usually providing the resources for
426 these institutions will not happen until a donor country comes in to support the country. That is
427 the very sad aspect of it. If you have to strengthen security at the airport it has to do with the
428 airlines, it has to do with the US government or the British government or other governments
429 coming to do that for us. So as a country using our own internally generated funds will not be

430 adequate to provide sufficient resources for these key agencies. So we need to continue to rely on
431 our donor partners with their expertise, their financing, and them to insist on dealing with the
432 issue.

433 I: So this is my last question to sum up the interview a bit. To what extent did the security sector
434 support democratization in Ghana and to what extent might it hinder further democratization?

435 A: One is that since 1992 the security sector has been able to support the constitutional process
436 that we put in place. Even where we had challenges with democratic transitions like what
437 happened in the last, the 2008 elections, still the security, especially the military did not come in.
438 They stayed put until the issue was resolved. And so I think that to a large extent the security
439 sector has played its role in a way that it is supposed to in a democracy. And moreover they
440 provided security to a sufficient level to actually live democracy, which is very important. In the
441 future I do not see any threats to democracy from the security sector. The threats will come from
442 the politicians themselves. I think the security agencies have really learnt their lesson over the last
443 decades and they have been on peace keeping missions across the world where they learned so
444 much and gathered so much experience. So now we even have retired military men that come
445 back into politics like the guy who did the coup with JJ Rawlings, I forgot his name, but you
446 know whom I'm talking about, he is now contesting a parliamentary seat in the country. I think
447 this is something we need to encourage because if the security men go on retirement and do not
448 have anything to do they could start influencing the young ones in the barracks. But their
449 expertise may be used in politics so it helps the development of the country. I think the security
450 agencies will increasingly play a more developmental role, like now for instance our doctors are
451 on strike, the military and police hospitals are taking over to treat the people. And increasingly we
452 are using the expertise of the military and other security agencies for emergency interventions.
453 Then again as we continue democracy we would want to see a situation where our politicians will
454 be more truthful, where there would be less corruption and so on. And when that happens there
455 will be no cause for the military and especially the police to come into politics. They should only
456 come into politics as civilians, when they're retired and got into politics through elections. So I
457 don't see any of the security agencies as a threat but it is rather the politicians who might cause
458 any future instability in the country.

459 I: Thank you very much for the interview!

Abstracts

Es wird der Fragestellung nachgegangen, inwiefern eine gelungene Demokratisierung von Staatlichkeit abhängig ist und inwiefern staatliche Institutionen entwickelt sein müssen, bevor eine Demokratisierung stattfinden kann. Dafür werden die Fallbeispiele Ghana und Nigeria anhand der deduktiv operationalisierten Begriffe „Staat“ als unabhängige Variable und „Demokratisierung“ als abhängige Variable verglichen. Hierzu wird auf die Inhaltsanalyse einschlägiger Literatur sowie qualitative ExpertInneninterviews zurückgegriffen. Die Arbeit kommt zu dem Schluss, dass bestimmte staatliche Institutionen vor der Transition zur Demokratie entwickelt sein müssen, während andere Institutionen sich gleichzeitig mit dem Demokratisierungsprozess entwickeln können.

The case studies Ghana and Nigeria are compared to scrutinize in how far a successful democratization depends on the state and its institutions and if these institutions need to be developed before a transition takes place. Therefore the terms “state” and “democratization” are operationalized to identify dependant and independent variables. Referring to scientific literature and qualitative expert interviews, the effect of the independent variables on democratization is analyzed. Subsequently the results for the case studies are compared. Main findings include that all institutions are relevant for a successful democratization, but certain institutions must be developed before any transition to democracy can take place, whereas other institutions may develop whilst the process of democratization.

Lebenslauf

Johanna Diecker, BA

Geboren am 20.09.1985 in München,
Deutschland
Email: johanna.diecker@gmx.de



1

Ausbildung

Okt. 2005 – Sep. 2011	Bachelorstudium der Internationalen Entwicklung , Universität Wien Notendurchschnitt 1,4 (mit Auszeichnung bestanden).
Okt. 2005 – vsl. Mär. 2012	Diplomstudium der Politikwissenschaft , Universität Wien Schwerpunkte: Institutionen der EU, Internationale Politik, Entwicklungspolitik. Im Zuge der Diplomarbeit Feldforschung in Ghana mittels eines „KWA-Stipendiums“ der Universität Wien.
2002-2004	Wittelsbacher Gymnasium, München, mit Abschluss Abitur Leistungskurse: Englisch, Geschichte
1995-2002	Franz-Marc-Gymnasium, Markt Schwaben
1991-1995	Volksschule Poing

Praxis

07/2010	Volunteer bei der XVIII Internationalen Aids Konferenz in Wien
07/2008-09/2008	Praktikum bei Eco Consult, Frankfurt, Deutschland Unterstützung bei der Umsetzung des EU-Rahmenvertrages LOT 3 (Evaluierung der Kooperationsstrategien der Europäischen Kommission mit AKP-Ländern)
06/2006-09/2006	Praktikum bei Earth Link e.V., München, Deutschland

Sprachkenntnisse:

Englisch:	Sehr gut
Französisch:	Gut

Computerkenntnisse:

Anwendungen	MS Office (Word, Excel, Power Point): hervorragende Kenntnisse
Datenverarbeitung	SPSS: Grundkenntnisse