

interested in an analysis of the African Human Rights System and a fresh voice in the IHI discourse, this book serves as useful background information as well as an excellent example of unconventional thinking.

Adejoke Babington-Ashaye, The Hague

Blessings Chinsinga

Democracy, Decentralisation and Poverty Reduction in Malawi

Mainzer Beiträge zur Afrikaforschung Band 15

Köln, Rüdiger Köppe Verlag, 2007, 260 S., 29,80 EUR; ISBN 9783896458155

Der malawische Politikwissenschaftler *Blessings Chinsinga*, der an der University of Malawi lehrt, hat sich in seiner von *Thomas Bierschenk* an der Universität Mainz betreuten Dissertation mit einem ebenso spannenden wie empirisch wenig erforschten Thema beschäftigt: Der Dezentralisierung und ihre Auswirkungen auf Armutsbekämpfung und demokratische Konsolidierung am Beispiel Malawis.

Demokratische Dezentralisierung wird seit einigen Jahren vor allem von westlichen Gebern als wichtige Voraussetzung für die Konsolidierung junger, fragiler demokratischer Systeme und armutsorientierte Entwicklung gefördert. Die in westlichen Entwicklungshilfeministerien gehegten Erwartungen an die Dezentralisierung haben sich vor allem in Afrika bisher nur selten erfüllt. Malawi ist ein Beispiel für ein weitgehendes Scheitern. Chinsinga hat dankenswerter Weise eine detailreiche empirische Studie vorgelegt, in der er die wesentlichen Schwächen des Dezentralisierungsansatzes aufzeigt.

Der größte Schwachpunkt der Dezentralisierungspolitik liegt im bis heute fehlenden politischen Willen der demokratisch gewählten Zentralregierung. Diese hat keine Absicht, ihre Machtposition zu schwächen, indem sie Kompetenzen an Kommunalräte abtritt. Somit ging nicht nur die Initiative zur Dezentralisierung von den Gebern aus. Diese mussten den Prozess auch größtenteils finanzieren und organisieren. Die gesetzliche Grundlage, die zudem noch deutliche technische Schwächen aufweist, wurde maßgeblich von den Gebern im Rahmen der technischen Hilfe vorbereitet. Eine signifikante Finanzautonomie der Distrikte konnte politisch nicht durchgesetzt werden. Erst nach mehrjährigen Verzögerungen wurden im November 2000 die bisher einzigen Kommunalwahlen durchgeführt. Lediglich 14% der Wahlberechtigten beteiligten sich daran (S. 105). Bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen waren noch fast 94% Wahlbeteiligung zu verzeichnen. Diese Zahlen verdeutlichen das fehlende Interesse der Wähler an den dezentralen Institutionen. Das lag einerseits an der fehlenden oder allenfalls halbherzigen Mobilisierung durch die großen Parteien und andererseits an fehlender Kenntnis und Information bei den Wahlberechtigten. Somit ist die Dezentralisierung eine von außen initiierte, oktroyierte und von den Gebern maßgeblich am Leben gehaltene Intervention, die bisher nicht Fuß fassen konnte. Nach Ablauf der Wahlperiode Ende 2005 wurden die Kommunalräte aufgelöst.

Seitdem wurden die Kommunalwahlen permanent von der Regierung verschoben. Wie schon im Vorfeld der Wahlen von 2000 wurden finanzielle Gründe dafür angeführt, was in Hinblick auf entsprechende Zusagen der Geber wenig überzeugt. Auch die Forderung der wichtigsten Oppositionsparteien *United Democratic Front* (UDF) und *Malawi Congress Party* (MCP) im Jahr 2007, die Wahlen abzuhalten, sind eher einem nationalpolitischen Kalkül geschuldet als einem echten Interesse an der Dezentralisierung. Ob die Kommunalwahlen gemeinsam mit den nächsten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen durchgeführt werden, ist indes fraglich, da der politische Wille dafür bei fast allen nationalen politischen Akteuren nicht besonders ausgeprägt zu sein scheint.

Eine weitere Schwäche des Dezentralisierungsansatzes haben die Geber mitzuverantworten. Chinsinga zeigt, dass viele Kommunalräte das Interesse an ihrem Mandat verloren hatten, nachdem sie entgegen ihren Erwartungen lediglich eine unerhebliche Aufwandsentschädigung erhielten. Sitzungen wurden nur besucht, wenn es Sitzungsgelder und/oder zumindest Verpflegung gab (S. 139). Für Veranstaltungen in ihren Kommunen standen keine Mittel zur Verfügung. Schon die Fahrt in die Dörfer gestaltete sich logistisch schwierig und war mit Kosten verbunden. Es sollte auch nicht übersehen werden, dass ein Kommunalrat, der zu Fuß vor seine Wähler tritt, der malawischen Tradition entsprechend nicht ernst genommen wird. Das führte zu einer verbreiteten Passivität der Kommunalräte (S. 167-168). Zudem wurde die Korruption von der nationalen auf die lokale Ebene transportiert und damit erhöht (S. 150). Warum die Geber nicht für eine adäquate Vergütung und Ausbildung der Mandatsträger gesorgt haben, ist kaum verständlich. Man hat damit einen Erfolg der Dezentralisierung von vorn herein verhindert. Es wäre glaubwürdiger gewesen, diese Strategie ganz aufzugeben, wenn man sie unter den ungünstigen politischen Rahmenbedingungen schon nicht konsequent fördert.

Der Autor identifiziert fehlende sachliche Kompetenz der Kommunalräte als ein weiteres Defizit. Viele seien nicht in der Lage, die fast ausschließlich englischsprachigen Gesetze, Verordnungen und Strategiepapiere zu verstehen und aktiv darüber zu diskutieren. Sie nähmen insofern gezwungenermaßen eine eher passive Rolle gegenüber der Exekutive ein (S. 141). Die suboptimale Kompetenz der Räte ist indes nicht verwunderlich. Malawi leidet an einem chronischen Mangel an Fachkräften. In einer solchen Konstellation werden sich gut ausgebildete Professionals nicht für kommunale Ämter interessieren, zumal diese faktisch auch nicht vergütet werden. Wenn jemand die Wahl zwischen dem angenehmeren Leben in der Stadt in einem überdurchschnittlich dotierten Job und einer beinahe ehrenamtlichen Tätigkeit in einer ländlichen Siedlung mit unzureichender Infrastruktur hat, liegt die Entscheidung auf der Hand.

Die Anbindung der Dezentralisierung an die Armutsbekämpfungspolitik, die sich die Studie zur Aufgabe gemacht hat, ist kaum überzeugend zu leisten. Der Autor zeigt die verschiedenen Strategien der Regierung von Bakili Muluzi auf und kommt zu dem zutreffenden Schluss, dass es keine institutionalisierten Systeme zur Erfolgskontrolle der Maßnahmen gäbe. Zudem seien viele Projekte gebergesteuert und würden außerhalb der dezentralen politischen Strukturen realisiert (S. 118). Das zeigt die inkonsequente Politik der

Geber, die einerseits die Dezentralisierung fördern, andererseits aber für ihre eigenen armutsorientierten Projekte diese umgehen. Dadurch kommt es zu unnötigen Duplizierungen und Koordinierungsproblemen (S. 135).

Die Studie enthält leider einige vermeidbare handwerkliche Fehler. So wurden für die Abgeordnetenlöhne und Aufwandsentschädigungen veraltete Zahlen ohne Quellennennung angeführt. Diese Beträge wurden unter Anwendung eines bei der Niederschrift der Arbeit gültigen Wechselkurses in Euro umgerechnet und nicht zum Wechselkurs während der Gültigkeit der Entschädigungen (S. 199f.). Dadurch wurden die umgerechneten Beträge in Relation zum Außenwertverlust der Landeswährung *Kwacha* signifikant verzerrt. Ebenfalls problematisch sind einige Schlussfolgerungen aus der Feldforschungsarbeit. So wird im Kapitel über den Konflikt zwischen den traditionellen Autoritäten und den politischen Mandatsträgern suggeriert, dass fast alle Interviewpartner des Autors traditionelle Autoritäten „as being outdated and as having outlived their usefulness“ (S. 189) bewerteten. Das ist hingegen kein Wunder, wenn alle angeführten Befragten direkt aus dem Arbeitsbereich der Dezentralisierungsinstitutionen stammen.

Die Rolle der traditionellen, erblich legitimierten *Chiefs* und *Village Headmen*, die in ihren Chieftaincies bzw. Dörfern zwar konsensual aber letztendlich autoritär herrschen, steht ohne Zweifel einer demokratischen Dezentralisierung diametral entgegen. Dennoch sollte nicht übersehen werden, dass sie wichtige staatliche Aufgaben wahrnehmen. Sie verwalten nicht nur das traditionelle Ackerland, sondern sind auch für Rechtsstreitigkeiten und für die Initiierung von kommunalen Selbsthilfe- und Entwicklungsprojekten zuständig. Der Staat besitzt weder personelle noch materielle Ressourcen, um diese Aufgaben selbst zu übernehmen. Eine Abschaffung der traditionellen Autoritäten würde zum Zusammenbruch der staatlichen Ordnung auf Dorfebene führen. Die Grenzen der Dezentralisierung werden somit auch von den unzureichenden staatlichen institutionellen Strukturen terminiert. Die Degradierung der einflussreichen traditionellen Autoritäten zu stimmrechtslosen ex officio-Mitgliedern der Kommunalräte mag demokratietheoretischen Erfordernissen entsprechen, ist aber für die malawische Realität nicht förderlich. Die traditionellen Führer stehen der Dezentralisierung skeptisch bis ablehnend gegenüber. Sie sollten in den Prozess besser integriert werden und mehr formalen Einfluss erhalten. Der Autor stellt fest, dass traditionelle Autoritäten über eine höhere Legitimation in der Landbevölkerung verfügen als die demokratisch gewählten Mandatsträger (S. 207).

Insgesamt hat Chinsinga eine interessante, detaillierte und kritische Studie über die bisher weitgehend fehlgeschlagene Dezentralisierungspolitik in Malawi vorgelegt, die von den westlichen Gebern zur Kenntnis genommen werden sollte. Das Scheitern des Ansatzes ist von diesen mitzuverantworten. Es sollte aber – in Erweiterung der vorliegenden Studie – der Sinn und Zweck von Dezentralisierung kritisch hinterfragt werden. Sonst wird man am Ende – wie die Arbeit zeigt, ohne es so klar zu sagen – zu dem Schluss kommen: Außer Spesen nichts gewesen.

Heiko Meinhardt, Hamburg