

# Botswana

<b>Ergebnis Status-Index</b> (Demokratie: 4,6 / Marktwirtschaft: 3,7)		<b>8,3</b>	<b>Ergebnis Management-Index</b>		<b>7,5</b>
<b>Politisches System</b>	Parlamentarische Demokratie		<b>Bevölkerungsgröße</b>	1,7 Mio.	
<b>Wahlbeteiligung</b>	77,1 % (1999)		<b>BIP p. c. (\$, PPP)</b>	7.820	
<b>Frauenanteil im Parlament</b>	17 %		<b>Arbeitslosenquote</b>	15,6% (2000)	
<b>Bevölkerungswachstum<sup>a</sup></b>	2,9 %		<b>HDI</b>	0,614	
<b>Größte ethnische Minderheit</b>	k. A.		<b>UN-Education Index</b>	0,79	
			<b>Gini-Index</b>	63,0 (1993)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. <sup>a)</sup> jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen: Weltbank, Human Development Report 2003. EIU Country Profile 2002; EIU Country Report Botswana January 2003.					

## 1. Einleitung

Als der damalige Präsident Sir Ketumile Masire 1998 vorzeitig sein Amt an seinen bisherigen Vizepräsidenten Festus Mogae übergab, konnte Botswana auf eine beeindruckende Transformationsbilanz zurückblicken. Neben Mauritius war Botswana das einzige afrikanische Land, das seit seiner Unabhängigkeit ununterbrochen demokratisch geblieben war. Der Ressourcenreichtum (Diamanten) hatte – auch dies in Afrika eine Ausnahme – dem Land anhaltendes, hohes Wachstum beschert, das umsichtig in eine systematische Verbesserung der Infrastruktur umgesetzt worden war.

Mogae sah sich jedoch bei seinem Amtsantritt mit zwei Problemen konfrontiert: Die Abhängigkeit von Diamanten war trotz zahlreicher Bemühungen kaum verringert worden, und die Aids-Epidemie hatte die Lebenserwartung nach Regierungsangaben von 65 Jahren (1991) auf 56 Jahren (2001) drastisch herabgesetzt und bedrohte vor allem die ökonomisch aktive Bevölkerung und damit auch die gesamte Wirtschaftsentwicklung.

Das Gutachten zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation während der letzten fünf Jahre kommt zu dem Ergebnis, dass bei der absoluten Zielverwirklichung in politischer Hinsicht Stagnation auf recht hohem Niveau festzustellen ist. In wirtschaftlicher Hinsicht konnten die hohen Zuwachsraten der Wirtschaft beibehalten und einige Verbesserungen der Rahmenbedingungen erzielt werden. Defizite bestehen in der weiter fehlenden Diversifizierung

und besonders den sozialen Folgen von Aids. Angesichts einer glaubwürdigen Aids-Politik, Qualitäten bei der Gestaltungsfähigkeit und guter internationaler Zusammenarbeit ist insgesamt ein moderater Managementenerfolg zuzuerkennen.

## **2. Transformationsgeschichte und -charakteristika**

In Botswana ging die politische Transformation der wirtschaftlichen Transformation nur wenige Jahre voraus. Bereits mehr als ein Jahr vor der Unabhängigkeit von Großbritannien im September 1965 fanden die ersten Parlamentswahlen statt, aus denen die Botswana Democratic Party (BDP) und ihr Führer Sir Seretse Khama als Sieger hervorgingen. In den folgenden Jahren wiederholte sich dieses Ergebnis mit großer Regelmäßigkeit, sowohl was die kompetitiven Umstände der Wahlen als auch den Zeitplan betrifft.

Nach dem Tode Khamas 1980 folgte der Vizepräsident Sir Ketumile Masire an der Spitze der Regierung. Dieser übergab wiederum an seinen Stellvertreter Festus Mogae 1998. Die BDP profitierte dabei neben ihren unleugbaren Politikerfolgen von ihrem großen Rückhalt bei der ländlichen Bevölkerung bzw. den majoritären Tswanagruppen, denn Khama war Häuptling einer der Gruppen. Hinzu kam die Schwäche der Oppositionsparteien, die auf ihre relativ schwache semiurbane Wählerbasis und ihre Faktionalisierungstendenzen zurückzuführen ist. Trotz langer Zeit widriger regionaler Umstände durch den Apartheid-Konflikt im südlichen Afrika blieb Botswana durch eine umsichtige Politik, die weder Kollaboration noch Konfrontation mit dem übermächtigen Nachbarn suchte, von einer Destabilisierung durch das Apartheid-Regime verschont.

Die ab Anfang der 70er Jahre verstärkte Ausbeutung der Mitte der 60er Jahre entdeckten umfangreichen Diamantenvorkommen löste eine beispiellose Wachstumsdynamik aus, die Botswana von einem der zehn ärmsten Länder der Welt zu einem Land mittleren Einkommens machte. Von 1977 bis 1987 wuchs das BIP real jährlich im Durchschnitt um 12%. Auch in der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts wuchs das BIP pro Kopf im Durchschnitt real um mehr als 5%. Entscheidend war dabei ein umsichtiger Umgang mit dem Ressourcenreichtum.

Die Regierung bewies großes Geschick bei den Verhandlungen mit transnationalen Konzernen. Eine fast übervorsichtige Haushaltspolitik führte regelmäßig zu Haushaltsüberschüssen. Infrastruktur und Bildungseinrichtungen wurden systematisch ausgebaut. Trotz einer grundsätzlichen Marktorientierung und zahlreicher

Anstrengungen zu Privatisierung und Diversifizierung ist Botswana weiter weitgehend von den im Joint Venture des multinationalen Konzerns Debeers und des staatlichen Unternehmens Debswana ausgebeuteten Diamantenvorkommen abhängig. Die weiteren zentralen Sektoren sind Viehzucht und Tourismus. Die marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind zumindest im subsaharischen Vergleich vorbildlich und zudem in den letzten Jahren deutlich besser geworden.

Trotz erheblicher Fortschritte im engeren sozialen Bereich bestehen weiter Defizite, die sich freilich im innerafrikanischen Vergleich mäßig ausnehmen. Zu nennen sind die vergleichsweise hohe soziale Ungleichheit und problematische Arbeitslosenzahlen.

Die größte Herausforderung besteht jedoch in der grassierenden HIV/Aids-Pandemie, die das Land seit Beginn der 90er Jahre in besonderer Weise heimsucht: Botswana gilt laut einschlägiger Statistiken als das am stärksten betroffene Land der Welt. Nach UN-Aids-Angaben sind 38,8% der Bevölkerung zwischen 15-49 Jahren HIV-positiv. Der Rückgang beim HDI ist ausschließlich auf dieses Problem zurückzuführen. Negative Auswirkungen ergeben sich daraus, dass vor allem die ökonomisch aktive Bevölkerung betroffen ist. Die Regierung hat zahlreiche Initiativen zur Eindämmung unternommen. Welchen Erfolg diese zeitigen werden, wird in Zukunft zumindest die wirtschaftliche Transformation entscheidend prägen.

### **3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft**

#### **3.1. Demokratie**

Der hohe politische Ausgangsstand der Transformation konnte, mit leichten Fortschritten, gehalten werden. Ein verbleibendes Hauptproblem ist bei der politischen und gesellschaftlichen Integration die anhaltende Dominanz der regierenden BDP, die durch die relativ schwachen Oppositionsparteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen nur unzureichend ausbalanciert wird. Geringe Defizite bestehen hinsichtlich der Pressefreiheit und gewissen Eigenmächtigkeiten der Exekutive, die aber durchaus Objekt rechtsstaatlicher Korrekturen sind.

### 3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Staatlichkeitsprobleme existieren in Botswana praktisch nicht. Das staatliche Gewaltmonopol ist ohne Einschränkungen gegeben. Die Definition und Zugehörigkeit ist nur insofern eine politisch relevante Frage, als dass in der zweiten Kammer des Parlaments – dem House of Chiefs, mit allerdings nur beratender Wirkung – bislang nur Angehörige der acht Tswana-Gruppen automatisch repräsentiert waren. Die Regierung hat aber erst jüngst eine Reform auf den Weg gebracht, die dieses Problem zumindest partiell beseitigt. Staat und Religion sind getrennt und der politische Prozess ist säkularisiert. Ein leistungsfähiges Verwaltungssystem sowie öffentliche Sicherheit und Ordnung sind weitgehend gewährleistet.

(2) *Politische Partizipation*: Das universelle, aktive und passive Wahlrecht und die korrekte Durchführung von Wahlen sind wirksam. Bei den Wahlen 1999 wurde erstmals das Wahlrecht ab 18 Jahren (zuvor ab 21 Jahren) angewandt. Die gewählte Regierung achtet die Prinzipien des offenen und kompetitiven Wahlprozesses. Sie besitzt die effektive Regierungsgewalt. Vetomächte oder politische Enklaven in den Händen des Militärs existieren nicht.

Unabhängige politische Gruppen und/oder zivilgesellschaftliche Gruppen können sich frei bilden. Die Gewerkschaften sind aber in ihrer Entfaltung durch eine Gesetzgebung eingeschränkt, die legale Streiks erheblich erschwert. Die Meinungsfreiheit ist grundsätzlich gewährleistet. Die elektronischen Medien (Radio) waren aber lange staatlich quasi monopolisiert. Ein staatliches Fernsehen existiert erst seit dem Jahr 2000. Wegen der strittigen Berichterstattung über den Fall einer wegen Mordes verurteilten und hingerichteten südafrikanischen Staatsbürgerin im Frühjahr 2001 kam es zu einem Sendeverbot eines Beitrags. Auch kommt es zu (begrenzten) punktuellen Eingriffen der Regierung gegen die unabhängigen Printmedien. 2001 stellte die Regierung ihre Anzeigenschaltung bei einigen Blättern (die davon großenteils abhängig sind) zeitweise ein. In Sicherheitsfragen stößt die Meinungsfreiheit an Grenzen.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Im parlamentarischen Regierungssystem Botswanas geht der Präsident aus dem Parlament hervor. Aufgrund der Dominanz und weitgehenden Geschlossenheit der BDP kommt es gelegentlich zu milden Eigenmächtigkeiten der Exekutive. Die Ausdifferenzierung und Unabhängigkeit der Judikative und somit ihre Kontrollfunktion ist aber gegeben. Die Regierung beugt sich den gegen sie gerichteten Entscheidungen der Justiz und reagiert darauf mit Kurskor-

rekturen, wie im Fall der Anzeigenstopps, deren Begründung seitens der Regierung richterlich für verfassungswidrig erklärt wurde. Geringe Einschränkungen sind durch Überlastung und Verzögerungen vorwiegend in ländlichen Gebieten gegeben.

Die Korruptionsbekämpfung ist in der unabhängigen Directorate of Corruption and Economic Crime institutionell verankert. Der (relativ seltene) Amtsmissbrauch von Mandatsträgern (und bei der Verwaltung bzw. Polizei) wird rechtlich und politisch geahndet. In der Vergangenheit mussten hohe Mandatsträger (u. a. Minister, Staatssekretäre) wegen der Verwicklung in Affären und Unregelmäßigkeiten zurücktreten. Sie können aber nach einer „Anstandsfrist“ von einigen Jahren wieder in hohe Ämter zurückkehren.

Die bürgerlichen Freiheiten sind praktisch gewährleistet. Geringe Defizite bestehen bei der Behandlung der Minderheit der Basarwa (bzw. San oder Buschleute), deren traditionelle Lebensweise in der Zentralkalahari nicht unterstützt bzw. deren Eingliederung in moderne Strukturen angestrebt wird. Die internationale Kampagne von Survival International, die dahinter ökonomische Interessen (Ausbeutung dort befindlicher Diamantenvorkommen) erkennt, wird aber selbst von der kritikfreudigen botswanischen Menschenrechtsorganisation Ditshwanelo zurückgewiesen. Ein Defizit könnte ferner in der nach wie vor geltenden Todesstrafe erkannt werden, die – selten – auch angewandt beziehungsweise vollstreckt wird (insgesamt ca. 30 Hinrichtungen seit der Unabhängigkeit 1966).

### **3.1.2. Demokratische Stabilität**

(1) *Institutionelle Stabilität:* Die demokratischen Institutionen sind mit nur geringen Einschränkungen bei der Effizienz der Justiz im ländlichen Bereich stabil und leistungsfähig. Entscheidungsblockaden im parlamentarischen System existieren aufgrund der absoluten Mehrheit der BDP nicht. Allerdings gibt es einen dualen Faktionalismus innerhalb der BDP, der zu leichten Reibungsverlusten führt. Die demokratischen Institutionen werden von allen relevanten Akteuren akzeptiert und gestützt. In den letzten Jahren sind aber spekulative Zweifel an der demokratischen Integrität des Vizepräsidenten Ian Khama (Sohn des Gründerpräsidenten) und einiger Mitarbeiter des Präsidentenamtes aufgekommen.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Probleme der exekutiven Kontrolle hängen mit der Dominanz der BDP im Parteiensystem seit der Unabhängig-

keit zusammen. Diese Dominanz ergibt sich jedoch teilweise aus einer gesellschaftlichen Verankerung der Parteien. Die BDP repräsentiert dabei aber vor allem die ländliche und traditionell bis konservativ orientierte Bevölkerung, während die progressiven Oppositionsparteien in den semiurbanen Gürteln der großen Städte ihre Wählerbasis haben.

Die so strukturelle Unterlegenheit der Oppositionsparteien wird aber neben dem relativen Mehrheitswahlsystem und der erfolgreichen Politikbilanz der BDP auch durch eine beträchtliche Spaltungsneigung der Oppositionsparteien begünstigt. Jüngste Beispiele sind die Abspaltung der Botswana Congress Party (BCP) von der Hauptoppositionspartei Botswana National Front 1998 (elf der 13 BNF-Abgeordneten wechselten zur neuen BCP) und massiver personalistischer Faktionismus in den Jahren ab 2001 und 2002.

Die Topographie funktionaler Interessengruppen ist angesichts der jahrzehntelangen demokratischen Entwicklung relativ schwach ausgeprägt. Es besteht aber eine relativ hohe Dichte an Nichtregierungsorganisationen (ca. 24 auf 100.000 Einwohner). Besonders die Gewerkschaften spielen wegen gesetzlicher Nachteile keine substanzielle Rolle. Vertreter ethnischer Minderheiten (Kalanga) und des Tswana-Establishments ergingen sich im Jahr 2001 in Wortgefechten über die – nach Meinung mancher – überproportionale Rolle der Kalanga in hohen Staatsämtern (v. a. Justiz).

Die traditionellen Führer (bis zur Realisierung der Reform des House of Chiefs hauptsächlich der Tswana-Gruppen) sind institutionell mit beratender Funktion in das Regierungssystem eingebunden. Menschenrechtsgruppen (v. a. Ditshwanelo, Frauengruppen) und Akademiker sind vor allem im urbanen Bereich präsent und wirksam. Sie stehen lose den Oppositionsparteien nahe und nehmen neben den Medien eine recht nachhaltige Watchdog-Funktion wahr. Zu manifester Protesttätigkeit (Demonstrationen, Streiks) kommt es aber äußerst selten.

Die Zustimmung zu demokratischen Normen und Verfahren ist trotz relativ geringer Wahlbeteiligung (besonders Registrierung) hoch. 84% der Befragten nannten 1999 im Afrobarometer die Demokratie als zu bevorzugende Herrschaftsform, 82% sahen Botswana als demokratisch (davon 36% mit jedoch „geringen Problemen“) an. Die Aktivität und Wirksamkeit von Selbsthilfegruppen findet v. a. auf dem Lande in einer Kultur der Apathie ihre Grenzen.

## **3.2. Marktwirtschaft**

Die Transformationsbilanz der Wirtschaftsordnung in Botswana ist ambivalent. Fortschritte sind – ausgehend vom recht hohen Niveau – weiterhin bei der ökonomischen Leistung (v. a. Wachstum) und der Wettbewerbsordnung gemacht worden. Ein nachhaltiger Diversifizierungsprozess, um die Abhängigkeit von Diamanten zu verringern, konnte trotz anhaltender Bemühungen nicht eingeleitet werden. Ohnehin bestehende Defizite bei der sozialen Lage der Bevölkerung werden durch die grassierende Aids/HIV-Pandemie verschärft, welche die bisherigen Transformationserfolge bereits jetzt in Frage zu stellen beginnt.

### **3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau**

Die zentralen Indikatoren zeigen ein mittleres Entwicklungsniveau an, aufgrund der Aids-Problematik mit teilweise fallender Tendenz. Der HDI ist hier aber nur ein bedingt aussagekräftiger Index, da für Botswana in Folge von Aids nur die Lebenserwartung drastisch zurückging, während bei den Merkmalen Bildung und Alphabetisierung Zuwächse erzielt werden konnten. Trotzdem ermöglicht der Entwicklungsstand des Landes, gemessen an diesen Indikatoren, nicht allen Bürgern eine hinreichende „freedom of choice“. Moderate bis erhebliche soziale Exklusionen sind vor allem durch Armut (2000: 33% der Bevölkerung mit weniger als 1 US-Dollar pro Tag) und eine hohe soziale Ungleichheit gegeben (Gini-Koeffizient 1993: 63).

Im Unterschied zu anderen afrikanischen Staaten existiert kein Hunger-Problem. Geschlechterspezifische Diskriminierungen sind sozial wie politisch aber relativ gering ausgeprägt. Auch in politischen und ökonomischen Schlüsselämtern (Zentralbank, Gesundheitsministerium, Bildungsministerium) sind Frauen vertreten. Benachteiligungen von Frauen bestehen allerdings noch im Scheidungsrecht. Die „Millenniumsziele“, das Geschlechtergefälle zu beseitigen, wurden aber erreicht. Im Bildungsbereich ist insgesamt eine Besserung eingetreten.

### **3.2.2. Markt und Wettbewerb**

Die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind gewährleistet und wurden in den letzten Jahren verbessert. Bei der Monopolbildung bestehen de facto

Einschränkungen durch das (somit halbstaatliche) Joint Venture des staatlichen Unternehmens Debswana mit dem südafrikanischen DeBeers im dominanten Diamantensektor. Der Staatsanteil ist daher relativ hoch. Anhaltende Bemühungen zur Diversifizierung haben aber nur im Tourismusbereich nachhaltige Erfolge zeitigen können.

Die Liberalisierung des Außenhandels ist weit gediehen. Die botswanische Volkswirtschaft weist hohe Import- und Exportquoten auf. Auch die Zugehörigkeit zur Southern African Development Community (SADC) und zur dazugehörigen Zollunion bedeuten keinen erhöhten Protektionismus. Die Grundlagen für Bankensystem und Kapitalmarkt sind gegeben. Für die Kreditbedingungen und die Führung der (unabhängigen) Zentralbank erhielt Botswana in den letzten Jahren Auszeichnungen internationaler Organisationen.

### **3.2.3. Währungs- und Preisstabilität**

Die einheimische Währung Pula folgt relativ eng dem südafrikanischen Rand. Die Unabhängigkeit der Zentralbank (Bank of Botswana) in der Währungspolitik ist daher de facto etwas eingeschränkt. Der Verfall des Rand in den letzten Jahren war so auch teilweise verantwortlich für etwas erhöhte Inflationsraten von 6,5-8,1% in den letzten fünf Jahren. Die Fiskal- und Verschuldungspolitik der Regierung ist hingegen bemerkenswert vorbildlich. Die Verschuldung ist nicht nur gering, sondern wurde in den letzten fünf Jahren auch systematisch verringert. Aufgrund des Aufbaus umfangreicher Währungsreserven konnte Botswana in der Vergangenheit als einziges subsaharisches Land dem IWF Geldmittel zur Verfügung stellen. Eine solide Haushaltspolitik hat in aller Regel Überschüsse zur Folge. Defizite sind – wie im Fiskaljahr 2000/2001 aufgrund des extern bedingten Rückgangs der Einnahmen aus dem Diamantengeschäft – die Ausnahme.

### **3.2.4. Privateigentum**

Property Rights und Eigentumsrechte sind hinreichend definiert und auch de facto wirksam. Leichte Einschränkungen ergeben sich durch bisweilen schleppende Genehmigungsverfahren (für Auslandsinvestitionen). Es bestehen aber Bemühungen hier Abhilfe zu schaffen. Privatwirtschaftliche Aktivität und Investitionen, auch aus dem Ausland, sind erwünscht und werden durch Sonderkonditionen gefördert. Privatisierungsanstrengungen im Beobachtungszeitraum waren bislang



nicht von nachhaltigem Erfolg gekrönt. Im Diamantensektor sind sie auch nicht beabsichtigt. Angesichts des bisherigen erfolgreichen Managements kann dies kaum als falsche Entscheidung gewertet werden.

### **3.2.5. Welfare Regime**

Soziale Netze sind partiell gut ausgebaut, decken jedoch nicht alle Risiken für alle Bevölkerungsschichten ab. Armutsrisiken für bedeutende Teile der Bevölkerung bleiben bestehen. Gegen die Aids-Epidemie wurden zahlreiche, international anerkannte Initiativen ins Leben gerufen. Ihr Erfolg kann angesichts eines kurzen Zeithorizonts und der Natur des Problems jedoch nicht vollständig eingeschätzt werden. Insgesamt ist der Gesundheitssektor aber gut ausgebaut. Chancengleichheit ist nur mit Einschränkungen gegeben. Die Gesellschaft ist sozial deutlich heterogen, es existiert jedoch ein Bündel von Einrichtungen zum Ausgleich krasser sozialer Unterschiede, vor allem im gut ausgebauten Bildungsbereich. Besonders Frauen haben einen deutlich ausgeprägten und verbesserten Zugang zu höherer Bildung und öffentlichen Ämtern.

### **3.2.6. Leistungsstärke der Volkswirtschaft**

Auch im Beobachtungszeitraum gelang eine Fortsetzung der hohen Wachstumsraten der Wirtschaft. Das Wachstum des BIP p. c. war relativ hoch und ging mit weitgehend positiven makroökonomischen Daten einher. Hervorzuheben sind dabei die Verschuldungssituation und die Handelsbilanz sowie mit Abstrichen im Vergleich zu früheren Jahren die Haushaltspolitik. Beim Beschäftigungsniveau, soweit Daten vorliegen (Arbeitslosigkeit im Jahr 2000: 15,6%) und der Preisstabilität sind ebenfalls leichte Defizite zu konstatieren, die aber im kontrollierbaren Rahmen bleiben. Hinzuweisen ist freilich auf die Abhängigkeit von den Diamanteneinnahmen, die weiterhin als Wachstumsmotor dienen.

### **3.2.7. Nachhaltigkeit**

Im schwach besiedelten Botswana sind Umweltprobleme und -bewusstsein eher schwach ausgeprägt. Gravierende ökologische Probleme werden aber durch die Wirtschaftstätigkeit nicht verursacht. Zur Erhaltung der touristisch interessanten Gebiete (v. a. Okavango-Delta) werden aber Anstrengungen unternommen, die so

dem ökonomischen Interesse nachgeordnet sind. Botswana verfügt als Ergebnis einer systematischen Förderung der Regierung über eine für subsaharische Verhältnisse ausgezeichnete Infrastruktur. Im Bildungsbereich gelang es, flächendeckend kostenlosen Schulbesuch für die gesamte Bevölkerung sicherzustellen. Die University of Botswana stellt ein differenziertes Ausbildungsangebot bereit. Die Bildungsausgaben sind im weltweiten Vergleich klar überdurchschnittlich (1995-1997: 8,6% des BSP).

#### **4. Zurückgelegte Wegstrecke**

(1) *Demokratie*: Insgesamt wurde der Konsolidierungsgrad der botswanischen Demokratie erhalten. Bereits vor der Untersuchungsperiode waren die Kriterien staatliches Gewaltmonopol, weitgehend leistungsfähiges Verwaltungssystem, Arbeitsfähigkeit der Gerichte und öffentliche Sicherheit gewährleistet. Gleiches gilt für die effektive Regierungsgewalt der demokratisch gewählten Entscheidungsträger, die Stabilität und Arbeitsfähigkeit der Institutionen und die Organisations- und tatsächlichen Entfaltungsmöglichkeiten der Bürger sowie die effektiven Bürgerrechte.

Geringere Einschränkungen existieren bei der Wahrnehmung einer Gegenmachtfunktion gegenüber der dominanten BDP-Regierung durch eine effektive Interessenvermittlung der Zivilgesellschaft und die schwachen Oppositionsparteien. Der offenbar anhaltend hohen Zustimmung zum politischen System durch die Bevölkerung steht aber eine gewisse Wählerapathie (sichtbar bei der Wählerregistrierung) gegenüber. Bei dem Leistungsindikator Wahlen wurde durch die erstmalig wirksame Ausweitung des Wahlrechts auf 18- bis 20-Jährige ein Fortschritt erzielt. Ein leichter Abwärtstrend ist bei der effektiven Meinungsfreiheit durch die öffentliche Einflussnahme auf regierungskritische Medien gegeben.

(2) *Marktwirtschaft*: Die sozioökonomische Entwicklung in den letzten fünf Jahren ist ambivalent. Der Aids-bedingten deutlichen Verschlechterung des allgemeinen Entwicklungsniveaus, gemessen am HDI (vgl. Kap. 3.2.1), stehen leicht verbesserte institutionelle Rahmenbedingungen, u. a. gemessen am *Index of Economic Freedom* („mostly free“), und eine quantitativ stark verbesserte gesamtwirtschaftliche Entwicklung gegenüber.

#### **Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren**

	HDI	GDI	GDP- Index	UN- Education- Index	Politische sensation Frauen	Reprä- von	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0.593	0.584	0.69	0.74	8,5 (1994)		6,103
2000	0.572	0.566	0.71	0.75	17,0 (1999)		7,184

Quelle: Weltbank: Human Development Report. 2000; 2002

Die nur wenig verringerte Abhängigkeit vom (erfolgreich gemanagten) Diamantensektor bedeutet aber einen qualitativen Abstrich. Zusätzlich bestehen erhebliche soziale Problemlagen wie Ungleichheit und Armut – auch unabhängig von Aids – fort. Die Aktivposten im Bereich Haushalt und Verschuldung konnten auf hohem Niveau weitgehend erhalten werden. Bemerkenswert sind insbesondere die Haushaltsüberschüsse 1999 und 2000. Auch die anderen Indikatoren zeichnen insgesamt ein positives Bild. Angesichts der Schwierigkeit, das Aids-Problem wirksam zu bekämpfen, kann so insgesamt anhand der Daten ein leichter Erfolg der staatlichen Entwicklung festgestellt werden.

#### Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	4,1	8,1	9,2	1,5	3,7 <sup>a</sup>
Außenhandel					
Exporte in Mio. US-Dollar (fob)	2,061	2,671	2,712	2,194	2,379
Importe in Mio. US-Dollar (fob)	-1,983	-1,997	-1,780	-1,784	-1,928
Inflation in % (CPI)	6,5	7,8	8,5	6,6	8,1
Schulden in Mio. US-Dollar	515,6	474,4	413,0	357,7	360,5
Schuldendienstquotient	2,6	2,4	2,0	2,3	1,9
Haushaltsdefizit bzw. -überschuss in % des BIP)	-6,4	6,1	9,7	-2,7	n.a.
Leistungsbilanz in Mio. US-Dollar (CAB)	170	517	575	138	165

Quelle: EIU: Country Report Botswana October 2002; January 2003. <sup>a</sup> actual

## **5. Bewertung des Transformationsmanagements**

### **5.1. Schwierigkeitsgrad**

Der Schwierigkeitsgrad der Transformation ist ambivalent. Im politischen Bereich ist der Schwierigkeitsgrad als mittel bis gering einzuschätzen: Intensive unveröhnliche ethnische und andere Konflikte (obwohl ein Potenzial vorhanden ist) bestehen nicht. Demokratie inklusive Rechtsstaat und eine weitgehend effiziente Staatsverwaltung sind gewährleistet. Ein Basiskonsens bei Akteuren und Bevölkerung hinsichtlich der Demokratie ist gegeben. Zivilgesellschaftliche Traditionen bestehen aber nur in geringem Umfang. Allerdings begünstigen Elemente der traditionellen, auf Interessenausgleich bedachten Tswana-Kultur die Demokratie.

Im wirtschaftlichen Bereich deuten die zentralen Indikatoren (Pro-Kopf-Einkommen) auf einen mittleren Schwierigkeitsgrad hin. Die potenziell negativen Auswirkungen der Rohstoffabhängigkeit (Diamanten) stellten sich nur 2001 ein, als die Nachfrage nach Diamanten zurückging. Ansonsten konnten die Einnahmen im Gegenteil als Wachstumsmotor – wie in den Vorjahren – genutzt werden. Die grassierende Aids-Pandemie bedeutet aber ein gravierendes Problem. Nicht nur weil sie für den Rückschritt in einigen Entwicklungsbereichen im Grunde allein verantwortlich ist, sondern weil das Problem aus kulturellen Gründen auch besonders schwierig zu bekämpfen ist: Traditionell ist die sexuelle Entscheidungsgewalt von Frauen gering ausgeprägt. Insofern muss ein mittlerer bis hoher Schwierigkeitsgrad im sozioökonomischen Bereich attestiert werden. Insgesamt ergibt sich ein mittlerer Schwierigkeitsgrad.

### **5.2. Zielsicherheit**

Die botswanische Regierung setzt im ökonomischen Bereich strategische Prioritäten und vertritt eine weitgehend konsistente und kohärente Reformpolitik. Die Ziele der Entwicklungspolitik werden in nationalen Entwicklungsplänen niedergelegt. Der Eight National Development Plan (NDP8 1997-2003) setzt Prioritäten in den zentralen Problembereichen Diversifizierung der Ökonomie, der Schaffung von Arbeitsplätzen und besonders bei der Bekämpfung der Aids-Epidemie.

Weitere Elemente sind wie auch bereits in der Vergangenheit die Verbesserung der Rahmenbedingungen (Infrastruktur, Bildung, Investitionsmöglichkeiten). Diese Ziele entsprechen den Problemen und Möglichkeiten des Landes und sind kei-

nesfalls reine Absichten. Für die Umsetzung dieses Plans und die Formulierung des anschließenden NDP9 setzt die Regierung erhebliche Mittel ein und zeigt relativ große Umsicht bei der Umsetzung.

Die politische Reformpolitik ist weniger prononciert. Eine Reform des Wahlsystems hin zu einem Verhältniswahlssystem, das die Wahlchancen der Oppositionsparteien erhöhen würde, wird konsequent abgelehnt. Grundsätzlich ist die Regierung aber zu geringeren Veränderungen des Institutionengefüges bereit. Die von Opposition und Zivilgesellschaft kritisierte, in der Verfassung festgelegte ausschließliche automatische Repräsentation von Tswana-Gruppen in der zweiten (beratenden) Kammer des Parlaments wurde mit der Einrichtung einer Kommission beantwortet. Deren Empfehlungen aus dem Jahr 2001, die eine Verfassungsänderung und eine daraus folgende umfassende Repräsentation verschiedener Gruppen vorsah, folgte die Regierung. Die Umsetzung stieß dann jedoch auf den Widerstand konservativer Kräfte, der dann wiederum Korrekturen nach sich zog.

Gewisse Anstrengungen wurden zur Linderung der „Wählerapathie“ angeregt. Insgesamt vermittelt die Regierung hohe Erwartungssicherheit, die aber im wirtschaftlichen Bereich etwas stärker als im politischen Bereich ausgeprägt ist.

### **5.3. Effektive Ressourcennutzung**

Die Regierung nutzt die verfügbaren ökonomischen, personellen und organisatorischen Ressourcen effektiv. Botswana verfügt über keinen aufgeblähten Beamtenapparat wie viele andere afrikanische Staaten. Rekrutierungen für wichtige Posten erfolgen v. a. aufgrund von Kompetenz, auch wenn in Einzelfällen davon abgewichen wird. Im Staatshaushalt werden fast ausschließlich Überschüsse produziert, die Verschuldung ist gering und wird systematisch verringert. Wenn der vollzogene Haushalt von den ursprünglichen Vorgaben abweicht, dann weil nicht alle Ausgabenpläne verwirklicht werden konnten. Lokale Einrichtungen existieren, haben aber nur eine bedingte finanzielle Autonomie.

Die Regierung setzt ihre Reformvorhaben wirksam um. Der hohen Output-Stärke stehen aber Defizite im Outcome-Bereich bei den zentralen Punkten Diversifizierung und Verringerung des Aids-Problems gegenüber. Die Regierung fördert die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen, die im relativ optimalen Maße auf die Entwicklungserfordernisse des Landes abgestellt sind. Der (relative) Erfolg der Antikorruptionspolitik wird durch die günstigen Einschätzungen beim Corrup-

tion Perceptions Index (2002: 6,1 von 10) dokumentiert, bei dem Botswana an der Spitze afrikanischer Staaten und vor Italien steht. Möglicherweise konnte die botswanische Elite dabei auch an die traditionelle Tswana-Kultur anknüpfen, die Demokratie und Rechtsstaat begünstigt und von der Regierung zur Konsensbildung genutzt wird. Traditionelle Tendenzen zur Promiskuität, welche die Verbreitung des HI-Virus befördern, bedeuten jedoch ein entsprechendes Defizit.

#### **5.4. Gestaltungsfähigkeit**

Die politische und wirtschaftliche Reformpolitik war weitgehend umsichtig und klug. In den Bereichen Haushalt, Infrastruktur und Bildung, bei der effizienten und verantwortlichen Handhabung des Diamantensektors wurde die bewährte Politik beibehalten. Aufgrund eines ausgebliebenen nachhaltigen Erfolges gilt dies für die Diversifizierungspolitik nur eingeschränkt. Im Aids-Bereich setzten Gegenmaßnahmen erst verzögert ein. Allerdings zeigte die Regierung dann wiederum Entschlossenheit, anhand der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

Im politischen Bereich zeigte man sich bei gelegentlichen richterlichen Eingriffen oder der Empfehlung von Kommissionen lernfähig und korrigierte die Politik entsprechend der Vorgaben. Die Reform der beratenden zweiten Kammer des Parlaments (traditionelle Herrscher) und das Einlenken beim Anzeigenstopp von Oppositionsparteien sind Beispiele hierfür. Die Regierung hat hinreichende politische Autorität zur Verwirklichung von Reformen. Sie kann ihr Ansehen zusätzlich als Ressource nutzen, auch wenn dies auf den Vizepräsidenten Ian Khama auf Grund dessen erratischen Charakters nur teilweise zutrifft. Als Sohn des Staatsgründers besitzt dieser allerdings bei der ländlichen Bevölkerung besonderes Prestige.

Die Regierung verbessert durch ihre Politik die allokativen Effizienz der Märkte. Abstriche sind möglicherweise durch ausgesprochen hohe Militärausgaben gegeben, für die kein offensichtlicher Grund besteht. Das Militär war aber in Botswana niemals ein wichtiger politischer Faktor. Beobachter erklären die Aufrüstung angesichts des relativen Reichtums damit, dass die Militärs „the latest toys to play with“ erhalten. In wirtschaftlicher Hinsicht haben die Reformer ein beträchtliches Maß an Umsicht an den Tag gelegt. In politischer Hinsicht gilt dies weniger, da es bisweilen zu fehlender Abstimmung bei politischen Vorgehensweisen und organi-

satorischen Pannen (Referendum 2001) kommt. Angesichts der politisch stabilen Lage sind diese Defizite aber eher gering.

### **5.5. Konsensbildung**

Alle wesentlichen politischen und gesellschaftlichen Akteure stimmen über das Reformziel (marktwirtschaftliche Demokratie) überein, wenngleich die Vorstellungen hinsichtlich der Zielerreichung variieren. Die oppositionelle BNF favorisiert eine stärkere soziale Akzentsetzung. Dem neuen Parteivorsitzenden Otsweletse Moupo, der seine innerparteiliche Position jedoch noch konsolidieren muss, werden marxistische Tendenzen nachgesagt, für die einst auch sein Vorgänger Kenneth Koma stand. Antidemokratische Veto-Akteure existieren nicht. Gravierende soziale Konfliktlinien bestehen trotz gewisser Probleme nicht.

Das vorhandene ethnische Konfliktpotenzial konnte in der Vergangenheit durch eine umsichtige Politik eingedämmt werden. Tendenzen einer stärkeren Politisierung von Ethnizität in den letzten Jahren (besonders 2002) wurden rhetorisch scharf durch die Regierungsspitze verurteilt, obwohl auch Parlamentsabgeordnete sich an verbalen Ausfällen beteiligten. Die Konsensbildung hat generell eine starke Tradition in Botswana innerhalb der traditionellen Kgotla, einem Gesprächsforum („sit down and talk“).

Die Regierung beförderte solche Traditionen auch durch (in letzter Zeit seltenere) Allparteien-Konferenzen und die breite landesweite Diskussion von Reformvorhaben, wie bei der Neugestaltung der zweiten Kammer in Form von regionalen Workshops unter Beteiligung der Bevölkerung. Durch den Rekurs auf die genannten Traditionen fördert und entwickelt die Regierung Solidaritätsbereitschaft zwischen gesellschaftlichen Gruppen und Bürgern, die jedoch durch die teilweise vorhandene Kultur der Apathie im ländlichen Bereich auf Grenzen stößt. Perioden historischen Unrechts existieren nicht und müssen daher auch keiner Aufarbeitung zugeführt werden.

### **5.6. Internationale Zusammenarbeit**

Die inländischen Akteure zeigen eine ausgesprochen hohe Bereitschaft mit externen Unterstützern und Akteuren zusammenzuarbeiten. Die politischen Akteure nutzen internationale Hilfsleistungen gezielt im Hinblick auf die Erfordernisse

ihrer wirtschaftlichen Transformation. Aufgrund der errungenen Fortschritte wurden die Hilfsleistungen aber seit Beginn der 90er Jahre beträchtlich verringert. Probleme der inneren Akzeptanz von Reformen in Form der Imposition durch Strukturanpassungsprogramme existieren daher ebenso wenig.

Botswana wird von der internationalen Umwelt als sehr zuverlässig und berechenbar eingestuft. Im letzten Jahr (2002) kam es jedoch zu Spannungen mit dem benachbarten Zimbabwe, dessen Politik Botswana als Instabilitätsfaktor betrachtet, obwohl es grundsätzlich eine dortige Landreform unterstützt. Die politischen Akteure sind ansonsten in besonderem Maße zur Kooperation mit Nachbarstaaten, in regionalen und internationalen Organisationen bereit. Ein Grenzkonflikt mit Namibia konnte durch die Anrufung des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag beigelegt werden. Der Sitz der SADC – in der Botswana eine der treibenden Kräfte ist – befindet sich in der Hauptstadt Gaborone, wo auch zahlreiche internationale Konferenzen stattfinden.

Im Rahmen der Friedensbemühungen in der Demokratischen Republik Kongo agierte der ehemalige Präsident Masire als Vermittler, was ihm internationale Anerkennung eintrug. 1998 bestritt Botswana eine militärische Friedensmission zusammen mit Südafrika im von Unruhen gebeutelten Lesotho. Auch an zahlreichen UN-Friedensmissionen beteiligte sich das Land. Gute Beziehungen, auch im Sicherheitsbereich, bestehen zu den USA. Im Rahmen des Kimberley-Prozesses, der den Handel mit so genannten „Konfliktdiamanten“ durch Herkunftszertifikate unterbinden sollte, spielte Botswana eine zentrale Rolle. Durchaus aus eigenem Interesse wurde zugleich eine glaubwürdige Kampagne für die eigenen „Entwicklungsdiamanten“ lanciert. Geringere Probleme sind in der Zusammenarbeit mit internationalen Menschenrechtsgruppen zu konstatieren. Die langjährigen Auseinandersetzungen mit *Survival International* wegen des Umgangs mit den Basarwa sind jedoch auch durch das fragwürdige Vorgehen dieser Gruppe begründet.

## 6. Gesamtbewertung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) *Ausgangsbedingungen*: Die Ausgangsbedingungen waren hinsichtlich der politischen Situation summa summarum als positiv zu bewerten. Dies gilt besonders



für die Merkmale Staatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit und Verwaltung sowie Wahlen. Geringe Defizite sind bei der Kontrolle der Exekutive, effektiver Zivilgesellschaft und Pressefreiheit gegeben. Die ökonomischen Bedingungen waren angesichts von Aids weniger positiv. Ein weiteres Problem, die Diamantenabhängigkeit, erwies sich wie in den Vorjahren als Entwicklungsmotor. Dem stehen aber selbst geschaffene positive Rahmenbedingungen gegenüber.

(2) *Stand und Wegstrecke*: Die zurückgelegte Wegstrecke der demokratischen Transformation ist kurz. Es ist den politischen Entscheidungsträgern nicht gelungen, die demokratische Transformation qualitativ zu vertiefen. Insgesamt ist ein stagnierender Konsolidierungsverlauf zu konstatieren. Interne Bedrohungen der Demokratie sind nicht zu erkennen. Negative Einflüsse durch den derzeitigen Vizepräsidenten und möglicherweise zukünftigen Präsidenten sind Spekulation. Die anhaltende Schwäche der Oppositionsparteien stellt im normativen Sinn ein Konsolidierungshindernis dar, für das jedoch kaum die Regierung verantwortlich zeichnet.

Die marktwirtschaftliche Transformation war hinsichtlich der Elemente Wachstum und der Verbesserung der Rahmenbedingungen deutlich länger. Dem stehen aber geringe wirtschaftliche Diversifizierung, anhaltende soziale Probleme und v. a. die Aids-bedingt gesunkene Lebenserwartung gegenüber. Die Transformation zur leistungsfähigen sozialen Marktwirtschaft ist daher keineswegs abgeschlossen. Die positive Entwicklung wird anhalten bzw. sich steigern, wenn das Aids-Problem gelöst werden kann. Ansonsten ist weitere Stagnation oder sogar ein Rückschritt zu erwarten.

(3) *Management*: Das Fazit zur relativen Gestaltungsleistung der Akteure fällt insgesamt moderat positiv aus, für den *Output*-Bereich sind die Befunde aber besser als für das *Outcome*. In politischer Hinsicht konnten die erreichten Standards aufgrund der Managementenerfolge der Regierung bewahrt werden. Der Regierung kann zu Gute gehalten werden, dass sie ihre Integrität beibehielt und leichte Fortschritte erzielte, eine Vertiefung ist in einigen Teilbereichen (gesellschaftliche und politische Integration) jedoch offenbar nicht auf der Agenda der regierenden BDP.

Für das Fehlen einer effektiven Opposition ist nicht hauptsächlich die Regierung verantwortlich. Positive Managementbefunde gelten verstärkt für die ökonomische Zielsicherheit und Gestaltungsfähigkeit sowie – generell – die internationale Kooperationsperformance. Zwar lief die Aids-Bekämpfung verzögert

an, doch für Entwicklungsrückschritte in Folge von Aids können die Akteure nicht nachhaltig haftbar gemacht werden. Sie haben im Übrigen erhebliche Anstrengungen dazu unternommen, sind aber bisher an der Schwierigkeit der Aufgabe gescheitert.

## **7. Ausblick**

Die insgesamt positive Bilanz Botswanas ist unbestritten. Dennoch sieht sich das Land weiterhin mit großen Herausforderungen konfrontiert. In der Vergangenheit haben die regierende BDP und ihre Führer solche Aufgaben – Bedrohung durch den Apartheid-Konflikt in Südafrika, Aufrechterhaltung einer stabilen politischen und demokratischen Ordnung, Umgang mit dem Ressourcenreichtum – in teilweise beeindruckender Manier gemeistert. Insofern stellt das Fehlen eines vollgültigen Machtwechsels durch eine Regierung der bisherigen Opposition (nur personelle Wechsel an der Spitze) nur im engeren normativen Sinne, weniger aber im funktionalen Sinne ein erhebliches Defizit dar.

Ob die aktuellen Aufgaben ähnlich erfolgreich angegangen werden können, bleibt aber unsicher. Es wird vom Erfolg der Aids-Politik und auch dem Geschick künftiger Führer abhängen, ob die Transformationserfolge gesichert oder sogar vertieft werden können. Ob der voraussichtlich nächste Präsident Ian Khama dasselbe Format wie seine Vorgänger besitzt, scheint zumindest fraglich. Hinsichtlich Aids wird der Erfolg oder Misserfolg möglicherweise auch von medizinischen Innovationen abhängen.