

Demokratisierung in Malawi - Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit

**Universität Hamburg
Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**

Dissertation

zur Erlangung der Würde des Doktors der Philosophie

(Dr. phil.)

gem. der Promotionsordnung vom 8. November 2000

vorgelegt von

Tobias Fütterer
aus Rastatt

Rastatt, 2017

Vorsitzender:	Prof. Dr. Volker Lilienthal
Erstgutachter:	Prof. Dr. Rainer Tetzlaff
Zweitgutachter:	Prof. Dr. Peter Niesen
Datum der Disputation:	19. Juli 2017

„Schrift ist sichtbare Sprache.“

Erik Spiekermann

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	7
2	Ziel und Aufbau der Studie	15
3	Die Republik Malawi	25
4	Verfassung und Demokratie	32
5	Methodische Vorgehensweise	44
6	Grundrisse der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung in Malawi	51
6.1	Das britische Verfassungsrecht (Constitutional Law)	51
6.2	Die Verfassungsentwicklung der Vereinigten Staaten von Amerika	59
6.3	Die französischen Verfassungen	69
6.4	Die malawischen Verfassungen während der Kolonialzeit	77
6.5	Die Verfassungen und die Verfassungswirklichkeit des unabhängigen Malawi von 1964 bis 1993	81
6.6	Das Referendum vom 14. Juni 1993 und die demokratische Verfassung der Republik Malawi von 1995	93
7	Die Verfassungswirklichkeit in Malawi von 1994 bis 1999	142
7.1	Die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom 17. Mai 1994 (Founding Elections)	142
7.1.1	Wahlkommission, Wählerregistrierung und Wahlkampf	142
7.1.2	Der Wahltag	144
7.1.3	Wahlanfechtung und Reaktionen nach der Wahl	147
7.1.4	Ergebnis	148
7.2	Parteien und Rechtsstaatlichkeit	149
8	Die Verfassungswirklichkeit in Malawi von 1999 bis 2004	154
8.1	Die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom 17. Mai 1999	154
8.1.1	Wahlkommission, Wählerregistrierung und Wahlkampf	154
8.1.2	Der Wahltag	160
8.1.3	Wahlanfechtung und Reaktionen nach der Wahl	161
8.1.4	Ergebnis	164
8.2	Die Kommunalwahlen vom 21. November 2000	165
8.3	Die Abschaffung der 2. Parlamentskammer aus der Verfassung	166
8.4	Die dritte Amtszeit des Präsidenten Muluzi	166
8.5	Der Mais-Skandal (Teil 1)	175
9	Die Verfassungswirklichkeit in Malawi von 2004 bis 2009	177
9.1	Die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom 20. Mai 2004	177
9.1.1	Wahlkommission, Wählerregistrierung und Wahlkampf	177
9.1.2	Der Wahltag	180
9.1.3	Wahlanfechtung und Reaktionen nach der Wahl	183
9.1.4	Ergebnis	184
9.2	Die Kommunalwahlen in 2005	185
9.3	Der Beginn eines langen Machtkampfes zwischen Präsident Mutharika und Ex-Präsident Muluzi	188
9.4	Die gescheiterte Amtsenthebung von Vizepräsident Cassim Chilumpha	191
9.5	Amtsenthebungsverfahren gegen Präsident Mutharika	194
9.6	Mandatsverlust bei Parteiwechsel (Artikel 65 der Verfassung)	195
9.7	Menschenunwürdige Haftbedingungen in Gefängnissen und Menschenrechtsverletzungen durch Polizeigewalt	210

9.8	Die Todesstrafe	217
9.9	Der Mais-Skandal (Teil 2)	219
9.10	Weitere Korruptionsfälle und die Unabhängigkeit der Justiz	223
9.11	Der Stand der Demokratisierung von 1999 bis 2008 aus der Sichtweise der malawischen Bevölkerung – eine Umfrage des Afro-Barometers	233
10	Die Verfassungswirklichkeit in Malawi von 2009 bis 2013	241
10.1	Die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom 20. Mai 2009	241
10.1.1	Wahlkommission und Wählerregistrierung	241
10.1.2	Der Wahlkampf	257
10.1.3	Medien	275
10.1.4	Der Wahltag	281
10.1.5	Wahlanfechtung und das neue Parlament nach der Wahl	289
10.1.6	Ergebnis	290
10.2	Die Kommunalwahlen in 2010	291
10.3	Die Verabschiedung von Gesetzen im Eilverfahren	294
10.4	Die Wahl des Oppositionsführers	296
10.5	Spaltung in der UDF	296
10.6	Parteiübertritte und Kabinettsumbildung	297
10.7	Ausbeuterische Kinderarbeit und Kinderhandel	297
10.8	Gleichstellung der Frauen	302
10.9	Gleichbehandlung von Homosexuellen	306
10.10	Hexerei (Witchcraft)	312
10.11	Recht auf den Zugang zu Bildung	313
10.12	Gesundheitswesen und HIV/Aids	319
11	Fallstudie: Präsident Mutharika auf dem Weg in die Diktatur	324
11.1	Mutharikas Reden in der Öffentlichkeit	325
11.2	Die wirtschaftliche Entwicklung des Landes	327
11.3	Kritische Worte von Seiten der katholischen Bischöfe und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen	339
11.4	Mutharikas neue Nationalflagge	347
11.5	Die Suspendierung von Hochschulprofessoren und Studentenproteste	349
11.6	Die Ausweisung des britischen Botschafters	351
11.7	Die Einschränkung der Pressefreiheit und Verhaftungen von Kritikern	353
11.8	Die Demonstrationen vom 20. Juli 2011	357
11.9	Der Machtkampf zwischen der Vizepräsidentin Joyce Banda und Präsident Mutharika	364
12	Schlussbetrachtung und Erkenntnisse der Studie	407
13	Ausblick	416

Abkürzungsverzeichnis

ACB	Anti Corruptions Bureau
AFORD	Alliance for Democracy
ADMARC	Agricultural Development and Marketing Corporation
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CCAP	Church of Central Africa Presbyterian
CHRR	Centre for Human Rights and Rehabilitation
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CONGOMA	Council of Non-Governmental Organizations In Malawi
CONU	Congress for National Unity
CPI	Corruption Perception Index
CSC	Civil Service Commission
DPP	Director of Public Prosecutions
DPP	Democratic Progressive Party
EU	Europäische Union
HDI	Human Development Index
HRC	Human Rights Commission
HRCC	Human Rights Consultative Committee
IWF	Internationaler Währungsfond
MACRA	Malawi Communications Regulatory Authority
MAFUNDE	Malawi Forum for Unity and Development
MWK	Malawische Kwacha (malawische Währung)
MBC	Malawi Broadcasting Corporation
MCP	Malawi Congress Party
MDP	Malawi Democratic Party

MEC	Malawi Electoral Commission
Mesn	Malawi Electoral Support Network
MOU	Memorandum of Understanding
MPP	Malawi People Party
MYP	Malawi Young Pioneers
NAC	Nyasaland African Congress
NCC	National Consultative Council
NCD	National Congress for Democracy
NCT	National Compensation Tribunal
NEC	National Executive Committee
NGOs	Nichtregierungsorganisationen
Nice	National Initiative for Civic Education
NRP	New Republic Party
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PAC	Public Appointments Committee
PCD	Presidential Committee on Dialogue
PETRA	People's Transformation Party
PPM	Progressive People's Movement
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
RBM	Reserve Bank of Malawi
RP	Republic Party
SAP's	Strukturanpassungsprogramme
TI	Transparency International
UDF	United Democratic Front
UDP	United Democratic Party

1 Einleitung

Mit dem Thema „Demokratisierung in Malawi - Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit“ soll unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten das demokratische System des südostafrikanischen Staates Malawi untersucht werden. Hierbei möchte der Autor die Verfassungsentwicklung und den Stand der demokratischen Konsolidierung des Staates analysieren.

In etwa vierzig von 55 afrikanischen Staaten fanden zwischen 1989 und 1994 erstmals oder seit langer Zeit wieder demokratische Wahlen statt.¹ Die von Samuel Huntington als „Dritte Demokratisierungswelle“² bezeichnete Entwicklung hat 1974 mit dem Sturz der portugiesischen Militärdiktatur von Südeuropa ihren Ausgang genommen und erreichte nach Lateinamerika auch Afrika. Demokratische Reformprozesse stürzten lang etablierte Diktaturen und/oder nötigten präsidientielle Einparteiensysteme zu Verfassungsänderungen in Richtung Demokratie.³

Auch das anglophone Malawi im südlichen Afrika mit seinen ca. 15,9 Millionen Einwohnern⁴ gehört zu denjenigen afrikanischen Staaten, die den demokratischen Wandel von der Diktatur zur Mehrparteiendemokratie geschafft haben. Demokratisierung ist nach der Transformationsforschung ein „Prozess, in dem die unbegrenzte, unkontrollierte und kompromisslos eingesetzte politische Macht von einer sozialen Gruppe oder einer Person auf institutionalisierte Verfahren verlagert wird, die die exekutive Macht begrenzen, laufend kontrollieren, regelmäßig verantwortbar machen und kontingente Ergebnisse ermöglichen“.⁵ Der entscheidende Schritt zur Demokratie besteht folglich darin, dass die unbegrenzte und unkontrollierte Macht eines Herrschers oder einer Gruppe von Personen auf

¹ Tezlaff/Jakobeit, Das nachkoloniale Afrika, 2005, S. 156

² Samuel Huntington identifizierte zwei vorangehende Wellen der Demokratisierung, denen jeweils eine entgegengesetzte Welle des Zusammenbruchs demokratischer Regime folgte. Die erste Demokratisierungswelle begann in Amerika im frühen 19. Jahrhundert und endete nach dem Ersten Weltkrieg. Die zweite Welle setzte mit der Demokratisierungspolitik der Alliierten nach dem Zweiten Weltkrieg in den besiegten Staaten Deutschland, Italien und Japan ein. Vgl. Samuel P. Huntington, The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, 1991, zitiert aus: Wolfgang Merkel, Systemtransformation, 2010, S. 128 ff.

³ Tezlaff/Jakobeit, 2005, S. 155

⁴ BTI 2014, Malawi Country Report

⁵ Przeworski, zitiert aus Friedbert W. Rüb, Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen, S. 114, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, 1996

Institutionen und Verfahren übergehen, die die Machtausübung begrenzen und kontrollieren.⁶

Dieser Systemwechsel vollzieht sich nach O'Donnell/Schmitter in verschiedenen Phasen, die zwischen den zwei unterschiedlichen politischen Systemen liegen. Sie beginnen mit der Auflösung von dem autoritären politischen System und enden in der Regel, wenn die institutionelle Grundausstattung einer Demokratie erreicht ist. Idealtypisch lassen sich Transitionsprozesse durch die Abfolge der Phasen Liberalisierung, Demokratisierung und Konsolidierung darstellen.⁷

Der Übergang des autoritären Regimes zur Demokratie war in Malawi das Ergebnis verschiedener interner und externer eng miteinander verflochtenen Ursachen und verlief fast bilderbuchmäßig: Ein regimekritischer Hirtenbrief der katholischen Bischöfe des Landes gab den konfliktbereiten Oppositionsgruppen, die bisher nur im Hintergrund arbeiteten, Auftrieb und Ansporn. Aus der Bevölkerung folgten kleinere, vereinzelte, größtenteils friedliche Proteste und Demonstrationen gegen das Regime. Dieser - „von unten kommende“⁸ Reformdruck wurde „von oben“ verstärkt, indem die westlichen Geberländer ihre Entwicklungshilfeszahlungen kürzten oder einstellten. Da das Land auf die ausländische Entwicklungshilfe angewiesen war,⁹ bestand für den Präsidenten die Gefahr, dass ein bankrotter Staat auf Dauer kaum regierbar gewesen wäre.¹⁰ Durch die Einführung von kontrollierten demokratischen Reformen versuchte er, die zunehmend kritischen Geberstaaten und die Proteste zu beruhigen. Sein „Beschwichtigungskurs“¹¹ führte im Juni 1993 zu einem Referendum, indem die Bevölkerung über die Frage der Beibehaltung oder Aufgabe des Einparteiensystems zu entscheiden hatte. Die Mehrheit der Bevölkerung stimmte für die Beendigung des Einparteiensystems. In der Begrifflichkeit der Transitionsforschung war hiermit der Übergang von der Liberalisierungs- in die Demokratisierungsphase abgeschlossen.¹²

⁶ Wolfgang Merkel, 2010, S. 105, Ellen Bos, Verfassungsgebung und Systemwechsel, 2004, S. 13

⁷ Friedbert W. Rüb, Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen, S. 112, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, 1996

⁸ Tetzlaff Rainer/Jakobeit Cord, 2005, S.163

⁹ Die Geberstaaten finanzierten 1992 rund 40 % des Regierungshaushaltes, vgl. Meinhardt/Patel, Malawi's Process of Democratic Transition, 2003, S. 7

¹⁰ Heiko Meinhardt, Politische Transition und Demokratisierung in Malawi, 1997, S. 150

¹¹ Heiko Meinhardt, 1997, S. 131

¹² In dieser Phase leiten die autoritären Machtinhaber unter Beibehaltung aller Macht und Kontrolle des gesamten politischen Prozesses Reformen und der Bevölkerung bestimmte Rechte ein, vgl. Friedbert W. Rüb, Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen, S. 114, 115, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, 1996

Die Frage, zu welchem Zeitpunkt die Phase der Demokratisierung beendet ist, wird in der Literatur unterschiedlich bewertet. Bos¹³ ist der Auffassung, dass die Phase mit der Verabschiedung einer neuen demokratischen Verfassung und den ersten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, den sog. Gründungswahlen (founding elections) endet. Zu einem anderen Ergebnis kommt Merkel.¹⁴ Er ist der Meinung, dass mit Verabschiedung der demokratischen Verfassung bzw. mit Revision der alten nichtdemokratischen Verfassung die wichtigsten politischen Spielregeln normiert und die zentralen politischen Institutionen etabliert sind, an denen die politischen Akteure ihre Strategien, Entscheidungen und Verhaltensweisen ausrichten werden. Ab diesem Zeitpunkt wird die Politik berechenbar und der „Zustand verflüssigter Strukturen und der Normlosigkeit bzw. Normunsicherheit beendet“. Folglich liegt hier der Beginn einer Konsolidierung.

Für die vorliegende Studie erscheint es sinnvoll, die Phase der Demokratisierung mit Verabschiedung der neuen demokratischen Verfassung zu beenden und die Gründungswahlen an den Anfang der demokratischen Konsolidierung zu legen, denn wörtlich übersetzt bedeutet konsolidieren „etwas in seinem Bestand sichern und stabilisieren“.¹⁵ Das formelle Verfassungsrecht soll nun in die politische Praxis „umgesetzt“ werden, indem alle Akteure das neue demokratische System und die Verfassung akzeptieren und ihre Verhaltensweisen und Einstellungen danach ausrichten.

Während das Verfassungsrecht verbindliche Regeln enthält und bestimmt, was sein soll, betrifft die Verfassungswirklichkeit die Realität und das tatsächliche Verhalten der beteiligten Akteure und bringt damit zum Ausdruck, was in Wirklichkeit ist. Das formelle Verfassungsrecht im juristischen Sinn und die Verfassungswirklichkeit im soziologischen Sinn stehen in einem gegenseitigen Korrespondenzverhältnis. „Die normative Kraft der Verfassung hängt von dem Willen und der Bereitschaft der einzelnen Akteure ab, diese als verbindlich anzusehen und sie - auch gegen Widerstände - zu realisieren“.¹⁶ Zutreffend vertritt Zimmermann¹⁷ die Meinung, dass

¹³ Ellen Bos, Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen, S. 97, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, 1996

¹⁴ Wolfgang Merkel, 2010, S. 110

¹⁵ Duden, die deutsche Rechtschreibung, 2010

¹⁶ Hartmut Maurer, Staatsrecht I, 2007, § 1 Rdnr. 70

für die Ausbreitung der Demokratie entscheidend ist, „wie willens die Eliten zu Demokratie, Machtteilung und Machtverzicht sind und wie demokratiefähig die Gesellschaft ist“. Hierbei spielen auch das Bildungsniveau und das Verantwortungsbewusstsein (Gemeinwohlorientierung) eine zentrale Rolle.

Im Zusammenhang von Systemwechseln ist die Phase der Umsetzung der neuen Regeln in die politische Praxis von besonderer Bedeutung. In einer konsolidierten Demokratie akzeptieren die politischen Akteure die Spielregeln. Wenn sie nicht respektiert werden, gibt es auch keine Grundlage für die langfristige Stabilität in einer Demokratie. Mit den ersten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen wird sich erstmalig zeigen, ob sich die politischen Akteure auch wirklich den verfassungsrechtlichen Regeln unterwerfen und die Macht mit anderen teilen oder ob sie versuchen werden, so viel Macht wie möglich unter ihre Kontrolle zu bringen. Diese Gefahr besteht umso mehr, da unter den Bedingungen von Systemwechseln lang unterdrückte Interessen und Gruppen die politische Arena betreten und diese zum Mitspieler der Politik werden. Jetzt sind sie „am Zepter“ und wollen das Spiel beherrschen. Sie werden alles versuchen, um ihre Machtstellung zu festigen.

Darüber hinaus spielen auch die subjektiven Einstellungen und Wahrnehmungen des Volkes eine bedeutende Rolle: In den Augen vieler afrikanischer Bevölkerungen und Politiker besitzen Oppositionen keine Existenzberechtigung, da sie als westliche Importe unvereinbar mit afrikanischen Werten und Kulturen seien. Sie identifizieren sich leichter mit Persönlichkeiten als mit abstrakten Zielen und Vorstellungen von Parteien.¹⁸

Steht am Ende des Demokratisierungsprozesses die Verabschiedung einer neuen demokratischen Verfassung, so muss diese im Vorfeld ausgearbeitet und konzipiert werden. Somit wird die Demokratisierungsphase auch immer von einem Verfassungsgebungsprozess begleitet.¹⁹ Hierbei können die Verfassungsgeber entweder eine bereits vorhandene (demokratische) Verfassung wieder in Kraft

¹⁷ Roland Zimmermann, Demokratie und das südliche Afrika, 2004, S. 55

¹⁸ Siegmund Schmidt, Demokratisierung in Afrika: Fragestellungen, Ansätze und Analysen, S. 237. In: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, 1996

¹⁹ Merkel/Sandschneider/Segert, Die Institutionalisierung der Demokratie (Einleitung), S. 13, in: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert (Hrsg.), Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, 1996

setzen, eine „Totalrevision“ der nicht demokratischen Verfassung vornehmen oder eine völlig neue Verfassung ausarbeiten.²⁰

In Malawi sollte während des Demokratisierungsprozesses in aller Kürze eine Interimsverfassung ausgearbeitet werden. Sowohl das Banda-Regime als auch die Oppositionellen versuchten, ihre eigenen Interessen durchzusetzen.

Formuliert wurde die Verfassung von einem juristisch gebildeten Expertenteam aus dem englischen Commonwealth unter der Federführung eines Australiers. Bei der Ausarbeitung der neuen Verfassung können die Experten entweder die Verfassungstexte auf das jeweilige Land individuell „zuschneiden“, was jedoch unter zeitlichen Gesichtspunkten in Malawi nicht möglich war. Daher haben sie auf die bestehenden Verfassungstexte bereits etablierter (größtenteils westlicher) Verfassungen zurückgegriffen. In Bezug auf die Legitimität der Verfassung sollte der gesamte Verfassungsgebungsprozess auf demokratischer Weise erfolgen, d. h. der Wille des Volkes muss in den Verfassungsgebungsprozess mit einbezogen werden.

Noch von dem nicht demokratisch legitimierten Einparteienparlament wurde die neue demokratische Interimsverfassung am 16. Mai 1994 verabschiedet und in Kraft gesetzt. Formal war somit die Phase der Demokratisierung beendet. Am 17. Mai 1994 wurden die „Founding Elections“ durchgeführt und ein Jahr später, am 17. Mai 1995 die endgültige Verfassung in Kraft gesetzt.

Die malawische Verfassung konstituiert Wahlen, ein gewaltenteiliges System, Menschenrechte und alle anderen zentralen Grundprinzipien eines demokratischen Verfassungsstaates. Somit wurde den politischen Akteuren ein rechtlicher Rahmen, die „Spielregeln“ für die politische Ordnung, vorgegeben.

Regeln sind immer dann notwendig, wenn mehrere Menschen in einer Gemeinschaft zusammenleben. Sie begegnen dem Menschen in seinem gesellschaftlichen Alltag in der unterschiedlichsten Art und Weise: Im Straßenverkehr gibt es formelle Gesetze und Verordnungen, die allen Verkehrsteilnehmern Pflichten auferlegen. Durch

²⁰ Merkel/Sandschneider/Segert, Die Institutionalisierung der Demokratie (Einleitung), S. 13, in: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert (Hrsg.), Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, 1996

Verträge können die Menschen ihre Rechte und Pflichten freiwillig und in eigener Verantwortung selbst bestimmen. Diese gesetzlichen oder vertraglichen Regelungen haben zunächst ein gemeinsames Ziel: Sie definieren die Regeln des Miteinanders, um die Menschen zu schützen.

Auch die Regeln in einer Verfassung verfolgen das Ziel, die Menschen in einem Land zu schützen. Dies geschieht zum einen durch die Gewährleistung von Menschen- und Grundrechten. Als subjektive Rechte sollen sie den Einzelnen nicht nur vor staatlichen Eingriffen schützen, sondern ihm auch die Möglichkeit geben, sein Leben frei und eigenverantwortlich zu gestalten. Zum anderen legen die Verfassungsregeln die (objektiven) Grundelemente einer demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung fest. Sie überträgt den bestehenden Institutionen, wie Parlament, Regierung, Präsident und Justiz begrenzte Aufgabenbereiche und Machtbefugnisse und legt die Entscheidungskompetenzen für den jeweiligen Entscheidungsträger fest. Durch diese Machtverteilung auf verschiedene Institutionen wird eine Machtkonzentration durch einen einzigen autokratischen Machträger vermieden.

Die schützende Funktion von Regeln würde ins Leere laufen, wenn deren Einhaltung nicht ständig kontrolliert und bei Nichtbeachtung gegenüber allen Bürgern gleichermaßen sanktioniert werden. Daher müssen für den Fall von Regelverstößen die Regeln selbst Verfahren enthalten, die die Bewältigung von derartigen Konflikten ermöglichen und gewährleisten. Bei Missachtung der Regeln müssen Disziplinarmaßnahmen vorgesehen werden, die dem Verursacher sein Fehlverhalten verdeutlichen.

In den oben genannten Beispielen wird die Einhaltung der Straßenverkehrsregeln von der Polizei überwacht und bei einem festgestellten Regelverstoß der betroffene Straßenverkehrsteilnehmer – je nach Schwere des Verstoßes – von der Justiz mit einem Bußgeld, einem Fahrverbot oder einer Freiheitsstrafe bestraft. Die Überwachung der Einhaltung und Durchsetzung der Verträge liegt bei den Vertragspartnern selbst. Kommt es zu Pflichtverletzungen, stehen ihnen vertragliche und gesetzliche Ansprüche zu, die sie gegebenenfalls gerichtlich einklagen können.

Als „watch dogs“ über die Einhaltung der Verfassungsregeln kommen zunächst die verschiedensten gesellschaftlichen Gruppierungen in Betracht: Die Bürger, Vereine, Medien, Interessenverbände, Parteien und alle anderen gesellschaftlichen Akteure, die Rechte aus der Verfassung herleiten können. Sie haben die Möglichkeit, bei Verfassungsverstößen durch die staatlichen Gewalten öffentlich Kritik zu äußern und/oder die Gerichte anzurufen.

Sollten die staatlichen Gewalten in unzulässiger Weise in die verfassungsrechtlich geschützten Freiheitsräume dieser Gesellschaftsgruppierungen eingreifen oder untereinander in Konflikt geraten, so obliegt es den (Verfassungs-) Gerichten, die Verfassung auch gegen die Gewalten zu verteidigen. Das Verfassungsgericht kontrolliert die Macht von Legislative und Exekutive. Im Streitfalle müssen die Richter verbindlich über die Anwendung und Auslegung der Verfassungsregeln entscheiden, wobei das Gericht keine Initiative entfalten und nicht von sich aus in die politischen Auseinandersetzungen eingreifen kann. Das Verfahren vor einem Verfassungsgericht wird nicht von Amts wegen, sondern nur auf Antrag eines Bürgers durch die Erhebung einer Klage eingeleitet.

Im Unterschied zu den ordentlichen Gerichten hat das Verfassungsgericht jedoch nicht die Möglichkeit, seine Entscheidungen zwangsweise durchzusetzen, wenn der Adressat nicht bereit ist, das Ergebnis aus der gerichtlichen Entscheidung zu akzeptieren. Auch hier hängt die formelle Bindungswirkung einer Entscheidung von dem Willen und der Bereitschaft der Adressaten ab, diese als verbindlich anzusehen.²¹Das Verfassungsrecht muss sich selbst gewährleisten!

Vor dem Hintergrund einer zwangsweisen Durchsetzung von Spielregeln kommen den internationalen Geberorganisationen eine besondere Bedeutung zu, die bei Verletzung von Verfassungsnormen aufgrund von Sanktionen unmittelbaren Druck – sei dies auch nur symbolischer Art - auf die staatlichen Gewalten, insbesondere auf die Regierungen ausüben können. Gängiges Druckmittel ist hierbei die Kürzung oder das Einfrieren von Finanzhilfen. Wichtig ist in jedem Falle, dass Verfassungsverstöße von irgendwelchen machtbesessenen Eliten nicht hingenommen werden können. Sie müssen zwingend geahndet werden, indem man ihnen machtvoll entgegentritt.

²¹ Dieter Grimm, Was das Grundgesetz will, ist eine politische Frage, FAZ, 22. Dezember 2011, S. 30

Regeln werden nicht nur für den einmaligen Gebrauch, sondern für einen längeren Anwendungszeitraum aufgestellt. Dadurch, dass sie nicht vor jeder Anwendung erneut verhandelt und festgelegt werden müssen, erhalten sie eine rationalisierende und stabilisierende Funktion. Um ihre stabilisierende Wirkung erhalten zu können ist es notwendig, dass die Regeln ständig den neuen Situationen und Gegebenheiten angepasst werden. Daher müssen die Gerichte die Möglichkeit haben, in den Grenzen eines vorgegebenen Verfassungstextes den Inhalt zu konkretisieren und zu interpretieren. Für den Fall, dass Regeln Lücken enthalten und nicht alle in der Wirklichkeit vorkommende Fälle decken, müssen vom Gesetzgeber neue Regeln geschaffen werden.

Wie bereits eingangs erwähnt, können Regeln ihre Funktionen nur erfüllen, wenn sie in der Praxis „ankommen“. Mit Beginn der Konsolidierung, also mit den ersten freien Parlaments- und Präsidentschaftswahlen müssen die verbindlichen Regeln verwirklicht und von allen politischen Akteuren eingehalten werden. Erst dann, wenn „alle politisch signifikanten Gruppen die zentralen politischen Institutionen des Regimes als Legitim ansehen und die Spielregeln der Verfassung befolgen“,²² hat das demokratische System einen stabilen Zustand und die Konsolidierung ihr Ende erreicht.²³ Die Verfassungswirklichkeit entspricht den vorgegebenen Spielregeln in der Verfassung.

Es stellt sich die Frage nach dem Zeitpunkt, ab welchem dieser stabile Zustand erreicht ist. Gibt es bestimmte Kriterien, bei deren Erfüllung man sagen kann, die Verfassungswirklichkeit eines Landes entspricht dem geltenden Verfassungsrecht?

In der Transformationsforschung besteht Einigkeit, dass die Phase der Konsolidierung einen längeren Zeitraum in Anspruch nimmt. Bos²⁴ bezeichnet die Konsolidierung als einen „langwierigen und komplizierten Prozess“. Tetzlaff/Jakobeit²⁵ nennen als Mindestdauer für diese „lange“ Phase die nächsten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen (nach den „founding elections“). Bis dahin

²² Wolfgang Merkel/Hans-Jürgen Puhle, Von der Diktatur zur Demokratie: Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade, 1999, S. 135 – 136

²³ Ellen Bos, Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen, S. 86, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transformationsforschung, 1996

²⁴ Ellen Bos, 2004, S. 35

²⁵ Tetzlaff/Jakobeit, 2005, S. 164

„muss die demokratisch gewählte Regierung Vertrauen und Legitimation bei der Zivilbevölkerung durch entwicklungspolitische Leistungen und rechtsstaatliche Praxis erworben haben. Die Zivilgesellschaft sowie die politischen Oppositionsparteien müssen Gelegenheit haben und nutzen, demokratische Werte und Verhaltensweisen zu verinnerlichen und zu erproben – als kritische Partner und ergänzende Korrektur der Regierung“.²⁶

Wie vielen weiteren Autoren ist es ihnen jedoch nicht gelungen, klare operationalisierbare Kriterien zu nennen, mit denen überprüft werden kann, wann eine Demokratie als konsolidiert angesehen werden kann bzw. ab welchem Zeitpunkt die Verfassungswirklichkeit dem geltenden Verfassungsrecht entspricht.

2 Ziel und Aufbau der Studie

Ziel dieser Studie ist es, den demokratischen Transitionsprozess des kleinen südostafrikanischen Staates Malawi unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zu untersuchen. Die Studie befasst sich zunächst mit den Verfassungen von Malawi, insbesondere der jüngsten demokratischen Verfassung der Republik Malawi von 1995 und dem konstituanten Verfassungsgebungsprozess.

Zu Beginn der Studie soll ein historischer Überblick über die Verfassungsentstehungen in England, USA und Frankreich zeigen, wie sich die ersten modernen Verfassungen Ende des 18. Jahrhunderts entwickelt haben. Parlamentarische oder präsidentielle Demokratien, Gewaltenteilung, Rechtsstaat Grund- und Menschenrechte sind nur einige Beispiele, deren Ursprünge auf diese Verfassungen zurückzuführen sind und die auch den Verfassungs-

²⁶ Die formale Anerkennung der demokratischen Spielregeln durch die verschiedenen Akteure wird bei den Autoren bereits in einer der Konsolidierungsphase zuvorkommenden „Phase der politischen Wahlen“ vorausgesetzt. Sie unterteilen die Transition aus der Akteursperspektive in fünf Phasen: 1. Die Inkubationsphase, in der sich der Wunsch nach Wandel in der Bevölkerung aus Unzufriedenheit mit den bestehenden Verhältnissen bei einzelnen Gruppen allmählich herankommt. 2. Die Phase der Liberalisierung des alten Systems. 3. Die Phase der Verhandlungen zwischen der Regierung und ihren Herausforderern über eine neue Wahlrechtsordnung, über die Modalitäten eines fairen Wettbewerbs um die Wählerstimmen und über ein Referendum zu einer neuen (rechtsstaatlichen) Verfassung. 4. Die Phase der politischen Wahlen mit Wettbewerbscharakter und der Neuverteilung der staatlichen Macht (Regierungs- und Parlamentsbildung) und der Etablierung neuer Institutionen nach erfolgreich durchgeführten Wahlen. 5. Die Phase der Konsolidierung. Vgl. Tetzlaff/Jakobeit, 2005, S. 163, 164

entwicklungsprozess in Malawi beeinflusst haben. Demzufolge konzentriert sich die Studie nicht nur auf die Darstellung der aktuellen malawischen Verfassung von 1995, sondern befasst sich auch – nach einem kurzen Überblick über die historischen Wurzeln Malawis – mit der Entwicklung aller malawischen Verfassungen beginnend von den ersten Verfassungen nach der Unabhängigkeit Malawis von 1964 und 1966 bis zur provisorischen Interimsverfassung aus dem Jahre 1994. Neben dem Zusammenbruch des diktatorischen Regierungssystems unter Banda und der zeitlichen Verortung der Reformschritte im Prozess des Systemwandels richtet sich das Interesse insbesondere auf die hauptsächlichen Akteure dieses Prozesses und ihre Interessen sowie auf das gewählte Procedere der Verfassungsgebung. Im Mittelpunkt steht die Frage, welche Rolle der Verfassungsgebungsprozess für den weiteren Verlauf des Demokratisierungsprozesses spielen kann. Führt eine fehlende Beteiligung des Volkes am Verfassungsgebungsprozess zu einer Entfremdung des Volkes von der Verfassung?

Die weiteren Analysen dieser Studie beziehen sich auf die Phase der Konsolidierung. Die normative Kraft der Verfassung und die jeweiligen gerichtlichen Verfassungsentscheidungen sollen anhand der Verfassungswirklichkeit überprüft werden. Es ist zu fragen, ob es sich bei der malawischen Verfassung um eine „gelebte Verfassung“ handelt und ob die in der Verfassung niedergelegten demokratischen Prinzipien und die verfassungsgerichtlichen Entscheidungen von den politischen Akteuren eingehalten werden. Wie sieht in Malawi die Verfassungswirklichkeit aus?

Zunächst sollen anhand der durchgeführten demokratischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen das Verhalten der politischen Akteure untersucht werden. Alle bisher durchgeführten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Malawi erhielten von den internationalen Beobachtern das Gütesiegel „fair und friedlich“. In Wirklichkeit konnte man während der Phase des Wahlkampfes Unterminierung der Meinungs- und Pressefreiheit beobachten. Die Wahlkommission, deren Aufgabe es ist, die Wahlen zu organisieren, war überschattet von organisatorischen Defiziten. Darüber hinaus konnte man vereinzelte gewaltsame Polizeieinsätze gegen friedliche Demonstranten und die Auflösung von oppositionellen Wahlveranstaltungen beobachten.

Obwohl die Kommunalwahlen verfassungsrechtlich ein Jahr nach den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen stattfinden sollten, wurden diese von der Regierung systematisch verschleppt. Es stellt sich die Frage nach dem warum.

In den anschließenden Legislaturperioden von 1994 bis 2014 sollen insbesondere die Verhaltensweisen der beiden ersten demokratischen Staatspräsidenten Bakili Muluzi und Bingu wa Mutharika analysiert werden. Das Verhalten dieser beiden Persönlichkeiten prägte den Konsolidierungsprozess in Malawi. Mittels politischer Alleingänge vorbei an Parlament und Verfassung versuchten sie, ihren persönlichen Kampf in aller Öffentlichkeit auszutragen und ihre Machtinteressen zu verwirklichen. Die theoretischen Überlegungen zum Verhalten dieser beiden Staatspräsidenten in Bezug auf die Verfassungswirklichkeit stellen einen wichtigen Anknüpfungspunkt für die vorliegende Untersuchung.

Zur Sicherung seiner Macht versuchte der erste demokratisch gewählte Staatspräsident Muluzi mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mittel, eine weitere dritte Amtszeit durchzusetzen, obwohl die Verfassung in Artikel 83 Abs. 3 die Amtszeit auf zwei Perioden begrenzt. Es stellt sich die Frage, ob es der Verfassung gelingen wird, den Präsidenten von seinem Vorhaben abzuhalten.

Nach Ablauf der Amtszeit des Präsidenten Muluzi folgte ihm Präsident Mutharika. Der im Land unbekanntere Mutharika war auf die Hilfe von Muluzi angewiesen, um an das höchste Staatsamt zu gelangen. Nach seiner erfolgreichen Wahl zum neuen Staatspräsidenten entbrannte zwischen Mutharika und seinem Vorgänger ein Machtkampf, der teilweise das gesamte politische Geschehen im Land lahmlegte. Er trat aus der führenden UDF-Partei aus und gründete seine eigene DPP. Ihm folgten tausende Anhänger, unter anderem auch Parlamentsabgeordnete. Danach stand der Verfassungsartikel 65, nachdem ein Abgeordneter, der von seiner ursprünglichen Partei, auf deren Namen er angetreten war, zu einer anderen Partei oder politischen Vereinigung wechselt, auf Antrag seinen Parlamentssitz verliert, im Mittelpunkt des politischen Geschehens. Das Ringen um Artikel 65 legte die Parlamentsarbeit über Monate auf Eis, nachdem sich der Parlamentspräsident weigerte, über derartige Anträge zu entscheiden. Der Staatshaushalt und dringend notwendige Gesetzesänderungen konnten nicht verabschiedet werden.

Im Folgenden wurde Muluzi auf Veranlassung des Präsidenten mit unhaltbaren Korruptions- und anderen Klagen überhäuft, was anhand von zwei Fallbeispielen dargelegt werden soll. Offensichtlich wollte der Präsident mit diesen Klagen seinen unliebsamen Gegner diskreditieren.

Auch wenn es um die Verletzung von Menschenrechten ging, insbesondere der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit, schauten die Präsidenten gerne weg. Diese Menschenrechte bilden das Fundament einer aktiven und kritischen Zivilgesellschaft, die von den herrschenden Eliten oft als große Gefahr angesehen werden, da sie Machtmissbrauch wie Korruption aufdecken könnten. Es ist zu hinterfragen, welche Menschenrechte in Malawi von den politischen Akteuren verletzt wurden.

In einer stabilen Demokratie sind die politischen Institutionen das Rückgrat der Entwicklung einer Nation. In einem schwachen Umfeld, in der Korruption und Bestechung unangefochten herrschen, sind sie häufig wertlos. Misswirtschaft, Bestechlichkeit und Raffgier der politischen Eliten werden zum Grundübel der Bevölkerung im Land. Mit geschlossenen Augen ignorieren die Eliten Malawis das Elend in der Bevölkerung: Armut, schlechte gesundheitliche Versorgung und Krankheiten wie HIV/Aids überwiegen im täglichen Alltag der Malawier. Unter dem mit guter Außenwirkung gegenüber den Gebern ausgestatteten Deckmantel „Kampf gegen die Korruption“ werden politische Gegner verhaftet und die eigene Korruption vertuscht. Dies soll anhand zahlreicher kleinerer Fallbeispiele dargelegt werden.

An dieser Stelle wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass zur exemplarischen und anschaulichen Verdeutlichung der oben genannten Analysen und Problemstellungen zahlreiche Fälle dienen, die aus der Literatur, der Presse oder veröffentlichten Gerichtsurteilen entnommen wurden.

Ebenfalls ist anzumerken, dass im Rahmen dieser Studie nicht alle Einzelprobleme dieses umfangreichen Aufgabengebietes erschöpfend behandelt werden können. Auch hier werden lediglich einige wenige repräsentative Gebiete aufgegriffen.

In einem weiteren Schritt muss ein Blick auf die Gerichte, insbesondere auf das für verfassungsrechtliche Fragen zuständige Hohe Gericht geworfen werden. Wird es dem Gericht und der Verfassung gelingen, den von den Wegen abgekommenen Politikern ihre Grenzen aufzuzeigen. Hierbei hat das Hohe Gericht die Aufgabe, die Inhalte der Verfassungstexte zu konkretisieren und zu interpretieren. Möglicherweise muss das Verfassungsgericht normative Regeln oder fehlerhafte Entscheidungen von politischen Akteuren, die gegen die Verfassung verstoßen, für unwirksam erklären. Es stellt sich die Frage, wie die Gerichte mit den teilweise unklar formulierten und inkonsistenten Verfassungsnormen umgehen.

Sowohl im Streit um Artikel 65 (Mandatsverlust bei Parteiübertritt) als auch bei der Auslegung des Artikels 83 Abs. 3 (Amtszeitbegrenzung) kam es zu höchstrichterlichen Entscheidungen. Das wirft die Frage auf, ob die politischen Eliten die gerichtlichen Entscheidungen sowie das Verfassungsrecht akzeptieren werden.

Abschließend soll anhand einer Fallstudie detailliert analysiert werden, wie der ehemalige Präsident Mutharika nach seinem Erfolg bei den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in 2009 das Land in eine politische Sackgasse führte. Zu Beginn seiner Amtszeit konnte Präsident Mutharika in seinem Land wirtschaftliche Erfolge aufweisen. Er hat die Wirtschaft seines Landes zwar nicht grundlegend reformiert, aber konsolidiert. Die Bevölkerung hatte Nahrung, was er auch in seinen Reden deutlich herausstellte. Doch dann kam die große Wende: Die Wirtschaft versank im Chaos, das Land litt an einem Treibstoffmangel und knappe Devisen ließen einen riesigen Schwarzmarkt entstehen. Mutharikas Schwächen im Umgang mit Kritik, dem Umgang mit innen- und außenparteilichen Kontrahenten und eine Verkettung unglücklicher Ereignisse, gepaart mit partieller Blindheit des Präsidenten führten im Land zu einer angespannten Situation. Eine extreme Zensur sowie Angriffe und Einschüchterungen gegen Journalisten prägten die Politik Mutharikas. Es kam zu einzelnen Protesten von NGOs, welche teilweise eskalierten. Gewaltsame Demonstrationen und unverhältnismäßige Polizeieinsätze prägten das Bild des friedlichen Landes. Unter der Bevölkerung machte sich die Angst breit, die Regierung könnte das Land in Richtung Diktatur steuern. Malawi erlebte eine Phase politischer Unruhen und wirtschaftlicher Schwäche. Mutharika manövrierte sich in eine politische

Sackgasse, aus der es kaum ein entkommen gab. Welche Gründe veranlassten den Präsidenten zu diesem Verhalten? Konnte die Verfassung diesem entgegenstehen?

In 2012 waren es noch 64 % der malawischen Bevölkerung, die dem Parlament ihr Vertrauen gaben. In 2014 war es gerade noch die Hälfte.²⁷ Dennoch glaubten die führenden Eliten, sie seien mit ihrer Politik auf einem Erfolgskurs gewesen. Es gab in Wirklichkeit Diskrepanzen zwischen der politischen Einstellung der herrschenden Elite und der Bevölkerung. Dies soll anhand von Umfrage-Ergebnissen des Afro-Barometers verdeutlicht werden.

Es stellt sich abschließend die Frage, ob Malawi in Bezug auf die demokratische Konsolidierung einen Rückschritt machte. Befindet sich Malawi in einer Grauzone zwischen Demokratie und Autokratie?

Die Untersuchung der Wechselbeziehungen zwischen der Verfassung im formellen, juristischen Sinn und der Verfassungswirklichkeit im soziologischen Sinn ermöglicht die Gewinnung überprüfbarer Aussagen über die demokratische Entwicklung. Obwohl es in der Transitionsforschung bereits einzelne Studien über Verfassungsgebungsprozesse (vgl. z. B. Bos, Verfassungsgebung und Systemwechsel) und eine Fülle vergleichender Untersuchungen über Verfassungsrecht oder Gesetzgebungsprozesse gibt, sind vergleichende Studien über das Verfassungsrecht und der Verfassungswirklichkeit afrikanischer Länder eher rar. Daher soll die Studie einen wissenschaftlichen Beitrag zur Stabilisierung und Konsolidierung eines noch relativ jungen demokratischen Systems in Afrika leisten.

Vor dem Hintergrund der Verfassungswirklichkeit in Malawi gibt die Studie einen umfassenden Überblick über den Verfassungsgebungsprozess und den demokratischen Prinzipien und bewertet die demokratische Entwicklung in Afrika.

Im Mittelpunkt der Studie steht die malawische Verfassung von 1995. Völkerrechtliche oder internationale Übereinkünfte blieben in der Studie außer Betracht. Die Studie wurde im Frühjahr 2014 abgeschlossen.

²⁷ Afro-Barometer, Press Release, 24. September 2014

Die gewählte Methode beim Vorgehen in dieser Studie ist deskriptiv-analytisch. Bei der Auswahl der Gegenstände der Untersuchung und bei der Beurteilung hat sich der Verfasser bemüht, dem Anspruch des kritisch-rationalistischen Wissenschaftsverständnisses gerecht zu werden. Zur Erleichterung des Verständnisses wurden wichtige Verfassungs- und Gesetzestexte, Gerichtsentscheidungen und Reden teilweise im Originaltext in englischer Sprache wiedergegeben. Andere Originaltexte hat der Verfasser möglichst genau und sinngetreu übersetzt und wiedergegeben. Hierbei führten die unterschiedlichen sprachlichen Denkansätze oftmals zu unvermeidlichen „Vergehen“ gegen Stilgesetze der deutschen Sprache. Teilweise war es auch erforderlich, dass die deutsche Übersetzung mit Anmerkungen des englischen Originaltextes versehen werden musste.

Im Rahmen dieser Studie wurden unterschiedliche Datenquellen herangezogen: Zunächst waren es die einzelnen Verfassungs- und Gesetzesnormen sowie einige ausgewählte veröffentlichte Gerichtsurteile, die analysiert und ausgewertet werden mussten.

Als weitere Datenquellen dienten die regelmäßig veröffentlichten Tagesnachrichten „Nation Malawi“ und „Daily Times“, die Wochenzeitungen „Malawi News“ und „Sunday Times“ sowie die Internetzeitung „Nyasa Times“, die regelmäßig über innenpolitische aktuelle Situationen berichteten. Auch der Pressespiegel „AllAfrica.com“ und das Informationsportal „Malawi Online“ lieferten weitere Informationen.

An einigen Stellen in der Studie wurden quantitative Daten zitiert, vorwiegend aus Statistiken des National Statistical Office of Malawi, der Reserve Bank of Malawi, der Weltbank sowie der Europäischen Union.

Öffentliche Meinungen wurden aus dem Afro-Barometer entnommen, einer unabhängigen, überparteilichen Organisation, die in regelmäßigen Abständen öffentliche Meinungsumfragen zur Einstellung der Öffentlichkeit zur Demokratie, Regierung, Wirtschaft, Führung, Identität und damit zusammenhängende Fragen durchführt.

Letztlich konnte der Verfasser für diese Studie auf graue Literatur bzw. Sekundärliteratur zurückgreifen, wobei der Umfang der wissenschaftlichen Literatur zu Malawi im Allgemeinen bzw. speziell zu dem Thema dieser Studie sehr übersichtlich war.

Der Diplom-Politologe Heiko Meinhardt hat zahlreiche Veröffentlichungen zu Malawi, unter anderem die Monographien „Die Rolle des Parlaments im autoritären Malawi“ (Hamburg 1993) und „Politische Transition und Demokratisierung in Malawi“ (Hamburg 1997) sowie „Externe Akteure und Demokratisierung in Afrika“ (Hamburg 2001) herausgegeben. Er gilt als der führende Malawi-Experte im deutschsprachigen Raum.

Harri Englund ist Wissenschaftler am Institut für Asien und Afrika Studien an der University of Helsinki in Finnland und veröffentlichte im Jahr 2002 das Buch „A Democracy of Chameleons – Politics and Culture in the New Malawi“. Er beschäftigte sich in diesem Buch unter anderem mit der Rolle der Zivilgesellschaft, der Justiz und der Politik in Malawi.

Im Rahmen der Mainzer Beiträge zur Afrikaforschung veröffentlichte im Jahr 2007 der malawische Diplom-Politologe Blessings Chinsinga das Buch „Democracy, Dezentralisation and Poverty Reduction in Malawi“. Auch er beschäftigte sich mit den politischen Problemen in Malawi seit der Einführung des Mehrparteiensystems im Jahr 1994, allerdings mit Fokus auf die Dezentralisierung.

Daneben gibt es weitere zahlreiche Veröffentlichungen über Malawi wie die Jahresberichte von „Amnesty International“, „Bertelsmann Transformation Index“, „Weltbank Weltentwicklungsberichte“ und „Human Rights Reports“ sowie Beiträge in Sammelbänden und Fachzeitschriften wie der „Afrika Süd“, einer Zeitschrift zum südlichen Afrika.

Die von Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider und Dieter Segert herausgegebenen Werke „Systemwechsel 1 bis 5“ enthalten zahlreiche Berichte über Demokratisierungs- und Transitionsprozesse in Afrika. Die Autoren hierzu sind –

neben den Herausgebern - namenhafte Politikwissenschaftler, wie Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert, Sigmar Schmidt, Andreas Mehler, Christian Welzel, Ellen Bos und Friedbert W. Rüb.

In dem Lehrbuch „Das nachkoloniale Afrika“ von Rainer Tetzlaff und Cord Jakobeit analysierten die beiden Experten die aktuellen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Situationen einiger afrikanischer Staaten und lieferten somit auch allgemeine Kenntnisse zu den Transitionsprozessen. In weiteren zahlreichen Veröffentlichungen beschäftigt sich Rainer Tetzlaff mit den Themen „Demokratie“ und „Demokratisierung in Afrika“.

Zu den „Demokratietheorien“ sind die Standardwerke von Giovanni Sartori, Manfred G. Schmidt und Thomas Meyer zu nennen. In ihren Werken befassen sie sich mit den klassischen und modernen Demokratietheorien. Sie untersuchten nicht nur die Probleme, die Stärken und die Schwächen der Demokratie, sondern erkundeten auch die Funktionsvoraussetzungen der Demokratie und die Bedingungen für erfolgreiche und erfolglose Demokratisierungsvorgänge.

Ellen Bos erörterte in ihrem Buch „Verfassungsgebung und Systemwechsel – Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Osteuropa“ die Faktoren, welche die Herausbildung demokratischer, politischer Institutionen beim Übergang vom Autoritarismus zur Demokratie bestimmen.

Daron Acemoglu und James A. Robinson beschrieben in ihrem Bestseller „Warum Nationen Scheitern“ die Gründe für die gewaltigen Unterschiede zwischen dem Einkommen und Lebensstandard in reichen und armen Ländern. Sie hinterfragten die Gründe und zeigten Lösungsmöglichkeiten auf. Anhand verschiedener Fallbeispiele verdeutlichten sie, mit welcher Macht die Eliten in einigen Ländern mittels repressiver Institutionen sämtliche Regeln zu manipulieren versuchten.

Mit der afrikanischen Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik sowie der Korruption beschäftigten sich die Autoren Moeletsi Mbeki „Architects of Poverty“, Volker Seitz „Afrika wird armregiert“, Bartholomäus Grill „Ach, Afrika“, Gregor Mills „Why Afrika is poor“ und George B. N. Ayittey „Defeating Dictators“.

Spezielle rechtswissenschaftliche Literatur zur malawischen Verfassung sind lediglich zwei zu nennen. Heiko Meinhardt hat in dem von Herbert Baumann, Gerhard Brehme und Matthias Ebert herausgegebenen Band „Die Verfassungen der anglophonen Staaten des subsaharischen Afrikas“ einen Beitrag zur malawischen Verfassungsgeschichte und Verfassungsentwicklung geschrieben. Daneben gibt es noch den im Jahre 1970 erschienenen Band von Benda-Beckmann mit dem Titel „Rechtspluralismus in Malawi“, in dem aber eher auf die geschichtliche Entwicklung und Probleme des ehemals britischen Kolonialgebietes Malawi eingegangen wird.

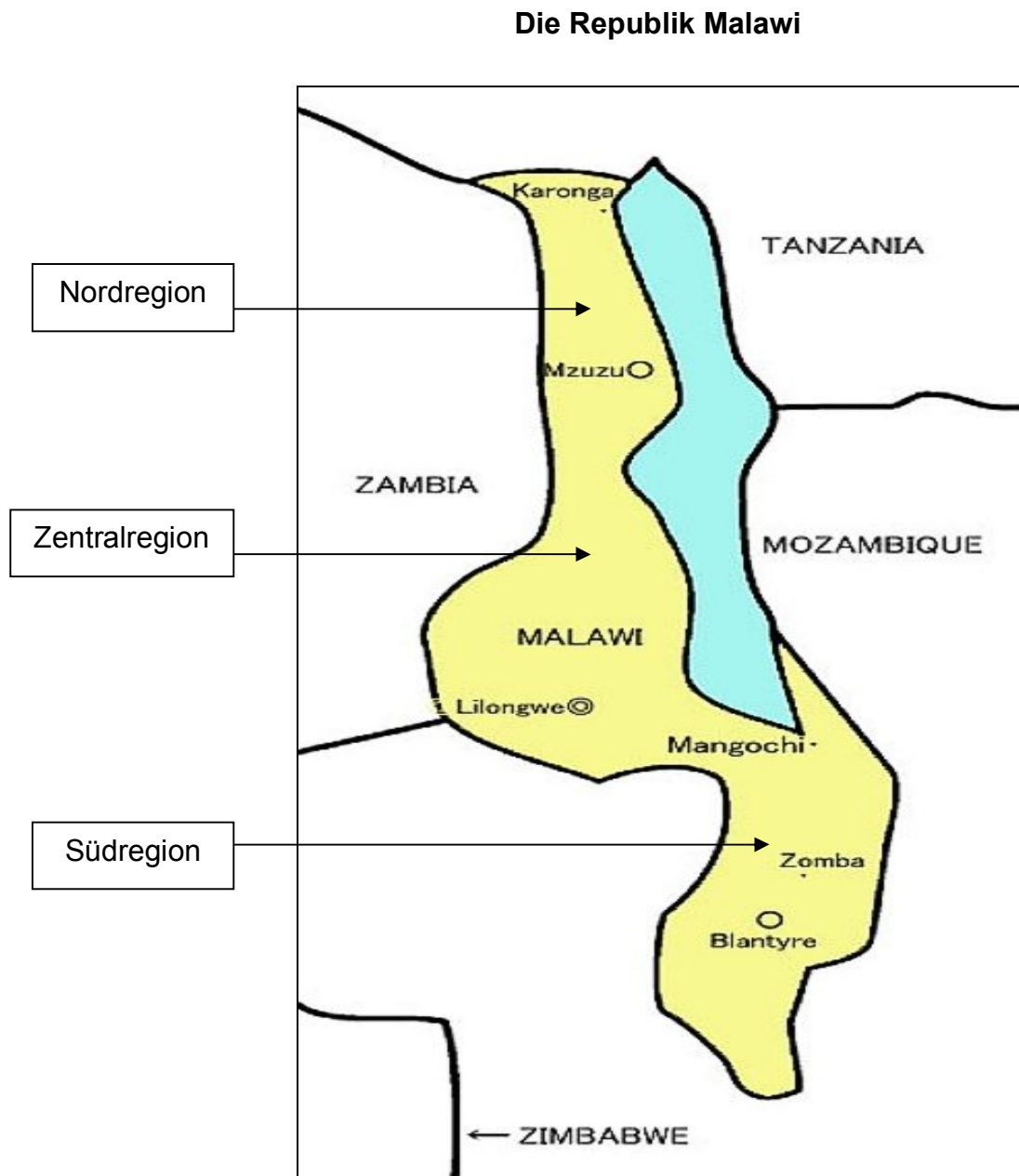
Bei der Auslegung des Verfassungsrechtes und Erarbeitung zentraler Definitionen wie Recht und Rechtsstaat wurden in dieser Studie auch auf Kommentare und Lehrbücher deutscher Verfassungsexperten zurückgegriffen: Konrad Hesse, Carl Schmitt, Dieter Grimm, Karl Loewenstein, Hartmut Maurer, Ingo von Münch, Christoph Degenhart, Jörn Ipsen, Bodo Pieroth und Maunz-Dürig sind nur einige Namen, die sich nicht nur mit dem deutschen Grundgesetz, sondern mit allgemeinen internationalen Verfassungslehren auseinandersetzten.

Wie in Kapitel 6.6 dieser Studie ausführlich erwähnt, haben sich die Verfassungsgeber in Malawi bei der Ausarbeitung der Verfassung an bereits bestehenden – vorwiegend westlichen - Verfassungstexten orientiert. Der Akt der Verfassungsgebung beschränkt sich auf die „Re-Produktion“ von einer bzw. mehreren, bereits etablierten, westlicher Verfassungen.²⁸ Durch einen intensiven Vergleich der Wortlaute einzelner Artikel in der malawischen Verfassung und den entsprechenden Artikeln des deutschen Grundgesetzes konnte der Verfasser dieses Ergebnis bestätigen: Teilweise konnten keine oder nur geringe Abweichungen festgestellt werden. In Bezug auf die Kommentierung bzw. Auslegung einzelner Artikel der malawischen Verfassung kann daher auch auf deutsche Rechtsliteratur zurückgegriffen werden.

²⁸ Ellen Bos, 2004, S. 46

3 Die Republik Malawi

Die Republik Malawi ist ein Zentralstaat, gegliedert in drei Regionen (Norden, Zentrum, Süden) mit 28 Distrikten. Während die dünn besiedelte Nordregion in 6 Distrikte aufgeteilt ist, sind es 9 in der Zentral- und 13 in der Südregion.



Quelle: Deutsche Botschaft Lilongwe,
www.lilongwe.diplo.de/Vertretung/lilongwe/de/01_Willkommen_in_MW1.html, 15.08.2013

Nordregion (Mzuzu)	Zentralregion (Lilongwe)	Südregion (Blantyre)
Chitipa	Kasungu	Mangochi
Nkhata Bay	Dowa	Zomba
Karonga	Lilongwe	Mwanza
Likoma	Nkhotakota	Neno
Rumphi	Salima	Mulanje
Mzimba	Dedza	Balaka
	Ntchisi	Chiradzulu
	Mchinji	Thyolo
	Ntcheu	Chikwawa
		Machinga
		Blantyre
		Phalombe
		Nsanje

Quelle: National Statistical Office of Malawi, <http://www.nso.malawi.net>, 25.05.2013

Das malawische Volk lebt auf einer Landfläche von knapp 95.000 qkm. In 2008 waren es 13.066.320 Menschen,²⁹ wovon sich ca. 45 % (5.876.784) in der südlichen Region, 42 % (5.491.034) in der Zentralregion und 13 % (1.698.502) in der Nordregion angesiedelt haben. Der Anteil der Frauen lag bei 51 % (6.700.549), der Anteil der Männer bei 49 % (6.365.771). Das Geschlechterverhältnis ist demnach relativ ausgewogen. Bei einem Bevölkerungswachstum von 2,9 % wurde die Bevölkerungszahl in 2013 auf 15,9 Mio. Menschen geschätzt.³⁰ Der Grund für die stetig anwachsende Bevölkerung liegt zum einen darin, dass Malawi mit durchschnittlich 3 Geburten pro Frau einer der weltweit höchsten Fertilitätsraten hat.³¹ Hinzu kommt eine stetig ansteigende Lebenserwartung von 38 Jahren in 2003 auf 54,8 Jahre in 2013, welche aufgrund von mehr Medikamenten zur Bekämpfung von HIV/Aids und einem Rückgang der Armut zurückzuführen ist.³² Vergleichsweise

²⁹ Ergebnisse der letzten offiziellen Volkszählung des National Statistical Office (NSO) aus dem Jahre 2008, vgl. Internationaler Währungsfonds, 2009 World Economic Outlook, <http://www.indexrund.com/malawi/demographics-profile.html>

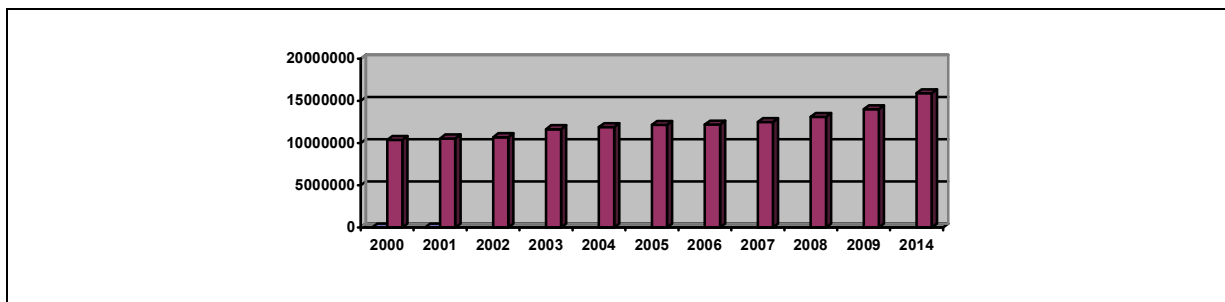
³⁰ BTI 2014, Malawi Country Report, S. 11

³¹ Daily Times, Malawi, 01.03.2010

³² BTI 2014, Malawi Country Report, S. 11

liegt in der Bundesrepublik Deutschland das Bevölkerungswachstum bei 0,2 % und die durchschnittliche Lebenserwartung bei ca. 81 Jahren.

Die Entwicklung der Malawischen Bevölkerung von 2000 bis 2014



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Zahlenangabe in: Europäische Kommission, CIA World Factbook, August 2010, Länderprofile, Malawi, <http://www.delmwi.ec.europa.eu/en/index.htm>

Gesamtbevölkerung

Jahr	Gesamt	% Wachstum
1966	4.039.583	3,3
1977	5.547.460	2,9
1987	7.988.707	3,7
1998	9.933.868	2,0
2008	13.066.320	2,9
2014	15.900.000	2,9

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Zahlenangabe in: National Statistical Office of Malawi, The Population and Housing Census 2008, <http://www.nso.malawi.net> sowie dem BTI 2014 Malawi Country Report

Jahr	Lebenserwartung bei Geburt
2003	37,98
2004	36,97
2005	41,43
2006	41,7
2007	42,98
2008	43,45
2013	54,1

Quelle: CIA World Factbook, August 2010, <http://www.indexrund.com/malawi/demographics-profile.html> sowie BTI 2014, Malawi Country Report S. 11

Die Urbanisierungsrate ist mit 15,8 % (2013) in Malawi ist sehr niedrig.³³ Die meisten Menschen leben in traditionellen Dorfstrukturen mit ihren Großfamilienverbänden auf dem Lande, die weitgehend noch intakt sind, so dass sich das Leben im eigenen Dorf sicherer gestaltet als eine Flucht in die Stadt. Erschwerend kommen in den Städten höhere Lebenshaltungskosten (insbesondere der Nahrungsmittel) sowie schlechtere Arbeitsplatzaussichten hinzu.³⁴

Das Land zählt nicht zu den Weltregionen, die von der Natur beschenkt wurde. Die Bevölkerung ist extremen Klimaschwankungen ausgesetzt, Regenzeiten mit sintflutartigen Niederschlägen oder langen Trockenperioden, die sich gelegentlich zu Dürren ausdehnen. Vielerorts herrscht chronischer Wassermangel. Hinzu kommt eine extrem schlechte geografische Lage. Malawi liegt im Binnenland und ist abgeschnitten von den Küsten. Die langen Transportwege und die damit verbundenen hohen Transportkosten führen dazu, dass das Land unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sehr stark benachteiligt ist.

Mit einem Human Development Index von 0,418 in 2013 und einem HDI-Ranking 170 von 187 Ländern gehört Malawi zu den weltweit ärmsten Staaten.³⁵ 21 % der Bevölkerung leben mit weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag.³⁶ Das durchschnittliche jährliche Pro-Kopf-Einkommen beträgt 330 US-Dollar (in 2010).³⁷ Mehr als die Hälfte aller Einwohner haben ein Einkommen, das es ihnen nicht ermöglicht, ihre Grundbedürfnisse zu decken. Da ca. 85 % der Bevölkerung auf dem Lande leben, heißt Armut in Malawi vorwiegend Armut der ländlichen Bevölkerung und hier insbesondere die Kleinfarmer/innen, weiblich geführte Haushalte, alte und kranke Menschen sowie Arbeitslose.³⁸ Aber auch in den wachsenden urbanen Regionen des Landes nimmt die Armut stark zu. Im regionalen Vergleich ist die Armut in der Südregion am höchsten.

³³ BTI 2014, Malawi Country Report, S. 11

³⁴ Malawi – Gesellschaft, Kultur und Religion, http://www.dr-heiko-meinhardt.de/malawi/seite_4, 14.08.2010

³⁵ BTI 2014, Malawi Country Report, S. 2

³⁶ <http://www.dr-heiko-meinhardt.de/malawi>, 04.01.2011

³⁷ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Zugriff am 08.04.2012 unter http://www.bmz.de/de/was-wir-machen/laender_regionen/subsahara/malawi/profil.html.

³⁸ KfW, www.KfW.landesinformation-malawi, 12.01.2006

Verteilung der armen Bevölkerung in Malawi nach der Region (2008)

	Armutsrate in %	Extrem schlecht	Prozente Armen Malawis	Prozente Bevölkerung Malawis
Malawi	52,4	22,4	100	100
Nordregion	56,3	25,9	10,5	10,2
Zentralregion	46,7	16,2	33,9	38,1
Südregion	64,4	31,5	49,7	40,4
Städtisch	25,4	7,5	5,5	11,3

Quelle: The World Bank, Poverty in Malawi from the Second Integrated Household Survey 2008, S. 9

Ein soziales Sicherungssystem zur Absicherung von Krankheit oder anderen Sozialleistungen gibt es nicht. In 2011 wurde ein obligatorisches Rentensystem eingeführt, das in 2014 noch nicht richtig funktionierte und nur von einem kleinen Teil der Bevölkerung (ca. 10 %) genutzt wird.³⁹

Malawi ist in extrem hohem Umfang auf ausländische Entwicklungshilfe angewiesen. Die eigenen Einnahmen des Landes können die staatlichen Ausgaben nicht decken. Die Geberleistungen decken rund 30 Prozent des Staatshaushaltes (Haushalt 2010/11) ab.⁴⁰ Wichtige bilaterale Geber sind China, Großbritannien, USA, Japan, Norwegen, Deutschland und Irland.⁴¹ Weltbank, die Europäische Union und die afrikanische Entwicklungsbank sind die wichtigsten multilateralen Geber.⁴² Ohne die finanzielle Hilfe der ausländischen Geberorganisationen wäre das Land nicht überlebensfähig.

Entwicklungshilfe ist eine der populärsten Aktionen, die westliche Regierungen, internationale Einrichtungen und NGOs zur Bekämpfung der weltweiten Armut empfehlen. In den letzten 50 Jahren wurde über eine Billion US-Dollar an Hilfsleistungen von den reichen Ländern nach Afrika überwiesen.⁴³ Das wirft die Frage auf, welche Gründe für die Notwendigkeit derartig hoher Zahlungen bestehen.

³⁹ BTI Country Report 2014, S. 16

⁴⁰ Auswärtiges Amt – Beziehungen zu Deutschland, Oktober 2013, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laenderinfos/Malawi.de>

⁴¹ Auswärtiges Amt – Malawi: Wirtschaft, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformation/Malawi>, 14.08.2010

⁴² Auswärtiges Amt – Malawi: Wirtschaft

⁴³ Dambisa Moyo, Dead Aid, 2012, S. 21

Die Notwendigkeit einer Entwicklungshilfe ergibt sich aus der Verarmung der dritten Welt: Die Nichtzahlung von Entwicklungshilfe würde für das betroffene Land noch mehr menschliches Leid verursachen. Rechtfertigen lassen sich die Zahlungen von Entwicklungshilfegeldern unter politischen, ethnischen, moralischen und ökonomischen Gesichtspunkten.

Politisch wird häufig die Meinung vertreten, dass die reichen Industrieländer die Pflicht haben, die während des Kolonialismus erfolgte Ausbeutung und Unterdrückung durch Entwicklungshilfe wieder gut zu machen. Auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist Entwicklungshilfe sinnvoll. Hier liegt die Erwägung zugrunde, dass wenn man den Entwicklungsländern wirtschaftlich unter die Arme greift, man ihren Bedarf und ihre Kaufkraft erhöht, wovon letztendlich auch wieder – zumindest indirekt - die Geberländer profitieren.

Ethnisch kann man Entwicklungshilfe damit begründen, dass das Prinzip der Solidarität nicht nur innerhalb eines Staates, sondern darüber hinaus Länder- und Kontinent übergreifend gelte. Hinzu kommt, dass angesichts der wirtschaftlichen und humanitären Katastrophen in der Welt die Bürger vieler westlicher Staaten Schuldgefühle haben. Die Zahlung von Entwicklungshilfe verschafft ihnen das Gefühl, etwas zur Bekämpfung der Probleme beigetragen zu haben.⁴⁴ Seitz geht noch einen Schritt weiter und behauptet „Entwicklungshilfe hat für viele Regierungen und Menschen den Charakter von Ablasshandel, bei dem es vor allem darum geht, Mitleid und Großzügigkeit zu zeigen“.⁴⁵

Heute werden Entwicklungshilfeszahlungen häufig an Bedingungen geknüpft. Auch die Gebergemeinschaft von Malawi richtet seine Entwicklungspolitik an – speziell auf das Land zugeschnittenen - verschiedenen Strukturanpassungsprogrammen (SAP's) aus.⁴⁶

⁴⁴ Daron Acemoglu/James A. Robinson, Warum Nationen scheitern, 2012, S. 533

⁴⁵ Volker Seitz, Afrika wird armregiert oder wie man Afrika wirklich helfen kann, 2009, S. 40

⁴⁶ Malawi führte beispielsweise in den neunziger Jahren eine durch den IWF und der Weltbank gestützte Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität („Poverty Reduction and Growth Facility“, PRGF) ein, (vgl. The Nation, Malawi, 30.01.2006), nimmt an der – ebenfalls von IWF und Weltbank - eingeleiteten HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) Initiative teil (vgl. Daily Times, Malawi, 20.12.2007). Die politischen Rahmenbedingungen werden den politischen Entscheidungsträgern im Rahmen der sog. „Malawi Growth and Development Strategie“ (MGDS) vorgegeben. Die Hauptzielrichtung der MGDS ist die Schaffung von Wohlstand durch nachhaltiges Wirtschaftswachstum und die Entwicklung der Infrastruktur als Mittel zur Erreichung der Bekämpfung

Das von der Weltbank und dem IWF propagierte Prinzip der SAP's besteht darin, die Vergabe von Entwicklungshilfe von der Verwirklichung von „good governance“⁴⁷ abhängig zu machen. Der Ansatzpunkt dieses Konzeptes ist, dass für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes die politischen Rahmenbedingungen entscheidend sind.⁴⁸

Doch die Risiken der Programme sind groß. Neben den geopolitischen Gefahren unterliegen die Programme innenpolitischer Risiken, die sich eher destabilisierend auf das junge demokratische System auswirken könnten. Durch die Auflagen werden die politischen Spielräume der Eliten stark eingeschränkt. Sie können ihre politischen und wirtschaftlichen Ziele nicht mehr frei entfalten und geraten umso mehr unter Bedrängnis, wenn sie ihre Ziele nicht erreichen.

Darüber hinaus besteht für die Regierung die Gefahr, dass die hohen Erwartungen ihrer Anhängerschaft, die auf eine rasche wirtschaftliche Besserung der Lage bzw. auf mehr Verteilungsgerechtigkeit hofft, enttäuscht werden.⁴⁹

von Armut (vgl. The Nation, Malawi, 15.04.2008). Weitere finanzielle Abkommen wurden im Jahr 2006 mit der Europäischen Union (EU) geschlossen, die 28 Mio. Euro für die Förderung der Regierung und der Justiz beinhaltet (vgl. The Nation, Malawi, 15.03.2006). Die African Development Bank (AfDB) bewilligte im November 2006 USD 22,2 Millionen für das Marketing und die Produktion von Getreide (vgl. The Nation, 13.11.2006). Die US-Regierung startete im Jahr 2004 ein Hilfsprogramm zur Verringerung der Armut in Malawi (Millennium Challenge Corporation, vgl. The Nation, Malawi, 14.01.2008). Die deutsche bilaterale Zusammenarbeit konzentriert sich auf die Bereiche Grundbildung, Gesundheit und demokratische Dezentralisierung. Die Bundesregierung hat 2007 erstmals eine Budgethilfe für den malawischen Staatshaushalt zugesagt. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat im Juli 2009 der Fortsetzung der Budgethilfe mit einem auf 20 Mio. Euro verdoppelten Volumen für den Zweijahreszeitraum 2009/2010 zugestimmt (vgl. Auswärtiges Amt, Malawi: Wirtschaft, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformation/Malawi>, 14.08.2010)

⁴⁷ Zu den von IWF und Weltbank geforderten Maßnahmen gehören in fast allen Fällen die Erhöhung der Agrarpreise, Förderungsprogramme für Klein- und Mittelbetriebe, Zurückfahren staatlicher Leistungen inklusive Nahrungsmittelsubventionen, Abwertung der Landeswährung zur Ankurbelung der Exporte und Beschränkung der Importe sowie Reduzierung der Ausgaben für die öffentliche Verwaltung durch Personalabbau, vgl. Siegmund Schmidt, Demokratisierung in Afrika: Fragestellungen, Ansätze und Analysen, S. 244, in: Wolfgang Merkel, Systemwechsel 1, 1996

⁴⁸ Siegmund Schmidt, Demokratisierung in Afrika: Fragestellungen, Ansätze und Analysen, S. 244, in: Wolfgang Merkel, Systemwechsel 1, 1996

⁴⁹ Siegmund Schmidt, Demokratisierung in Afrika: Fragestellungen, Ansätze und Analysen, S. 244, in: Wolfgang Merkel, Systemwechsel 1, 1996

4 Verfassung und Demokratie

Die Begriffe „Verfassung“, „Demokratie“ und „Rechtsstaat“ stehen im Mittelpunkt dieser Studie. Daher sind im Vorfeld einige Überlegungen und Definitionen zu diesen Begrifflichkeiten erforderlich.

Verfassung („Konstitution“)⁵⁰ bedeutet im wörtlichen Sinne so viel wie „Zustand“. Umgangssprachlich spricht man von einer „schlechten oder guten Verfassung“ bzw. von einem „schlechten oder guten Zustand“ eines Menschen, einer Sache oder eines Landes.⁵¹ In diesem Sinne beschreibt eine Verfassung den Zustand eines Landes und umfasst die Geschichte eines Landes, die territoriale Beschaffenheit, die Situation der Bevölkerung, die rechtliche Ordnung, das politische Institutionensystem und die bestehenden Machtverhältnisse.⁵² Demnach besitzt jeder Staat zu jeder Zeit eine Verfassung in diesem Sinne, weil er sich notwendig in irgendeinem Zustand befinden muss. Daher besteht die Notwendigkeit, ein derartiger, soweit gefasster deskriptiver Verfassungsbegriff einzugrenzen.

Im 17. Jahrhundert entwickelte sich die naturrechtliche Vertragslehre, die eine Verfassung mit einem Vertrag vergleicht. In einem Gesellschaftsvertrag schlossen sich die Bürger zu einem Gemeinwesen zusammen mit dem Ziel, ihr Eigentum zu schützen, wobei Locke unter Eigentum nicht nur Vermögen, sondern auch Leben und Freiheit verstand.⁵³ Durch einen weiteren Herrschaftsvertrag übertrug die Gemeinschaft die Ausübung der Macht auf eine oder mehrere Personen.⁵⁴ Während Hobbes⁵⁵ durch diesen Herrschaftsvertrag dem Souverän (Herrscher) alle Macht überträgt, verbleibt bei Locke die Macht (Souveränität) grundsätzlich beim Volk, das diese zu genau umgrenzten und eingeschränkten Bedingungen an den Herrscher im Vertrag überträgt.⁵⁶ Häufig standen dem Volk bei Entscheidungen des Herrschers

⁵⁰ Der Begriff Verfassung wird mit dem älteren Begriff der Konstitution weitgehend synonym verwendet, vgl. Burkhard Schöbener, Allgemeine Staatslehre, 2009, § 2 Rdnr. 8

⁵¹ Wolfgang Reinhard, Geschichte der Staatsgewalt, 2002, S. 410

⁵² Ellen Bos, 2004, S. 17

⁵³ Rudolf Speth, in: Peter Massing/Gotthard Breit (Hrsg.), Demokratietheorien. Von der Antike bis zur Gegenwart, Texte und Interpretationshilfen, 2003, S. 107

⁵⁴ Thomas Meyer, Was ist Demokratie? 2009, S. 28

⁵⁵ Thomas Hobbes, Der Leviathan, 2009, S. 176

⁵⁶ A. C. Grayling, Freiheit, die wir meinen, 2007, S. 175

Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte zu, letztere vor allem dann, wenn ihre Freiheits- und Eigentumsrechte betroffen waren.⁵⁷

Im 18. Jahrhundert entstand in Nordamerika und Frankreich ein moderner Verfassungsbegriff. Hesse⁵⁸ definiert in einem engeren, präskriptiven, juristischen Sinne die Verfassung als „die rechtliche Grundordnung des Staates“. Nach Grimm⁵⁹ ist die Verfassung „ein Normenkodex, der die Einrichtung und Ausübung der Staatsgewalt sowie die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft grundlegend regelt“. Loewenstein⁶⁰ sieht in ihr ein „Instrument der Kontrolle und Rationalisierung der Macht zur Sicherung individueller Freiheit“ und baut die Machtkontrolle und liberale Freiheitssicherung zu einem fundamentalen Strukturprinzip der Verfassungslehre aus.

Aus sozialwissenschaftlicher Sicht ordnen Merkel, Sandschneider und Segert⁶¹ die Verfassung dem Begriff der „Institutionen“ zu, die als „verallgemeinerte Muster von Normen die Kategorien des vorgeschriebenen, erlaubten und verbotenen Verhaltens definieren“. Sie „beziehen Rechte und Verpflichtungen auf den Status in einem sozialen System und auf die Strukturen der Situation, in die Personen eines gegebenen Status situiert sind, und sie definieren Sanktionen“. Sartori⁶² kennzeichnet die Verfassung als „eine bestimmte Art von Staat, in dem die Tätigkeit der Regierung wirksam beschränkt ist“: „So, constitutions are, first and above all, instruments of government which limit, restrain and allow for the control of the exercise of political power“.⁶³

Folglich kann sowohl aus juristischer als auch aus sozialwissenschaftlicher Sicht festgehalten werden, dass Verfassungen allgemeinverbindliche Rechtsnormen enthalten, die – wie eingangs beschrieben – die Spielregeln für die politische Ordnung vorgeben und die Bürger gegen Missbrauch der Staatsgewalt schützen

⁵⁷ Thomas Meyer, 2009, S. 28

⁵⁸ Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, 1999, § 1 Rdnr. 17

⁵⁹ Dieter Grimm, Die Zukunft der Verfassung, 1991, S. 11

⁶⁰ Van Ooyen Robert Chr., Politik und Verfassung, 2006: Verfassungstheorie und pluralistische Gesellschaft. Ein moderner Klassiker der Verfassungstheorie: Karl Loewenstein, S. 54

⁶¹ Merkel/Sandschneider/Segert, Die Institutionalisierung der Demokratie, Einführung, S. 11, in: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen 1996

⁶² Giovanni Sartori, Demokratietheorie, 2006, S. 319, 534

⁶³ Giovanni Sartori, zitiert aus: Ellen Bos, 2004, S. 17

sollen. Anders als Verträge wirken sie nicht nur zwischen den Vertragspartnern, sondern kommen allen Herrschaftsunterworfenen zugute und begründen legitime Staatsgewalt.⁶⁴

Verfassungen sind Gesetze,⁶⁵ heben sich jedoch deutlich wegen ihrer Eigenart und ihrer Besonderheit von der Vielzahl der übrigen Gesetze und sonstigen rechtlichen Regelungen ab.

Dies zeigt sich zunächst beim Erlass einer Verfassung. Im Gegensatz zu den einfachen Gesetzen, die in der Regel von der Legislative in dem von der Verfassung hierfür vorgesehenen Verfahren erlassen werden, wird eine Verfassung durch einen Akt der verfassungsgebenden Gewalt erlassen, wobei nach heutiger Auffassung die verfassungsgebende Gewalt nur dem Volk zukommen kann.⁶⁶

Eine weitere Besonderheit zeigt sich in ihrem besonderen Rang. Die Verfassung nimmt in der Rangordnung der Rechtsnormen die oberste Stelle ein. Sie ist das „Gesetz der Gesetze“⁶⁷ und geht allen anderen Gesetzen und sonstigen innerstaatlichen Rechtsakten vor. Daraus folgt, dass alle Rechtsnormen und Rechtsakten der Verfassung entsprechen müssen und dass sie im Falle eines Widerspruchs verfassungswidrig und nichtig sind.

Darüber hinaus genießt die Verfassung eine erhöhte Bestandsfestigkeit. Wie jedes Gesetz kann auch eine Verfassung geändert werden, um sie den veränderten Verhältnissen oder neuen Erkenntnissen und politischen Vorstellungen anzupassen.⁶⁸ Eine Verfassungsänderung ist jedoch nur unter erschwerten Umständen möglich, wie zum Beispiel durch ein Referendum und / oder im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens. Im Gegensatz zu den formellen Gesetzen, die mit einfacher Mehrheit geändert werden können, bedarf die Verfassungsänderung in der Regel einer 2/3-Mehrheit. Durch diese erschwerten Änderungsmöglichkeiten sollen

⁶⁴ Dieter Grimm, 1991, S. 34, 35

⁶⁵ Sodan, Kommentar zum Grundgesetz, 2009, Art. 20, Rdnr. 44

⁶⁶ Merkel, Sandschneider, Segert, Die Institutionalisierung der Demokratie, 1996, S. 19. In: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, 1996

⁶⁷ Carl Schmitt, Verfassungslehre, 2010, S. 7

⁶⁸ Hatmut Maurer, 2007, § 1 Rdnr. 37

häufigen Verfassungsänderungen vorgebeugt und die stabilisierende Wirkung einer Verfassung gewährleistet werden.⁶⁹

Im Hinblick auf den Inhalt einer Verfassung stellt sich die Frage, welche Regelungen in einer Verfassung mindestens enthalten sein müssen, damit sie den Anforderungen einer modernen Verfassung genügen. Nach Carl Schmitt⁷⁰ besteht eine Verfassung aus zwei Bestandteilen: Zum einen aus den rechtsstaatlichen Prinzipien zum Schutz der bürgerlichen Freiheiten gegen den Staat. Hierunter fallen die Grund- und Freiheitsrechte sowie die Gewaltenteilung. Zum anderen beinhaltet die Verfassung einen politischen Bestandteil, aus welchem die eigentliche Staatsform, die Monarchie, Aristokratie oder Demokratie, zu entnehmen ist.

Auch die malawische Verfassung konstitutionalisiert einen Rechtsstaat und die Staatsform der Demokratie. Fraglich ist, was man unter den Begriffen Demokratie und Rechtsstaat versteht und welche Prinzipien mit dem Begriff der Demokratie aufs engste verbunden sind.

Wörtlich übersetzt bedeutet Demokratie „Volksherrschaft“ oder „Macht des Volkes“. Damit kommt zum Ausdruck, dass Demokratie eine Staatsform darstellt, die vom Volk ausgeht und vom Volk selbst (unmittelbare/direkte Demokratie) oder seinen Repräsentanten (mittelbare/indirekte Demokratie⁷¹) ausgeübt wird. Bereits Abraham Lincoln brachte dies in seiner berühmten Gettysburger Rede von 1863 zum Ausdruck, in der er Demokratie als „government of the people (Regierung des Volkes), by the people (durch das Volk) and for the people (für das Volk)“ bezeichnete.⁷²

Wenn die Herrschaftsgewalt zunächst einmal beim Volke liegen soll, so ist weitere Voraussetzung, dass alle Menschen – zumindest soweit sie zum Staatsvolk gehören – prinzipiell gleich sind.⁷³

⁶⁹ Konrad Hesse, 1999, § 1 Rdnr. 40

⁷⁰ Carl Schmitt, 2010, S. 5

⁷¹ Burkhard Schöbener, Allgemeine Staatslehre, 2009, § 5 Rdnr. 60, 62

⁷² Bernhard Frevel, Demokratie, 2009, S. 62

⁷³ Carl Schmitt, 2010, S. 227

Dieser demokratische Gleichheitsgedanke kommt in den Verfassungen in zahlreichen Abstufungen zum Ausdruck, wie z. B. das allgemeine Wahlrecht, die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz oder in den Menschenrechten.

In einer modernen Demokratie ist das Regieren des Volkes „durch das Volk selbst“ allein schon aus organisatorischen Gründen nicht möglich. Daher beauftragt es durch Wahlen ein Gremium (Parlament) und/oder eine Person (z. B. Präsidenten) mit der Repräsentation (daher auch „Repräsentative Demokratie“), die für das Volk die politischen Entscheidungen – sozusagen „in Vertretung“ des Volkes - treffen. Die politische Willensbildung durch das Volk selbst vollzieht sich zunächst in der Wahl seiner Repräsentanten.

Daher besteht auch in allen gängigen Demokratiedefinitionen Einigkeit darüber, dass die Durchführung von allgemeinen, freien und geheimen Wahlen zu den zentralen Grundprinzipien einer Demokratie zählen.⁷⁴

Aber schon die Frage, welche weiteren Prinzipien für eine Demokratie erforderlich sind, führt zu sehr unterschiedlichen Auffassungen und Formen der Demokratie. Nach Robert A. Dahls⁷⁵ „Polyarchie“ sind neben den Wahlen (bzw. Partizipation⁷⁶) der offene Wettbewerb um politische Macht und die bürgerlichen Freiheitsrechte essentiell für das Gelingen demokratischer Systeme. Dies fasst er in den folgenden acht Prinzipien bzw. Garantien zusammen.⁷⁷

1. die Assoziations- und Koalitionsfreiheit;
2. das Recht auf freie Meinungsäußerung;
3. das Recht zu wählen (aktives Wahlrecht);
4. das Recht, in öffentliche Ämter gewählt zu werden (passives Wahlrecht);
5. das Recht politischer Eliten, um Wählerstimmen und Unterstützung zu konkurrieren;

⁷⁴ Ellen Bos, 2004, S. 12

⁷⁵ Ellen Bos, Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transformationsprozessen, S. 84. In: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transformationsforschung, 1996

⁷⁶ Mit Partizipation meint Dahl „die politische Beteiligung des Großteils der erwachsenen Bevölkerung an der Erörterung öffentlicher Angelegenheiten und an der Wahl und Abwahl der Volksvertreter bzw. der Inhaber der höchsten Staatsämter“, vgl. Manfred G. Schmidt, 2008, S. 213

⁷⁷ Robert A. Dahl: Polyarchy. Participation and Opposition, New Haven und London, S. 3, 1971 zitiert aus: Wolfgang Merkel, Systemtransformation, 2010, S. 28

6. die Existenz alternativer, pluralistischer Informationsquellen (Informationsfreiheit);
7. freie und faire Wahlen und
8. Institutionen, die die Regierungspolitik von Wählerstimmen und anderen Ausdrucksformen der Bürgerpräferenzen abhängig machen.

Da Dahl keinem bestehenden System eine maximale, d. h. idealtypische Erfüllung dieser Kriterien zugesteht, bezeichnet er relativ demokratische Staaten, die diese Kriterien mehr oder weniger erfüllen, als Polyarchien („Vielherrschaft“).⁷⁸

Nach dem derzeitigen Stand der Demokratieforschung besteht auch ein weitgehender Konsens darüber, dass Dahls Prinzipien in einem politischen System (mindestens) vorhanden sein müssen, um als Demokratie anerkannt zu werden.⁷⁹

Merkel kritisiert an Dahls Minimalkriterien, dass die Gewaltenteilung und die Rechtsstaatlichkeit nicht explizit deutlich werden und fordert diese als weitere Prinzipien in einer Demokratie, insbesondere die Gewaltenkontrolle und Gewaltenhemmung.⁸⁰ Der grundrechtliche und menschenrechtliche Schutz des Einzelnen durch eine unabhängige Justiz gegen den Zugriff des Staates muss in einer Demokratie gewährleistet werden. In der Lehre von der „embedded democracy“ nennt Merkel fünf „Teilregimen“, die sich gegenseitig stützen und bei deren Vorliegen eine stabile rechtsstaatliche Demokratie funktioniert.⁸¹ Im Einzelnen sind das

1. demokratische Wahlen (aktives und passives Wahlrecht, freie und faire Wahlen, gewählte Mandatsträger),
2. politische Partizipationsrechte (Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit/Redefreiheit, Assoziations-, Demonstrations- und Petitionsrechte),

⁷⁸ Giovanni Sartori, 2006, S. 16. Auch Malawi wurde im Jahr 1993 nach einer weiterentwickelten revidierten Polyarchie-Skala von Coppedge/Reinicke als Polyarchie bezeichnet. Diese Skala basiert auf vier Größen: 1. faire landesweite Wahlen, 2. Meinungsverschiedenheit, 3. Organisationsfreiheit im Parteien- und Verbändesystem und 4. Verfügbarkeit von – zur Regierungsinformation alternativen – Informationsquellen. Vgl. Manfred G. Schmidt, 2008, S. 373

⁷⁹ Wolfgang Merkel, 2010, S. 28

⁸⁰ Wolfgang Merkel, 2010, S. 29

⁸¹ Manfred G. Schmidt, 2008, S. 419, 420 sowie Wolfgang Merkel, 2010, S. 29 ff.

3. bürgerliche Freiheitsrechte (Individuelle Schutzrechte gegen staatliche und private Akteure, Gleichbehandlung vor dem Gesetz, freier und gleicher Zugang zu den Gerichten),
4. institutionelle Sicherung der Gewaltenkontrolle und
5. de jure und de facto gewährleistete effektive Regierungsgewalt demokratisch gewählter Repräsentanten.

Diese „intern“ eingebetteten Regime werden zusätzlich von „externen“ Umweltfaktoren eingebettet, die eine Demokratie verbessern und stabilisieren können. Sie sind jedoch keine definierten Bestandteile der Demokratie selbst. Hierzu zählt Merkel den sozioökonomischen Kontext, die Zivilgesellschaft und die internationale und regionale Integration.⁸² Vor allem die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes sowie die Überwindung von Not und Armut sind wichtige Faktoren, die die Einführung und Konsolidierung einer Demokratie fördern (vgl. hierzu ausführlich Kapitel 5).

Folglich kommt Merkel zu dem Ergebnis, dass wenn „eines der Teilregime der embedded democracy so beschädigt wird, dass es die Gesamtlogik der rechtsstaatlichen Demokratie verändert, nicht mehr von einer intakten rechtsstaatlichen Demokratie gesprochen werden kann“.⁸³ Für Merkel⁸⁴ sind defekte Demokratien „Herrschaftssysteme, die zwar ein weitgehend funktionierendes demokratisches Wahlregime besitzen, aber signifikante Einschränkungen der Funktionslogik von Institutionen zur Sicherung grundlegender politischer und bürgerlicher Partizipations- und Freiheitsrechte, Einschränkungen der Gewaltenkontrolle und –verschränkung und/oder Einschränkungen der effektiven Herrschaftsgewalt aufweisen“. Der entscheidende Unterschied zum autoritären System liegt demnach in (relativ) freien und kompetitiven Wahlen.⁸⁵

Somit kann im Allgemeinen von einer defekten Demokratie dann gesprochen werden, wenn die Durchführung von allgemeinen, freien und geheimen Wahlen, als (im Wesentlichen) mängelfrei angesehen werden kann, jedoch alle anderen

⁸² Wolfgang Merkel, 2010, S. 35

⁸³ Wolfgang Merkel, 2010, S. 37

⁸⁴ Wolfgang Merkel in: Wolfgang Merkel/Hans-Jürgen Puhle/Aurel, Croissant/Claudia, Eicher/Peter, Thiery (Hrsg.), Defekte Demokratien. Band 1, 2003, S. 10 ff.

⁸⁵ Siegmars Schmidt, Wie viel Demokratie gibt es in Afrika? Das Parlament mit der Beilage aus Politik und Zeitgeschehen, Zugriff am 7.1.08 unter <http://www.bundestag.de/cgibin>

Demokratiemerkmale stärker beschränkt werden als in den etablierten Demokratien.⁸⁶ Schmidt zufolge führt dies nicht selten „zu einem politischen Betrieb, der intransparenter, anfälliger für umfassende Ämterpatronage sowie für Macht- und Amtsmissbrauch und insgesamt weniger kalkulierbar ist als in den etablierten Demokratien“.⁸⁷

Tetzlaff⁸⁸ fasst in seiner Demokratiedefinition die acht verfassungsmäßigen Prinzipien Dahls sowie das von Merkel geforderte Gewaltenteilungsprinzip zusammen und nennt drei Dimensionen:

1. „Partizipation der Bevölkerung an politischen Personal- und allgemeinwichtigen Sachentscheidungen; freie, faire und regelmäßige Wahlen, die eine Möglichkeit auf Abwahl der Machtinhaber impliziert.
2. Rechtsbindung von Politik zwecks Kontrolle von Macht (Gewaltenteilung), damit der freie Wettbewerb von Anwärtern auf die politische Macht gegeben ist.
3. Orientierung von Politik an der zivilen Substanz des modernen Rechtsstaates: Sie sollte die Anerkennung der unveräußerlichen Menschenwürde und der Menschenrechte als schützenswerte Güter mit einfassen“.

Tetzlaff geht noch einen Schritt weiter und formuliert mit der letzten eine normative, an den sozialen Rechten und der universellen Gültigkeit von Menschenrechten orientierte Dimension.⁸⁹

Folgt man den Definitionen von Dahl, Merkel und Tetzlaff, so sind wesentliche Kriterien einer Demokratie neben den Wahlen die Gewaltenteilung sowie die Menschenwürde bzw. Menschenrechte. Gleichzeitig beinhalten diese Kriterien auch das Rechtsstaatsprinzip, das nach Carl Schmitt aus den Grund- und Freiheitsrechten sowie der Gewaltenteilung besteht. Grimm⁹⁰ und Hesse⁹¹ sehen in einem Rechtsstaat die „Prinzipien und Verfahrensregeln, die die Grundlagen rechtlicher

⁸⁶ Wobei auch bei lang etablierten Demokratien Verfassungsverstöße wie Menschenrechtsverletzungen und Korruption nicht ausgeschlossen werden können.

⁸⁷ Manfred G. Schmidt, 2008, S. 483

⁸⁸ Rainer Tetzlaff, Demokratisierung und Demokratien – eine Zwischenbilanz nach einem Jahrzehnt großer Schwierigkeiten, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg): Afrika ein verlorener Kontinent, 2004, S. 155

⁸⁹ Rainer Tetzlaff, 2004, S. 155

⁹⁰ Dieter Grimm, 1991, S. 159, 200 ff.

⁹¹ Konrad Hesse, 1999, Rdnr. 192 ff.

Gesamtordnung schaffen“⁹² und die dem „Staat und seiner Wirksamkeit Maß und Form geben“.⁹³ Hierbei darf „politische Herrschaft nur aufgrund und im Rahmen des Rechts ausgeübt werden“.⁹⁴

Die unterschiedlichen Definitionen bzw. Interpretationen des Rechtsstaatsbegriffes verdeutlichen, dass die Begriffe Demokratie und Rechtsstaat nicht isoliert gesehen werden können. Sie stehen in einem untrennbaren Zusammenhang, ergänzen und stützen sich gegenseitig. Die Menschenrechte, die Gewaltenteilung und die dazugehörigen Verfahrensregeln sind unverzichtbare Elemente sowohl der Demokratie als auch des Rechtsstaates, die beide ein gemeinsames Ziel haben: Der staatlichen Herrschaft rechtliche Schranken zu ziehen und die staatliche Macht zu begrenzen.

Nahezu weltweit stellt die Korruption ein Gefährdungspotential für ein demokratisches und rechtsstaatliches System dar. Politische Korruption (und Korruption generell) ist zwar in hoch zivilisierten Ländern genauso anzutreffen wie in Entwicklungs- und Schwellenländern. Bestechungsgelder werden in hoch entwickelten Demokratien gleichermaßen bezahlt wie in Diktaturen. Selbst der Vatikan blieb von Korruptionsskandalen nicht unverschont. Daher gehört die Korruption nicht zwingend zu den notwendigen Bestandteilen einer Demokratie.

Dennoch kann die Korruption die Entwicklung einer Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit gefährden. Wie bereits im letzten Kapitel gesehen, werden Entwicklungshilfeszahlungen von den politischen Eliten nicht für ihre eigentlichen Ziele verwendet, sondern landen auf ihren eigenen Konten. Die Fehlallokation von öffentlichen Ressourcen ist eine zentrale negative Folge politischer Korruption.⁹⁵

Darüber hinaus wird durch Korruption in Wahlen – beispielsweise durch den Kauf von Wählerstimmen oder Bestechung von politischen Eliten – der offene politische Wettbewerb um die politische Macht beschädigt und der Zugang zur Macht eingeschränkt. Die Wahlen sind nicht mehr frei und die Gewählten vertreten nicht

⁹² Konrad Hesse, 1999, Rdnr. 186

⁹³ Konrad Hesse, 1999, Rdnr. 193

⁹⁴ Dieter Grimm, 1991, S. 159

⁹⁵ Sebastian Wolf, Korruption, Antikorruptionspolitik und öffentliche Verwaltung, 2014, S. 25

mehr den wirklichen Willen des Volkes. Auch das Gewaltenteilungsprinzip und die damit verbundene Verhinderung eines Machtmissbrauchs können dadurch behindert werden, dass durch Korruption Einfluss auf Gerichts- und Parlamentsentscheidungen genommen werden oder die Besetzung von Regierungs- und anderen entscheidungsrelevanten Ämtern manipuliert werden.⁹⁶ Die Kontrollmechanismen versagen und die Verfassungsorgane verlieren an ihren Machtbefugnissen.

Des Weiteren führt Korruption dazu, dass wirtschaftliche Akteure illegalen Einfluss auf die politischen Entscheidungsträger und Prozesse nehmen, indem sie ihre wirtschaftliche Macht und Überlegenheit nutzen. Es entsteht eine Politik des Stärkeren und verfassungsrechtliche Normen werden dabei durch korrupte Akteure unterlaufen. Letztendlich werden durch die Korruption nicht nur die Prinzipien wie Wahrheit, Fairness und Gleichheit in politischen Entscheidungsprozessen beeinträchtigt, sondern die Korruption führt außerdem dazu, dass Entscheidungen nicht auf der Basis rationaler Argumente, sondern manipulierter Interessen gefällt werden.⁹⁷

In einer Demokratie sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Dieser Gleichheitsgrundsatz wird durch die Korruption beeinträchtigt, da die korrupten Akteure das formelle Recht umgehen. Weiter kann eine anhaltende korruptionsbedingte Schwächung von Demokratie und Rechtsstaat zu einer schwerwiegenden Politikverdrossenheit in der Bevölkerung und einem Entzug der diffusen Unterstützung führen, auf die gerade demokratische Regierungssysteme angewiesen sind.⁹⁸

Diese Beispiele zeigen, dass Korruption für die demokratische Entwicklung eines Landes fatale Folgen haben kann. Dies gilt besonders für die Phase der Konsolidierung, in der sich alle politischen Akteure an die neuen Regeln halten sollten. Wenn die Macht dazu gebraucht wird, ganz oder gleich unter welchem institutionellen Namen, zu korrumpieren oder zu missbrauchen, ist die Regierung

⁹⁶ Dorothee de Nève, Korruption und Demokratie – Perspektiven der Politikwissenschaft, S. 140,141, Lukas Achathaler, Domenica Hofmann, Matthias Pázmándy (Hrsg.): Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung, 2011

⁹⁷ Dorothee de Nève, Korruption und Demokratie – Perspektiven der Politikwissenschaft, S. 140,141, Lukas Achathaler, Domenica Hofmann, Matthias Pázmándy (Hrsg.): Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung, 2011

⁹⁸ Sebastian Wolf, Korruption, Antikorruptionspolitik und öffentliche Verwaltung, 2014, S. 26

unverantwortlich. Wenn ein politisches System derartigen Machtmissbrauch zulässt, verliert es seine Legitimität und Glaubwürdigkeit.⁹⁹

Nach der allgemeinen Definition von Transparency International bedeutet Korruption „Missbrauch von anvertrauter Macht zum privaten Nutzen“,¹⁰⁰ wobei dies auf der unteren politischen Ebene stattfinden kann (low-level Korruption) oder bei Politikern der höchsten Ränge (high-level Korruption).¹⁰¹

Kritisch wurde diese Definition in den letzten Jahren vor allem deshalb gesehen, weil Korruption nicht zwangsweise zum privaten Nutzen dient, sondern auch andere Dritte wie Parteien oder Unternehmen von dieser profitieren können. Auch besteht keine klare Abgrenzung zu anderen Delikten wie Diebstahl oder Erpressung.¹⁰²

Daher hat sich in der Politikwissenschaft ein engerer Korruptionsbegriff entwickelt, der die Korruption als eine „geheime und freiwillige Tauschbeziehung zwischen mindestens zwei Akteuren definiert, die zur Erlangung von Vorteilen angelegt ist und mit der Verletzung bestehender Normen und Regeln einhergeht. Durch Korruption entstehen Kosten für (unbeteiligte) Dritte bzw. das Gemeinwohl“.¹⁰³

Um der Korruption entgegenwirken zu können, besteht für demokratische Regierungen die Notwendigkeit, Maßnahmen zur Einschränkung der Korruption zu ergreifen. Hieraus entwickelte sich der Begriff „Good Governance“ (Verantwortungsvolle Regierungsführung), der von der Weltbank und dem OECD unterschiedlich definiert wurde. Die Weltbank sieht in einer Good Governance die Aufgabe des Staates, die wirtschaftlichen und administrativen Prozesse und Strukturen zu managen, wobei die Demokratie als Vorbedingung einer effektiven wirtschaftlichen Bedingung verstanden wird, jedoch nicht als Bestandteil des

⁹⁹ Volker Seitz, 2009, S. 102-103

¹⁰⁰ Johann Graf Lambsdorff, Wie lässt sich Korruption messen? Der Korruptionsindex von Transparency International, S. 49 in: Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 3, Politische Korruption, Jens Borchert, Sigrid Leitner, Klaus Stolz, 2000

¹⁰¹ Susan Rose-Ackerman, Politische Korruption und Demokratie, S. 33 in: Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 3, 2000, Politische Korruption, Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien

¹⁰² Dorothee de Nève, Korruption und Demokratie – Perspektiven der Politikwissenschaft, S. 131, Lukas Achathaler, Domenica Hofmann, Matthias Pázmány (Hrsg.): Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung, 2011

¹⁰³ Dorothee de Nève, Korruption und Demokratie – Perspektiven der Politikwissenschaft, S. 131, Lukas Achathaler, Domenica Hofmann, Matthias Pázmány (Hrsg.): Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung, 2011

Governance-Begriffs selbst: „Governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development. Good Governance, for the World Bank, is synonymous with sound development management accountability, publicly known rules, information and transparency are all elements of sound development management “. ¹⁰⁴

Nach der Definition der OECD umfasst Good Governance die Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Korruptionskontrolle. „The concept of good governance remains implicit in a political and institutional environment respecting human rights, democratic principles and the rule of law. But it takes specific account of the role of the authorities in managing, promoting a favourable climate for economic and social initiatives and deciding how to allocate resources. Good Governance therefore implies the existence of competent and effective institutions respecting democratic principles. The concept therefore extends the aims of democratisation into the sphere of resource management”. ¹⁰⁵ Diese Definition aus dem Jahre 1998 wurde in Artikel 9 (3) des Cotonou-Abkommens größtenteils wie folgt übernommen: “In einem politischen und institutionellen Umfeld, in dem die Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze und das Rechtsstaatsprinzip geachtet werden, ist verantwortungsvolle Staatsführung die transparente und verantwortungsbewusste Verwaltung der menschlichen, natürlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen und ihr Einsatz für eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung. Sie beinhaltet klare Beschlussfassungsverfahren für Behörden, transparente und verantwortungsvolle Institutionen, den Vorrang des Gesetzes bei der Verwaltung und Verteilung der Ressourcen und Qualifizierung zur Ausarbeitung und Durchführung von Maßnahmen, insb. zur Verhinderung und Bekämpfung der Korruption“. ¹⁰⁶

Grundsätzlich bezieht sich diese Studie auf die konkrete Ausgestaltung der demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien in der malawischen Verfassung. Um den Umfang der Studie jedoch zu begrenzen, erscheint es zweckmäßig, in Anlehnung an die Definitionen von Dahl, Merkel und Tetzlaff die Untersuchung der

¹⁰⁴ World Bank 1992, in: Thomas Conzelmann, Auf der Suche nach einem Phänomen: Was bedeutet Good Governance in der europäischen Entwicklungspolitik? Nord-Süd aktuell, 2003, S. 470

¹⁰⁵ Thomas Conzelmann, Auf der Suche nach einem Phänomen: Was bedeutet Good Governance in der europäischen Entwicklungspolitik? Nord-Süd aktuell, 2003, S. 472

¹⁰⁶ Thomas Conzelmann, 2003, S. 572

Verfassungswirklichkeit auf die folgenden demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien zu begrenzen:

1. Freie, faire und regelmäßige Wahlen,
2. Rechtsstaat, Korruption, Menschenwürde und Menschenrechte, wobei das Leben und die Gesundheit des Menschen an erster Stelle stehen, sowie
3. Gewaltenteilung (Machtbegrenzung).

5 Methodische Vorgehensweise

Seit den achtziger Jahren setzten sich in der sozialwissenschaftlichen Forschung über Prozesse der Transformation sog. akteurstheoretische Ansätze durch. Zuvor dominierten modernisierungstheoretische Ansätze, die sich auf die ökonomischen, sozialen und kulturellen Voraussetzungen für die Herausbildung und Aufrechterhaltung demokratischer Systeme konzentrierten.¹⁰⁷

Nach Lipset und anderen namenhaften Politikwissenschaftlern sind die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes sowie die Überwindung von Not und Armut die wichtigsten Erfolgsbedingungen für die Einführung und Konsolidierung einer Demokratie. Demnach werden Wirtschaftswachstum und sozioökonomischer Entwicklungsstand als eine Ursache - im globalen Durchschnitt gar als der wichtigste Grund - für eine erfolgreiche Demokratisierung und im Umkehrschluss gesellschaftliche Armut als ein zentrales Hindernis auf dem Weg zur Demokratie angesehen.¹⁰⁸ Das bedeutet für ihn jedoch nicht, dass wirtschaftlich unterentwickelte Länder keine demokratischen Institutionen einführen könnten. Jedoch sind ihre Überlebenschancen und Weiterentwicklung außerordentlich gering.¹⁰⁹

Den Zusammenhang zwischen einer marktwirtschaftlichen und demokratischen Entwicklung ist nachvollziehbar: Eine freie und gut funktionierende Wirtschaft schafft

¹⁰⁷ Seymour Martin Lipset formulierte diesen Zusammenhang wie folgt: „The more well-to-do a nation, the greater the chances that it will sustain democracy. From Aristotle down to the present, men have argued that only in a wealthy society in which relatively few citizens lived at the level of real poverty could there be a situation in which the mass of the population intelligently participate in politics and develop the self-restraint necessary to avoid succumbing to the appeals of irresponsible demagogues“. S. M. Lipset, 1969, Political Man. The Social Base of Politics, S. 29 – 50, zitiert aus: Wolfgang Merkel, 2010, S. 70

¹⁰⁸ Wolfgang Merkel, 2010, S. 73

¹⁰⁹ Wolfgang Merkel, 2010, S. 72

Wohlstand und Reichtum sowohl innerhalb der Bevölkerung als auch im Land. Folglich steigen auch die Chancen für eine erfolgreiche Demokratisierung.

Andererseits besteht aber auch in einer gut funktionierenden Marktwirtschaft die Gefahr, dass soziale und ökonomische Ungleichgewichte entstehen, die sich auf die demokratischen Institutionen auswirken und zu sozialen Konflikten führen könnten. Dadurch, dass es zwischen Staat und Wirtschaft zu einer finanziellen Abhängigkeit kommen kann, besteht das Risiko, dass die wirtschaftlichen Akteure ihre Machtposition ausnutzen, um die noch unerfahrenen staatlichen Institutionen unter Druck zu setzen.

In Malawi konnte Präsident Mutharika in den Jahren 2006 bis 2012 mit einem durchschnittlichen Wachstum des Bruttoinlandsproduktes von 7,2 % wirtschaftliche Erfolge verbuchen. Mutharikas Regierung hatte signifikante Schritte unternommen, um makroökonomische Ungleichgewichte zu reduzieren (vgl. ausführlich Kapitel 11.2). Für den wirtschaftlichen Aufschwung im Land waren insbesondere folgende Faktoren verantwortlich: Geringe Inflationsraten, antreibende Exportwirtschaft und ein gut regulierter Bankenmarkt. Es erschien, als würde es den praktischen Beweis für eine These der Modernisierungstheorie erbringen wollen: erst Wohlstand, dann Demokratie.

Doch wie bereits in Kapitel 3 gesehen, gehört Malawi zu den weltweit ärmsten Ländern. Die sozioökonomischen Entwicklungen im Land sind schlecht und gefährden die Bedingungen für eine dauerhafte anhaltende Demokratie.

Nicht nur in Malawi, sondern auch in anderen Staaten hat sich gezeigt, dass ein direkter Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum, sozioökonomischen Entwicklungen und Demokratie nicht besteht.¹¹⁰ Obwohl sich in China und Japan in den vergangenen Jahren die wirtschaftliche und sozioökonomische Situation (relativ) gut entwickelte, konnte sich ein demokratisches System nicht durchsetzen. Umgekehrt gehörte Deutschland in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu den reichsten Industrieländern der Welt, was jedoch den Aufstieg von der NSDAP und

¹¹⁰ Siegmund Schmidt, Demokratisierung in Afrika: Fragestellungen, Ansätze und Analysen, S. 246 in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, 1996

Hitler nicht verhindern konnte. Ein wirtschaftlich gut entwickelter Staat ist der Diktatur zum Opfer gefallen.¹¹¹

Wenngleich die reine Modernisierungstheorie für die folgende Studie nicht zur Anwendung kommt, so kann man mit Tetzlaff/Jakobeit¹¹² zu dem Ergebnis kommen, „dass die Konsolidierung der Demokratie unter schlechten wirtschaftlichen Bedingungen und massenhafter Armut sich als schwierig erweisen wird“. Wie sich in der Fallstudie in Kapitel 11 noch zeigen wird, kam auch in Malawi das demokratische System ins Schwanken, nachdem sich die wirtschaftlichen Verhältnisse verschlechterten.

Im Unterschied zu der Modernisierungstheorie geht die Akteurstheorie¹¹³ davon aus, dass Transitionsprozesse maßgeblich durch das Verhalten und Handeln der an ihnen beteiligten Akteure geprägt werden. Sie sind es, die eine Demokratie wollen und herstellen. Folglich stehen nicht die wirtschaftlichen und sozioökonomischen Entwicklungen eines Landes im Mittelpunkt der Betrachtungen, sondern die Akteure, also diejenigen Individuen und Gruppen, die den Entwicklungs- und Transitionsprozess in Gang setzen und gestalten. In der Regel setzen sich diese Akteure aus der herrschenden Elite und der Opposition zusammen. Ihre „Ziele, Interessen, Präferenzen, Perzeptionen, Entscheidungen, Strategien und Verhaltensweisen werden als die entscheidenden Variablen in Transitionsprozessen betrachtet“.¹¹⁴

Zu den herrschenden Eliten zählen die „hardliner“ (duros) und die „softliner“ (blandos). Erstere zeichnen sich für ihre Reformunwilligkeit aus und die Einhaltung des Status quo. Für sie ist das autoritäre Regime das geeignete Herrschaftssystem und ist den demokratischen Systemen weit überlegen. Die „softliner“ sind reformwillig und bereit, dem Regime eine größere demokratische Legitimation zu verschaffen.

¹¹¹ Daron Acemoglu/James A. Robinson, 2012, S. 522

¹¹² Tetzlaff/Jakobeit, 2005, S. 161

¹¹³ Der akteurstheoretische Ansatz etablierte sich mit der von O'Donnell, Schmitter und Whitehead 1986 herausgegebenen Studie „Transitions from Authoritarian Rule“, in der die Ergebnisse eines mehrjährigen Forschungsprojekts über Demokratisierungsprozesse in Südeuropa und Lateinamerika zusammengefasst werden. Vgl. im Folgenden: Ellen Bos, Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen. In: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, 1996

¹¹⁴ Ellen Bos, 2004, S. 32

Uneinigkeit besteht unter den Softlinern jedoch darüber, ob eine begrenzte politische Öffnung oder der Übergang zur Demokratie als Ziel angestrebt werden soll.¹¹⁵

Auf der Seite der oppositionellen Gruppen werden in der akteursorientierten Transitionsforschung zwischen den radikalen, mit eher risikointensiven Strategien und den gemäßigten Kräften, mit eher risikovermeidenden Strategien unterschieden.¹¹⁶ Oppositionelle Gruppen sind in der Regel Intellektuelle, Künstler, Menschenrechtsgruppen, kirchliche Kreise, Parteien, Gewerkschaften und andere Interessengruppen.¹¹⁷

Als weiterer Akteur kommen die mobilisierten Bevölkerungsmassen (sog. kollektive Akteure) in Betracht. Sie werden zwar grundsätzlich von der akteurstheoretischen Transitionsforschung anerkannt, aber nur sekundär in die Analyse mit einbezogen. Die mobilisierten Bevölkerungsmassen, die sich in spontanen oder organisierten Demonstrationen bemerkbar machen können, werden in der Transitionsforschung nur als ein vorübergehendes Phänomen betrachtet, das vor allem in der Phase der Liberalisierung eine Rolle spielt. Allgemein geht man davon aus, dass nach einer Welle der Mobilisierung und Politisierung immer eine Depolarisierung, Desillusionierung und Beruhigung folgt.¹¹⁸

Auch in Malawi fanden in der Phase der Liberalisierung Streiks und Demonstrationen gegen das Regime statt. Sie waren zum größten Teil spontan und politisch geprägt. Streikende waren unter anderem Studenten, Arbeiter, Jugendliche und politisch oppositionelle Gruppen.¹¹⁹ Massenproteste bzw. Generalstreiks haben beim Systemwechsel in Malawi so gut wie nicht stattgefunden. Meinhardt¹²⁰ zufolge fehlte

¹¹⁵ Ellen Bos, Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen, S. 88. In: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, 1996

¹¹⁶ Ellen Bos, 2004, S. 33

¹¹⁷ Ellen Bos, Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen, S. 88. In: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, 1996

¹¹⁸ Ellen Bos, Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen, S. 88 ff. In: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, 1996

¹¹⁹ Lena Dittmer, Zivilgesellschaft Malawis. Der Einfluss auf den Demokratisierungsprozess, 2007, S.59 und Heiko Meinhardt, 1997, S. 167 – 169.

¹²⁰ Heiko Meinhardt, 1997, S.169

es am „Mobilisierungspotential, da nur wenige Sympathisanten an derartigen gefährlichen Aktionen teilzunehmen wagten“.

Der akteurstheoretische Ansatz führt die Demokratisierungsprozesse in erster Linie auf interne Faktoren und Entwicklungen zurück. Die Wirkung externer Faktoren wird in der Regel als zweitrangig eingestuft.¹²¹ Tetzlaff/Jakobeit¹²² begründen dies damit, dass es in der Vergangenheit die Bretton-Woods-Institutionen (Weltbank und Währungsfonds) sowie das westliche Ausland immer wieder versucht haben, massiv auf die diktatorischen Präsidentialregime Einfluss zu nehmen,¹²³ ohne dass es zu den gewünschten demokratischen Prozessen kam. „Wenn die strategischen Gruppen an der Macht erstens politisch kompromissunwillig sind und zweitens vis-a-vis einer oppositionellen, meist auch noch intern zerstrittenen Gegenkraft brutal, entschlossen und geschickt vorgehen, um den Machtwechsel zu verhindern, verpufft der externe Druck der mächtigen externen Demokratieförderer wirkungslos.“

Auch nach Bos¹²⁴ dürfen die externen Faktoren in der akteursorientierten Transitionsforschung nicht völlig außer Betracht bleiben, sollen jedoch als „zweitrangig“ eingestuft werden. Sie können zwar die Entscheidungen und Handlungen der Akteure – wie auch die wirtschaftliche und soziale Lage des Landes – beeinflussen, legen aber nicht von vornherein das Ergebnis von politischen Prozessen fest.

Dennoch sind bei der Analyse von Demokratisierungsprozessen in Afrika südlich der Sahara auch externe Faktoren für den Demokratisierungs- und Konsolidierungsprozess von größerer Bedeutung als bei Transitionen in anderen Ländern.¹²⁵ Die Gründe hierfür lagen unter anderem in der veränderten Afrikapolitik der westlichen Industrieländer, die ihre Dritte-Welt-Politik an Demokratie („good

¹²¹ Ellen Bos, Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen, S. 82 In: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, 1996

¹²² Rainer Tetzlaff/Cord Jakobeit, 2005, S 188

¹²³ Wie zum Beispiel in Togo, Kamerun, Niger nach 1994, Ruanda, Burundi, Kongo-Brazzaville, Kongo-Zaire bzw. die heutige DR Kongo.

¹²⁴ Ellen Bos, Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen, S. 82 In: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, 1996

¹²⁵ Siegmund Schmidt, Demokratisierung in Afrika: Fragestellungen, Ansätze und Analysen, S. 240. In: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, 1996

governance“) und Menschenrechtsverletzungen ausrichteten, dem Ende des Ost-West-Konfliktes sowie die intendierten und nichtintendierten Wirkungen der SAP's. Eine zunehmende ökonomische Krise und die extrem hohe Abhängigkeit von Entwicklungshilfe erhöhten die Möglichkeiten der westlichen Regierungen, Druck auf die autoritären Systeme auszuüben. Dadurch wurden die Spielräume der autoritären Herrscher eingeeengt und gleichzeitig die Handlungsmöglichkeiten der Reformkräfte erweitert. Für Schmidt¹²⁶ stehen somit die internen und externen Ursachen in einem engen Zusammenhang, so dass eine ausschließliche Verwendung der akteursorientierten Transitionsforschung nicht in Betracht kommt.

Da auch in Malawi beim Systemwechsel die externen Faktoren eine entscheidende Rolle spielten und den Transitionsprozess prägten, dürfen sie in der folgenden Analyse keinesfalls außer Betracht bleiben.

Generell lässt sich nicht sagen, wie stark Transitionsprozesse einerseits von strukturellen oder externen Faktoren und andererseits von Entscheidungen der beteiligten Akteure beeinflusst werden. Letztendlich ist dies auch von Einzelfall zu Einzelfall unterschiedlich.

Unter Abwägung aller Vor- und Nachteile des akteursorientierten Ansatzes liegt es nahe, für die Analysen des vorliegenden Themas auf diese Erklärungsansätze zurückzugreifen. Sowohl der Verfassungsgebungsprozess als auch die Verfassungswirklichkeit während des Transitionsprozesses wird durch Akteure gestaltet. Gleichzeitig werden wiederum die Handlungen der Akteure durch verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen geprägt. Die Akteure lösen das autoritäre System ab, führen neue demokratische Systeme ein, geben dem Land eine neue Verfassung und setzen diese um in die (Verfassungs-)Wirklichkeit. Durch eine bessere Nachvollziehbarkeit wechselseitiger Interaktionen zwischen Regime und Opposition einerseits sowie Metaspielen unter den Regimeeliten und der

¹²⁶ Siegmund Schmidt, Demokratisierung in Afrika: Fragestellungen, Ansätze und Analysen, S. 259. In: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, 1996

Opposition andererseits bekommt der Betrachter einen besseren Einblick in den Formierungsprozess strategischer Präferenzen und politischer Handlungen.¹²⁷

Abschließend stellt sich die Frage, welche Akteure während der Konsolidierung eine wesentliche Rolle spielen. O'Donnell¹²⁸ vertritt die These, dass in der Konsolidierungsphase die professionellen Politiker zu den wichtigsten Akteuren werden, und dass das Schicksal der Übergangsdemokratien von der Qualität dieser Politiker abhängt. Notwendig sind demokratische Politiker, Persönlichkeiten, die in der Lage sind, die demokratischen Institutionen und Verfahren mit Leben zu erfüllen. Sie werden mit Problemen und Konflikten konfrontiert, wie die Bewältigung von schweren wirtschaftlichen Krisen, dem Umgang mit den Verbrechen des autoritären Regimes und die Überwindung einer undemokratischen Struktur. Weiterhin besteht in der Transitionsforschung Einigkeit darüber, dass zum einen die Zahl der Akteure in der Konsolidierungsphase zunimmt und zum anderen auch die Parteien und die Interessengruppen weitere wichtige Akteure darstellen.¹²⁹

Auch in der vorliegenden Studie werden vorwiegend die professionellen Politiker und Parteien als Akteure in Betracht kommen, wobei zwei Politiker als Schlüsselakteure eine besondere Rolle spielen: Die Präsidenten Bakili Muluzi und Bingu wa Mutharika. Zwischen den beiden Politikern kam es zu wiederholten Machtkämpfen, die dazu führten, dass wichtige Parlamentsgeschäfte über einen längeren Zeitraum hinweg nicht mehr ausgeführt werden konnten. Beide versuchten sie, eine Verfassungsänderung herbeizuführen oder das geltende Verfassungsrecht zu umgehen. Dadurch, dass die Akteurstheorie auf die Wirkung politischen Handelns aufmerksam macht, kann dargelegt werden, welchen Einfluss diese beiden politischen Schlüsselakteure auf die Phase der Konsolidierung und der Demokratisierung in Malawi haben. Darüber hinaus kann dem Betrachter gezeigt werden, wie die strategische Wahl dieser beiden Schlüsselakteuren abhängig ist von der Wahrnehmung der strategischen Absichten der anderen Akteure.

¹²⁷ Wolfgang Merkel, Struktur oder Akteur, System oder Handlung: Gibt es einen Königsweg in der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung, S. 325. In: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, 1996

¹²⁸ O'Donnell, Guillermo, 1992, S. 23

¹²⁹ Ellen Bos: Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen, S. 97, in: W. Merkel, Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, 2. Auflage, Opladen 1996

6 Grundrisse der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung in Malawi

Die in der malawischen Verfassung verfasste Staatsordnung der Republik Malawi ist ein demokratischer Verfassungsstaat, der sich im Laufe der Neuzeit von England, Nordamerika und Frankreich ausgehend, über die westliche Welt verbreitete. Anders als die antiken Verfassungen entstanden die ersten modernen Verfassungen in diesen drei Ländern und dienten als Vorbild für alle weiteren Verfassungen. Die Lehren der europäischen Wissenschaftler von Montesquieu, Rousseau, Locke oder die Federalist Papers aus den USA prägten die Inhalte dieser Verfassungen.

Auch die Verfassungsgeber in Malawi orientierten sich bei der Ausarbeitung ihrer Verfassung an den Verfassungstexten dieser, bereits etablierten Demokratien (vgl. hierzu ausführlich Kapitel 6.6). Daher gehört auch die Entstehung dieser Verfassungen zur Vorgeschichte der malawischen Verfassungsgebung und ist damit Teil der malawischen Verfassungsgeschichte. Deshalb soll im Folgenden in einem kurzen Überblick auf die englische, amerikanische und französische Verfassungsgeschichte eingegangen werden, sofern sie für diese Studie von Bedeutung sind. Gleichzeitig gibt dieser Überblick auch die Gelegenheit, an historischen Beispielen die teilweise unterschiedlichen Verfassungs- und Demokratiemodelle aufzuzeigen.

6.1 Das britische Verfassungsrecht (Constitutional Law)

Obwohl sich der moderne demokratische Verfassungsstaat vom englischen Parlamentarismus herleitet¹³⁰ und das englische bzw. britische Verfassungsrecht¹³¹ im 19. Jahrhundert weltweit als Vorbild für spätere Verfassungen betrachtet wurde, zeichnet sich die britische Verfassungsentwicklung dadurch aus, dass es kein einheitliches Verfassungsdokument gibt.¹³² Das Verfassungsrecht besteht aus einer

¹³⁰ Daher wird England auch „das Mutterland der Demokratie“ bezeichnet.

¹³¹ Die Bezeichnung „englisch“ erscheint nur für den Zeitraum bis zum Jahr 1707 angemessen. Nach der in diesem Jahr vollzogenen Union mit Schottland zum „Vereinigten Königreich von Großbritannien“ kann nicht mehr von einer „englischen“ Verfassungsentwicklung ausgegangen werden, auch wenn diese weiterhin vorwiegend von Engländern bestimmt wurde, vgl. Karl Loewenstein, 1967, S. 2.

¹³² Abgesehen von der Protektoratsverfassung Cromwells von 1653. Es war die erste geschriebene Verfassung, die rechtliche Geltung erlangte. Vom heutigen Standpunkt aus sind die unter Cromwell erarbeiteten Dokumente als Verfassungstexte anzusehen, obwohl diese lediglich mit den Bezeichnungen „Agreement“, „Convenant“, „Instrument“ oder „Fundamental Law“ überschrieben

größeren Anzahl teilweise sehr alter Dokumente, die einzelne staatsrechtliche Regelungen zum Gegenstand haben und deren Grundsätze heute Verfassungsrang haben.¹³³ Sie wurden vom Parlament als einfache Gesetze erlassen und können jederzeit mit einfacher Mehrheit geändert oder aufgehoben werden.¹³⁴

Zu einen der ersten zentralen verfassungsrechtlichen Dokumenten zählt die „Magna Charta Libertatum vom 19. Juni 1215“.¹³⁵ Mit ihr versuchten die geistlichen Fürsten, Adligen und Bürgern von London bestehendes Recht gegen absolutistische Tendenzen der Krone zu schützen.¹³⁶ In ihr wurde der Gedanke der Eingrenzung der Herrschermacht zur Verhinderung ihrer willkürlichen Ausübung niedergelegt. Der König sollte „zur Einhaltung der sich aus der Feudalstruktur der Staatsgesellschaft ergebenden vertraglichen Verpflichtungen“ gezwungen werden.¹³⁷

Die Eingrenzung der Herrschaftsmacht erfolgte im Abschnitt 12, nachdem „Schildgeld oder Hilfgeld im Königreich nur durch gemeinsamen Beschluss durch das Königreich erhoben werden soll“, woraus sich der Grundsatz „no taxation without representation“ (keine Erhebung von Steuern ohne parlamentarische Vertretung und Mitsprache der Besteuerten) ableitet.¹³⁸

In den Abschnitten 20, 28 bis 31 und 39 sind die Grundprinzipien des modernen Rechtsstaates wie „due process“ und Habeaskorpus-Privileg verankert. Abschnitt 39 enthält den Satz, dass „kein freier Mann verhaftet, gefangen gehalten, enteignet, geächtet, verbannt oder auf irgendeine Art zugrunde gerichtet werden darf, es sei

waren. England ist daher die „erste Nation der Neuzeit, die eine konstitutionelle Regierungsform verwirklichte“, vgl. Karl Loewenstein, 1972, S. 616 Der Grund für das Fehlen eines zusammenhängenden Verfassungsdokuments liegt darin, dass - wenn man von dem kurzen Zeitraum der Republik (1649 bis 1660) einmal absieht - die Verfassungsgrundlage Großbritanniens vom 13. Jahrhundert bis in die Gegenwart evolutionär gewachsen ist. Vor allem die sich stetig weiterentwickelnde – beinahe bruchlose - Veränderung des Gesellschaftssystems in Großbritannien, war hierfür Voraussetzung. Diese Entwicklung wurde einerseits durch den frühzeitigen Verfall des Feudalsystems ermöglicht, wodurch die Schranken zwischen Adel und Bürgertum durchlässig wurden, und andererseits durch die sich im Gefolge der Reformation ergebende Aufwertung des Parlaments. Im Ergebnis führten diese beiden Prozesse dazu, dass Adel und Bürgertum in England nicht nur wesentlich mehr gemeinsame Interessen besaßen als auf dem Kontinent, sondern darüber hinaus diese Interessen im Parlament auch politisch wirkungsvoll vertreten konnten. Vgl. Ellen Bos, 2004, S. 80

¹³³ Christoph Graf von Bernstorff, Einführung in das englische Recht, 2006, S. 38

¹³⁴ Christoph Graf von Bernstorff, 2006, S. 39

¹³⁵ Willoweit/Seif, die deutsche Übersetzung, 2003, S.1-25

¹³⁶ Ellen Bos, 2004, S. 80

¹³⁷ Karl Loewenstein, 1967, S. 5

¹³⁸ Willoweit/Seif, 2003, S.9

denn aufgrund gesetzlichen Urteilspruchs“.¹³⁹ Kriele¹⁴⁰ sieht in dem Schutz vor willkürlicher Verhaftung und Strafverfolgung die „Mutter aller Grundrechte und die Wurzel der Freiheit“. Ohne dieses Recht wäre die persönliche Freiheit des Menschen bei jeder Art geistiger, politischer, religiöser und sonstiger Äußerung oder Betätigung bedroht. Die ständige Angst würde ihn zum Schweigen nötigen. Auch Edward Coke¹⁴¹ bezog sich seinerseits auf die Magna Charta und brachte dieses Grundrecht wie folgt zum Ausdruck: „No man can be taken, arrested, attached, or imprisoned but by due process of law and according to the law of the land“.¹⁴² Das Grundrecht auf Schutz vor willkürlicher Verhaftung wurde in der Habeas-Corpus-Akte von 1679 erneut bestätigt.¹⁴³ Sie präzisierte den common law – Rechtsbehelf auf Haftprüfung durch Fristbindung und Rechtsmittel. Kein englischer Untertan darf ohne gerichtliche Überprüfung und Anordnung verhaftet oder in Haft gehalten werden. Der Ausbau des habeas corpus – Rechtsschutzes gegen willkürliche Verhaftungen geschah jedoch weniger zur Stärkung individueller Freiheitsrechte als zur Ausdehnung der Macht des Parlaments im Kampf mit der Krone.¹⁴⁴ Dennoch findet sich der in der Habeas-Corpus-Akte zum Ausdruck kommende Schutz der persönlichen Freiheit des einzelnen vor staatlicher Willkür in allen demokratischen Verfassungen und Menschenrechtserklärungen wieder.

Locke sah in der Magna Charta die absolute Souveränität. Nicht das Volk, sondern das Recht bzw. die Verfassung ist souverän. Folgerichtig wird die demokratische Willensbildung durch die Interpretation „souveräner“, vorgegebener Verfassungsinhalte ersetzt, in dem die Gerichte aufgrund ihrer Kompetenz das letzte Wort haben.¹⁴⁵

Die Bill of Rights vom 23. Oktober 1689 gilt als das Grunddokument der konstitutionellen Monarchie in England.¹⁴⁶ In ihr verpflichtete sich der König, die Rechte und Bräuche des Parlaments zu achten, wodurch die Stellung des

¹³⁹ Willoweit/Seif, 2003, S. 15

¹⁴⁰ Martin Kriele, Einführung in die Staatslehre, 1990, S. 151

¹⁴¹ Edward Coke (1552 – 1633), Oberster englischer Richter und nach seiner Absetzung Unterhausabgeordneter, war der bedeutendste Rechtsgelehrte seiner Zeit und als Politiker treibende Kraft der Petition of Rights, vgl. Martin Kriele, 1990, S. 141

¹⁴² Martin Kriele, 1990, S. 151

¹⁴³ Willoweit/Seif, 2003, S. 215 - 234

¹⁴⁴ Willoweit/Seif, 2003, XVIII Einleitung

¹⁴⁵ Ingeborg Maus, Über Volkssouveränität, 2011, S. 27

¹⁴⁶ Ellen Bos, 2004, S. 82

Parlaments gestärkt wurde.¹⁴⁷ Die monarchische Herrschaft wurde zwar grundsätzlich als solche akzeptiert, ihr jedoch konstitutionelle Schranken gesetzt. Hierzu gehörte das Verbot, Gesetze ohne parlamentarische Zustimmung zu erlassen bzw. aufzuheben (Gesetzgebung) oder Gelder (Steuern) ohne parlamentarische Genehmigung zu erheben.¹⁴⁸ Ferner sollte „die Wahl der Parlamentsmitglieder frei sein und die Freiheit der Rede sowie der Inhalt von Debatten oder Verhandlungen im Parlament an keinem anderen Gerichtshof oder Orte außerhalb des Parlamentes unter Anklage oder in Frage gestellt werden“.¹⁴⁹ In der konstitutionellen Monarchie ist die Frage nach dem Souverän (Träger der Staatsgewalt) – der Monarch, das Volk oder beide – weitgehend offen geblieben.¹⁵⁰

Für die weitere Entwicklung des britischen Regierungssystems zu einer parlamentarischen Monarchie und somit auch ein weiterer wichtiger Bestandteil des britischen Verfassungsrechts waren die „constitutional conventions“. Diese Konventionen besitzen den Charakter von ungeschriebenen Verhaltens- und Verfahrensregeln für Krone, Parlament, Speaker, Kabinett und Opposition, die die Funktionsfähigkeit des politischen Entscheidungsprozesses und der Verfassung gewährleisten sollen.¹⁵¹ Sie haben sich aufgrund einer langen Übung zu einem Normenkomplex entwickelt, der von den Beteiligten verfolgt wird. Constitutional conventions regeln das Verhältnis der Staatsorgane untereinander und zueinander (Krone-Kabinett-Parlament) sowie die Stellung dieser Organe zum Souverän, d. h. gegenüber dem Volk.¹⁵²

Bis zum Ende des 18. Jahrhunderts hatten sich in Großbritannien die wesentlichen Grundlagen der parlamentarischen Monarchie mit Kabinettsregierung etabliert.¹⁵³ Hierbei nimmt der Monarch für sich keine originäre Staatsgewalt als Souverän in Anspruch, sondern erkennt die ausnahmslose demokratische Legitimation aller Staatsgewalt an und beschränkt sich auf Repräsentationsaufgaben.¹⁵⁴

¹⁴⁷ Christoph Graf von Bernstorff, 2006, S. 44

¹⁴⁸ Acemoglu Daron/Robinson James A., 2012, S. 239

¹⁴⁹ Peter Massing/Gotthard Breit (Hrsg.) *Demokratietheorien*, 2003 S.305

¹⁵⁰ Burkhard Schöbener, 2009, § 5 Rdnr. 82

¹⁵¹ Willoweit/Seif, 2003, XXVIII Einleitung

¹⁵² Christoph Graf von Bernstorff, 2006, S. 41

¹⁵³ Ellen Bos, 2004, S. 82

¹⁵⁴ Burkhard Schöbener, 2009, § 5 Rdnr. 85

Infolge der sich verändernden Verfassungspraxis nahm in Großbritannien die englische Krone das mit dem Erfordernis der Genehmigung jedes Parlamentsgesetzes (royal assent) verbundene Veto-Recht letztmals im Jahr 1708 in Anspruch.¹⁵⁵

Zum wesentlichen Strukturprinzip des britischen Systems wurde die Parlamentsouveränität, wonach das Parlament über die entscheidende Machtposition verfügt. Die Staatsgewalt geht nicht vom Volke aus, sondern vom Parlament, das aus dem Oberhaus (House of Lords), dem Unterhaus (House of Commons) und dem König bzw. der Königin besteht. Der König (bzw. die Königin) ist der „King in Parliament“, das heißt, der König (bzw. die Königin) ist formell Inhaber der Staatsgewalt, in Wirklichkeit wird diese jedoch vom Parlament ausgeübt.¹⁵⁶ Das Unterhaus ist das einzig unmittelbar demokratisch legitimierte Organ, das vom Volk gewählt wird. Durch das Parlamentsgesetz von 1911 und 1949 wurde das Oberhaus politisch entmachtet. Es kann Gesetzesbeschlüsse des Unterhauses nicht durch ein Veto verhindern, sondern das Inkrafttreten von Gesetzen allenfalls um ein Jahr verzögern. Somit ist es kein gleichberechtigter Teil der Legislative.¹⁵⁷

In einem parlamentarischen Regierungssystem stehen sich auf der einen Seite Opposition und die Parlamentsmehrheit sowie auf der anderen Seite die von ihr gestützte Regierung gegenüber. Folglich ist die Amtsdauer und Amtsführung der Regierung und des Regierungschefs grds. vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig. Diese hat die Möglichkeit, durch ein Misstrauensvotum die Regierung während einer Legislaturperiode abzuberufen.¹⁵⁸ Legislative und Exekutive haben eine gemeinsame Legitimationsbasis (einfache Legitimität). Die der Regierung leitet sich von derjenigen des Parlaments ab.¹⁵⁹

Anders ist es beim aus der USA stammenden Präsidialsystem: Hier werden sowohl das Parlament als auch der Präsident direkt vom Volk gewählt (doppelte Legitimität). Die direkte Wahl des Präsidenten bietet den Wählern bessere identifizierbare Alternativen und eröffnet die Chance einer eindeutigen Verantwortlichkeit des

¹⁵⁵ Ellen Bos, 2004, S. 82

¹⁵⁶ Burkhard Schöbener, 2009, § 5 Rdnr. 86

¹⁵⁷ Burkhard Schöbener, 2009, § 5 Rdnr. 161

¹⁵⁸ Manfred G. Schmidt, 2008, S. 292, 293

¹⁵⁹ Manfred G. Schmidt, 2008, S. 293

Gewählten gegenüber den Wählern.¹⁶⁰ Parlament und Regierung sind relativ unabhängig. Die in der Verfassung geregelte Amtsdauer der Regierung ist bindend und die Parlamentsmehrheit hat in der Regel nicht die Möglichkeit, die Regierung bzw. den Präsidenten abuberufen, gleichviel, wie die Mehrheitsverhältnisse beschaffen sind. Nur im Falle eines Amtsmissbrauchs gibt es die Möglichkeit einer Amtsenthebungsklage.¹⁶¹

Fehlen in einer präsidentiellen Demokratie dem Präsidenten die parlamentarische Mehrheiten, hat der Präsident also ein Parlament gegen sich, in dem die gegnerische Partei die Mehrheit aller Abgeordneten hinter sich hat, ist für ihn die Versuchung groß, am Rande der Verfassung mit Dekreten zu regieren oder sich im bilateralen Tauschgeschäft von Abgeordneten und Präsidenten die notwendigen ad hoc-Mehrheiten zu suchen.¹⁶² Im Falle einer sog. „divided government“ kann darüber hinaus der Oppositionsführer zu einem gewichtigen Gegenspieler des Präsidenten werden.¹⁶³ Immer dann, wenn Exekutive und Legislative mehrheitlich unterschiedliche parteipolitische Präferenzen haben, kann es in einem präsidentiellen System zu lähmenden wechselseitigen Entscheidungsblockaden und Konflikten kommen. In einem parlamentarischen System, bei dem das Parlament die Möglichkeit hat, die Regierung mit einem Misstrauensvotum zu Fall zu bringen, können derartige Konflikte und Blockaden im Vorfeld umgangen werden.¹⁶⁴

Das Präsidialsystem kann einem Amtsinhaber große Macht verleihen, die symbolisch gesteigert werden kann. Ist der Präsident stark, die Opposition bzw. das Parlament schwach und die Zivilgesellschaft nicht intakt, besteht die Gefahr für ein autoritär-populistisches Präsidialsystem.¹⁶⁵

Nach den Präsidentschaftswahlen stehen für eine relativ lange Periode (i. d. R. 4 bis 5 Jahre) jeweils die Gewinner und Verlierer des politischen Wettbewerbs fest. Dieses

¹⁶⁰ Manfred G. Schmidt, 2008, S. 305

¹⁶¹ Manfred G. Schmidt, 2008, S. 292

¹⁶² Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert, Die Institutionalisierung der Demokratie, S. 26, in: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen 1996

¹⁶³ Manfred G. Schmidt, 2008, S. 293

¹⁶⁴ Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert, Die Institutionalisierung der Demokratie, S. 26, in: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen 1996

¹⁶⁵ Manfred G. Schmidt, 2008, S. 299

„the winner-takes-all“ Prinzip führt dazu, dass dem Wahlgewinner für die gesamte Amtsperiode die Macht über die Exekutive zufällt und den Verlierern jeder Zugang zu Regierungsämtern verschlossen bleibt. Folglich kommt es zu einer starken Polarisierung während des Wahlkampfes.¹⁶⁶

Die Regierungspraxis in präsidentiellen Demokratien besteht nach Schmidt häufig aus vergleichsweise „kurzatmigen, ad hoc entworfenen Programmen, populistisch orientierten Maßnahmen und ein hohes Maß an Politisierung“.¹⁶⁷ Neben Ämterpatronage bedient sich der Präsident einem öffentlichkeitswirksamen Appell und eine auf Werbung abzielende Darstellung, mithin die Inszenierung von Politik als Leitlinie des Regierens. Dies kann dazu führen, dass der Kampf um die Popularität des Präsidenten und die Mobilisierung von Unterstützung Vorrang vor sachangemessenen politischen Lösungen gewinnen.¹⁶⁸ Aufgrund der Konfrontation mit einer fragmentierten Exekutiven wird der Präsident versuchen, die Macht ressortmäßig in seinem Büro zu konzentrieren, um von da aus auf die eigentliche Ministerialverwaltung und Interessenverbände Einfluss zu nehmen.¹⁶⁹

In einem parlamentarischen System existieren mehr Parteien und ein relativ gut organisiertes Parteiensystem, was eine inklusivere und flexiblere Koalitionsbildung in Gesellschaften ermöglicht, welche eine komplexe ethnische, ökonomische und ideologische Konfliktstruktur aufweisen.¹⁷⁰ Darüber hinaus nehmen die Parteien in der öffentlichen Willensbildung, der Regierungsbildung, der Regierungsausübung und der Besetzung öffentlicher Ämter eine Schlüsselposition ein.¹⁷¹ Demgegenüber spielen die Parteien in den präsidentiellen Systemen eine geringe Rolle, die sich häufig beschränkt auf die Mitwirkung bei der Nominierung des Präsidentschafts- und den Parlamentskandidaten. Zwischen den Wahlen ist ihre Teilnahme am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess eher passiv. Großen Einfluss auf die Politik und Amtsführung des Präsidenten haben sie nicht.¹⁷²

¹⁶⁶ Ellen Bos, 2004, S. 39

¹⁶⁷ Manfred G. Schmidt, 2008, S. 301

¹⁶⁸ Manfred G. Schmidt, 2008, S. 301

¹⁶⁹ Manfred G. Schmidt, 2008, S. 301

¹⁷⁰ Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert, Die Institutionalisierung der Demokratie, S. 26, in: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen 1996

¹⁷¹ Manfred G. Schmidt, 2008, S. 293, 299

¹⁷² Thomas Meyer, Was ist Demokratie?, 2009, S. 91

Unter Abwägung aller Vor- und Nachteile der beiden Regierungssysteme kann man mit Linz¹⁷³ die Meinung vertreten, dass die Entscheidung für ein parlamentarisches System in einer neuen Demokratie die Wahrscheinlichkeit einer Konsolidierung des Systems erhöht. Der Parlamentarismus bietet für den Aufbau und die Konsolidierung einer Demokratie flexiblere und anpassungsfähigere institutionelle Rahmenbedingungen.

Der Parlamentssouveränität entsprechend unterliegen die Parlamentsgesetze keiner richterlichen Kontrolle. Demnach gibt es in Großbritannien auch kein Verfassungsgericht. Kein Gericht ist befugt, die Nichtigkeit eines Gesetzes festzustellen oder ein Gesetz aufzuheben.¹⁷⁴ In den Fällen, in denen Gesetzestexte nicht eindeutig auszulegen sind, ist das Gericht verpflichtet, überlieferte und bestehende Prinzipien und Grundsätze anzuwenden, welche sich aus den bereits entschiedenen Fällen entwickeln lassen.¹⁷⁵ Diese Rechtsquellen des „Common Law“ bzw. des Richterrechts (case law)¹⁷⁶ stammen aus der angelsächsischen Idee der „rule of law“, welches davon ausgeht, dass sich das Recht dialektisch nach prozessualen Regeln aus den im Volk gemachten Erfahrungen der Unzulänglichkeit des schon bestehenden Rechts verwirklicht. Sie orientiert sich an der Dialektik des gerichtlichen und politischen Prozesses. Demnach ist für die „rule of law“ die Entwicklung des Rechts ein in der Geschichte fortwährender und unabgeschlossener Prozess.¹⁷⁷

Zusammenfassend kann man feststellen, dass in England der Weg zur modernen demokratischen Verfassung über die Ausbildung einer konstitutionellen Monarchie, eine schrittweise Stärkung des Parlaments (Parlamentssouveränität) sowie einem parlamentarischen Regierungssystem und eine allmähliche Erweiterung des allgemeinen Wahlrechtes verliefen. Die Macht des Herrschenden wurde

¹⁷³ Juan Linz, zitiert aus: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert, Die Institutionalisierung der Demokratie, S. 26, in: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen 1996. Ellen Bos, 2004 S. 38

¹⁷⁴ Burkhard Schöbener, 2009, § 5 Rdnr. 160 - 164

¹⁷⁵ Christoph Graf von Bernstorff, 2006, § 1 III 2

¹⁷⁶ Ab der Mitte des 13. Jahrhunderts konnte sich das Case Law/Richterrecht gegenüber den gewohnheitsrechtlichen Regelungen (Country Customs) durchsetzen. Seit dieser Zeit wurde es „Common Law“ (oder auch „gemeinsames Recht“, „gemeines Recht“) genannt. Heute versteht man den Begriff des Common Law weiter und erfasst damit das gesamte „englische Recht“. Vgl. Christoph Graf von Bernstorff, 2006, § 1 I

¹⁷⁷ Martin Kriele, 1990, S. 106, 109

eingeschränkt und durch den Grundsatz „No taxation without representation“ und dem Verzicht des Königs auf willkürliche Verhaftung sollten die Bürger in ihrer Freiheit geschützt werden. Die in den Dokumenten des 17. Jahrhunderts bestätigten und im Common Law enthaltenen „rights of Englishmen“¹⁷⁸ gehörten zu den Anfängen der Bürger- und Grundrechten.

Die Demokratieentwicklung in England entwickelte sich schrittweise über Jahrzehnte hinweg. Dieser allmähliche Wandel hat den Vorteil, dass sich die Eliten auf das neue System einstellen können und sie es für weniger bedrohlich empfinden als der abrupte Sturz des gesamten Systems. Anstatt größere Konfrontationen zu riskieren erscheint es sinnvoller, sich auf kleinere Forderungen in mehr oder weniger kleineren Schritten einzulassen.¹⁷⁹ Darüber hinaus verhindert der allmähliche Wandel Richtung Demokratie einen Vorstoß in völlig neue und unerprobte Gebiete, was in Frankreich während der Französischen Revolution mehrfach zu einem instabilen Zustand führte (vgl. Kapitel 6.3).

6.2 Die Verfassungsentwicklung der Vereinigten Staaten von Amerika

Die Geschichte der amerikanischen Verfassung (von 1787) beginnt in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts in Nordamerika. Sie steht in einem engen Zusammenhang mit der Trennung der 13 Kolonien mit dem Mutterland. Den Anlass für die Loslösung bildete die Entscheidung des englischen Parlaments, Sondersteuern für die amerikanischen Kolonien zu erheben. Hierin sahen die Amerikaner eine Benachteiligung gegenüber den Engländern und versuchten im Rahmen der in Amerika geltenden englischen Rechtsordnung sich auf die „rights of Englishmen“ zu berufen, namentlich auf das Gleichheitsprinzip und dem Grundsatz „No taxation without representation“. Umgekehrt berief sich das Mutterland auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Parlamentssouveränität.¹⁸⁰ Nachdem keine Einigung erzielt werden konnte, erklärten 1776 die 13 britischen Kolonien in Amerika ihre Unabhängigkeit vom Mutterland. Der Bruch mit dem Mutterland legitimierte sich – wie später auch die Französische Revolution - aus dem Naturrecht.¹⁸¹

¹⁷⁸ Dieter Grimm, 1991, S. 80

¹⁷⁹ Acemoglu/Robinson, 2013, S. 381, 382

¹⁸⁰ Dieter Grimm, 1991, S. 81

¹⁸¹ Dieter Grimm, 1991, S. 54

Mit den 1777 beschlossenen und 1781 in Kraft getretenen „Articles of Confederation and Perpetual Union“ schlossen sich die 13 Einzelstaaten vertraglich zu einem Staatenbund (Konföderation) zusammen.¹⁸² Die Artikel sahen einen losen Zusammenschluss der Staaten sowie eine Bundesregierung vor, dessen Kompetenzen stark eingeschränkt waren. In allen wichtigen außen- und innenpolitischen Angelegenheiten war die Bundesregierung von den Entscheidungen der einzelnen Bundesstaaten abhängig und somit eigentlich handlungsunfähig. Die Folge der Konföderation war ein politisches und wirtschaftliches Chaos. Die 13 Staaten wurden lediglich – so formulierte es George Washington, der 1789 zum ersten Präsident der Vereinigten Staaten gewählt werden sollte - durch ein „imaginäres Band“ zusammengehalten.¹⁸³ Es fehlte eine verpflichtende Bindung als Ganzes.

Gleichzeitig verabschiedeten elf der dreizehn Staaten zwischen 1776 und 1780 eigene Verfassungen.¹⁸⁴ Inhaltlich griffen die meisten Länder in ihren Verfassungen auf die englischen Rechtsgrundsätze zurück, insbesondere auf den Grundsatz der Parlamentssouveränität sowie den rights of Englishmen, welche sich bei gleichbleibenden Inhalten in Grundrechte verwandelten.¹⁸⁵ Das Volk wählte die Legislative, welche wiederum einen Gouverneur wählte.¹⁸⁶

Die vom Staat Virginia verabschiedete Grundrechtsdeklaration Bill of Rights of Virginia vom 12. Juni 1776 war die erste gesamthafte und verfassungskräftige Positivierung von Menschen- und Grundrechten im modernen Sinn,¹⁸⁷ die die Freiheit des Individuums garantieren. Die Deklaration¹⁸⁸ beginnt in Artikel 1 mit der – an John Locke erinnernden - Feststellung, dass alle Menschen „von Natur aus gleichermaßen frei und unabhängig sind und besitzen gewisse ihnen innewohnende Rechte, deren sie, wenn sie in den Staat einer Gesellschaft eintreten, ihre Nachkommenschaft

¹⁸² Manfred G. Schmidt, 2008, S. 99

¹⁸³ „The Constitution: An Enduring Document“ aus der Broschüre „Outline of the U. S. Government“, herausgegeben vom Büro für internationale Informationsprogramme des US-Außenministerium 2005, veröffentlicht unter: <http://usa.usembassy.de/etexts/gov/adverfassung.html>

¹⁸⁴ Hans Vorländer, Die Verfassung, 2009, S. 41

¹⁸⁵ Dieter Grimm, 1991, S. 55, 82

¹⁸⁶ „The Constitution: An Enduring Document“ aus der Broschüre „Outline of the U. S. Government“, herausgegeben vom Büro für internationale Informationsprogramme des US-Außenministerium 2005, veröffentlicht unter: <http://usa.usembassy.de/etexts/gov/adverfassung.html>

¹⁸⁷ Bodo Pieroth/Bernhard Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, 2009, § 2 Rdnr. 25

¹⁸⁸ Grundrechtsdeklaration Bill of Rights of Virginia, veröffentlicht im Anhang von: Peter Massing/Gotthard Breit (Hrsg.), Demokratietheorien, 2003 S. 306

durch keinen Vertrag berauben oder entkleiden können, nämlich den Genuss von Leben und Freiheit, mit den Mitteln zum Erwerb von Besitz und Eigentum und zum Streben und der Erlangung von Glück und Sicherheit“. Nach Artikel 2 „ruht alle Macht im Volke und leitet sich daher von ihm ab“. Die Regierung ist gemäß Artikel 3 eingesetzt oder soll eingesetzt werden um des gemeinsamen Wohles, Schutzes und der Sicherheit des Volkes, der Nation oder des Gemeinwesens willen; von all den verschiedenen Regierungen und Regierungsformen ist diejenige die beste, die ein Höchstmaß an Glück und Sicherheit zu bieten vermag und die am wirksamsten gegen die Gefahr des Machtmissbrauchs gesichert ist; und wenn irgendeine Regierung sich als dieser Aufgabe nicht gewachsen erweist oder ihr zuwiderhandelt, so soll die Mehrheit der Gemeinschaft ein unleugbares, unveräußerliches und unverletzliches Recht haben, sie zu reformieren, umzugestalten oder zu beseitigen, so wie es für das allgemeine Wohl für am zweckmäßigsten erachtet wird“. Auch die Pressefreiheit wurde in Artikel 12 der Deklaration erwähnt, nach dem diese „eines der stärksten Bollwerke der Freiheit ist und niemals, außer durch despotische Regierungen, eingeschränkt werden kann“.

Auch die von Thomas Jefferson verfasste Unabhängigkeitserklärung vom 4.7.1776¹⁸⁹, erinnert an Lockes Naturrechtsgedanke: „When in the course of human events it becomes necessary for one people to dissolve the political bands, which have connected them with another, and to assume among the powers of the earth the separate and equal station to which the laws of Nature and of nature’s God entitle them, a decent respect to the opinions of mankind requires that they should declare the causes which impel them to the separation. We hold these truths to be self-evident: that all men are created equal; that they are endowed by their creator with certain inalienable rights...“¹⁹⁰ Zu Beginn der Erklärung geht diese davon aus, „dass alle Menschen gleich geschaffen und mit gewissen unveräußerlichen Rechten ausgestattet sind. Hierzu gehören Leben, Freiheit und das Streben nach Glück.“¹⁹¹ Dieser, in den wenigen Worten der Unabhängigkeitserklärung eindeutig zum

¹⁸⁹ Mit der Unabhängigkeitserklärung erklärten sich die 13 vereinigten Kolonien von Amerika zu freien und unabhängigen Staaten und vollzogen damit die Trennung vom englischen Mutterland.

¹⁹⁰ Jacques Derrida, Unabhängigkeitserklärungen, S. 155, in: Christoph Menke/Francesca Raimondi (Hrsg.), Die Revolution der Menschenrechte, 2011

¹⁹¹ Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten von Amerika (1776), veröffentlicht im Anhang von: Peter Massing/Gotthard Breit (Hrsg.), Demokratietheorien, 2003 S. 309

Ausdruck kommender Demokratiegedanke gehört heute zum Allgemeingut einer jeden moderner demokratischer Verfassung.

Georg Jellinek¹⁹² sieht in der Unabhängigkeitserklärung von 1776 sowie in den verschiedenen „Bill of Rights“ der unabhängigen nordamerikanischen Staaten den Ursprung der Menschenrechte, die auch die französische „Déclaration“ beeinflussten.¹⁹³

Obwohl die Begriffe „Grundrechte“ und „Menschenrechte“ häufig als gleichbedeutend verstanden werden, bestehen nach dem Schwerpunkt sowohl ihrer Herkunft als auch des Sprachgebrauchs Unterschiede. In der juristischen Literatur werden Grundrechte häufig als „gerichtlich durchsetzbare subjektive Rechte, welche den Einzelnen berechtigen und den Staat verpflichten“¹⁹⁴ definiert. Grundrechte sind positives Recht und werden nur den jeweiligen Staatsangehörigen gewährleistet.¹⁹⁵ Demgegenüber stammen die Menschenrechte aus dem Naturrecht, „gelten zeitlich gesehen ewig, räumlich gesehen überall in der Welt und sind in der Natur oder in Gottes Schöpfung verwurzelt. Sie haben den Charakter der Heiligkeit und Unzerbrechlichkeit. Ohne sie sind Frieden und Gerechtigkeit in der Welt gefährdet“.¹⁹⁶ Darüber hinaus sind Menschenrechte „moralisch begründete Rechte, deren Anerkennung die Anerkennung eines moralisch begründeten Anspruchs ist, den Menschen als Menschen gegenüber anderen menschlichen Wesen und daher auch gegenüber staatlichen Institutionen haben“.¹⁹⁷ Allein aus ihrem Menschsein ergeben sich die grundlegenden Rechte, unabhängig von Land oder Kulturraum. In diesem Zusammenhang steht der Begriff der Menschenwürde, mit dem zum Ausdruck gebracht werden soll, dass allen Menschen ein Wert zukommt, der von allen beachtet werden muss.¹⁹⁸ Demnach sind in allen modernen Verfassungen der Satz

¹⁹² Georg Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. Ein Beitrag zur modernen Verfassungsgeschichte, München, Leipzig 1895, zitiert aus: Hans Joas, Die Sakralität der Person. Eine neue Genealogie der Menschenrechte, 2011, S. 40

¹⁹³ Georg Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. Ein Beitrag zur modernen Verfassungsgeschichte, München, Leipzig 1895, zitiert aus: Hans Joas, Die Sakralität der Person. Eine neue Genealogie der Menschenrechte, 2011, S. 45

¹⁹⁴ Sodann, Grundgesetz Kommentar, 2009, Vorb. Art. 1, Rdnr. 1

¹⁹⁵ Daher werden sie teilweise auch als Bürgerrechte bezeichnet.

¹⁹⁶ Jarass/Pieroth, Kommentar zum GG, 2009, Art. 1 Rdnr. 27.

¹⁹⁷ Albrecht Wellmer, Menschenrechte und Demokratie, S. 307, in: Christoph Menke/Francesca Raimondi (Hrsg.), Die Revolution der Menschenrechte, 2011

¹⁹⁸ Axel Herrmann, Menschenrechte und Weltprobleme im 21. Jahrhundert, Information zur politischen Bildung (Heft 297), veröffentlicht im Internet am 12.07.2011 unter: <http://www.bpb.de/publikationen/YGMXT1.html>

enthalten: „Die Würde des Menschen ist unantastbar“. Somit stellt die Menschenwürde „die begriffliche Fassung der moralischen Idee dar, die den Menschenrechten zugrunde liegt“.¹⁹⁹

Folglich haben die Grundrechte gegenüber den Menschenrechten keinen minderen Rang, sondern sie sind „die rechtlich-institutionell verbürgten Menschenrechte. Rechtlich gesehen handelt es sich um Grundrechte, philosophisch um Menschenrechte“.²⁰⁰

Einklagbare Grundrechte lassen sich jedoch nur dann realisieren, wenn die Staatsgewalt von vornherein auf einer Rechtsordnung beruht, die den Schutz dieser Rechte in sich einschließt. Ohne Gewaltenteilung im Sinne von Montesquieus²⁰¹, insbesondere ohne richterliche Unabhängigkeit, würden die staatlich garantierten Grundrechte ins Leere laufen. Daher ist es folgerichtig, dass die Grundrechtsdeklaration von Virginia die Festlegung von Gewaltenteilung und richterlicher Unabhängigkeit enthält²⁰²: „Die gesetzgebende und die ausführende Gewalt sollen von der richterlichen Gewalt getrennt und klar geschieden sein, und damit die Angehörigen der beiden ersteren dadurch vor Machthunger bewahrt werden, dass sie die Lasten der Bevölkerung ebenfalls zu fühlen bekommen und an ihnen mittragen, sollen sie in regelmäßigen Abständen ins Privatleben zurückkehren, und zwar in diejenige Gemeinschaft, aus der sie ursprünglich kamen“.²⁰³

In dieser Formulierung kommt nicht nur das Prinzip der Gewaltenteilung, sondern erstmals auch eine Amtszeitbegrenzung der politischen Akteure zum Ausdruck: In regelmäßigen Abständen sollen sich die Akteure der gesetzgebenden und ausführenden Gewalt in ihr Privatleben zurückziehen.

In der späteren Verfassung des Staates Massachusetts (1780) wurde das Prinzip der Gewaltenteilung wie folgt definiert: „In the government of this Commonwealth, the

¹⁹⁹ Christian Neuhäuser, Unternehmen als moralische Akteure, 2011, S. 190

²⁰⁰ Martin Kriele, 1990, S. 149

²⁰¹ Montesquieus Lehre der Gewaltenverteilung und –Balancierung zufolge sollen sich die unabhängigen Staatsgewalten gegenseitig kontrollieren und dadurch in Schach halten – „que le pouvoir arrête le pouvoir“. Nur dann sind die Machtadressaten von dem Missbrauch der Macht durch irgendeinen Machträger geschützt. Vgl. Manfred G. Schmidt, 2008, S. 72 ff.

²⁰² Martin Kriele, 1990, S. 158

²⁰³ Grundrechtsdeklaration Bill of Rights of Virginia, veröffentlicht im Anhang von: Peter Massing/Gotthard Breit (Hrsg.), Demokratietheorien, 2003 S. 307

legislative department shall never exercise the executive and judicial powers, or either of them: The executive shall never exercise the legislative and judicial powers, or either of them: the judicial shall never exercise the legislative and executive powers, or either of them: to the end it may be a government of laws and not of men“.²⁰⁴

Unter den angespannten Verhältnissen der Konföderation entstand eine neue Bundesverfassung, durch die die Einzelstaaten in einen Bundesstaat (Föderation), den Vereinigten Staaten von Amerika (United States of America), umgewandelt wurden.²⁰⁵

Der Verfassungsgebungsprozess begann im Februar 1787, als der Kontinentalkongress, die gesetzgebende Körperschaft der Republik, einen Aufruf an die Einzelstaaten richtete, Delegierte nach Philadelphia (Pennsylvania) zu entsenden, um die Artikel der Konföderation zu überarbeiten. Die Verfassungsgebende Versammlung (Constitutional Convention) wurde am 25. Mai 1787 mit der Autorisation einberufen, die Artikel zu ändern. In Wirklichkeit erarbeitete die Versammlung in knapp vier Monaten eine völlig neue Verfassung aus, die am 17. September 1787 fertig gestellt wurde.²⁰⁶

Die Gruppe der Verfassungsgeber setzte sich aus prominenten und professionellen Delegierten zusammen. Unter ihnen waren sieben Gouverneure, Gerichtspräsidenten und bekannte Politiker wie Washington, Franklin, Hamilton und Madison. Über 50 Prozent der 55 Delegierten waren Juristen, 39 von ihnen waren Abgeordnete des Kontinentalkongresses der Kolonien gewesen. Acht Delegierte verfügten bereits über Erfahrung als Verfassungsgeber, da sie an der Ausarbeitung einzelstaatlicher Verfassungen beteiligt gewesen waren.²⁰⁷

In einem weiteren Prozess erfolgte die Ratifizierung durch die Einzelstaaten, wobei für das Inkrafttreten der Verfassung neun Zustimmungen erforderlich waren. Doch

²⁰⁴ Ellen Bos, 2004, S. 86

²⁰⁵ Hartmut Maurer, 2007, § 2 Rdnr. 31

²⁰⁶ The Constitution: An Enduring Document“ aus der Broschüre „Outline of the U. S. Government“, herausgegeben vom Büro für internationale Informationsprogramme des US-Außenministerium 2005, veröffentlicht unter: <http://usa.usembassy.de/etexts/gov/adverfassung.html>

²⁰⁷ Ellen Bos, 2004, S. 85.

der neue Verfassungsentwurf war nicht unumstritten. Die Federalisten und die Anti-Federalisten, denen insbesondere die Rechte des Einzelnen und die Grenzen der Regierenden zu unpräzise und vage formuliert waren, spaltete die Nation in zwei Lager.²⁰⁸

Nach heftigen Meinungsverschiedenheiten hatten im Juni 1788 neun Staaten ihre Zustimmung zu dem Verfassungsentwurf erteilt. Lediglich die beiden Staaten New York und Virginia waren unentschlossen, was offensichtlich den Abschluss der neuen Verfassung gefährden könnte. Daher mussten sie von ihrem Inhalt überzeugt werden. Während sich der Einfluss von George Washington auf Virginia positiv auswirkte und der Staat Ende Juni 1788 dem Verfassungsentwurf zustimmte, richteten sich Alexander Hamilton (von 1789 bis 1797 US-Finanzminister), James Madison (von 1808 bis 1817 US-Präsident) und John Jay (von 1789 bis 1795 Oberster Richter der USA) mit einer von ihnen geschriebenen Zeitungsartikelserie, die sog. Federalist Papers, an die New Yorker Wähler und Deputierten des Ratifizierungskonventes, der im Juli 1788 mit knapper Mehrheit dem Entwurf der Bundesverfassung zustimmte.²⁰⁹

Inhaltlich verfolgte die amerikanische Verfassung der englischen Verfassungstradition, aber in vieler Hinsicht stellte sie dennoch eine Antithese zum britischen Konstitutionalismus dar. Sie beinhaltete eine repräsentativdemokratische, bundesstaatliche, republikanische und verfassungsstaatliche Ordnung.²¹⁰

Die Verfassung zielte auf eine Repräsentativdemokratie und sah „das Prinzip der doppelten Repräsentation“ vor: Die zweigeteilte Legislative²¹¹ (Zweikammersystem), eine Kammer zur Vertretung der Bürger (das Repräsentantenhaus, das auf 2 Jahre direkt vom Volk gewählt wird) und eine Kammer zur Vertretung der Gliedstaaten (der

²⁰⁸ The Constitution: An Enduring Document“ aus der Broschüre „Outline of the U. S. Government“, herausgegeben vom Büro für internationale Informationsprogramme des US-Außenministerium 2005, veröffentlicht unter: <http://usa.usembassy.de/etexts/gov/adverfassung.html>

²⁰⁹ Manfred G. Schmidt, 2008, S. 98, The Constitution: An Enduring Document“ aus der Broschüre „Outline of the U. S. Government“, herausgegeben vom Büro für internationale Informationsprogramme des US-Außenministerium 2005, veröffentlicht unter: <http://usa.usembassy.de/etexts/gov/adverfassung.html>

²¹⁰ Bernhard Frevel, 2009, S. 53

²¹¹ Auch die Einzelstaaten hatten fast durchgängig in ihren Verfassungen eine zweigeteilte Legislative vorgesehen. Vgl. Ellen Bos, 2004, S. 86

Senat, der auf 6 Jahre von den Parlamenten der Bundesstaaten indirekt gewählt wird). Die beiden Kammern sind im Wesentlichen gleichberechtigt.²¹²

Im Gegensatz zum englischen parlamentarischen System (vgl. ausführliche Gegenüberstellung in Kapitel 6.1) staltet das Präsidialsystem den Präsidenten als Exekutive aus, der zugleich Staatsoberhaupt, Regierungschef und Oberbefehlshaber der Streitkräfte ist. Er wird mit dem Vizepräsidenten durch Wahlmänner indirekt auf 4 Jahre gewählt, eine einmalige Wiederwahl ist zulässig.²¹³

In Anlehnung an die Gewaltenteilungslehren von Locke und Montesquieus setzt die Verfassung auf ein System der „checks and balances“. Jede der Staatsgewalten ist einerseits weitestgehend unabhängig von den anderen Gewalten. Andererseits besteht zwischen ihnen aber auch eine Kontrollabhängigkeit.²¹⁴ So hat der Präsident keine eigene Gesetzesinitiative, wenn ihm auch Gesetzesentwürfe vorgelegt werden und er diese mit Einwendungen versehen kann. Diese können wiederum nur durch Zweidrittelmehrheitsbeschluss des Hauses, aus dem der Entwurf hervorgegangen ist, beseitigt werden.²¹⁵

Im Hinblick auf die Stellung des Parlaments hebt sich die amerikanische Verfassung deutlich vom englischen Modell ab. Im Unterschied zum englischen Prinzip der Parlamentssouveränität gilt das Prinzip der Volkssouveränität. Anstatt britischer Zentralismus föderaler Bundesstaat, also Schaffung eines gemeinsamen Staates unter Fortbestand der bisherigen Einzelstaaten mit Verteilung der staatlichen Aufgaben auf den Gesamtstaat und die Einzelstaaten.²¹⁶

Die Verfassung enthielt in ihrer ursprünglichen Gestalt nur wenige Grund- und Freiheitsrechte. Durch die im Jahr 1789 eingefügten zehn Amendments (Verfassungszusätze) wurde die Verfassung um die Bill of Rights erweitert.²¹⁷

²¹² Manfred G. Schmidt, 2008, S. 100

²¹³ Bernhard Frevel, 2009, S. 54, Hartmut Maurer, 2007, § 2 Rdnr. 32

²¹⁴ Manfred G. Schmidt, 2008, S. 105

²¹⁵ Carl Schmitt, 2010, S. 185

²¹⁶ Hartmut Maurer, 2007, § 2 Rdnr. 32

²¹⁷ Martin Kriele, 1990, S. 158

Ein den Verfassungsprinzipien verpflichteter Oberster Gerichtshof (Supreme Court) soll als unabhängige Justiz Konflikte zwischen den exekutiven und legislativen Gewalten sowie zwischen Bund und Gliedstaaten (Organstreitigkeiten) schlichten und im Rahmen der Normenkontrolle die Gesetzgebung überwachen. Die Richter dieses „Verfassungsgerichtes“ wurden nicht vom Volk gewählt, was ihre Unabhängigkeit unterstreichen sollte.²¹⁸

Das Fundament des Prinzips vom Vorrang des Verfassungsrechts wurde durch die berühmte Entscheidung des Obersten Gerichtshofes der USA im Falle Marbury vs. Madison im Jahr 1803 gelegt. Das US-Supreme Court stellte erstmals klar, dass auch die gesetzgebende Gewalt rechtlich gebunden und der Verfassung unterworfen ist. Die Gerichte sind befugt, die Einhaltung dieser Vorgaben zu überprüfen und im Einzelfall auch ein Gesetz für verfassungswidrig zu erklären. Überdies betonte das Gericht die Rechtsbindung aller staatlichen Herrschaftsgewalt: „The government of the United States has been emphatically termed a government of laws and not of men. It will certainly cease to deserve this high appellation, if the laws furnish no remedy for the violation of a vested legal right.“²¹⁹ Neben der Rechtsbindung ist in Satz 2 auch der Grundsatz der Rechtsweggarantie angesprochen: Jeder, der in seinen Rechten verletzt wird, muss die Möglichkeit zur Anrufung eines unabhängigen Gerichts haben.²²⁰

Auch der im Jahr 1932 gewählte US-Präsident Franklin D. Roosevelt scheiterte an dem Versuch, die Macht des obersten Gerichtshofes zu untermauern. Grund hierfür waren Entscheidungen, die nicht in seinem Interesse standen. Das Gericht hatte Gesetze für unwirksam erklärt, welche sich zum Vorteil des Präsidenten auswirkten. Roosevelt versuchte den Senat davon zu überzeugen, dass er künftig seine Aufgabe wäre, die Richter zu ernennen. Er behauptete, der Gerichtshof habe in der letzten Zeit nicht als Justizorgan, sondern als politisches Gremium gehandelt. Er sei von den

²¹⁸ Bernhard Frevel, 2009, S. 54

²¹⁹ Burkhard Schöbener, 2009, § 5 Rdnr. 168

²²⁰ Der Supreme Court beschrieb in Marbury vs. Madison das Problem (und seine Lösung) folgendermaßen: „The constitution is either a superior paramount law, unchangeable by ordinary means, or it is on a level with ordinary legislative acts, and, like other acts, it is alterable when the legislature shall please to alter it. If the former part of the alternative be true, then a legislature act contrary to the constitution is not law; if the latter part be true, then written constitutions are absurd attempts, on the part of the people, to limit a power in its own nature illimitable. Certainly, all those who have framed written constitutions contemplate them as forming the fundamental and paramount law of the nation, and, consequently, the theory of every such government must be that an act of the legislature, repugnant to the constitution, is void.“ Vgl. Burkhard Schöbener, 2009, § 5 Rdnr. 170

Wählern beauftragt worden, diese Situation zu ändern und habe beschlossen, alle Gerichte „aufzufrischen“. Vor allem die Mitglieder des Supreme Court (die seine Gesetzgebung ablehnten) seien aus Altersgründen überlastet. Sein Vorschlag war es, „sämtliche Richter ab siebzig Jahren in den Zwangsruhestand zu versetzen, wonach er bevollmächtigt werden sollte, bis zu sechs neue Richter zu ernennen“.²²¹ Durch den personellen Einfluss auf die Verfassungsrichter hätte der Präsident die Möglichkeit gehabt, ihm widersetzende Richter jederzeit zu entlassen. Damit wäre die politische Institution Verfassungsgericht überflüssig geworden, dessen Aufgabe es ist, Minderheiten zu schützen, Machtmissbrauch zu verhindern und somit eine gewisse Kontrolle über den Präsidenten und der Regierung auszuüben.

Der Versuch Roosevelts scheiterte schließlich am Senat, der erkannte „dass eine Schwächung der Unabhängigkeit der Richter durch Roosevelt auch das Gleichgewicht der Kräfte verschieben würde, das sie vor dem Präsidenten schützt und das Fortbestehen der pluralistischen politischen Institutionen gewährleiste“.²²²

Anders als das deutsche Bundesverfassungsgericht, welches dem Status eines eigenständigen Verfassungsorgans zukommt²²³ und als „Spezialgericht“ außerhalb der ordentlichen Gerichtsbarkeit steht, fungiert der US-Supreme Court gleichzeitig als oberste Instanz für alle Rechtsbereiche.

Als Zwischenergebnis kann festgestellt werden, dass die Verfassungsprinzipien der amerikanischen Verfassung, vor allem das Prinzip der Gewaltenteilung in allen modernen demokratischen Verfassungen verankert wurden. Die Rights of Englishmen verwandelten sich bei gleichbleibendem Inhalt von Bürgerrechte/Grundrechte in Menschenrechte. Wenn man bedenkt, dass damals in den meisten Staaten noch die absolute Monarchie herrschte, so wird deutlich, dass es sich bei den Verfassungsentwicklungen in den USA um grundlegende Neuerungen handelte. Seit der Entscheidung Marbury v. Madison ist die verfassungsrechtliche Prüfung von Gesetzen durch die Gerichte zum Vorbild vieler Verfassungsgerichte geworden.

²²¹ Daron Acemoglu/James A. Robinson, 2012, S. 393

²²² Daron Acemoglu/James A. Robinson, 2012, S. 394

²²³ Hartmut Maurer, 2007, § 20 Rdnr.7

6.3 Die französischen Verfassungen

Das europäische Verfassungszeitalter begann mit der Französischen Revolution von 1789, mit der man in Frankreich einen demokratischen Verfassungsstaat konstituieren wollte. Grund hierfür waren die in den letzten drei Jahrhunderten existierende absolutistische Monarchie sowie die unterschiedliche und von vielen als ungerecht empfundene Verteilung der wirtschaftlichen und politischen Macht. Diese lag in den Händen des Adels (der Zweite Stand) und des Klerus (der Erste Stand), während das Bürgertum (der Dritte Stand) weitestgehend ausgeschlossen wurde. Die Geistlichkeit und der Adel genossen eine Reihe von Sonderrechten: Sie mussten keine Steuer bezahlen und erhielten umfangreichen Einfluss auf Wirtschaft und Politik. Folglich führten sie, im Vergleich zum Bürgertum, ein unbeschwerteres Leben.²²⁴

Abt Emanuel Joseph Sieyès (1748 – 1836) brachte die Situation in seiner 1789 erschienenen revolutionären Streitschrift „Que’est-ce le Tiers Etat?“ (Was ist der Dritte Stand) wie folgt zum Ausdruck:

1. „Was ist der Dritte Stand? Alles.
2. Was ist er bis jetzt in der politischen Ordnung gewesen? Nichts.
3. Was verlangt er? Etwas zu sein“.²²⁵

Am 6. Juli 1789 erklärten sich Vertreter des Bürgertums, ohne hierfür durch einen formalen Auftrag legitimiert gewesen zu sein, zu einer verfassungsgebenden Nationalversammlung („Assemblée Constituante“) und beschlossen in der Nacht zum 4. August 1789 den Feudalismus mit allen Vorrechten des Adels und des Klerus abzuschaffen.

Am 26. August 1789 verkündete sie die „Déclaration des droits de l’homme et du citoyen“ (Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte), die sich weitgehend an die amerikanischen Grundrechtserklärungen anschloss²²⁶ und verabschiedete am 3. September 1791 die (erste) französische Verfassung.²²⁷ In der Präambel der Menschenrechtserklärung von 1789 heißt es: „Die Rechte des Menschen sind

²²⁴ Daron Acemoglu / James A Robinson, 2012, S. 344

²²⁵ Zitiert aus: Bernhard Frevel, 2009, S. 58

²²⁶ Martin Kriele, 1990, S.263

²²⁷ Hartmut Maurer, 2007, § 2 Rdnr. 34

natürlich, unveräußerlich und heilig“.²²⁸ Weiter heißt es in Artikel 1: „Die Menschen werden frei und gleich an Rechten geboren und bleiben es“.²²⁹ Wichtigste Grundrechte waren Freiheit, Eigentum, Sicherheit und Widerstandsrecht.²³⁰ Wie in den amerikanischen Vorbildern wurden auch in Frankreich entsprechend dem Naturrecht allen Menschen die gleichen Rechte zuerkannt.²³¹

Neben den Menschenrechten wurde in der Verfassung von 1791 auch die von Charles de Montesquieu entwickelte Gewaltenteilungslehre geregelt. Die Souveränität wurde der Nation zugesprochen, das auf der Erbfolge beruhende Königtum jedoch nicht ganz abgeschafft. Man versuchte, das überkommene monarchische Prinzip und die neue demokratische Bewegung dadurch zu verbinden, dass man die Legislative der Volksvertretung (Nationalversammlung) und die Exekutive dem König zuwies. Der König rekrutierte seine Minister außerhalb der Nationalversammlung und diese waren nur ihm gegenüber verantwortlich. Er besaß weder ein Recht zur Gesetzesinitiative, noch konnte er die Nationalversammlung vertagen oder auflösen. Auf die Gesetzgebungsarbeit des Parlaments konnte er nur über sein suspensives Veto begrenzten Einfluss nehmen. Die Nationalversammlung hatte keine Möglichkeit, auf die Regierung einzuwirken. Die Abgeordneten konnten weder ein Ministeramt übernehmen, noch die Regierung stürzen.²³² Nach diesem Konzept wurden Legislative und Exekutive auf zwei eigenständige politische Machträger, nämlich der Volksvertretung und den Monarchen, verteilt. Somit war der König nicht mehr Inhaber der gesamten Staatsgewalt, aber dennoch ein eigenständiges Staatsorgan und Träger der Exekutiven. Als dritte Gewalt wurden im klassischen Sinne einer Dreiteilung die Richter erwähnt.²³³

Wie bereits erwähnt, stand zu Beginn der Französischen Revolution die revolutionäre Streitschrift von Emanuel Joseph Sieyès, der die Begriffe „pouvoir constituant“ (konstituierende Gewalt) und „pouvoir constitué“ (konstituierter Gewalt) formulierte und die für das Denken der Verfassungsgebung grundlegend waren.

²²⁸ Christoph Menke, Einleitung, S. 15 in: Christoph Menke/Francesca Raimondi, Die Revolution der Menschenrechte, 2011

²²⁹ Artikel 1 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, veröffentlicht im Anhang von: Peter Massing/Gotthard Breit (Hrsg.), Demokratietheorien, 2003 S. 311

²³⁰ Carl Schmitt, 2010, S. 159

²³¹ Jürgen Habermas, Naturrecht und Revolution, S. 113 in: Christoph Menke/Francesca Raimondi, Die Revolution der Menschenrechte, 2011

²³² Ellen Bos, 2004, S. 92

²³³ Martin Kriele, 1990, S.272

Die konstituierende Gewalt ist als originäre und vorverfassungsrechtliche Größe dazu berufen, durch den Erlass einer Verfassung die Grundlagen des Staates zu bestimmen und festzulegen. Nach Sieyés kommt als Subjekt der verfassungsgebenden Gewalt nicht – wie nach mittelalterlicher Auffassung – Gott, sondern nur das Volk²³⁴ bzw. die Nation in Betracht.²³⁵

Die Organe und Befugnisse, die durch die Verfassung begründet werden, sind die verfassungsändernden Gewalten (*pouvoir constitué*). Sie sind ein Erzeugnis der verfassungsgebenden Gewalt (daher auch abgeleitete Gewalt) und üben nach Maßgabe der Verfassung die Staatsgewalt aus.²³⁶ Demgegenüber ist eine grundlegende, dem Kerngehalt der Verfassung betreffende Umbildung oder Beseitigung der Verfassung nur dem Verfassungsgeber selbst vorbehalten. Wenn das Volk als verfassungsgebende Gewalt aus sich heraus die Kraft hat, die rechtliche Verfassung zu legitimieren, so hat sie ebenso die Kraft, diese Legitimation aufzuheben, sei es ganz und abrupt oder sei es stückweise und in einzelnen Schritten.²³⁷ Daher können bestimmte demokratische Prinzipien in einer Verfassung nur durch ein Referendum geändert oder aufgehoben werden.

Die Verfassung muss auf den Volkssouverän zurückgehen und durch ihn formal legitimiert sein, das bedeutet, dass die Verfassung in einem staatsrechtlich und demokratisch korrekten Verfahren ausgearbeitet und verabschiedet worden sein muss.²³⁸ Dies kann grundsätzlich auf zweierlei Weise erfolgen: Entweder wählt das

²³⁴ Für Sieyés war das „Volk“ nicht die Gesamtheit der Franzosen, sondern allein das Bürgertum (ergänzt noch um Handwerker und Bauern), der sog. Dritte Stand. Während der Dritte Stand über ca. 25 Millionen Angehörige zählte, verfügten die beiden ersten Stände (die Geistlichkeit und der Adel) über ca. 300.000 Angehörige. Der Dritte Stand war die Nation und der alleinige Inhaber der verfassungsgebenden Gewalt, allerdings mit der Besonderheit, dass diese Zuordnung sich nicht – wie bislang bei den Generalständen – nach der objektiven gesellschaftlichen Zugehörigkeit richtete, sondern zum Dritten Stand jede Person zählte, die ein Bekenntnis ihrer Zugehörigkeit zu diesem Stand ablegte. Vgl. Burkhard Schöbener, 2009, § 5 Rdnr.46

²³⁵ Merkel, Sandschneider, Segert, Die Institutionalisierung der Demokratie, 1996, S. 19. In: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, 1996

²³⁶ Merkel, Sandschneider, Segert, Die Institutionalisierung der Demokratie, 1996, S. 19. In: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, 1996

²³⁷ Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes – Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts, S. 105 in: Wissenschaft Politik Verfassungsgericht, 2011

²³⁸ Merkel, Sandschneider, Segert, Die Institutionalisierung der Demokratie, 1996, S. 19. In: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, 1996

Volk eine nicht nur verfassungsberatende, sondern verfassungsgebende Versammlung und ermächtigt diese, über die Verfassung zu beschließen.²³⁹ Die verfassungsgebende Versammlung ist demokratisch legitim zustande gekommen. (Legitimität von oben).²⁴⁰ Oder die Nationalversammlung, gleichgültig auf welche Weise sie zustande gekommen ist, begnügt sich damit, einen Verfassungsentwurf zu beraten und vom Volk in unmittelbarer Abstimmung in einem Referendum beschließen zu lassen (Legitimität von unten).²⁴¹ In beiden Fällen muss das Verfahren innerhalb der verfassungsgebenden Versammlung den demokratischen Prinzipien erfolgen (Interne Verfahrenslegitimität).²⁴²

Diese drei Prinzipien der verfassungsgebenden Verfahrenslegitimität (Legitimität von oben, Legitimität von unten und interne Verfahrenslegitimität) lassen sich über vier Verfahrenstypen systematisieren.²⁴³

1. Das Volk wählt eine vom amtierenden Parlament unabhängige verfassungsentwerfende Versammlung (Konvent), die einen Verfassungsentwurf ausarbeitet, ihn verabschiedet und ihn dem Volk in einem Referendum zur Abstimmung über die Annahme oder Ablehnung vorlegt. Dieser Verfahrenstyp gilt als „sehr demokratisch“ und vorbildlich.
2. Das Volk wählt eine verfassungsgebende Versammlung, die eine Verfassung ausarbeitet, beschließt und selbst verabschiedet. Dem Volk wird die Verfassung nicht mehr zur Abstimmung vorgelegt. Dieser Verfahrenstyp wird ebenfalls als demokratisch eingestuft.
3. Ein bestimmtes Staatsorgan (z. B. amtierendes Parlament oder Regierung) arbeitet einen Verfassungsentwurf aus, der vom Parlament (in der Regel, aber nicht immer) verabschiedet wird. Es wird hier keine vom amtierenden

²³⁹ Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes käme noch stärker zum Ausdruck, wenn das Volk eine verfassungsgebende Versammlung wählt, diese einen Verfassungsentwurf ausarbeitet, verabschiedet und dem Volk in einem Referendum zur Abstimmung vorlegt.

²⁴⁰ Merkel, Sandschneider, Segert, Die Institutionalisierung der Demokratie, 1996, S. 20. In: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, 1996

²⁴¹ Martin Kriele, 1990, S.261

²⁴² Merkel, Sandschneider, Segert, Die Institutionalisierung der Demokratie, 1996, S. 20 . In: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, 1996

²⁴³ Merkel, Sandschneider, Segert, Die Institutionalisierung der Demokratie, 1996, S. 20 . In: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, 1996

Parlament oder der Regierung unabhängige verfassungsentwerfende Versammlung gewählt. Ein Referendum über den Verfassungsentwurf findet jedoch statt.

4. Von einem bestimmten Staatsorgan wird eine Verfassung ausgearbeitet (bzw. die alte revidiert) und vom amtierenden Parlament verabschiedet. Ein Referendum über den Verfassungsentwurf findet nicht statt. Dieser Verfahrenstyp ist „demokratiethoretisch bedenklich“.

Bei der Verfassungsgebung der französischen Verfassung von 1791 erklärten sich die Vertreter des Bürgertums (Dritte Stand) selbst zur verfassungsgebenden Versammlung. Eine demokratische Wahl bzw. ein Referendum hat nicht stattgefunden. Stattdessen betrachtete sich die Versammlung als souveräner Repräsentant des Volkes. Die neue Verfassung wurde somit über den am wenigsten demokratischen „vierten Weg“ in Kraft gesetzt.

Ab 1792 entwickelte sich die Französische Revolution gegen einen Verfassungsstaat. Zunehmende Konflikte zwischen Nationalversammlung und König sorgten dafür, dass die Verfassung keinen längeren Bestand haben konnte. Der Zerfall des Verfassungsstaates begann dadurch, dass die Nationalversammlung das Recht beanspruchte, sich über die Verfassung hinwegzusetzen. An die Stelle der Verfassungsbindung trat das Prinzip der Souveränität der Nationalversammlung.²⁴⁴ Am 10. August 1792 kam es zu einer „Zweiten Revolution“ und mit dem Sturz des Königs war die Verfassung faktisch schon ein Jahr nach ihrer Verkündung gescheitert.²⁴⁵ Sie hatte zwar noch formelle Bestandskraft, blieb aber - soweit sie den politischen Absichten im Weg stand - in der Verfassungswirklichkeit von den politischen Akteuren faktisch unbeachtet. Die Verfassung wurde mit einfachem Mehrheitsbeschluss durch die Nationalversammlung geändert, ein neu gewählter Nationalkonvent beschloss am 21. September 1792 die Abschaffung des

²⁴⁴ So beschloss die Nationalversammlung die Geltung eines – in der Verfassung nicht vorgesehenen – Notstandsrecht mit der berühmten Formel: „Das Vaterland ist in Gefahr“. Damit wurde unter anderem unter Suspendierung verfassungsrechtlicher Verfahrensvorschriften die Todesstrafe gegen Hochverräter begründet. Darüber hinaus setzte die Nationalversammlung das Urgrundrecht, dem Schutz gegen willkürliche Verhaftung, außer Kraft. Am 11.8.1792 ermächtigte die Nationalversammlung die Gemeinderäte, von sich aus verdächtige Leute zu verhaften. An diesem Tag wurde in Frankreich die Menschenwürde abgeschafft. Die Nationalversammlung wählte Minister, obwohl dieses Recht nach der Verfassung allein dem König zustand. Vgl. Martin Kriele, 1990, S. 279-280

²⁴⁵ Ellen Bos, 2004, S. 92

Königtums²⁴⁶ und proklamierte zum ersten Mal in Frankreich die Republik. Somit war auch die Gewaltenteilung, die vor allem auf den Säulen Nationalversammlung, König und Richter ruhte, beseitigt. Ohne Verfassungsstaat keine Menschenrechte: die Französische Revolution entartete sich mit den September-Morden 1792 in Terror.²⁴⁷

Am 24. Juni 1793 wurde eine neue, demokratische und vom Volk bestätigte Verfassung verkündet. Auch sie sprach dem Volk die Souveränität zu und beinhaltete einen erweiterten Katalog von Menschenrechten.²⁴⁸ Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes formulierte Artikel 28: „Ein Volk hat immer das Recht, seine Verfassung zu revidieren, zu reformieren und zu ändern“.²⁴⁹

Im Gegensatz zur Verfassung von 1791 sah die republikanische Verfassung von 1793 nur eine vergleichsweise schwache Exekutive vor, die aus einem 24 Minister umfassenden Exekutivrat bestehen sollte. Der König als Träger der Exekutive wurde beseitigt. Das Machtzentrum lag bei der aus einer Kammer bestehenden Legislative.²⁵⁰ Die Legislative konnte Gesetzesentwürfe nur beraten; den Gesetzesbeschluss sollte das Volk in Urversammlungen selbst treffen.²⁵¹

Mit Verkündung der neuen Verfassung war gleichzeitig die alte Verfassung formell außer Kraft getreten. Doch auch über die neue Verfassung setzte sich die Nationalversammlung hinweg. Im Interesse des „salut public“ (d. h. für das „wahre“ oder „hypothetische“ Volksinteresse) wurde das Inkrafttreten der neuen Verfassung auf unbestimmte Zeit ausgesetzt. Der verfassungslose Zustand erlaubte es den bestehenden Organen, kraft eigener Machtvollkommenheit weiter zu regieren.²⁵²

Erst im September 1795, mit Inkrafttreten einer dritten, vom Volk anerkannten, Direktorialverfassung, wurde dieser Zustand beendet. Als ein Instrument der Reaktion sollte sie eine Wiederkehr des Terror-Regimes verhindern, die Bildung einer Militärdiktatur erschweren aber auch den demokratischen Bewegungsprozess aufhalten. Dementsprechend wurden die Menschenrechte nur als „ein schwacher

²⁴⁶ Martin Kriele, 1990, S. 280

²⁴⁷ Ellen Bos, 2004, S. 92

²⁴⁸ Hans Vorländer, Die Verfassung, 2009, S. 54

²⁴⁹ Carl Schmitt, 2010, S. 92

²⁵⁰ Ellen Bos, 2004, S. 93

²⁵¹ Martin Kriele, 1990, S. 285

²⁵² Martin Kriele, 1990, S. 285

Abglanz der Deklaration von 1789“ mit in die Verfassung aufgenommen und die Staatsorganisation wurde komplett neugestaltet.²⁵³

In den folgenden Jahren erlebte Frankreich einen „Verfassungsmarathon“. Die Verfassungen von 1799, 1802 und 1804 waren geprägt durch die Alleinherrschaft Napoleons. Sie sahen weder Menschenrechte noch „Volkssouveränität“ vor. Erst nach dessen Sturz im Jahr 1814 und der Wiedereinführung der Bourbonen-Monarchie kam es zu einer neuen Epoche der französischen Verfassungsgeschichte. Am 4. Juni 1814 verkündete der König eine neue Verfassung, die den Titel „Charte Constitutionelle“ trug. Sie wurde „vom Monarchen oktroyiert, also aus höherer Machtvollkommenheit verliehen“²⁵⁴ und beruhte somit nicht auf der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes. Der „pouvoir constituant“ lag beim König. Die Verfassung betonte auch das monarchische Prinzip, gewährleistete aber andererseits die Grundrechte und die Mitwirkung der Volksvertretung bei der Gesetzgebung.²⁵⁵ Es entwickelte sich in Frankreich ein parlamentarisches System nach britischem Muster. Doch wieder nur von kurzer Dauer. Nach der Juli-Revolution und Abdankung des Königs wurde am 14. August eine neue Verfassung beschlossen, durch die die Idee der Volkssouveränität wieder an Gewicht gewinnen sollte.²⁵⁶ Doch auch diese Verfassung sollte keinen dauerhaften Bestand haben. Infolge der Februarrevolution von 1848 wurde am 4. November 1848 die nächste Verfassung verabschiedet. Diese republikanische Präsidialverfassung brachte Louis Napoleon in plebiszitärer Wahl an die Spitze, der 1851 in einem Staatsstreich die Nationalversammlung für aufgelöst erklärte. Mit breiter Mehrheit billigte das Volk diesen Staatsstreich und stattete den Präsidenten mit allen gewünschten Vollmachten aus, wonach er auch eine neue Verfassung erlassen durfte. Der

²⁵³ Die Legislative bestand aus einem Parlament, das aus nahezu zwei gleichberechtigten Kammern (Zweikammerparlament) bestand. Die Exekutive bestand aus einem fünfköpfigen Direktorium, das im jährlichen Turnus für fünf Jahre vom Parlament gewählt wurde. Die Gesetzesinitiative stand allein dem Parlament zu, das Direktorium war dagegen vor allem für alle Regierungsangelegenheiten zuständig. Vgl. Ellen Bos, 2004, S. 93

²⁵⁴ Martin Kriele, 1990, S. 289

²⁵⁵ Hartmut Maurer, 2007, § 2 Rdnr. 38. In der Verfassung wurde dem König die alleinige Zuständigkeit für die Exekutive übertragen. Die Legislative wurde vom König gemeinsam mit zwei Kammern des Parlaments ausgeübt, der Pairkammer, die sich aus Mitgliedern der königlichen Familie und vom König berufenen Adeligen zusammensetzte, und der Deputierkammer, die nach Zensuswahlrecht gewählt wurde. Die Gesetzesinitiative lag zwar beim König, aber die Kammern konnten ihn darum Bitten, ein Gesetz vorzuschlagen. Ein Gesetz kam zustande, wenn die beiden Kammern ihm zustimmten. Obwohl der König die höchste Instanz des Staates war, unterstand er in der Ausübung seiner Exekutivgewalt dem Gesetz. Vgl. Ellen Bos, 2004, S. 94/95

²⁵⁶ Ellen Bos, 2004, S. 95

„pouvoir constituant“ lag wieder beim Präsidenten, aber aufgrund einer demokratischen Ermächtigung, so dass formal die These von der Volkssouveränität aufrechterhalten werden konnte.²⁵⁷ Die von ihm am 14. Januar 1852 oktroyierte Verfassung beinhaltete ein autoritäres Regime, in dem ein auf zehn Jahre gewählter Präsident das Machtzentrum darstellte.²⁵⁸ Im November 1852 ließ sich der Präsident vom Senat zum Kaiser ernennen und ließ durch eine Volksabstimmung auch das zweite Kaiserreich demokratisch legitimieren. Nach Napoleons Gefangennahme wurde Frankreich im September 1871 wieder zur Republik erklärt und mit einer provisorischen Regierung (ohne jeglicher Verfassungsgrundlage) ausgestattet. Erst im Jahr 1875 wurde dieser Schwebezustand durch den Erlass einer neuen Präsidialverfassung beendet, die mit einigen Reformen, vor allem einer gestärkten parlamentarischen Verantwortung der Regierungen, bis 1940 in Geltung blieb.²⁵⁹

Dafür, dass die Franzosen während der Zeit von 1789 bis 1870 zwölf Verfassungen verabschiedeten und keines der Regime mehr als 19 Jahre bestand, war die Verfassung von 1875 relativ langlebig. Bos²⁶⁰ führt dies nicht zuletzt darauf hin zurück, „dass sie einen Kompromiss zwischen der monarchischen und der republikanischen Tendenz darstellte“.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass sich seit der französischen Revolution der Begriff der „verfassungsgebenden Gewalt“ (pouvoir constituant) entwickelte, also der Frage nach dem Ursprung der Verfassung. Nach Sieyès kommt als Subjekt der verfassungsgebenden Gewalt nur das Volk bzw. die Nation in Betracht. Darüber hinaus hat Frankreich durch ihre „Déclaration des droits de l’homme et du citoyen“ sowie der politischen Emanzipation des Bürgertums die Volkssouveränität und somit die Demokratie unter Beweis gestellt. Gemeinsam hatten die ersten modernen englischen, amerikanischen und französischen Verfassungen das Ziel, die Macht der absolutistischen Herrscher zu begrenzen und zu kontrollieren.²⁶¹

Im Vergleich zu England und Amerika, wo der Weg zur modernen Verfassung ruhig und geradlinig verlief, konnte man in Frankreich politische Instabilität, häufiger

²⁵⁷ Martin Kriele, 1990, S. 290

²⁵⁸ Ellen Bos, 2004, S. 96

²⁵⁹ Martin Kriele, 1990, S. 291

²⁶⁰ Ellen Bos, 2004, S. 97

²⁶¹ Ellen Bos, 2004, S. 97

Regimewechsel und hochgradiger Zentralismus beobachten. Teils handelte es sich um Präsidentialdemokratien mit erheblichen Vollmachten für den Präsidenten, teils um Diktaturen, teils um Kaiserreiche. In den vielfältigen Verfassungen wurden einerseits ein gewisses Maß an Freiheit und politisch-parlamentarische Freiheitsrechte vorgesehen, andererseits war der Verfassungsentwicklungsprozess in Frankreich aber auch überschattet von Terror, Bürgerkriege und Putschgefahren. Den Verfassungen ist es nicht gelungen, die Herrschaftsmacht der politischen Akteure einzuschränken und eine fortwährende politische Stabilität in Frankreich zu gewährleisten. Das Verfassungsrecht wurde von den politischen Akteuren in der Verfassungswirklichkeit missachtet.

6.4 Die malawischen Verfassungen während der Kolonialzeit

Ins Blickfeld der europäischen (Verfassungs-)Geschichte gerät das heutige Malawi durch den schottischen Missionar David Livingstone, der im Jahr 1859 den von ihm so genannte Nyasasee (Malawisee) entdeckte. Durch seinen höchst modern anmutenden Bekanntheitsgrad in Großbritannien kam es zu sporadischen Ansiedlungen von britischen Missionaren und Händlern. Dadurch wurde der britische Einfluss in der Region ausgebaut.²⁶² Zum Schutz der britischen Siedler und zur Wahrnehmung der britischen Interessen wurde 1883 ein britischer Konsul mit dem Titel „Consul to the territories of the African kings and chiefs in the districts adjacent to the lake Nyasa“ ernannt.²⁶³ Am 14. Mai 1891 wurde Malawi unter dem Namen „British Central Africa“ vom Kolonialbüro in London zum britischen Protektorat erklärt.²⁶⁴ Während dieser Zeit stand das Land unter dem (allgemeinen) verfassungsrechtlichen Schutz der „Africa Order-in-Council of 1889“. Am 11. August 1902 bekam „British Central Africa“ eine eigene, neue Verfassung mit dem Titel „British Central Africa Order-in-Council of 1902“. Es war die erste geschriebene Verfassung für das Land. Inhaltlich verkörperte sie im Wesentlichen das Prinzip der Gewaltenteilung: Sie schuf eine „Administration“ unter der Leitung von Kommissionaren („Commissioner“) und einem „Court of Record“ bzw. High Court, welches für alle straf- und zivilrechtlichen Rechtsstreitigkeiten im Protektorat

²⁶² Kulturmagazin Areion Online Malawi, Internet, Areion Weltalmanach, 2009

²⁶³ Kulturmagazin Areion Online Malawi, Internet, Areion Weltalmanach, 2009

²⁶⁴ Mabvuto Herbert Hara, 2007, S. 5

zuständig war.²⁶⁵ Den Kommissionaren auf Distriktebene (District Commissioner) standen traditionelle Führer (Chiefs) zur Seite, die ihnen als Mittler gegenüber der einheimischen Bevölkerung dienten.²⁶⁶ Als „traditionell legitimierte“ Vertreter der malawischen Bevölkerung, als Ansprechpartner der Kolonialmacht und als Zwischenglieder der Machtausübung waren sie Glieder in der kolonialen Verwaltungskette und sollten die ihnen unterstellte Bevölkerung nach den Vorgaben der Kolonialmacht und nach Gewohnheitsrecht regieren.²⁶⁷ Sie hatten die Aufgabe der lokalen Gerichtsbarkeit und waren gegenüber den höheren Stellen der Kolonialverwaltung verpflichtet, die von ihnen eingetriebenen Steuern abzuführen und die Verwaltung in den Dörfern auszubauen. Aufgrund ihrer Stellung in der Dorfgemeinschaft wurden die Chiefs als „traditionelle Herrscher“ bezeichnet und in den Augen der ländlichen Bevölkerung waren sie es, die den kolonialen Staat in ihrem Alltag repräsentierten.²⁶⁸ Als Steuereintreiber, Staatsanwalt und Richter in Personalunion bot der Kolonialstaat mit dem Amt des Chiefs einigen wenigen Afrikanern Einfluss und Macht sowie einen gewissen materiellen Wohlstand.²⁶⁹

Das Recht, „Ordinances“ für das Protektorat zu verabschieden, lag bei den Kommissionaren, die hierbei die speziellen und allgemeinen Anweisungen des „Secretary of State for the Colonial“ in London zu beachten hatten. Somit stand die Gesetzgebung unter Hoheit der britischen Regierung. Menschenrechte waren in der Verfassung nicht vorgesehen.²⁷⁰

Es ergibt sich von selbst, dass die Verfassung nicht die Interessen der Bevölkerung des Landes widerspiegeln konnte. Sie war ohne Beteiligung des Volkes vom Kolonialregime entworfen und verabschiedet worden. Der pouvoir constituant lag nicht beim Volk, sondern beim Kolonialregime.

²⁶⁵ Mabvuto Herbert Hara, 2007, S. 5

²⁶⁶ Sarah Tietze, Die Implementierung der rechtsstaatlichen Ordnung in Malawi am Beispiel des Erbrechts, 2008, S. 73

²⁶⁷ Leonhard Harding, Tradition, traditionelle Institutionen und traditionelle Autoritäten in Afrika, *afrika spectrum* 33 (1998), S.6

²⁶⁸ Frank Schubert, Das Ende des Kolonialismus – oder: warum es in Afrika keine Nationen gibt, 2010, in: <http://www.zeitgeschichte-online.de/thema/das-erbe-des-kolonialismus-oder-warum-es-afrika-keine-nationen-gibt>, S. 6

²⁶⁹ Frank Schubert, 2010, S. 8

²⁷⁰ Mabvuto Herbert Hara, 2007, S. 6

Ein weiterer Fortschritt konnte die malawische Verfassungsgeschichte im Jahr 1907 verzeichnen, als die Verfassung "Nyasaland Order-in-Council" verabschiedet wurde. Das Protektorat „British Central Africa“ erhielt den Namen „Nyasaland“. Mit der Schaffung eines „Legislative Council“, bestehend aus einem Gouverneur und mindestens zwei weiteren Personen, wurde das Prinzip der Gewaltenteilung weiter ausgebaut. Dem „Legislative Council“ stand das (alleinige) Gesetzgebungsrecht im Protektorat zu, eingeschränkt durch ein umfassendes Vetorecht des Gouverneurs. Kadzamira²⁷¹ kommentierte die verfassungsmäßige Entwicklung wie folgt: „The introduction of a legislative council did not reduce the authority of the governor. In fact, the governor not only had the final word on all governmental matters but he also had complete control over the legislature since its members were practically hand-picked by him. Thus, the legislature was subordinate to the governor and enacted legislation only on instructions. In theory, the legislature had power to make ordinances for the peace, order and good government of all persons in the Protectorate. In practice, the main function of the legislative council was to consult European opinion especially from planters and traders. To get African opinion on various matters the governor relied officially on his administrative officers (district commissioners) and unofficially on the missionaries.“

Im Hinblick auf die Demokratisierung, insbesondere auf Machtbegrenzung, Partizipation der Bevölkerung sowie Gewährung von Menschenrechten brachte diese Verfassung ebenfalls keine Verbesserungen mit sich.

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts setzte in Nyasaland – wie auch in anderen Teilen Afrikas – der Kampf um die völkerrechtliche Unabhängigkeit ein. Die Unzufriedenheit mit der britischen Hoheit fand ihren Ausdruck in der Gründung von verschiedenen Interessenverbänden (sog. „Native Associations“) durch die afrikanische Elite,²⁷² durch deren Zusammenschluss im Jahre 1944 der Nyasaland African Congress (NAC) entstand. Dieser Verband war anfangs nicht antikolonial orientiert, sondern

²⁷¹ Z. D. Kasdzamira „Constitutional Changes in Malawi 1991 – 1965 a Brief Survey“ quoted by Musaiwale Chigawa, „Fundamental Values of the Constitution of Malawi.“ March 2006. Zitiert aus: Mabvuto Herbert Hara, 2007, S. 6

²⁷² Die Mitglieder dieser Verbände waren ausschließlich Afrikaner, die auf den Missionsschulen eine Ausbildung genossen hatten und somit zur Bildungselite Nyasalands zählten. Vorwiegend waren dies Lehrer, Verwaltungsbeamte oder Geschäftsleute.

wollte von der Kolonialregierung als Verhandlungspartner anerkannt werden, um seine Interessen durchsetzen zu können.²⁷³

Im Jahr 1953 kam es zu einer von London installierten Föderation von Rhodesien und Nyasaland. Mit dem Inkrafttreten der „Federation (Constitution) Order-in-Council“ am 1. August 1953 wurde hierfür die verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen. Die Federal-Verfassung sah eine Zentralisierung der Staatsgewalt vor, dessen Hauptsitz in Süd-Rhodesien sein sollte.²⁷⁴ Die Föderation stieß von Seiten der NAC auf erheblichen Widerstand. Man sah in dem Zusammenschluss die Gefahr einer enormen Stärkung der europäischen Herrschaft. Sie wollte die politische Vormachtstellung der kleinen, aber mächtigen Siedlergruppe in Nyasaland langfristig absichern.²⁷⁵

Die Auflösung der Föderation war neben dem Kampf um die Unabhängigkeit eines der wichtigsten Ziele des NAC.²⁷⁶ Diese Aufgabe wurde dem in den USA und Großbritannien ausgebildeten Arzt Dr. Hastings Kamuzu Banda²⁷⁷ übertragen. Er wurde von der gesamten Bevölkerung akzeptiert und baute den NAC zu einer Massenpartei aus. Infolge von gewaltsamen Aufständen gegen die Kolonialbehörden im März 1959 wurde der NAC verboten und Banda mit zahlreichen seiner Anhänger inhaftiert.²⁷⁸

Im August 1959 gründete der Jurist Orton Chirwa im Auftrag Bandas erneut den Congress unter dem Namen „Malawi Congress Party“ (MCP), wobei Banda kurz nach seiner Haftentlassung im September 1960 in der Partei die Präsidentschaft auf Lebenszeit übernahm.²⁷⁹ Ihm gelang es, dass im Jahre 1961 allgemeine Wahlen zum Legislative Council durchgeführt werden konnten, an der sich erstmals die Afrikaner

²⁷³ Heiko Meinhardt, 1997, S. 47

²⁷⁴ Mabvuto Herbert Hara, 2007, S. 7

²⁷⁵ Heiko Meinhardt, 1997, S. 47

²⁷⁶ Kulturmagazin Areion Online Malawi, Internet, Areion Weltalmanach, 2009

²⁷⁷ Banda wurde um die Jahrhundertwende (offiziell gab Banda sein Geburtsjahr mit 1906 an, es wird aber davon ausgegangen, dass es eher zwischen 1898 und 1902 liegen dürfte) in Kasungu geboren. Mit Hilfe der presbyterianischen Kirche, die ihn förderte und deren Mitglied er war, verschaffte er sich eine solide Schulausbildung. An der University of Chicago studierte er zunächst Politikwissenschaft und Geschichte und schloss daran ein Medizinstudium in Tennessee an. 1938 ging er nach Schottland, wo er als Arzt promovierte und praktizierte. Sieben Jahre später eröffnete er in der Nähe von London eine eigene Praxis. Am 6. Juli 1958 kehrte er nach Nyasaland zurück, um die Führung des NAC zu übernehmen, vgl. Heiko Meinhardt, 1997, S. 48

²⁷⁸ Heiko Meinhardt, 1993, S. 25

²⁷⁹ Heiko Meinhardt, 1997, S. 50

direkt beteiligten konnten. Formell konnten sich neben der MCP auch kleinere Oppositionsparteien zur Wahl stellen. In Wirklichkeit wurde jedoch gegen diese kleineren Parteien massiven Wahlterror betrieben, so dass als klarer Sieger der Wahlen die MCP hervorging.²⁸⁰ Mit der Gewährung der Selbstverwaltung wurde Banda Premierminister und die Föderation wurde zum Ende des Jahres 1963 aufgelöst.²⁸¹ Am 6. Juli 1964 erlangte Nyasaland unter dem Namen „Malawi“ seine völkerrechtliche Unabhängigkeit. Banda führte seine Regierung, die nur aus MCP-Mitgliedern gebildet worden war, als Premierminister.²⁸²

6.5 Die Verfassungen und die Verfassungswirklichkeit des unabhängigen Malawi von 1964 bis 1993

Kurz vor Erlangen der völkerrechtlichen Unabhängigkeit sollten in Malawi im Mai 1964 Parlamentswahlen durchgeführt werden. Obwohl die Wählerregistrierung sehr erfolgreich verlief, wurde der eigentliche Wahlgang obsolet. Der Grund hierfür lag darin, dass von den 53 Einzelpersonen-Wahlkreisen 50 Wahlkreise mit von Banda handverlesenen MCP-Kandidaten und lediglich drei Wahlkreise mit Kandidaten der „United Federal Party“ (die sich aus Vertretern der Europäer zusammensetzte)²⁸³ nominiert wurden. Alle 50 MCP-Abgeordneten wurden von Banda kurzer Hand als gewählt erklärt. Die „United Federal Party“ bildeten mit ihren 3 Abgeordneten nur formell eine parlamentarische Opposition.²⁸⁴ Ganz offensichtlich formte Banda das Land schon vor Erlangung seiner Selbständigkeit zu einem Einparteienstaat.

Mit der Unabhängigkeit Malawis am 6. Juli 1964 trat eine Verfassung in Kraft, die den neuen Staat auf eine konstitutionelle Grundlage stellte. Sie orientierte sich im Wesentlichen am britischen Westminster-System.²⁸⁵

²⁸⁰ Heiko Meinhardt, 1993, S. 27

²⁸¹ Informationsstelle südliches Afrika – Länderinfos Malawi, 2010, <http://www.issa-bonn.org/laender/mal.html>, Malawi's Bingu: Eliminating dissent Kamuzu style, Nyasa Times, 10.06.2008

²⁸² Heiko Meinhardt, 1993, S. 30

²⁸³ Die Europäer brachten für Banda einige wesentliche Vorteile: Sie stellten ihm beispielsweise Fachpersonal für Verwaltung und Sicherheitskräfte zur Verfügung und hatten großen wirtschaftlichen Einfluss in Großbritannien und anderen Teilen der westlichen Welt. Vgl. Heiko Meinhardt, 1993, S. 45

²⁸⁴ Heiko Meinhardt, 1993, S. 30

²⁸⁵ Heiko Meinhardt in: Baumann/Brehme/Ebert: Die Verfassungen der anglophonen Staaten des subsaharischen Afrikas, S. 287

Wie viele Übergangsverfassungen, dessen Aufgabe es ist, den Transitionsprozess von einem Kolonialsystem in die Unabhängigkeit auf rechtliche Grundlagen zu stellen, so war auch die Verfassung vom 6. Juli 1964 ein Resultat von Verhandlungen zwischen der scheidenden Kolonialverwaltung und der dominierenden Einheitspartei MCP.²⁸⁶ In Wirklichkeit hatten Banda und seine MCP-Politiker die Federführung während den Verfassungsverhandlungen. Der scheidenden Kolonialverwaltung ging es primär um die Gewährleistung von Sicherheit und Eigentum einer kleineren Anzahl zurückbleibender britischer Siedler, während die MCP die alleinige Kontrolle über das politische, wirtschaftliche und soziale Geschehen anstrebte.²⁸⁷ Das Volk wurde am Prozess der Verfassungsgebung nicht beteiligt. Der „pouvoir constituant“ lag bei den Briten, Banda und „seinen“ auserwählten MCP Politikern. Der Weg, auf dem die Verfassung zustande kam, konnte nicht als demokratisch eingestuft werden.

Inhaltlich legte die Verfassung die formellen Grundlagen für eine demokratische Ordnung: Neben einem Katalog von umfangreichen Menschen- und Freiheitsrechte (Bill of Rights) konstituierte die Verfassung das Prinzip der Gewaltenteilung. Das Regierungssystem orientierte sich am parlamentarischen System mit starker Stellung des Premierministers. Das Volk wählte nach demokratischen Grundsätzen das Parlament, das aus seiner Mitte den Premierminister wählte. Dieser bildete aus den Reihen der Abgeordneten das Kabinett, wobei bis zu drei Minister von außerhalb des Parlaments ernannt werden konnten. Die britische Krone fungierte als Staatsoberhaupt, wobei diese einen britischen Generalgouverneur mit der Wahrnehmung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben beauftragte. Dieser ernannte den Premierminister und auf dessen Vorschlag das Kabinett, die obersten Richter und Staatsbeamten.²⁸⁸

Allerdings entsprach die politische Praxis nicht den Vorgaben der Verfassung: Das in ihr verankerte neue demokratische System stand dem grenzenlosen Machtbestreben Bandas entgegen. Es liegt nahe zu behaupten, dass Banda die demokratische Verfassung lediglich mit dem Ziel einer vorteilhaften Außendarstellung und von

²⁸⁶ Mabvuto Herbert Hara, 2007, S. 8

²⁸⁷ Mabvuto Herbert Hara, 2007, S. 8

²⁸⁸ Heiko Meinhardt in: Baumann/Brehme/Ebert: Die Verfassungen der anglophonen Staaten des subsaharischen Afrikas, S. 287

vornherein ohne jegliche Bindungsabsicht verabschiedete. Somit handelte es sich bei der Verfassung vom 6. Juli 1964 um eine „Scheinverfassung“.²⁸⁹

Banda baute seine Machtposition kontinuierlich aus. Alle politischen und personellen Entscheidungen traf er im Alleingang. Seine Funktionäre, Minister und Gefolgsleute erhielten keine Entscheidungsbefugnisse. Ohne seine Zustimmung durfte keiner seiner Anhänger eine politische Erklärung abgeben.²⁹⁰

Seinem Ziel, die absolute, alleinige Kontrolle über den Staat zu erhalten, stand jetzt nur noch eines im Wege: Die demokratische Verfassung. Banda musste seine politische Machtposition konstitutionell absichern. Er brauchte eine auf ihn zugeschnittene Verfassung, die ihm alle Freiräume einräumt, so dass seine Politik als legitim angesehen werden konnte.

Im September 1964 kam es zu einer ersten Kabinettskrise und einem offenen Machtkampf zwischen Banda und seinen jungen Ministern, der durch den zunehmend autokratischen Führungsstil Bandas²⁹¹ hervorgerufen wurde und den Banda für sich entschied.²⁹² Kurz danach wurde im Oktober 1964 in die Verfassung ein Passus aufgenommen, der den Premierminister ermächtigte, im Interesse der öffentlichen Sicherheit jeden Malawier in Präventivhaft nehmen zu können.²⁹³ Somit besaß der Premierminister das souveräne Recht zu willkürlichen Verhaftungen ohne Anklageerhebung. Das Ur-Grundrecht „Schutz vor willkürlicher Verhaftung“ war nicht mehr gewährleistet. Banda konnte nun jeden missliebigen, kritischen Bürger – vor allem Journalisten, Universitätsprofessoren und Angestellte des öffentlichen Dienstes - unter Umgehung des Rechtsweges willkürlich in Gewahrsam nehmen.²⁹⁴ Auch die anderen Grundrechte wurden durch Sicherheitsgesetze weiter ausgehöhlt.²⁹⁵

²⁸⁹ Dieter Grimm, 1991, S. 20

²⁹⁰ Malawi's Bingu: Eliminating dissent Kamuzu style, Nyasa Times, Malawi, 10.06.2008

²⁹¹ Malawi's Bingu: Eliminating dissent Kamuzu style, Nyasa Times, 10.06.2008

²⁹² Mehr Informationen hierzu in: Heiko Meinhardt, 1993, S. 30 ff.

²⁹³ Heiko Meinhardt in: Baumann/Brehme/Ebert: Die Verfassungen der anglophonen Staaten des subsaharischen Afrikas, S. 287

²⁹⁴ Malawi's Bingu: Eliminating dissent Kamuzu style, Nyasa Times, 10.06.2008

²⁹⁵ Zum Beispiel: Preservation of Public Security (Amendment) Regulations, GN 156 of 1964; Preservation of Public Security (Amendment) (No. 3) Act, No. 61 of 1965; Forfeiture Act No. 1 of 1966. Vgl. Harri Englund, A Democracy of Chameleons. Politics and culture in the new malawi. 2002, S. 63

Im Juli 1965 kündigte Banda die Verabschiedung einer neuen republikanischen Verfassung an, für dessen Ausarbeitung er aus den Reihen der MCP-Eliten ein Verfassungskomitee ernannte. Sein Hauptziel war es, seine Machtstellung als Präsident gegenüber den anderen staatlichen Organen auszubauen.²⁹⁶

Das Verfassungskomitee erarbeitete seine Vorschläge auf der Grundlage von drei nennenswerten Erwägungen: Erstens sollte das traditionelle Herrschaftssystem in Afrika berücksichtigt werden. In den afrikanischen Ländern ist es Tradition, dass die Präsidenten die Rolle traditioneller Herrscher übernehmen und dementsprechend das politische System an ihrer Person ausrichten. Eine Kompetenzverteilung der Machtinhaber nach dem „Prinzip der doppelten Repräsentation“²⁹⁷ war in Afrika nicht üblich. Daher sollte auch in der neuen Verfassung das Amt des Staats- und Regierungschefs von einer Person ausgeübt werden. Der zweite Gedanke war, dass ein vom Volk gewählter Regierungspräsident den demokratischen und repräsentativen Charakter der malawischen Regierung stärken würde. Und Drittens wollte man einen starken Regierungspräsidenten, der mit Hilfe verfassungsrechtlicher Befugnisse eine Einheit gewährleistet. Hierzu schrieb das Komitee: „There is need in a country comparatively undeveloped and inexperienced in nationhood for a form of government which will afford the necessary of unity, resolution and stability to permit the maximum fulfilment of the country's human and physical resources in the shortest of time.“²⁹⁸

Auf Empfehlung des Ausschusses sollten in die Verfassung keine Menschenrechte aufgenommen werden. Die Begründung lag darin, dass es in denjenigen Ländern, die in ihren Verfassungen Menschenrechte und Grundfreiheiten vorgesehen haben, es tendenziell verstärkt zu Konflikten und Spannungen zwischen Regierung und Justiz gekommen sei.²⁹⁹ Dieses Argument ist nicht überzeugend. Derartige Konflikte können nur entstehen, wenn es eine Regierung unternimmt, die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Justiz anzutasten. Wenn die Richter in ihrer Rechtsfindung einer politischen Kontrolle ausgesetzt wären, würde die Regierung den Verfassungsstaat

²⁹⁶ Heiko Meinhardt in: Baumann/Brehme/Ebert: Die Verfassungen der anglophonen Staaten des subsaharischen Afrikas, S. 287

²⁹⁷ Manfred G. Schmidt, 2008, S. 100

²⁹⁸ Proposals for the Republican Constitution Malawi (white paper 002, 1966), Zomba, Government Press, 1966), P.3. Zitiert aus: Mabvuto Herbert Hara, 2007, S. 9

²⁹⁹ Mabvuto Herbert Hara, 2007, S. 10

untergraben, auf dessen Grundlage sie selbst die politische Macht ausübt und innehat. Es wird zu keinen Diskrepanzen kommen, wenn der Wille und die Bereitschaft der Regierung vorhanden sind, die vorgegebenen Spielregeln zu akzeptieren.

Nachdem der Entwurf im Oktober 1965 vom Parteikonvent der MCP gebilligt wurde, trat die republikanische Verfassung am 6. Juli 1966 in Kraft und Malawi wurde eine unabhängige Republik im Commonwealth.³⁰⁰ Wie bereits bei der Verfassung von 1964 wurde auch hier das Volk am Prozess der Verfassungsgebung nicht beteiligt. Der „pouvoir constituant“ lag bei Banda und „seinen“ MCP Eliten. Sachkundige, unparteiische Dritte waren am Verfassungsgebungsprozess nicht beteiligt.

In zeitlicher Hinsicht benötigte das Komitee gerade einmal zwei Monate, um die einzelnen Verfassungsnormen zu formulieren.³⁰¹ Den Komitee Mitgliedern fehlte die Zeit, sich ausführlich mit den neuen Inhalten der Verfassung auseinanderzusetzen, was vermutlich auch nicht im Interesse Bandas gewesen sein dürfte.

Inhaltlich wurde die Verfassung von 1966 – wie von Banda von vornherein beabsichtigt – auf ihn zugeschnitten und konstituierte somit den formalen Grundstein zu Bandas Autokratie. Er änderte die Spielregeln zu seinen Gunsten. Die autokratische Verfassung wies dem Präsidenten der Republik die vollständige und ungeteilte exekutive Gewalt in einem Einparteienstaat zu. Folglich wurde der Präsident mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet: Er war Staatsoberhaupt, Regierungschef und Oberbefehlshaber der Streitkräfte in einer Person.³⁰² Er besaß das alleinige Ernennungs- und Abberufungsrecht für alle Kabinettsmitglieder, leitenden Beamten sowie die Spitzen und höheren Ränge der Sicherheitsorgane (Polizei und Armee). Er hatte das Recht, die obersten Richter zu ernennen³⁰³ und durch eine Verfassungsänderung vom August 1966 wurde ihm auch das Ernennungsrecht für die Position des Parlamentspräsidenten (Speaker of Parliament)

³⁰⁰ Heiko Meinhardt in: Baumann/Brehme/Ebert: Die Verfassungen der anglophonen Staaten des subsaharischen Afrikas, S. 287

³⁰¹ Fidelis Edge Kanyongolo. OP Cit. P.359. Zitiert aus: Mabvuto Herbert Hara, Popular Involvement in Constitution-Making: The Experience of Malawi, 2007, S. 11

³⁰² Verfassung der Republik Malawi (1966), Section 8 (1)

³⁰³ Verfassung der Republik Malawi (1966), Section 47 – 50, 56 und 63. Die Richter konnten formell nur durch ein Parlamentsvotum entlassen werden, Section 64 (3) und (4).

eingerräumt.³⁰⁴ Der Präsident konnte jederzeit, ohne Angabe von Gründen, das Parlament auflösen und Neuwahlen anordnen.³⁰⁵ Das Parlament galt automatisch als aufgelöst, wenn es einem Misstrauensantrag gegen die Regierung zustimmte, wenn der Präsident von seinem Amt zurücktrat oder wenn er starb.³⁰⁶ Die Rolle der traditionellen Autoritäten (Chiefs) mit ihren gewachsenen Traditionen wurde in der Verfassung ausdrücklich festgeschrieben.³⁰⁷ Sie waren im Amt auf Lebenszeit und galten als verlängerter Arm des Regimes. Sie konnten von Banda bei Illoyalität jederzeit abgesetzt werden.³⁰⁸ Insofern standen sie unter dem Einfluss des Präsidenten. Dennoch war es Banda gelungen, durch die verfassungsrechtliche Berücksichtigung der traditionellen Autoritäten diese in die Staatsorganisation einzugliedern und damit auch ihre Rechtsstellung zu stärken.

Banda wurde auf fünf Jahre zum ersten Parlamentspräsidenten in der neu gegründeten Republik gewählt. Da das Parlament, dessen Legislaturperiode bis 1971 verlängert wurde, immer noch aus den von Banda ernannten Abgeordneten bestand, konnte man eher von einem „einstimmigen Votum als von einer Wahl sprechen“. ³⁰⁹ Danach sollte der Präsident direkt vom Volk gewählt werden. Durch eine Verfassungsänderung vom Juni 1971 wurde Banda Präsident auf Lebenszeit.³¹⁰ Sein offizieller Titel lautete: „His Excellency the Life President of the Republic of Malawi Ngwazi (das bedeutet der „Erlöser“) Dr. Hastings Kamuzu Banda“.³¹¹

Einen Stellvertreter, wie einen Vizepräsidenten, der die Geschäfte des Präsidenten in dessen Abwesenheit, Krankheitsfall oder Tod hätte führen können, war in der Verfassung nicht vorgesehen.³¹²

Kein formeller Stellvertreter, aber inoffiziell der zweite Mann hinter Banda war John Tembo. Er war der Onkel von Bandas Lebensgefährtin und First Lady, Cecilia

³⁰⁴ Heiko Meinhardt in: Baumann/Brehme/Ebert: Die Verfassungen der anglophonen Staaten des subsaharischen Afrikas, S. 288

³⁰⁵ Verfassung der Republik Malawi (1966), Section 45 (2)

³⁰⁶ Verfassung der Republik Malawi (1966), Section 45 (4) bzw. (3)

³⁰⁷ Verfassung der Republik Malawi (1966), Section 6

³⁰⁸ Heiko Meinhardt in: Baumann/Brehme/Ebert: Die Verfassungen der anglophonen Staaten des subsaharischen Afrikas, S. 289

³⁰⁹ Heiko Meinhardt, 1993, S. 35

³¹⁰ Heiko Meinhardt in: Baumann/Brehme/Ebert: Die Verfassungen der anglophonen Staaten des subsaharischen Afrikas, S. 288

³¹¹ Malawi's Bingu: Eliminating dissent Kamuzu style, Nyasa Times, 10.06.2008

³¹² Heiko Meinhardt, 1993, S. 39, Verfassung der Republik Malawi (1966), Section 15

Kadzamira. Im Januar 1991 wurde er zum Staatsminister im Präsidentialamt ernannt, was der Position eines Premierministers entsprach. In der Bevölkerung war Tembo äußerst unbeliebt und gefürchtet, da ihm die Repression und Diktatur zugerechnet wurde. Tembo genoss alle Privilegien und war in den letzten Amtsjahren Bandas der wahre Herrscher.³¹³

Die Verfassungs- und Gesetzgebungsfunktion lag beim Einkammerparlament, wobei die Kabinettsminister dem Präsidenten nur beratend zur Seite standen.³¹⁴ Sie spielten im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess keine bedeutsame Rolle.³¹⁵

Die Abgeordneten wurden in Einpersonenwahlkreisen mit relativer Mehrheit gewählt. Die Parlamentswahlen von 1971 und 1976 fanden nicht statt, da Banda in seiner Funktion als Parteichef der MCP pro Wahlkreis nur einen Kandidaten nominiert hatte, der dann automatisch als gewählt galt. Bis 1976 wurden die Abgeordneten faktisch von ihm ernannt.³¹⁶ Diese Praxis wurde bei den vier Wahlen in den Jahren 1978, 1983, 1987 und 1992 dahingehend abgeändert, dass alle Staatsbürger, die das 21. Lebensjahr vollendet haben, wählen durften. Die bis zu fünf verschiedenen Parlamentskandidaten, die alle der MCP angehörten, mussten zuvor von Banda bestätigt werden.³¹⁷ Zusätzlich hatte der Präsident das Recht, eine Anzahl von Abgeordneten zu ernennen (sog. „Nominated Members“). 1971 wurde das Nominierungsrecht verfassungsmäßig von 5 auf 15 Abgeordnete ausgedehnt, später wurde die Höchstgrenze aufgehoben.³¹⁸

Die Machtfülle des Präsidenten wurde durch dessen Stellung als Präsident der MCP noch weiter ausgebaut, denn auch hier hatte Banda das alleinige Ernennungs- und Abberufungsrecht für alle wichtigen Ämter. Er erklärte Malawi de jure zu einem Einparteienstaat.³¹⁹ Die MCP besetzte mittels Ämterpatronage systematisch alle Verwaltungsposten mit Gefolgsleuten. Innerhalb der Partei war die Binnenstruktur

³¹³ Heiko Meinhardt, 1997, S. 129

³¹⁴ Sensible Ressorts, wie die Ministerien für Äußeres, Justiz, Landwirtschaft und öffentliche Arbeiten, leitete er bis 1992 selbst. Vgl.: Heiko Meinhardt, 1993, S.36-37

³¹⁵ Heiko Meinhardt, 1997, S. 58

³¹⁶ Heiko Meinhardt in: Baumann/Brehme/Ebert: Die Verfassungen der anglophonen Staaten des subsaharischen Afrikas, S. 288

³¹⁷ Heiko Meinhardt, 1993, S. 75-84

³¹⁸ Verfassung der Republik Malawi (1966), Section 20

³¹⁹ Verfassung der Republik Malawi (1966), Section 4.

hierarchisch und undemokratisch. Eine innerparteiliche Opposition tolerierte Banda nicht.³²⁰

Die Justiz orientierte sich am Aufbau des britischen Rechtssystems. Es gab erstinstanzliche Gerichte (Magistrate Courts), einen Hohen Gerichtshof (High Court) und ein oberstes Berufungsgericht (Supreme Court of Appeal). In einer Verfassungsänderung im Jahre 1969 wurden die Traditionalgerichte („traditional courts“) eingeführt, die de facto das eigentliche Rechtssystem ausschalteten. Banda war der Meinung, dass das High Court System nicht dazu geeignet sei, dem „malawischen Gerechtigkeitssinn“ genüge zu tun.³²¹ Unter Missachtung des internationalen Mindeststandards richteten juristisch ungebildete Chiefs über Kapital- und sonstigen Verbrechen und konnten hierbei die Todesstrafe verhängen. Die Traditionalgerichte wurden nicht der Judikativen, sondern der Exekutiven (Ministry of Justice) und somit direkt dem Präsidenten zugeordnet, der die Chiefs auch ernannte.³²² Somit hatte Banda direkten Einfluss auf die Urteilsfindung. Von den Traditionalgerichten wurden nicht selten echte oder vermeintliche Regimegegner abgeurteilt. Die Bevölkerung unterlag somit einer rechtlichen Willkür des Präsidenten.³²³

Menschen- und Freiheitsrechte wurden in der Verfassung von 1966 nicht vorgesehen. Lediglich ein kleiner Hinweis auf die persönlichen Freiheitsrechte der Menschenrechtsdeklaration der UNO wurde aufgenommen.³²⁴

Die auf Banda zugeschnittenen Spielregeln von 1966 entsprachen der Verfassungswirklichkeit: Banda stütze seine politische Macht auf Zwang und Sanktionen, gegebenenfalls auch auf dessen gewaltsame Durchsetzung. Malawi entwickelte sich zu einer Diktatur.

³²⁰ Siegmund Schmidt, Parteien und demokratische Konsolidierung in Afrika unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung Kenias, in: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider (Hrsg.): Systemwechsel 3. Parteien in Transformationsprozessen, Opladen, 1997

³²¹ Sarah Tietze, 2008, S. 81

³²² Sarah Tietze, 2008, S. 81

³²³ Heiko Meinhardt, 1997, S. 60

³²⁴ Heiko Meinhardt in: Baumann/Brehme/Ebert: Die Verfassungen der anglophonen Staaten des subsaharischen Afrikas, S. 289

Autoritäre Systeme sind notorisch verletzlich und funktionieren häufig nur über Angst.³²⁵ Ein freier Informationsfluss wird von den Herrschenden nicht nur aus Beschränktheit als bedrohlich empfunden, sondern er ist für sie objektiv bedrohlich, sobald er dazu führen kann, dass ihr Recht zu herrschen, also ihre Autorität, in Frage gestellt wird.³²⁶

Daher duldete auch Banda keine Kritik: Ein Geheimdienst lieferte ihm wichtige Informationen über jegliche Kritiker und politische Konkurrenten, die ihm oder seinem Regime persönlich zu Nahe kamen. Eine freie Meinungsäußerung war faktisch nicht mehr möglich. Zu mächtig gewordene Politiker wurden entlassen, verhaftet oder exekutiert.³²⁷ Banda drohte seinen Kritikern: „I will keep them (in prison) and they will rot them. And I am going to make sure that in addition to the regular prison officers, we have additional warders (Youth Leaguers) who will know what to do with these fools they will knock some sense into their heads“.³²⁸

Auch die Medien standen unter der strengen Kontrolle des Regimes. Den Journalisten der beiden Zeitungen Daily Times (Tageszeitung) und Malawi News (Wochenzeitung), die beide im Privateigentum Bandas standen, wurden ebenso wenig Freiräume eingeräumt, wie dem einzigen Rundfunksender „Malawi Broadcasting Corporation“ (MBC), dem Medium mit der größten Reichweite.³²⁹

Nach heutigem Verständnis wird bei einer Diktatur die staatliche Herrschaftsgewalt durch hochrangige Angehörige des Militärs übernommen.³³⁰ Als Oberbefehlshaber der ca. 7.000 (freiwilligen) Streitkräfte (im Jahr 1990) hatte Banda diese nicht für Aufgaben der inneren Sicherheit herangezogen,³³¹ sondern schuf sich mit der paramilitärischen Organisation „Malawi Young Pioneers“ (MYP) ein allgegenwärtiges Gewaltinstrument. Die MYP waren Banda direkt unterstellt, wurden mit modernsten Waffen ausgerüstet und nahmen innere Sicherheits- und Repressionsaufgaben wahr.³³²

³²⁵ Volker Seitz, 2009, S. 125

³²⁶ Martin Kriele, 1990, S. 25

³²⁷ Heiko Meinhardt, 1997, S. 68 ff.

³²⁸ Heiko Meinhardt, 1997, S. 68

³²⁹ Heiko Meinhardt, 1997, S. 155, 156, 165, 166

³³⁰ Daher auch der Begriff „Militärdiktatur“. Vgl. Burkhard Schöbener, 2009, § 5 Rdnr. 21

³³¹ Heiko Meinhardt, 1997, S. 147

³³² Heiko Meinhardt, 1997, S. 65

Exil-Flüchtlinge wurden weltweit verfolgt und getötet.³³³ An der von Banda gegründeten Kamuzu Akademie in Kasungu durften keine „Nitu Bi“ unterrichten, womit der Präsident „Schwarze“ meinte. Die Zeugen Jehovas wurden aus Malawi verbannt und enteignet.³³⁴ Die Menschenrechtssituation unter dem Banda-Regime konnte als „katastrophal“ bezeichnet werden.³³⁵

Trotzdem herrscht in Malawi ein Personenkult, der jenem um den Volkshelden Banda gleicht. Banda, der in der Öffentlichkeit stets mit seinem Häuptlingswedel als traditionelles Machtsymbol, Gehrock und Zylinder auftrat, wird von einer höfischen Aura umwölbt, die beklemmend und komisch, teilweise aber auch lächerlich wirkte.³³⁶ Zutreffend regierte Banda nach Seitz³³⁷ „das Land wie ein Operettenkönig, die Zeremonien, die Amtstracht, das Verbot von Miniröcken und Frauenhosen, die verordnete Prüderie versetzte das Land zurück in die viktorianische Epoche“.

In Wirklichkeit verfolgte Banda durch seine pompösen Auftritte das Ziel, durch die Anknüpfung an alte Traditionen ein neues Nationalbewusstsein in der Bevölkerung herzustellen. In diesem Zusammenhang macht der Häuptlingswedel als traditionelles Machtsymbol, Gehrock und Zylinder durchaus Sinn: sie sollen eine Kontinuität zwischen dem Chief als traditioneller Herrscher, wie es in der afrikanischen Gesellschaft üblich war, und dem politischen Amt der heutigen Zeit andeuten und herstellen.³³⁸ Hiermit kann sich die Bevölkerung identifizieren. Ihr Häuptling im Dorf ist auf einer anderen Ebene der Häuptling des Landes.

Bei einem derartigen Verhalten besteht jedoch nach Harding³³⁹ die Gefahr, „die Form der Machtausübung aus der Tradition abzuleiten, die eine zu große und auf die Einzelperson konzentrierte Machtfülle vorsehen, und sich damit in Gegensatz zum Grundprinzip einer demokratischen Gesellschaft zu stellen, die Macht nur auf Zeit und nur kontrollierten Grenzen überträgt“. Die politische Elite legitimiert ihre Macht nicht aus dem demokratischen Mandat, sondern aus der Tradition.

³³³ Malawi's Bingu: Eliminating dissent Kamuzu style, Nyasa Times, 10.06.2008

³³⁴ Malawi's Bingu: Eliminating dissent Kamuzu style, Nyasa Times, 10.06.2008

³³⁵ Heiko Meinhardt, 1997, S. 68 ff

³³⁶ Volker Seitz, 2009, S. 186

³³⁷ Volker Seitz, 2009, S. 186

³³⁸ Leonhard Harding, Tradition, traditionelle Institutionen und traditionelle Autoritäten in Afrika, afrika spectrum 33 (1998), S.10

³³⁹ Leonhard Harding, Tradition, traditionelle Institutionen und traditionelle Autoritäten in Afrika, afrika spectrum 33 (1998), S.10

Zweifelsfrei wollte Banda an die alten Traditionen anknüpfen, wie die weiteren Ausführungen zeigen: Banda machte in der Öffentlichkeit kein Geheimnis daraus, dass er von einer „Westminster-Demokratie“ nichts halte und ein derartiges System auch für das Land nicht passen würde. Seine eigene funktionale Rechtfertigungsformel war „die Bewahrung und Festigung der nationalen Einheit“.³⁴⁰ Ganz im Sinne von Abraham Lincoln regierte Banda zum Wohle seines Volkes, also für sein Volk. Er fand mit seinen politischen Einstellungen – zumindest größtenteils – bei der Bevölkerung Zuspruch. Das Volk akzeptierte ihn als Führer und als „Vater der Nation“.³⁴¹ Traditionell haben afrikanische Bevölkerungen Aversionen gegen parteipolitische Oppositionen, welche keine Existenzberechtigung besitzen und als westlicher Import gelten, der unvereinbar mit afrikanischen Werten, Kulturen und Traditionen sei. Darüber hinaus identifizieren sich Afrikaner generell leichter mit Persönlichkeiten als mit abstrakten Zielen und Vorstellungen von Parteien.³⁴²

Als Residenz und Machtzentrum baute sich Banda einen 300 Zimmer-Palast für USD 100 Mio., reiste mit gehobenen Mercedes Benz Limousinen im Land umher und besaß neben einem beträchtlichen Privatvermögen 11 Residenzen, die größtenteils aus Steuergeldern,³⁴³ Entwicklungshilfeszahlungen und Korruptionsgeldern finanziert wurden.

Zusammenfassend lässt sich die Verfassungsentwicklung und Verfassungswirklichkeit von der Kolonialzeit bis zur Verfassung von 1966 wie folgt beschreiben: Die ersten Verfassungen Malawis orientierten sich stark am Vorbild der jeweiligen englischen Kolonialmacht und an den zentralen Prinzipien der Westminster-Demokratie. Die Verfassung von 1964 konstituierte die Prinzipien der Volkssouveränität und der Gewaltenteilung sowie ein Katalog von Menschenrechten. Der Grundstein für eine Demokratie war somit gelegt.

Doch das in der Verfassung verankerte demokratische System geriet zunehmend unter Druck. Die Verfassungswirklichkeit entfernte sich immer weiter von ihm. Die mit

³⁴⁰ Rainer Tetzlaff/Cord Jakobeit, 2005, S. 133

³⁴¹ Heiko Meinhardt, 1993, S. 40

³⁴² Siegmund Schmidt, Demokratisierung in Afrika: Fragestellung, Ansätze und Analysen, S. 237-238. In: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, 2. Auflage, Opladen, 1996

³⁴³ Heiko Meinhardt, 1997, S. 70

den ehemaligen Kolonialmächten ausgehandelte Gründungsverfassung wurde kurz nach der Unabhängigkeit von Präsident Banda ohne Beteiligung des Volkes geändert. Banda wollte das traditionelle Herrschaftssystem mit Hilfe der Verfassung ausbauen. Er schuf sich eine auf seine Person zugeschnittene konstitutionelle Grundlage, in der sämtliche Prinzipien einer Demokratie ausgeschlossen wurden. Die Verfassung diente nicht mehr dazu, die staatliche Machtausübung zu begrenzen, sondern war ein Mittel zur Herrschaftsausübung Bandas geworden. In dem durch die Verfassung konstituierten Regierungssystem war keine von der Einheitspartei MCP unabhängige Institution vorgesehen, welche die Einhaltung der Verfassungsregeln kontrollieren konnte. Selbst die Judikative wurde von Banda unterminiert, indem er die traditionellen Gerichte der Exekutiven zuordnete und somit direkten Einfluss auf diese ausüben konnte.

Auch das Verhältnis zwischen Staat und den traditionellen Autoritäten wurden in Bandas Verfassung geregelt. Sie waren für Banda eine wichtige Stütze. Wie die Kolonialmächte brauchte er sie als verlängerter Arm seiner Politik. Sie waren Glieder in Bandas Verwaltungskette und sollten die ihnen unterstellte Bevölkerung nach seinen Vorgaben regieren. Durch die verfassungsrechtliche Anerkennung war es Banda gelungen, ihre Position nicht nur in ihren Dörfern, sondern auch im System des Gesamtstaates zu stärken. Ihre Machtstellung und die damit verbundene Würde und Privilegien waren gesichert.

Kritiker und politische Konkurrenten wurden von Banda nicht als oppositionelle Gegenspieler, sondern als Feinde angesehen. Kritik wurde von Banda als Illoyalität missverstanden.

In der Öffentlichkeit inszenierte Banda bei seinen Auftritten eine perfekte Show: Tanzende Frauen umzingelten den in auffälliger Kleidung und mit Statussymbolen ausgestatteten Präsidenten. Im Mittelpunkt stand der Big Men, der – wie er sich selbst bezeichnete – Erlöser und Retter der Nation. Das Volk feierte ihn als Nationalhelden.

Seine auf ihn maßgeschneiderte Verfassung war das geeignete Instrument, um seine Ziele und sein Machtstreben auszubauen. Das politische System funktionierte als

präsidentielles Einparteiensystem. Das von Banda entwickelte Verfassungsrecht entsprach der Verfassungswirklichkeit.

6.6 Das Referendum vom 14. Juni 1993 und die demokratische Verfassung der Republik Malawi von 1995

Trotz seiner diktatorischen Verhaltensweisen war Präsident Banda pro-westlich und antikommunistisch eingestellt. Die westlichen Geber finanzierten das Land mit Entwicklungshilfeszahlungen und lobten Präsident Banda für seine politischen Erfolge.³⁴⁴ Banda hatte erkannt, dass er den Demokratisierungsprozess in Malawi nur aufhalten konnte, wenn er mit den westlichen Geberstaaten – auf die er ja finanziell angewiesen war – gut zusammenarbeiten würde. Er bevorzugte einen Schmeichelkurs anstatt Konfrontation.

Zu einer entscheidenden Wende kam es am Ende des Ost-West-Konfliktes, als die bilateralen und multilateralen Geber damit begannen, ihre Afrikapolitik zu verändern. Wie bereits im Kapitel 3 erwähnt, knüpften sie ihre Entwicklungshilfevergaben an Bedingungen, wie „good governance“ oder die Einleitung von Demokratisierungsprozessen. Die Gründe für diese Anforderungen lagen in der zunehmend ökonomischen und strategischen Marginalisierung Afrikas, die die Möglichkeit des Westens erhöhte, Druck auf die autoritären Systeme auszuüben.³⁴⁵

Auch Malawi blieb von dieser Dritten Welt-Politik der westlichen Staaten nicht verschont. Auf einer Konferenz der Konsultativgruppe unter dem Vorsitz der Weltbank in Paris haben die Geber im Mai 1992 beschlossen, weitere Entwicklungshilfegelder in Höhe von USD 74 Mio. bis auf weiteres einzustellen. Grund hierfür war die schlechte Menschenrechtssituation in Malawi sowie fehlende demokratische Fortschritte. Eine Fortzahlung der Gelder wurde von der Erfüllung demokratischer Reformen abhängig gemacht.³⁴⁶

³⁴⁴ Mabvuto Herbert Hara, 2007, S. 12

³⁴⁵ Siegmund Schmidt, Demokratisierung in Afrika: Fragestellung, Ansätze und Analysen, S. 242. In: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, 2. Auflage, Opladen, 1996

³⁴⁶ Heiko Meinhardt, 1997, S. 85

Da Präsident Banda von der ausländischen Gebergemeinschaft im extrem hohen Maße abhängig war³⁴⁷ und darüber hinaus die Einstellung von Entwicklungshilfe auch zu finanziellen Einbußen im Staatshaushalt geführt hätte, wäre das Land vom wirtschaftlichen Ruin bedroht gewesen.³⁴⁸ Aus eigenen Mitteln konnte Banda den Staatshaushalt bei einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum in den Jahren 1980 bis 1992 von 2,9 % p. a. nicht finanzieren.³⁴⁹ Um eine Staatspleite abzuwenden und seine Präsidentschaft zu sichern, musste Banda Reformen einleiten. Der Druck von den Gebern brachte in Malawi die ersten Schritte in eine andere politische Richtung.

Der politische Druck auf Banda wurde stärker, als die katholischen Bischöfe am 8. März 1992 in einem Hirtenbrief, der in allen katholischen Kirchen des Landes verlesen wurde, die Wahrung der Menschenrechte und demokratische Reformen einforderten. Möglicherweise war dies die entscheidende Weichenstellung zum Systemwechsel, da der Präsident sowohl „von oben“ als auch „von unten“ unter Druck gesetzt wurde.

Darüber hinaus kritisierten die Bischöfe die sozioökonomische Lage, die ungleiche Einkommensverteilung, das mangelhafte Bildungssystem und das unzulängliche Gesundheitswesen im Land. Außerdem haben sie deutliche Kritik an der Person Banda geübt:³⁵⁰ „Freedom does not exist when it comes to translating faith into daily life. Academic freedom is seriously restricted; exposing injustices can be considered a betrayal; revealing some evils of our society is slandering the country; monopoly of mass media and censorship the expression of dissenting views; some people have paid dearly for their political opinions; access to public places like markets, hospitals, bus depots etc. is frequently denied to those who cannot produce a party card; forced donations have become a way of life“.³⁵¹

³⁴⁷ Der Anteil der Entwicklungshilfe im Jahr 1991 betrug 22,6 % des BSP. Die gesamten öffentlichen Entwicklungshilfeeinnahmen 1991 betragen 544,4 Mio. USD, dazu steuerten die Weltbank 18,2 %, Großbritannien 10,3 %, Europäische Gemeinschaft 8,1 %, USA 9,9 %, Deutschland 8,2 % und Japan 3,6 %. Vgl. Heiko Meinhardt, 1997, S. 84

³⁴⁸ Heiko Meinhardt, 1997, S. 84 ff.

³⁴⁹ Heiko Meinhardt, 1997, S. 83

³⁵⁰ Heiko Meinhardt, 1993, S. 50

³⁵¹ Auszug aus dem Hirtenbrief, zitiert aus: Heiko Meinhardt, 1997, S. 105

Obwohl die katholische Kirche bis Anfang 1992 als streng konservativ und durchaus regimeunterstützend bezeichnet werden konnte,³⁵² übten sie erstmals öffentliche Kritik am Banda-Regime. Wie bereits in anderen afrikanischen Staaten wollten die Bischöfe mit ihrem Hirtenbrief in Malawi den demokratischen Reformprozess auslösen.³⁵³

Die von der Zensur befreite Meinungsäußerung der Bischöfe in Form des Hirtenbriefes führte zu einem Schneeball- bzw. Diffusionseffekt.³⁵⁴ Die Kirchenbesucher waren von dem Hirtenbrief begeistert und sein Inhalt verbreitete sich in der Bevölkerung explosionsartig. Die Meinung der Bischöfe, die in einem Land aufgrund ihrer Amtsstellung schlechthin zu den angesehensten und einflussreichsten Persönlichkeiten nicht nur in geistlichen, sondern auch in weltlichen Angelegenheiten zählen, dürfte in der Bevölkerung besonders glaubwürdig gewesen sein.

Jedenfalls kann als Zwischenergebnis festgestellt werden, dass die Bischöfe gemeinsam mit der Gebergemeinschaft ihr Ziel, den demokratischen Reformprozess in Malawi zu öffnen, erreicht haben. Hierbei haben sie gegen Bandas Spielregeln verstoßen. Folglich mussten sie mit einer Sanktionierung rechnen. Auch die katholischen Bischöfe sollten nach dem National Exekutive Committee der MCP ermordet werden, was aufgrund von diplomatischen Beziehungen sowie einer schnellen Reaktion verschiedener Sympathieträger, wie westliche Regierungen, Menschenrechtsorganisationen oder internationale kirchliche Organisationen, verhindert werden konnte. Sie trugen wesentlich dazu bei, dass das Leben und die Freiheit der Bischöfe – außer einem kurzen Hausarrest und längeren polizeilichen Vernehmungen – nicht mehr beeinträchtigt wurde.³⁵⁵

Der Transformationsprozess in Malawi war nun nicht mehr aufzuhalten: Weitere gesellschaftliche und kirchliche Akteure des Landes traten den katholischen Bischöfen bei. Obwohl unter Banda grundsätzlich ein umfassendes Streik- und Demonstrationsverbot bestand, kam es im März 1992 in Zomba zu einer ersten,

³⁵² Banda gehörte nicht der katholischen Kirche, sondern der Church of Central Africa Presbyterian an. Das Verhältnis zwischen der katholischen Kirche und dem Präsidenten war jedoch – trotz finanzieller Abhängigkeiten - außerordentlich gut, vgl. Heiko Meinhardt, 1997, S. 105

³⁵³ Heiko Meinhardt, 1993, S. 50

³⁵⁴ Samuel P. Huntington, 1991, S. 100

³⁵⁵ Heiko Meinhardt, 1997, S. 91 ff.

friedlichen Studentendemonstration, in der sie ihre Sympathie für die katholischen Bischöfe in der Öffentlichkeit zum Ausdruck brachten. Das Regime reagierte mit einer vorübergehenden Schließung der Universität.³⁵⁶ Es folgten weitere, kleinere Proteste von Arbeitern, Jugendlichen oder Anhänger politischer Eliten, die teilweise auch gewaltsam durch die Polizei beendet wurden.³⁵⁷ Massenproteste oder Massendemonstrationen fanden keine statt. Das Militär griff entgegen den Anweisungen des Regimes bei diesen Aktionen nicht ein, woraus man schließen kann, dass es sich auf die Seite der Reformer stellte.³⁵⁸ Es sprach sich für die Öffnung des Systems aus, was für Tetzlaff/Jakobeit das entscheidende Kriterium für den Beginn einer Liberalisierungsphase darstellt.³⁵⁹

Das Zusammenwirken all dieser Umstände führte dazu, dass Präsident Banda eine Öffnung des Systems einleiten musste, indem er sich zu begrenzten und kontrollierten demokratischen Reformen bereit erklärte, ohne zunächst die realen Machtverhältnisse zu verändern.³⁶⁰ Nach der Auffassung von O'Donnell, Schmitter und Przeworski lag hier der Beginn der Liberalisierung.³⁶¹

Um eine breitere Unterstützung durch das Volk zu erhalten oder vorhandene Spannungen zu entschärfen, wird das Regime die persönlichen Freiheitsrechte der Bürger erweitern, wobei aber keine breitere Partizipation am politischen Entscheidungsprozess ermöglicht wird.³⁶² Auch Bandas politische und rechtliche Reformvorschläge beinhalteten eine Erweiterung der persönlichen Freiheitsrechte. Vorgesehen war unter anderem die Abschaffung einer Inhaftierung oder Enteignung ohne Gerichtsverfahren sowie die Herabsetzung der Freiheitsstrafe für Journalisten für das Vergehen, dem Ansehen des Landes durch schädliche Informationen zu schaden.³⁶³

³⁵⁶ Heiko Meinhardt, 1997, S. 167

³⁵⁷ Heiko Meinhardt, 1997, S. 168

³⁵⁸ Heiko Meinhardt, 1997, S. 148

³⁵⁹ Rainer Tetzlaff / Cord Jakobeit, 2005, S. 163

³⁶⁰ Heiko Meinhardt, 1997, S. 161

³⁶¹ Elen Bos, Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen, S. 85 in: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, 2. Auflage, Opladen, 1996

³⁶² Elen Bos, Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen, S. 85 in: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, 2. Auflage, Opladen, 1996

³⁶³ Mabvuto Herbert Hara, 2007, S. 12

Wie bereits im Kapitel 5 erwähnt, stehen sich zu Beginn der Liberalisierung eines autoritären Regimes bei den herrschenden Eliten auf der einen Seite die reformunwilligen „hardliner“ (duros) und auf der anderen Seite die reformwilligen „softliner“ (blandos) gegenüber. Für den Hardliner Banda war das autoritäre Regime die beste Herrschaftsform. Daher versuchte er zunächst, den Liberalisierungsprozess zu verzögern. Mit dieser Taktik wollte Banda die Geber erst einmal beruhigen.³⁶⁴

Offiziell gab es in dieser Phase bei den von Banda handverlesenen und von ihm abhängigen Politikern keine Reformer, die bereit gewesen wären, eine Liberalisierung gemeinsam mit der Opposition in Richtung Demokratie fortzuführen oder welche die Macht gehabt hätten, auf die Hardliner im Regime Druck auszuüben.³⁶⁵ Erst in der Phase zwischen Referendum und Wahlen traten einige Reformer an die Öffentlichkeit, wie z. B. der Generalsekretär und spätere Vizepräsident der MCP, Gwanda Chakuamba oder Bandas Leibarzt und Ministerialbeamter Hetherwich Ntaba.³⁶⁶ Inoffiziell bildeten sich im Untergrund zwei als Interessengruppen getarnte politische Parteien, namentlich die „United Democratic Party“ (UDP) unter dem Vorsitz von Bakili Muluzi, (später „United Democratic Front“) und die „Alliance for Democracy“ (AFORD), deren Mitglieder sich um Chakufwa Chihana, dem Generalsekretär des Gewerkschaftsdachverbandes SATUCC, gruppierte.³⁶⁷

Die katholischen Bischöfe hielten sich aus Angst vor Mordanschlägen im Hintergrund. Sie wollten aber auch nicht als die alleinigen Reformer angesehen werden.³⁶⁸

Mit Bandas Dialogbereitschaft begann in Malawi der demokratische Reformprozess. Am 28. August 1992 schlossen sich 15 Mitglieder der Pro-Demokratie Bewegung unter dem Namen „Public Affairs Committee“ (PAC) zusammen. Dem Komitee gehörten vorwiegend Vertreter der katholischen, anglikanischen und presbyterianischen Kirchen, den Moslems sowie der Gewerkschaften und

³⁶⁴ Heiko Meinhardt, 1997, S. 106 ff.

³⁶⁵ Inoffiziell gab es eine kleinere Anzahl von aufstrebenden, akademisch gebildeten „Quereinsteigern“, die ihre politische Karriere noch vor sich hatten und gegenüber Reformen aufgeschlossen waren. Vgl. Heiko Meinhardt, 1997, S. 143

³⁶⁶ Heiko Meinhardt, 1997, S. 241

³⁶⁷ Meinhardt/Patel, Malawi's process of democratic Transition, 2003, S. 9

³⁶⁸ Heiko Meinhardt, 1997, S.107

Unternehmerverbände an. Von Regierungsseite stand als Gesprächspartner der Opposition das „Presidential Committee on Dialogue“ (PCD) gegenüber, das am 3. Oktober 1992 gegründet wurde und aus dem Exekutivkomitee der MCP und den Kabinettsmitgliedern bestand, die vom Präsidenten ernannt wurden.³⁶⁹

Wichtigstes Ergebnis der schweren Verhandlungen war die Ankündigung eines Referendums: Das Volk sollte für oder gegen die Einführung eines Mehrparteiensystems stimmen.³⁷⁰ Um ein freies und faires Referendum durchführen zu können, musste man sich auf weitere demokratische Reformen einigen. Grundsätzlich sollte die Verfassung bis zu den nächsten Wahlen beibehalten werden. Damit die Mindestbedingungen einer demokratischen Abstimmung erfüllt werden konnten, sollte eine Wahlurne und zwei Stimmzettel (einer für und einer gegen die Einführung des Mehrparteiensystems) eingesetzt werden. Die Informationsfreiheit wurde auf ein Minimum beschränkt. Nicht gewährleistet wurden die Versammlungsfreiheit, der freie Zugang zu dem staatlichen Radiosender und die Pressefreiheit.³⁷¹ Eine Chancengleichheit aller Parteien war somit im Wahlkampf nicht gegeben.

Im August 1992 erfolgten die von Banda angekündigten Gesetzes- und Reformänderungen: Die Inhaftierung und die Enteignung ohne Gerichtsverfahren wurden abgeschafft. Für das Vergehen, dem Ansehen des Landes durch schädliche Informationen zu schaden, wurde die Höchststrafe von lebenslänglich auf fünf Jahre Haft herabgesetzt.³⁷²

Wie nicht anders zu erwarten, wurde der Wahlkampf von Banda und seiner MCP dominiert. Sie kämpften für eine Mehrheit mit dem Ziel der Beibehaltung des Einparteiensystems. Obwohl Banda von einem sicheren Sieg überzeugt war, setzte er in der Wahlkampfphase alle Mittel ein, um seine politischen Gegner zu schwächen. Gegen die beiden Oppositionsgruppierungen AFORD und UDF, die sich im September/Oktober 1992 erstmalig aus ihrer Deckung trauten und bei ihren ersten Massenkundgebungen in Blantyre und Lilongwe überwältigenden Zulauf verzeichnen

³⁶⁹ Mabvuto Herbert Hara, 2007, S. 13

³⁷⁰ Heiko Meinhardt, 1997, S. 170 ff.

³⁷¹ Heiko Meinhardt, 1997, S. 184 ff.

³⁷² Heiko Meinhardt in: Baumann/Brehme/Ebert: Die Verfassungen der anglophonen Staaten des subsaharischen Afrikas, S. 289

konnten, leitete das Regime „Schritte zur Eindämmung und Zermürbung“ ein:³⁷³ Kurzfristige Verhaftungen und Bedrohungen von führenden UDF/AFORD Politikern, Verbot von Versammlungen, Störungen von Wahlveranstaltungen sowie Verbot von privaten Zeitungen sowie Inhaftierungen von Journalisten waren die bevorzugten Maßnahmen, die das Regime zur Umsetzung ihres Zieles einsetzte.³⁷⁴

Banda selbst besuchte alle 24 Distrikte des Landes persönlich, verteilte an die Bevölkerung Wahlgeschenke (die teilweise aus der Staatskasse finanziert wurden) und korrumpierte die traditionellen Autoritäten mit dem Ziel, dass sie das Wahlverhalten ihrer Stammesmitglieder zu seinen Gunsten beeinflussen würden.³⁷⁵

Knapp zwei Monate vor dem Referendum machte Präsident Banda einen weiteren klugen Schachzug und schaffte die sog. Kopfsteuer ab, die bis dahin jeder männliche Malawier über 16 Jahre unabhängig von seinem Einkommen bezahlen musste.³⁷⁶ Mit dieser Entscheidung wollte Banda die männlichen Wähler für sich gewinnen.

Das Referendum am 14. Juni 1993 wurde erstmalig unter der Beobachtung von nationalen und internationalen Experten durchgeführt.³⁷⁷ Es verlief friedlich und war nicht von Gewalt überschattet. Zwei Drittel der registrierten Wähler haben sich am Referendum beteiligt, wobei mit deutlicher Mehrheit für die Einführung eines Mehrparteiensystems votiert wurde. 63 % stimmten für die Einführung eines Mehrparteiensystems, 35 % dagegen und 2 % der abgegebenen Stimmen waren ungültig. Das amtliche Endergebnis wurde am 16. Juni 1993 durch die Wahlkommission bekannt gegeben.³⁷⁸

³⁷³ Goswin Baumhögger, Malawi, S. 345 in: Institut für Afrika-Kunde, Rolf Hofmeier, Andreas Mehler (Hrsg.), Afrika-Jahrbuch 2003

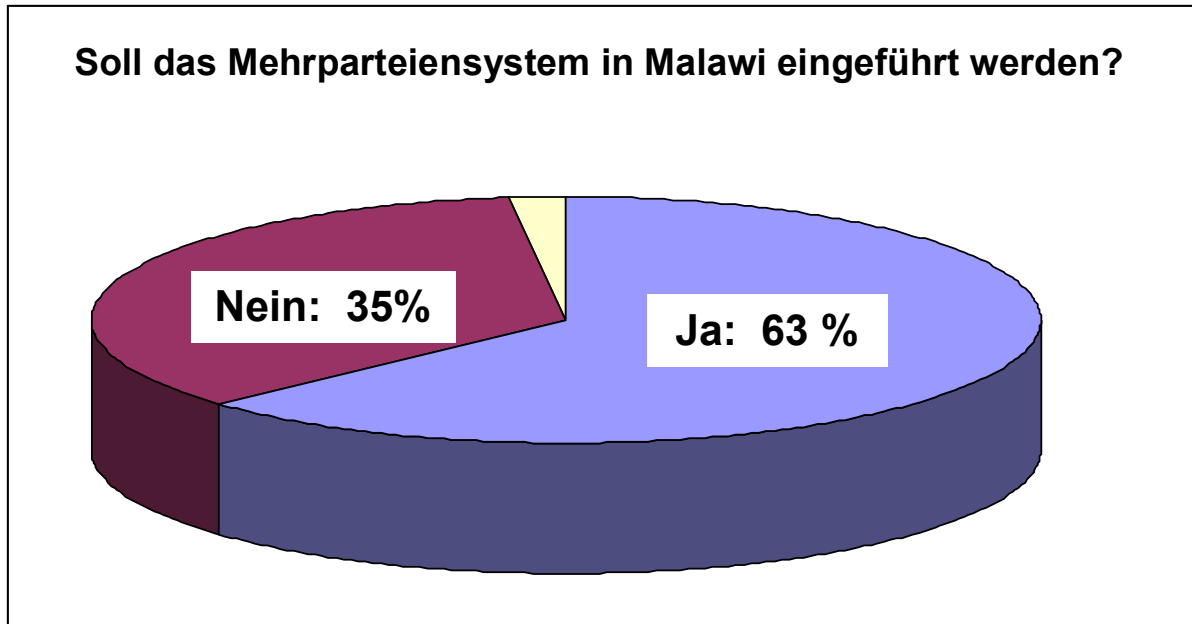
³⁷⁴ Goswin Baumhögger, Malawi, S. 345 in: Institut für Afrika-Kunde, Rolf Hofmeier, Andreas Mehler (Hrsg.), Afrika-Jahrbuch 2003

³⁷⁵ Heiko Meinhardt, 1997, S. 191 - 193

³⁷⁶ The Nation, Malawi, 27.03.1993

³⁷⁷ Die gesamten Kosten des Referendums wurden von externen Geldgebern finanziert, vgl. The Nation, Malawi, 27.03.1993, Daily Times, 19.08.1993

³⁷⁸ Heiko Meinhardt, 1997, S. 198



Quelle: Eigene Darstellung aufgrund oben genannter Daten

Die relativ hohe Beteiligung des Volkes am Referendum verdeutlicht zum einen, dass die Abstimmung in den Augen der Bürger wichtig war und zum anderen, dass man in Malawi ein Zeichen Richtung Demokratie setzen wollte.

Das Ergebnis widerspricht der von Präsident Banda und anderen politischen Eliten in der Öffentlichkeit vertretenen Meinung, dass Demokratie und Pluralismus für eine Vielzahl der malawischen Bevölkerung ein Importschlagert der westlichen Moderne und unafrikanisch sei und dass sie sich diese nicht überstülpen lassen zu brauchen. Zumindest wollte die Mehrheit der Bevölkerung einen Systemwechsel herbeiführen.

Präsident Banda unterlag im Machtkampf mit den Reformern, die sich für die Einführung eines Mehrparteiensystems aussprachen. Mit einem derartig eindeutigen Ergebnis dürfte Banda nicht gerechnet haben. Dennoch trat er nach der Bekanntgabe des offiziellen Wahlergebnisses am darauf folgenden Tag vor den staatlichen Rundfunksender und kündigte die Zulassung des Mehrparteiensystems innerhalb eines Monats, demokratische Wahlen innerhalb eines Jahres sowie einige nicht näher spezifizierte Gesetzes- und Verfassungsänderungen an. Präsident Banda akzeptierte das Ergebnis, obwohl er seinen Rücktritt bzw. den Einsatz einer

Übergangsregierung kategorisch ablehnte.³⁷⁹ Vermutlich dachte er immer noch an einen Rückhalt in der Bevölkerung und an eine Wiederwahl bei den ersten demokratischen Wahlen.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass sich Präsident Banda dem Druck der Geber und NGOs beugte und Reformen ankündigte. In einem Referendum sollte das Volk entscheiden, ob im Land das Einparteiensystem beibehalten oder das Mehrparteiensystem eingeführt werden sollte.

Im Vorfeld des Referendums versuchte der Präsident, möglichst viele Wähler zu beeinflussen. Wieder waren es die traditionellen Autoritäten, die ihm hierbei – durch entsprechende Korruption – behilflich waren. Sie sollten auf ihre Dorfgemeinschaft Einfluss ausüben. Der Wahlkampf verlief jedoch – wie das Referendum selbst - friedlich und ohne gewalttätige Auseinandersetzungen.

Das Volk stimmte für die Einführung eines Mehrparteiensystems. Entgegen der üblichen Gepflogenheiten von Diktatoren, die ein derartiges Ergebnis einfach ignorieren würden, akzeptierte es Banda. Einen politischen Rückzug lehnte er jedoch kategorisch ab und wollte erneut als Präsidentschaftskandidat antreten. Der Bevölkerung versprach der Präsident die Einführung eines Mehrparteiensystems, demokratische Wahlen und Verfassungsänderungen. Die politischen Spielregeln sollten neu definiert werden. Für das Volk blieb nur zu hoffen, dass der Präsident seinen Worten Taten folgen lässt und den Volkswillen umsetzen würde.

Mit der Umsetzung seiner Versprechungen begann Präsident Banda zunächst mit der Verkündung einer Generalamnestie für Exilpolitiker am 23. Juni 1993 sowie einer Verfassungsänderung am 29. Juni 1993, durch die das Mehrparteiensystem eingeführt wurde.³⁸⁰ Nach dem Erlass einer Registrierungsverordnung am 12. Juli 1993 konnten sich die bislang nur als pressure groups geduldeten Oppositionsparteien formell als Parteien registrieren lassen. In den Monaten Juli/August registrierten sich insgesamt 6 Parteien: Die Alliance for Democracy

³⁷⁹ Goswin Baumhögger, Malawi, S. 347 in: Institut für Afrika-Kunde, Rolf Hofmeier, Andreas Mehler (Hrsg.), Afrika-Jahrbuch 2003

³⁸⁰ Heiko Meinhardt in: Baumann/Brehme/Ebert: Die Verfassungen der anglophonen Staaten des subsaharischen Afrikas, S. 290

(AFORD), die United Democratic Front (UDF), die United Front for Multiparty Democracy (UFMD), die Malawi Congress Party (MCP) sowie die Malawi Democratic Party (MDP).³⁸¹

Obwohl Banda durch seine „Hinhaltetaktik“³⁸² versuchte, weitere Modalitäten, die für den Übergang eines demokratischen Systems notwendig gewesen wären, hinauszuzögern, beschlossen PCD und PAC Mitte August 1993 die Errichtung eines „National Consultative Council“ (NCC), dessen Hauptaufgabe es war, die rechtlichen Voraussetzungen für das neue demokratische System zu schaffen. Die neuen Spielregeln mussten ausgehandelt, verfasst und niedergeschrieben werden. Hierzu zählten im Wesentlichen die Ausarbeitung einer provisorischen Übergangsverfassung sowie eines Wahlgesetzes.³⁸³

Im Hinblick auf die Verfassungsgebung war zu bedenken, dass es Präsident Banda versuchen würde, möglichst viel Einfluss auf die neuen Spielregeln - die er im Falle einer Wiederwahl selbst zu beachten hätte - nehmen zu können. Sein Ziel wird es sein, möglichst viel Macht auf die Position des Präsidenten zu übertragen und damit in das neue demokratische System hinüberzuretten.

Obwohl die gesetzliche Grundlage für den NCC erst im Dezember 1993 vom Parlament verabschiedet wurde, nahm es bereits am 28. August 1993 seine Arbeit auf.³⁸⁴ Personell bestand das Gremium aus jeweils sieben Repräsentanten der bis dahin registrierten sechs Parteien.³⁸⁵ Komplette ausgeschlossen wurde die Zivilgesellschaft, obwohl sie bei der Einführung der Transition eine wesentliche Rolle spielten.

Entscheidungsbefugnisse hatte das Gremium keine. Seine Beschlüsse wurden zum Zweck der Ausführung über den zuständigen Minister an die Regierung geleitet, von

³⁸¹ Goswin Baumhögger, Malawi, S. 347 in: Institut für Afrika-Kunde, Rolf Hofmeier, Andreas Mehler (Hrsg.), Afrika-Jahrbuch 2003

³⁸² Goswin Baumhögger, Malawi, S. 347 in: Institut für Afrika-Kunde, Rolf Hofmeier, Andreas Mehler (Hrsg.), Afrika-Jahrbuch 2003

³⁸³ Heiko Meinhardt in: Baumann/Brehme/Ebert: Die Verfassungen der anglophonen Staaten des subsaharischen Afrikas, S. 290

³⁸⁴ Mabvuto Herbert Hara, 2007, S. 13

³⁸⁵ Goswin Baumhögger, Malawi, S. 347 in: Institut für Afrika-Kunde, Rolf Hofmeier, Andreas Mehler (Hrsg.), Afrika-Jahrbuch 2003

wo sie aus ins Parlament gegeben oder zurückverwiesen werden konnten.³⁸⁶ Das NCC hatte somit nur eine beratende und überwachende Funktion, während die volle Handlungsfreiheit bei der Regierung verblieb. Diese konnte unabhängig vom NCC politische Entscheidungen treffen, aber auch Beschlüsse des Gremiums verzögern oder blockieren.

Als Bindeglied zwischen dem NCC und der Regierung war das National Executive Committee (NEC) vorgesehen, dem jeweils zwei Vertreter der im NCC vertretenen politischen Parteien angehörten. Es sollte die Ausführung der NCC-Beschlüsse überwachen, auf eine ausgewogene Berichterstattung des staatlichen Rundfunks achten sowie verhindern, dass öffentliche Mittel und Ämter für Wahlkampfzwecke missbraucht würden.³⁸⁷

Im Laufe der Verhandlungen wurden insgesamt 17 Unterkomitees gebildet, die sich vorwiegend mit den Themen Verfassung, Finanzierung, Exil-Rückkehrer, Entwaffnung der Jungen Pioniere und dem Wahlgesetz beschäftigten. An ihren Sitzungen konnten auf Wunsch der Ausschussmitglieder auch in- und ausländische Experten teilnehmen. Die Unterkomitees berichteten direkt dem NCC.³⁸⁸

Im September 1993 beschloss der NCC die Auflösung und Entwaffnung der 7.000 MYP als paramilitärische Organisation, die in der Bevölkerung wegen ihrer Gewaltübergriffe berüchtigt und verhasst waren.³⁸⁹ Die Regierung versuchte erneut, die Umsetzung der Entscheidung zu blockieren und zu verzögern.³⁹⁰ Obwohl das Parlament erst Ende März 1994 die offizielle Auflösung der Organisation beschloss, entwaffneten die Streitkräfte Anfang Dezember 1993 in einer gewaltsamen Blitzaktion die Jungen Pioniere. Erstmals in der Geschichte des Landes griffen die Streitkräfte aktiv und gewaltsam in den politischen Prozess ein und brachten damit erneut zum Ausdruck, dass sie auf die Seite der Reformer standen.

³⁸⁶ Heiko Meinhardt, 1997, S. 203, Goswin Baumhögger, Malawi, S. 348 in: Institut für Afrika-Kunde, Rolf Hofmeier, Andreas Mehler (Hrsg.), Afrika-Jahrbuch 2003

³⁸⁷ Heiko Meinhardt, 1997, S. 203

³⁸⁸ Heiko Meinhardt, 1997, S. 203

³⁸⁹ Goswin Baumhögger, Malawi, S. 350 in: Institut für Afrika-Kunde, Rolf Hofmeier, Andreas Mehler (Hrsg.), Afrika-Jahrbuch 2003

³⁹⁰ Heiko Meinhardt, 1997, S. 243

Mitte November 1993 folgten weitere wichtige Verfassungs- und Gesetzesänderungen: Das Parlament beschloss die Legalisierung des NCC, die Abschaffung der Präsidentschaft auf Lebenszeit, die Herabsetzung des Wahlalters von 21 auf 18 Jahre, die Wiederaufnahme der Grundrechte in die Verfassung, die Verabschiedung eines Wahlgesetzes und die Verabschiedung der Regeln über die finanzielle Unterstützung der aus dem Exil zurückkehrenden Politiker.³⁹¹

Weiterhin wurde eine gesetzliche Grundlage für die Einsetzung einer Wahlkommission geschaffen. Als Vorsitzende der Wahlkommission wurde am 15. Dezember 1993 die Richterin Anastasia Msosa sowie je ein Vertreter der 6 Parteien als weitere Mitglieder vom Präsidenten ernannt.³⁹²

Für die Erstellung eines Verfassungsentwurfes wurde vom NCC ein Unterausschuss gebildet, der sich aus Mitgliedern der einzelnen politischen Parteien und internationalen Experten (mit lediglich beratender Funktion) zusammensetzte.³⁹³ Im Hinblick auf die Legitimität der neuen Verfassung war es sinnvoll, dass das mit der Ausarbeitung beauftragte Gremium sowohl den Sachverstand von Verfassungsexperten als auch von Politikern mit einbezogen wurde. Dennoch bestand die Gefahr, dass die juristischen Experten durch ihren Wissensvorsprung den Verfassungsgebungsprozess dominieren würden,³⁹⁴ was sich auch bestätigte: Die Formulierung der Verfassungsnormen erfolgte mehr oder weniger im Alleingang der internationalen Experten, die ihren in diesen Fragen unerfahrenen Kollegen wenig eigene Gestaltungsmöglichkeiten einräumten.³⁹⁵

Aufgrund der knappen Zeit, in der die Verfassung fertiggestellt werden musste, konnte der Verfassungsausschuss keine Grundsatzdiskussionen führen und auch

³⁹¹ Heiko Meinhardt, 1997, S. 230

³⁹² Goswin Baumhögger, Malawi, S. 349 in: Institut für Afrika-Kunde, Rolf Hofmeier, Andreas Mehler (Hrsg.), Afrika-Jahrbuch 2003

³⁹³ Mabvuto Herbert Hara, 2007, S. 14

³⁹⁴ Ellen Bos, 2004, S. 59

³⁹⁵ Einer der internationalen Experten war das National Democratic Institute (NDI) aus den USA. Die Beratungstätigkeit des Institutes bezog sich vor allem auf die Formulierung der einzelnen Verfassungstexte. Hierbei erörterte es dem Verfassungsausschuss die in Betracht kommenden Probleme und unterbreitete ihm Beispiele und alternative Formulierungsvorschläge. Die Beratertätigkeit der internationalen Experten beeinflusste jedoch auch maßgeblich den Inhalt der Verfassung. Der Verfassungsentwurf und die spätere endgültige Verfassung zählten zu den weltweit liberalsten Verfassungen. Vgl. Mabvuto Herbert Hara, 2007, S. 15 und Heiko Meinhardt, 1997, S. 267 und 245

keine, auf das Land zugeschnittene neue Regeln formulieren. Er musste bei seiner Arbeit auf die Formulierungen von erprobten Verfassungsmodellen zurückgreifen. Er orientierte sich grundsätzlich an den Verfassungen verschiedener westlicher Länder, wie USA und Großbritannien,³⁹⁶ berücksichtigte aber auch die Verfassungen afrikanischer Länder wie Namibia, Zambia und Südafrika.³⁹⁷

Für einen Verfassungstransfer - vor allem aus den westlichen Ländern – spricht nicht nur die gebotene Eile der Erstellung, sondern auch die spätere Akzeptanz. Eine Verfassung, die bereits erfolgreich, über Jahre hinweg in anderen Ländern zu Erfolgen führte, wird von allen Beteiligten eher akzeptiert, als eine völlig neue, unerprobte Verfassung.

Fraglich ist allerdings, ob die Kopien, die im Westen oder in anderen afrikanischen Ländern entstanden sind, auch für die politische Kultur und speziellen Umstände in Malawi geeignet waren.

Hierzu vertritt Cachalia³⁹⁸ die Meinung, dass eine Verfassung auf die spezielle Situation eines Landes zugeschnitten werden müsste: „A constitution must be written in the context of the particular country in question. Those who are engaged in building new democracies must learn from each other, but we must ultimately find solutions within our own countries. Constitutions and government institutions must be born from the culture and societies of the country in question“. Auch Przeworski³⁹⁹ äußerte sich hierzu eher kritisch: „Imitation of any of the institutional frameworks that have passed the test of time in the established democracies – and these frameworks differ in significant ways – seems particularly risky if we believe, as we found grounds at least to suspect, that many of the conditions that have sustained the established democracies are absent in the countries that have only recently experienced a process of democratic transition“.

³⁹⁶ Heiko Meinhardt, Politische Transition und Demokratisierung in Malawi, S. 267 und 245

³⁹⁷ Mabvuto Herbert Hara, 2007, S. 14

³⁹⁸ Der studierte Rechtswissenschaftler Firoz Cachalia wirkte in Südafrika in verschiedenen Verfassungsausschüssen und Verfassungsgebungsprozessen mit. Er war Teilnehmer bei der von dem National Democratic Institute for International Affairs (NDI) organisierten Veranstaltung vom 2. bis 3. Dezember 1994 im Kwacha Conference Centre in Blantyre mit dem Thema: „The Role Of Parliament In Malawi’s Constitutional Democracy“. Vgl. Protokoll zur gleichnamigen Veranstaltung

³⁹⁹ Przeworski Adam, 1985, S. 108. Zitiert in: Ellen Bos, 2004, S. 47

Die Argumente von Cachalia und Przeworski sind überzeugend. In einer Verfassung ist auch das Land zu berücksichtigen, wie es bereits geformt und historisch gewachsen war, mit seinen Sitten, Gebräuchen, Vorurteilen, Vorlieben und Fehlern. So werden beispielsweise in der Verfassung von Südafrika die gesellschaftlichen Besonderheiten und kulturell begründeten, traditionellen Herrschafts- und Rechtsstrukturen mitberücksichtigt.⁴⁰⁰

Dem ist entgegenzuhalten, dass die importierten Grundprinzipien in einer Verfassung, vor allem die demokratischen und rechtsstaatlichen Inhalte, in allen demokratischen Ländern gleich sind. Sie geben die grundlegenden Spielregeln für ein demokratisches Land vor. Wenn sich ein Land als demokratisch bezeichnen will, muss es sich an diese Grundregeln halten. Also muss die demokratische Verfassung nicht auf das Land, sondern das Land auf die demokratische Verfassung zugeschnitten werden.

Die Verfassung bildet jedoch lediglich eine Rahmenordnung, die politische Entscheidungen ermöglicht. Sie lässt Raum für eine politische Ausgestaltung. Daher ist es Aufgabe der politischen Akteure, die in der Verfassung verankerten demokratischen Rahmenregelungen durch ihre Gestaltungsmöglichkeiten, wie dem Gesetzgebungsverfahren, in das spezifische Landesrecht umzusetzen. Hierbei können einheimische Kulturen, Bräuche und Moralvorstellungen berücksichtigt werden, sofern sie nicht gegen die Menschenrechte verstoßen.

Die malawische Verfassung sollte zunächst als Provisorium für die Dauer von maximal 12 Monaten verabschiedet werden.⁴⁰¹ Erst nach dieser einjährigen „Probezeit“ sollte eine endgültige Verfassung vom demokratisch gewählten Parlament verabschiedet werden, in der noch einmal Korrekturen vorgenommen werden konnten. Hierdurch wurde den politischen Akteuren erneut die Möglichkeit gegeben, auf die neuen Spielregeln Einfluss zu nehmen. Die demokratische Legitimation der Verfassung sollte damit im Nachhinein vorgenommen werden, wobei die Ecksteine der demokratischen Verfassung, wie die Wahrung der Menschen- und

⁴⁰⁰ Roland Zimmermann, 2004, S. 230

⁴⁰¹ Section 212 (1) der Verfassung von 1994: „This Constitution shall provisionally come into force on 18th May 1994, being the appointed day, and shall provisionally apply as the Constitution of the Republic of Malawi for a period of not less and not more than twelve months from that date“.

Freiheitsrechte und das Gewaltenteilungsprinzip, nicht mehr zur Disposition standen. Sie galten als unabänderlich festgeschrieben, so dass eine Rückkehr zur Diktatur auf dem Verfassungswege nicht mehr möglich war.⁴⁰²

Von einer „ausgereiften“ Verfassung konnte man bei der provisorischen Verfassung nicht sprechen. Dennoch war sie für die politischen Akteure und der malawischen Bevölkerung von erheblicher Bedeutung. Den politischen Akteuren wurden für einen Zeitraum von einem Jahr die neuen Spielregeln vorgegeben, die für sie verbindlich waren. Die endgültige Verfassung wird sich voraussichtlich nicht substantiell von der Interimsverfassung unterscheiden. Damit stellt sie das institutionelle Verbindungsglied zwischen Demokratisierungs- und Konsolidierungsphase dar.⁴⁰³

Nach Fertigstellung des Verfassungsentwurfes durch den Verfassungsausschuss bzw. den internationalen Experten wurde dieser im NCC beraten und aufgrund der Eile nach einigen kleineren Änderungen dem Einparteienparlament zur Abstimmung vorgelegt.⁴⁰⁴

Noch bevor das Parlament die Verfassung verabschiedete, organisierte das NCC vom 21. bis 24. Februar 1994 eine „Constitutional Drafting Conference“, an der 228 Delegierte – entsandt von allen politischen Parteien, traditionellen Chiefs und Repräsentanten der Kirchen und Berufsverbände – teilnahmen.⁴⁰⁵ Zum ersten Mal wurde einigen gesellschaftlichen Gruppierungen die Möglichkeit gegeben, an der Ausarbeitung der neuen provisorischen Verfassung mitzuwirken. Obwohl die Teilnehmer aufgrund der kurzen Zeit nicht die Möglichkeit hatten, sich ausführlich mit den einzelnen Verfassungsnormen zu beschäftigen und man daher auch nicht von einer echten Mitwirkung sprechen konnte, war es für die Legitimation der Übergangsverfassung von erheblicher Bedeutung.

Am 16. Mai 1994 wurde noch vom nicht demokratisch legitimierten Einparteienparlament die neue (provisorische) Verfassung verabschiedet. Ein Tag

⁴⁰² Heiko Meinhardt in: Baumann/Brehme/Ebert: Die Verfassungen der anglophonen Staaten des subsaharischen Afrikas, S. 290

⁴⁰³ Siegmund Schmidt, Südafrika: Demokratisierung als Prozess der Verfassunggebung, S. 371, in: Merkel/Sandschneider, Systemwechsel 2, Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen, 1996

⁴⁰⁴ Heiko Meinhardt, 1997, S. 267 und 245

⁴⁰⁵ Mabvuto Herbert Hara, 2007, S. 15

später, am 17. Mai 1994 fanden in Malawi die ersten freien Parlaments- und Präsidentschaftswahlen statt (vgl. hierzu ausführlich Kapitel 7.1). Mit dem Sieg des Präsidentschaftskandidaten Bakili Muluzi (UDF) und mit einer Parlamentsmehrheit der demokratischen Kräfte UDF und AFORD war der Weg für eine demokratische Konsolidierung geöffnet.

Die Bevölkerung wurde in den Verfassungsgebungsprozess nicht mit einbezogen. Das Volk hatte weder die Möglichkeit, bei der personellen Besetzung der Verfassungsgebungsorgane mitzuwirken, noch konnte es selbst aktiv in den Gremien mitwirken. Auch ein Referendum über die Annahme der Interimsverfassung wurde nicht durchgeführt. Die verfassungsgebende Gewalt (*pouvoir constituant*) lag bei den politischen Parteien und den internationalen Verfassungsexperten.

Um die endgültige Verfassung auf ein breites gesellschaftliches Fundament zu stellen, wurde die Landbevölkerung von einem Parlamentsausschuss (*Parliamentary Committee on Constitution*)⁴⁰⁶ dazu aufgerufen, Änderungsvorschläge zu unterbreiten. Zusätzlich führte der Ausschuss in den verschiedenen Distrikten Anhörungen zur Verfassung durch, an der jeder Einwohner teilnehmen und Änderungsanträge stellen konnte. Doch infolge mangelnder Organisation und fehlender Informationen⁴⁰⁷ war die Resonanz sehr gering.

Im Februar 1995 wurde eine fünftägige Verfassungskonferenz in Lilongwe mit breiter Beteiligung der Zivilgesellschaft abgehalten. Die Konferenz wurde geleitet vom Parlamentssprecher und dem namibischen Rechtsprofessor Walter Kamba. An der Konferenz nahmen 274 Delegierte teil, die von den politischen Parteien und NGOs wie Kirchen, Juristenvereinigungen, Gewerkschaften, Frauenverbände sowie den traditionellen Autoritäten entsandt wurden. Auch zahlreiche in- und ausländische unabhängige Beobachter nahmen an Konferenz teil. Insgesamt wurden 63 Änderungsvorschläge beschlossen, davon 45 einvernehmlich und (nur) 18 nach

⁴⁰⁶ Ihm gehörten der Parlamentssprecher (AFORD) und zehn weitere Abgeordnete (fünf von der UDF, drei von der MCP und zwei von der AFORD) an.

⁴⁰⁷ So konnten beispielsweise Verfassungsexemplare, die zuvor in die wichtigsten ethnischen Sprachen übersetzt worden waren, nicht rechtzeitig verteilt werden. Aus diesem Grunde scheiterten die Anhörungen in Chitipa und Zomba, vgl.: *The Nation, Malawi*, 28.11. bzw. 05.12.1994. Insgesamt wurden 30.000 Exemplare in den Sprachen Chichewa, Chitumbuka und Chiyao gedruckt, die aber erst spät verfügbar waren und den Weg in viele Distrikte nicht fanden, vgl.: *The Nation, Malawi*, 08.09.1994.

kontroverser Abstimmung. Alle umstrittenen Verfassungsartikel wurden zuvor durch ein Kurzreferat eines (einheimischen) Experten eingeleitet und anschließend im Plenum diskutiert.⁴⁰⁸

Einige, von Präsident Muluzi und der UDF/AFORD-Koalitionsregierung gemachten Änderungsanträgen, wurden von der Konferenz verworfen:

- 161 gegen 65 Delegierte stimmten gegen die Schaffung des Amtes eines Zweiten Vizepräsidenten,⁴⁰⁹ mit dem Muluzi den AFORD-Vorsitzenden Chihana für den Eintritt in die Koalition gewinnen wollte.⁴¹⁰
- Für die Einführung des Senats als zweiter Parlamentskammer, auf die die Koalitionsregierung verzichten wollte, sprachen sich 176 gegen 83 Delegierte aus. Vor allem waren es die traditionellen Autoritäten und die Frauenverbände, die als potentielle Mitglieder für diese Institution votierten, um mehr Mitsprache auf nationaler Ebene zu erhalten.⁴¹¹
- Einvernehmlich begrenzten die Delegierten die Größe des Kabinetts auf 24 Mitglieder,⁴¹² wobei für jede weitere Ernennung eines Ministers die Zustimmung des Parlaments erforderlich war.⁴¹³
- Für die Beibehaltung der Todesstrafe stimmten mehrheitlich 157 Delegierte.⁴¹⁴

Die beschlossenen Änderungsvorschläge hatten keine bindende Wirkung. Die endgültige Entscheidungsgewalt lag beim Parlament. Das führte dazu, dass die UDF/AFORD-Mehrheit alle von ihr nicht mitgetragenen Beschlüsse der Konferenz ignorierte und ihre eigenen Änderungsanträge gegen zum Teil erheblichen Widerstand der MCP-Opposition durchsetzte. Besonders kontrovers wurde die Schaffung des Amtes eines Zweiten Vizepräsidenten diskutiert.⁴¹⁵ Im Ergebnis konnte sich die UDF/AFORD-Mehrheit durchsetzen: Das Amt eines Zweiten Vizepräsidenten wurde im Artikel 79 der Verfassung eingeführt. Die Gründung eines

⁴⁰⁸ Heiko Meinhardt, 1997, S. 352

⁴⁰⁹ Report of the Constitutional Committee, 1995, S. 43

⁴¹⁰ Heiko Meinhardt, 1997, S. 353

⁴¹¹ Report of the Constitutional Committee, 1995, S. 20 - 25

⁴¹² Zu diesem Zeitpunkt bestand das Kabinett bereits aus 27 Ministern und sieben Vizeministern, vgl. Heiko Meinhardt, 1997, S. 353

⁴¹³ Report of the Constitutional Committee, 1995, S. 62

⁴¹⁴ Report of the Constitutional Committee, 1995, S. 78

⁴¹⁵ Aus Protest gegen die Schaffung dieses Amtes verließ die MCP-Fraktion für einen Sitzungstag das Parlament. Sie wollte dadurch die erforderliche Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten, die für die Verabschiedung des Gesetzes erforderlich war, verhindern. Der Versuch misslang. Vgl. Heiko Meinhardt, 1997, S. 326

Senats als zweite Parlamentskammer wurde – offiziell aus Kostengründen – auf die 1999 beginnende Wahlperiode verschoben und im Januar 2001 wieder aus der Verfassung gestrichen (vgl. Kapitel 8.3). Im Ergebnis hatte die Verfassungskonferenz unter Beteiligung der Zivilgesellschaft wenig Einfluss auf den Verfassungsgebungsprozess.⁴¹⁶

Es wird deutlich, wie Präsident Muluzi und die UDF/AFORD-Koalitionsregierung versuchte, die neuen Spielregeln zu beeinflussen. Vor allem die Neuverteilung der Machtverhältnisse wurde von den Interessen und der Verhandlungsmacht des Präsidenten geprägt.

Die neue Verfassung, die weitgehend mit der Interimsverfassung identisch war, wurde vom Parlament am 10.05.1995 verabschiedet und am 17.05.1995 von Staatspräsident Muluzi gegengezeichnet.⁴¹⁷

Demnach kann festgestellt werden, dass in Malawi ein erneuter Anlauf zur Verabschiedung einer demokratischen Verfassung unternommen wurde. Hierzu war das Parlament verpflichtet, denn nach Artikel 212 Abs. 1 der Interimsverfassung sollte diese nur für die Dauer von 12 Monaten gelten. Darüber hinaus konnte durch die Abhaltung einer Verfassungskonferenz mit breiter Beteiligung der Zivilgesellschaft der neuen demokratischen Verfassungsgrundlage eine größere Legitimität verschafft werden. Aufgrund der relativ kurzen Übergangszeit konnten auch keine Inkonsistenzen der in großer Eile verabschiedeten Interimsverfassung festgestellt und ausgeräumt werden.

Der Verfassungsgebungsprozess beider Verfassungen erfolgte ohne unmittelbare Beteiligung der Bevölkerung. Schuld war auch hier der Zeitdruck, der es der Bevölkerung nur unter schweren Umständen ermöglichte, von ihren Rechten Gebrauch zu machen. Die Verfassungstexte hätten vom Englischen in die verschiedenen einheimischen Sprachen übersetzt und der Bevölkerung zugänglich

⁴¹⁶ Heiko Meinhardt in: Baumann/Brehme/Ebert: Die Verfassungen der anglophonen Staaten des subsaharischen Afrikas, S. 291

⁴¹⁷ Heiko Meinhardt in: Baumann/Brehme/Ebert: Die Verfassungen der anglophonen Staaten des subsaharischen Afrikas, S. 291

gemacht werden müssen, was aus organisatorischen Gründen in der Kürze nicht möglich gewesen wäre.

Die Verfassung der Republik Malawi von 1995 enthält eine Präambel und ist in 23 Kapitel mit insgesamt 215 Sections (Artikeln)⁴¹⁸ aufgeteilt. Einen ersten Überblick über den Verfassungsinhalt vermittelt die Gliederung:

- I. The Republic of Malawi (Die Republik Malawi)
- II. Application and Interpretation (Anwendung und Auslegung)
- III. Fundamental Principles (Grundprinzipien)
- IV. Human Rights (Menschenrechte)
- V. Citizenship (Bürgerschaft)
- VI. The Legislative (Die Legislative)
- VII. Elections (Wahlen)
- VIII. The Executive (Die Exekutive)
- IX. The Judicature (Die Justiz)
- X. The Ombudsman (Der Ombudsmann)
- XI. Human Rights Commission (Menschenrechtskommission)
- XII. Law Commission (Rechts- /Gesetzeskommission)
- XIII. National Compensation Fund (Nationaler Ausgleichsfond)
- XIV. Local Government (Lokale Regierung)
- XV. The Police (Die Polizei)
- XVI. The Defence Forces (Die Streitkräfte)
- XVII. Prisons (Gefängnisse)
- XVIII. Finance (Finanzen)
- XIX. The Reserve Bank of Malawi (Die Reservebank von Malawi)
- XX. Civil Service (Zivil Service)
- XXI. Amendment of this Constitution (Verfassungsänderungen)
- XXII. Transitional Provisions (Übergangsbestimmungen)
- XXIII. Miscellaneous (Verschiedenes)

⁴¹⁸ Im Folgenden werden die Sections der malawischen Verfassung von 1995 wie folgt zitiert: Artikel, Absatz und – wenn erforderlich - als Zusatz „Verfassung“. Die einfachen Gesetze werden namentlich genannt und mit den Paragrafen (§§) zitiert.

Die Verfassungsgeber stellten der Verfassung eine Präambel voraus, in der die obersten Leitprinzipien der verfassungsmäßigen Ordnung in Malawi zum Ausdruck kommen:

„THE People OF MALAWI –

Recognizing the sanctity of human life and the unity of all mankind;

Guided by their private consciences and collective wisdom;

Seeking to guarantee the welfare and development of all the people of Malawi, National harmony and peaceful international relations;

Desirous of creating a constitutional order in the Republic of Malawi based on the need for an open, democratic and accountable government:

HEREBY adopt the following as the Constitution of the Republic of Malawi”.

Obwohl die Präambel nicht zum normativen Teil der Verfassung gehört und einzelne Personen aus ihr keine subjektiven Rechte herleiten können, entfaltet sie unmittelbar rechtliche Bedeutung und ist für die handelnden Staatsorgane verbindlich.⁴¹⁹

Die malawische Verfassung (1995) konstituiert eine Demokratie mit einem Präsidialsystem, einen Rechtsstaat und eine Republik. Das demokratische Prinzip als Grundprinzip hat in der malawischen Verfassung im Artikel 12 seinen Niederschlag gefunden. Hier werden grundsätzliche Aussagen zur demokratischen Ordnung in Malawi getroffen:

- Artikel 12 Abs.1 trifft eine Aussage über die Herkunft der Staatsgewalt und erwähnt ausdrücklich das Prinzip der Volkssouveränität: „All legal and political authority of the State derives from the people of Malawi and shall be exercised in accordance with this Constitution solely and protect their interests “.
- Artikel 12 Abs. 2 und 3 regeln die Ausübung der Staatsgewalt, wobei vor allem Artikel 12 Abs. 2 die Staatsgewalt an ihre gesetzlichen Befugnisse bindet. „All persons responsible for the exercise of powers of State do so on trust and shall only exercise such power to the extent of their lawful authority and in accordance with their responsibilities to the people of Malawi“. Artikel 12 Abs. 3 besagt, dass die Ausübung der Staatsgewalt durch – demokratisch legitimierte – Staatsorgane ausgeht, die vom Vertrauen der Menschen in

⁴¹⁹ Konrad Hesse, 1999, Rdnr. 115

Malawi abhängig sind. In diesem Artikel werden ausdrücklich die demokratischen Wahlen erwähnt: „The authority to exercise power of State is conditional upon the sustains trust of the people of Malawi and that trust can only be maintained through open, accountable and transparent Government and informed democratic choice“.

- Artikel 12 Abs. 4 beinhaltet die Menschenrechte, die im Zusammenhang mit der Menschenwürde stehen: „The inherent dignity and worth of each human being requires that the State and all persons shall recognize and protect fundamental rights and afford the fullest protection to the rights and views of all individuals, groups and minorities whether or not they are entitled to vote“.
- Artikel 12 Abs. 5 erwähnt den Gleichheitsgrundsatz, „All persons have equal status before the law, the only justifiable limitations to lawful rights are those necessary to ensure peaceful interaction in an open and democratic society“.
- Artikel 12 Abs. 6 bindet alle Institutionen und Personen an die Verfassung und den Rechtsstaat und legt fest, dass keine Institution und Person über dem Gesetz stehen darf: „All institutions and persons shall observe and uphold the Constitution and the rule and no institution or person shall stand above the law“. In diesem Absatz wird der Begriff „Rechtsstaat“ ausdrücklich erwähnt.

Die teilweise oberflächlichen und ziemlich abstrakt wirkenden Aussagen zum Demokratiebegriff und zur Rechtsstaatlichkeit im Artikel 12 können und müssen jedoch mit weiteren Aussagen in der Verfassung angereichert werden.

Alle Repräsentanten (Präsident, Parlamentsabgeordnete und lokale Räte) werden von der wahlberechtigten Bevölkerung in allgemeiner, direkter, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Diese allgemeinen Wahlgrundsätze kommen in den Artikeln 6 und 80 Abs. 2 wie folgt zum Ausdruck: „Save as otherwise provided in this Constitution, the authority to govern derives from the people of Malawi as expressed through universal and equal suffrage in elections held in accordance with this Constitution in a manner prescribed by an Act of Parliament“. „The President shall be elected by majority of the electorate through direct, universal and equal suffrage“.

Wahlberechtigt sind grundsätzlich alle malawischen Staatsbürger, die mindestens 18 Jahre alt und in einem Wählerverzeichnis registriert sind. „...a person shall be qualified to be registered as a voter in a constituency if, and shall not be so qualified

unless, at the date of the application for registration, that person (a) is a citizen of Malawi or, if not a citizen, has been ordinarily resident in the Republic for seven years; (b) has attained the age of eighteen years; and (c) is ordinarily resident in that constituency or was born there or is employed or carries on a business there,“ Artikel 77 Abs. 2.

Der Wahlprozess in Malawi durchläuft folgende Phasen:



Quelle: Eigene Darstellung

Außerhalb der Verfassung bestehen weitere Gesetze, die Regeln zu den Wahlen enthalten: Das Wahlkommissionsgesetz (Malawi Electoral Commission Act No. 11 of 1998), Parlaments- und Präsidentschaftswahlgesetz (Parliamentary and Presidential Elections Act No. 31 of 1993), Kommunikationsgesetz (Communications Act No. 41 of 1998), Parteiengesetz (Political Parties Registration and Regulation Act No. 15 of 1995) und der Political Parties Code of Conduct.

Der Wahltermin wird in Artikel 67 Abs. 1 vorgegeben: „The National Assembly shall stand dissolved on the 20th of March in the fifth year after its election, and the polling day for the general elections for the next National Assembly shall be the Tuesday in the third week of May that year“.

Nach Artikel 75 Abs. 1 ist im Vorfeld der Wahlen eine unabhängige Wahlkommission (Malawi Electoral Commission) zu errichten, dessen Aufgabe darin besteht, die Wahl zu organisieren und durchzuführen. Personell besteht die Kommission aus einem Richter als Vorsitzender, sowie bis zu sechs weiteren Mitgliedern. „There shall be an Electoral Commission which shall consist of a Chairman who shall be a Judge nominated in that behalf by the Judicial Service Commission and such other members, not being less than six, as may be appointed in accordance with an Act of Parliament”.

Im Einzelnen obliegen der Kommission nach Artikel 76 Abs. 2 folgende Aufgaben:

- a) „to determine constituency boundaries impartially on the basis of ensuring that constituencies contain approximately equal numbers of voters eligible to register, subject only to considerations of
 - i. population density;
 - ii. ease of communication; and
 - iii. geographical features and existing administrative areas:
- b) to review existing constituency boundaries at intervals of not more than five years and alter them in accordance with the principles laid down in subsection (2) (a);
- c) to determine electoral petitions and complaints related to the conduct of any elections;
- d) to ensure compliance with the provisions of this Constitution and any Act of Parliament; and
- e) to perform such other functions as may be prescribed by this constitution or an Act of Parliament.”

Darüber hinaus werden der Kommission durch das Wahlkommissionengesetz weitere Aufgaben übertragen.⁴²⁰

⁴²⁰ “exercising general direction and supervision over the conduct of every election; determining the number of constituencies and wards; undertaking or supervising the demarcation of constituency and ward boundaries; organising and directing the registration of voters; devising and establishing voter registers and ballot papers; printing, distributing and taking charge of ballot papers and voter registers; approving and procuring ballot boxes; establishing and operating polling stations; establishing security for the conduct of elections; promoting public awareness and conducting civic and voter education on electoral matters; promoting and conducting into electoral matters and publishing results thereof; and taking such measures and doing such other things as are necessary for conducting free and fair

Die MEC bestimmt die Anzahl der Parlamentssitze in der Nationalversammlung: The National Assembly shall consist of such number of seats representing every constituency in Malawi, as shall be determined by the Electoral Commission (Artikel 62 Abs.1). Bei den ersten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in 1994 waren es 177 Sitze, seit 2009 sind es 193 Sitze.

Die Gewaltenteilung sowie die Unabhängigkeit der Justiz kommen in den Artikeln 7, 8 und 103 Abs. 1 wie folgt zum Ausdruck: „The executive shall be responsible for the initiation of policies and legislation and for the implementation of all laws which embody the express wishes of the people of Malawi and which promote the principles of this Constitution” (Artikel 7). „The legislature when enacting laws shall reflect in its deliberations the interests of all the people of Malawi and shall further the values explicit in this Constitution” (Artikel 8). „All courts and all persons presiding over those courts shall exercise their functions, powers and duties independent of the influence and direction of any other person or authority“ (Artikel 103 Abs. 1). Eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung ist für alle Betroffenen bindend.

Dominierender Akteur der Exekutiven ist der Staatspräsident, der mit umfangreichen Kompetenzen ausgestattet ist. Er ist sowohl Staats- als auch Regierungschef sowie Oberbefehlshaber der Streitkräfte: „There shall be a President of the Republic who shall be Head of State and Government and the Commander-in-Chief of the Defence Forces of Malawi“ (Artikel 78).

Der Staatspräsident wird direkt vom Volk im Mehrheitswahlsystem (first-past-the-post system) auf fünf Jahre gewählt und kann nur einmal wiedergewählt werden: „The President shall hold office for five years from the date that his or her oath of office is administered, but shall continue in until his or her successor has been sworn in. The President, the First Vice-President and the Second Vice-President may serve in their respective capacities a maximum of two consecutive terms,...” (Artikel 83 Abs. 1 und Abs. 3).

Nach US-amerikanischem Vorbild soll der Präsidentschaftskandidat vor der Wahl seinen Vizepräsidenten bestimmen. Beide treten als Team an. Im Falle der

Amtsunfähigkeit oder des Todes des Präsidenten übernimmt sein Stellvertreter bis zum Ablauf der Wahlperiode die Amtsgeschäfte. „Whenever there is a vacancy in the office of President, the First Vice-President shall assume that office for the remainder of the term and shall appoint another person to serve as First Vice-President for the remainder of the term“ (Artikel 83 Abs.4).

Der Präsident kann bei Bedarf einen Zweiten Vizepräsidenten ernennen, der jedoch nicht derselben Partei angehören darf, wie der Präsident und der Erste Vizepräsident. Der Zweite Vizepräsident hat keine Möglichkeit, selbst zum ersten Stellvertreter des Präsidenten aufzurücken (Artikel 85).

Der Präsident führt den Vorsitz in dem von ihm ernannten Kabinett (Artikel 89 und 92). Die Verfassung enthält keine Aussage über die Zahl der Ministerien und die Abgrenzung ihrer Geschäftsbereiche. Lediglich im Artikel 175 wird der Minister für Finanzen genannt. Somit ist der Präsident in der Auswahl seiner Minister und Vizeminister völlig frei. Sie können – müssen aber nicht – Parlamentsabgeordnete sein. Dem Präsidenten obliegt auch das jederzeitige Entlassungsrecht seiner Minister (Artikel 95 Abs. 2).

Die politische Spitze der nationalen Verwaltung bilden die Ministerien, die politisch von einem Minister geleitet werden. Der Parlamentssekretär (Secretary to the President and Cabinet, SPC), der zu den engsten Mitarbeitern des Präsidenten gehört und von ihm ernannt bzw. abberufen wird, ist der Leiter des öffentlichen Dienstes. Die öffentliche Verwaltung untergliedert sich in die Bereiche Allgemeine Staatsverwaltung, Justiz, Polizei, Gefängnisverwaltung und Streitkräfte.⁴²¹

Aufsichtsorgan über die Allgemeine Staatsverwaltung (Artikel 186 bis 194) ist die Civil Service Commission (CSC), die vom Staatspräsidenten formal ernannt und im Einvernehmen mit dem ‘Public Appointments Committee’ (Parlamentsausschuss für Ernennungen in öffentliche Ämter, PAC) besetzt wird. Die CSC bestätigt die Ernennung, Beförderung und Entlassung von Staatsbeamten. Botschafter und

⁴²¹ Heiko Meinhardt, Verwaltungspapier Malawi, 2001, S. 28

leitende Beamte im diplomatischen Dienst werden jedoch vom Präsidenten vorbehaltlich der Bestätigung durch das PAC in ihre Ämter ernannt (Artikel 190).⁴²²

Das Kabinett hat beratende Funktion, die letztendliche Entscheidung obliegt dem Präsidenten (Artikel 96). Vom Parlament verabschiedete Gesetze bedürfen seiner Gegenzeichnung (Artikel 89 Abs. 1a). Er hat die Möglichkeit, Gesetze an das Parlament zurückzuverweisen, wo sie erneut beraten werden müssen und dann mit einfacher Mehrheit, auch gegen den Willen des Präsidenten, verabschiedet werden können. In Übereinkunft mit der Parlamentarischen Ernennungskommission ernennt der Präsident den leitenden Oberstaatsanwalt (Director of Public Prosecutions), den Generalstaatsanwalt, die Botschafter und deren Stellvertreter, den Polizei- und Armeechef sowie die politischen Beamten (Artikel 101, 98 Abs. 3, 154 Abs. 2 und 159).

Die Exekutive ist dem Parlament verantwortlich. Alle Regierungsmitglieder, einschließlich des Staatspräsidenten, sind der Nationalversammlung auskunftspflichtig (Artikel 89 und 96).

Die Abgeordneten im Parlament werden nach dem relativen Mehrheitswahlrecht in Einerwahlkreisen auf fünf Jahre vom Volk gewählt. Das Parlament ist der institutionelle Mittelpunkt des politischen Lebens. Ihm werden die grundlegenden Fragen des Volkes anvertraut, nach deren Lösungen sie zu diskutieren und zu suchen haben. Es ist ihre Aufgabe, die Regierten von der Richtigkeit ihrer getroffenen Entscheidungen zu überzeugen und auf diese Weise politische Anteilnahme, Zustimmung oder Kritik zu wecken.⁴²³ Das Parlament kann vom Staatspräsidenten nicht vor Ablauf der Wahlperiode aufgelöst werden.

Das Parlament hat die alleinige gesetzgeberische Kompetenz. Nationale Gesetze werden vom Parlament mit einfacher Mehrheit beschlossen, sodann vom Staatspräsidenten innerhalb von 21 Tagen gegengezeichnet und in der „Government Gazette“ veröffentlicht (Artikel 73 und 74). Erst mit der Veröffentlichung tritt das Gesetz in Kraft. Verfassungsänderungen bedürfen der Mehrheit von zwei Dritteln aller Abgeordneten (Artikel 195 ff.). Jede Regierungshandlung oder jedes Gesetz,

⁴²² Heiko Meinhardt, 2001, S. 29

⁴²³ Konrad Hesse, 1999, Rdnr.574

das der Verfassung widerspricht, ist ungültig: „Any act of Government or any law that is inconsistent with the provisions of this Constitution shall, to the extent of such inconsistency, be invalid“ (Artikel 5). Gleichzeitig ergibt sich hieraus, dass die Verfassung den höchsten Rang in der Rangordnung der Rechtsnormen sowie dem politischen Handeln einnimmt.

Bestimmte grundlegende Verfassungsartikel, wie die Bestimmungen über die Gewaltenteilung, die Unabhängigkeit der Justiz und die Wahrung der Menschenrechte, können durch ein Referendum mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen geändert werden (Artikel 196 Abs. 1).

Das Parlament hat die Möglichkeit, bei schweren Verstößen gegen die Verfassung oder Gesetze ein Amtsenthebungsverfahren (Impeachment-Verfahren) gegen den Präsidenten und Ersten Vizepräsidenten einzuleiten und die Amtsenthebung mit Zweidrittelmehrheit zu beschließen. Die Voraussetzungen für ein Impeachment sind in Artikel 86 Abs. 2 geregelt:

„The procedure for impeachment shall be as laid down by the Standing Orders of Parliament, provided that they are in full accord with the principles of natural justice and that –

- (a) indictment and conviction by impeachment shall only be on the grounds of serious violation of the Constitution or serious breach of the written laws of the Republic that either occurred or came to light during the term of office of the President or the First Vice-President;
- (b) indictment on impeachment shall require the affirmative vote of two thirds of the members of the National Assembly in a committee of the whole house;
- (c) conviction on impeachment shall require the affirmative vote of two thirds of the members of the National Assembly;
- (d) conviction in cases of impeachment shall cause the removal and disqualification from future such in the future of the office holder; and
- (e) conviction by way of impeachment shall not act as a bar to legal proceedings.”

In den Artikeln 146 bis 151 werden die Kommunalwahlen („Local Government Elections“) und die kommunalen Selbstverwaltungsstrukturen geregelt.

Im Artikel 146 Abs. 1 kommt das Demokratieprinzip zum Ausdruck, wonach das Volk auch auf kommunaler Ebene durch die gewählten Kommunalräte (Local Government Authorities) vertreten wird (Artikel 147 Abs.1). Die Wahlen sollen ein Jahr nach den nationalen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in der dritten Maiwoche stattfinden (Artikel 146 Abs. 5).

Das Kommunalgesetz (Local Government Act von 1998) und die in 1998 verabschiedete Politik der demokratischen Dezentralisierung schaffen den Rahmen für die Umsetzung der Dezentralisierung.⁴²⁴

Neben den gewählten Mitgliedern gehören den Kommunalräten die Parlamentsabgeordneten des Distriktes, die traditionellen Chiefs und Sub-Chiefs ex officio sowie fünf vom Kommunalrat zu wählende Vertreter von „speziellen Interessengruppen“ an, die jedoch alle über kein Stimmrecht verfügen.⁴²⁵

Als Bindeglied zwischen der Kommune und der Zentralregierung haben die Kommunalräte die Aufgabe, die kommunale wirtschaftliche Entwicklung und Infrastruktur zu fördern. Sie sollen lokale demokratische Institutionen aufbauen, die Partizipation der Bevölkerung auf der Kommunalebene fördern sowie staatliche Dienstleistungen (zum Beispiel das Führen von Geburts- und Sterberegistern) anbieten (Artikel 146 Abs. 2).

Verfassungsrechtlich nicht geregelt und nicht demokratisch legitimiert sind die 'Chiefs' bzw. 'traditionellen Autoritäten'. Sie sind Teil der Exekutiven und ihr Status ist vererblich. Wie bereits erwähnt fungierten sie sowohl bei den Briten als auch bei Banda als Mittler zu der Dorfbevölkerung, wo sie für Recht und Ordnung sorgten, Steuern eintraben und ihr Stammesland verwalteten. Noch heute zählt es zu ihren

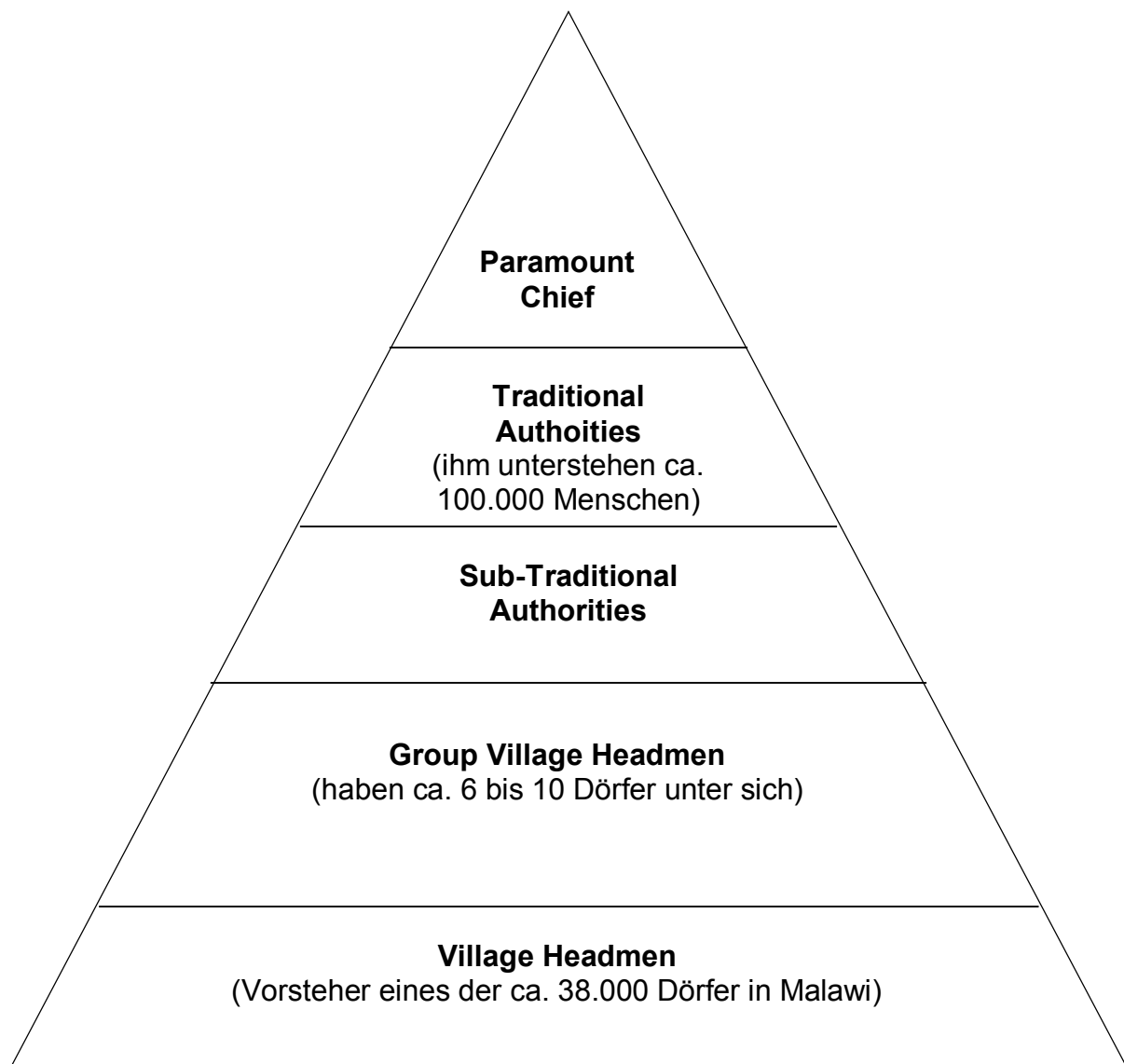
⁴²⁴ „The decentralisation policy and the Local Government Act seek to achieve the following objectives: (a) To create a democratic environment and institution in Malawi for governance and development at the local level which will facilitate the participation of the grassroots in decision making; (b) To eliminate dual administration (field and local government) at the district level with the aim of making public services more efficient, more economic and cost effective; (c) To promote accountability and governance at local level in order to reduce poverty; And (d) to mobilise the masses for socio-economic development at local level.“, Blessings Chinsinga, Democracy, Decentralisation and Poverty Reducation in Malawi, 2007, S. 88

⁴²⁵ Local Government Act, 1998, Section 5 (1), zitiert aus: Heiko Merinhardt, Malawi, 2001, S.31

Hauptaufgaben, den sozialen Frieden in der Gemeinschaft zu wahren, Streitigkeiten zu schlichten und das Dorf nach Außen zu repräsentieren.⁴²⁶

Der Paramount Chief (je einer in den drei Regionen) und die Traditional Authorities werden vom Präsidenten, alle anderen Chiefs werden von der nächst höheren Instanz (i. d. R. auf Lebenszeit) ernannt.⁴²⁷

Die Struktur der Chiefs ist wie folgt aufgebaut:



Quelle: Sarah Tietze, 2008, S. 79

⁴²⁶ Sarah Tietze, 2008, S. 78, 156

⁴²⁷ Sarah Tietze, 2008, S. 79

Die traditionellen Gerichte (Traditional Courts), bei denen vor allem die traditionellen Chiefs den Vorsitz hatten, wurden unter Verweis auf Artikel 103 Abs. 3 abgeschafft. Nach diesem Verfassungsartikel darf es keine Gerichte geben, die in Konkurrenz mit dem Supreme Court of Appeal und dem High Court stehen.⁴²⁸

Der Aufbau der ordentlichen Gerichte orientiert sich grundsätzlich an dem aus der Kolonialzeit übernommenen britischen Rechtssystem.

Das höchste ordentliche Gericht ist der Supreme Court of Appeal, der ausschließlich über Berufungen gegen Entscheidungen des High Court und anderer Gerichte oder Tribunale entscheidet. Das Oberste Berufungsgericht tagt unter dem Vorsitz des Chief Justice (Oberster Richter) und mindestens drei weiteren Richtern (Artikel 104 und 105).

Der High Court verfügt über eine uneingeschränkte Jurisdiktion in allen Zivil- und Strafrechtsfällen. Wenn der Streitwert eines Rechtsfalles 50.000 K übersteigt, ist das Hohe Gericht zuständig.⁴²⁹

Da die Verfassung kein Verfassungsgericht vorsieht, übernimmt diese Aufgabe der High Court, der somit für die verfassungsrechtliche Überprüfung aller Gesetze und Verordnungen zuständig ist. Personell setzt sich der High Court aus mindestens 3 Richtern zusammen (Artikel 108 und 109).

Der Industrial Relations Court (Arbeitsgericht) untersteht dem High Court und entscheidet ausschließlich über arbeitsrechtliche Belange. Das Gericht nahm erstmalig in 1998 seine Arbeit auf (Artikel 110 Abs. 1).

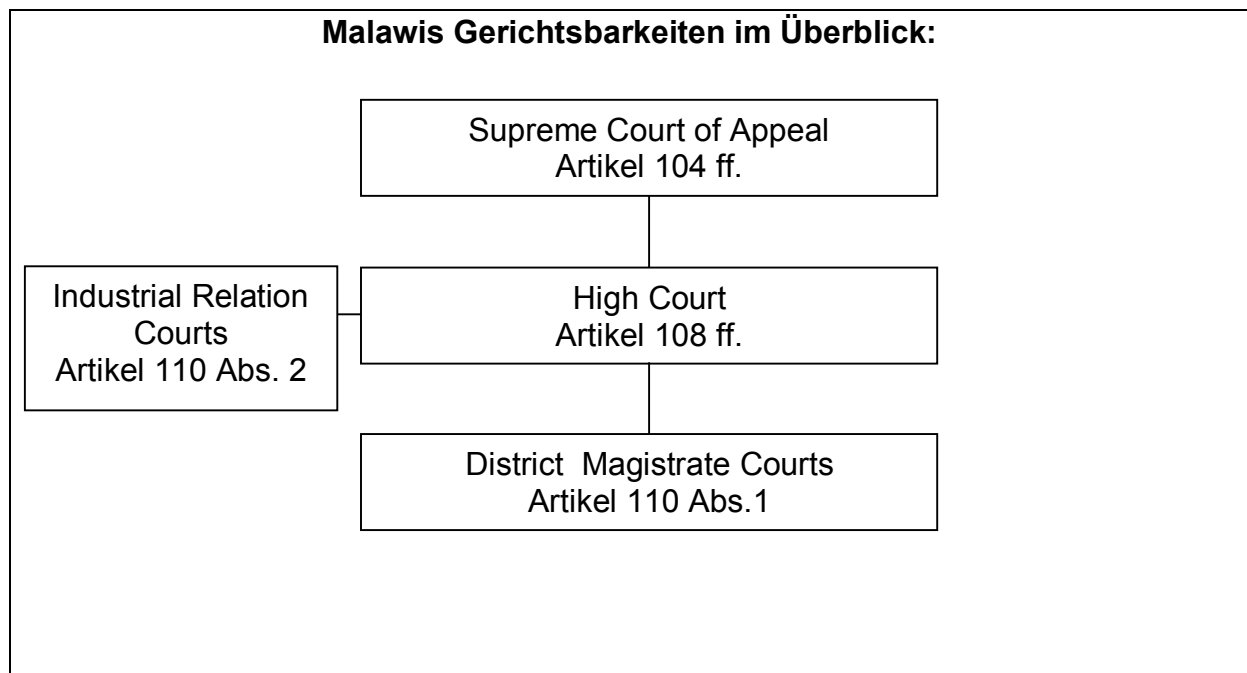
Die District Magistrate Courts (Distriktgerichte) in den vier Städten Blantyre, Zomba, Lilongwe und Mzuzu verhandeln Zivil- und Strafprozesse niederer Ordnung. Diese Magistrate Courts bilden die unterste Ebene der ordentlichen Gerichtsbarkeit⁴³⁰ und sind vergleichbar mit den deutschen Amtsgerichten.

⁴²⁸ Sarah Tietze, 2008, S. 82

⁴²⁹ Sarah Tietze, 2008, S. 142

⁴³⁰ Heiko Meinhardt, 2001, S. 38

In Zusammenarbeit mit der Europäischen Union wurde im Januar 2006 für ca. 34 Millionen USD in Malawi erstmals ein Handelsgericht (Commercial Court) in Blantyre eingerichtet, das insbesondere für straf- und zivilrechtliche Handelssachen zuständig ist. Personell ist das Gericht mit drei Richtern besetzt. Weitere Standorte sind in Lilongwe, Mzuzu und Zomba vorgesehen.⁴³¹



Quelle: Eigene Darstellung nach Sections 104 ff. der malawischen Verfassung

Der Oberste Richter (Chief Justice) wird vom Präsidenten ernannt. Diese Ernennung muss vom Parlament mit Zweidrittelmehrheit bestätigt werden (Artikel 111 Abs. 1). Die übrigen Richter am Obersten Berufungsgericht (Supreme Court of Appeal) und am Obersten Gericht (High Court) werden vom Präsidenten auf Empfehlung einer Justizkommission (Judicial Service Commission) auf Lebenszeit ernannt,⁴³² während die Richter der erstinstanzlichen Gerichte vom Obersten Richter auf Vorschlag der Justizkommission ebenfalls auf Lebenszeit berufen werden (Artikel 111 Abs. 2). Die Abberufung eines Richters kann nur durch den Präsidenten erfolgen, wenn das Parlament zuvor mit einfacher Mehrheit einen entsprechenden Beschluss gefasst hat. Dafür müssen Inkompetenz oder schweres Fehlverhalten im Amt nachgewiesen werden (Artikel 118). Damit wird verhindert, dass Richter aus politischen Gründen aus ihrem Amt entfernt werden können.⁴³³

⁴³¹ The Nation, Malawi, 02.02.2006, 03.12.2006 und 19.01.2007

⁴³² Nach Erreichen der Altersgrenze von 65 Jahren muss ein Richter pensioniert werden.

⁴³³ Heiko Meinhardt, 2001, S. 18

Artikel 103 Abs. 1 der Verfassung beinhaltet die sachliche Unabhängigkeit eines Richters, was heißt, dass ein Richter nur dem Gesetz unterworfen und bei seiner richterlichen Entscheidung völlig weisungsfrei ist. Daneben stehen den Richtern und Justizangestellten – wie jedem anderen Bürger auch – die sonstigen Menschenrechte, wie Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung zu.

Die Justiz hat die Verfassung zu achten und alle Gesetze im Sinne der Verfassung auszulegen: „The judiciary shall have the responsibility of interpreting, protecting and enforcing this Constitution and all laws and in accordance with this Constitution in an independent and impartial manner with regard only to legally relevant facts and the prescriptions of law” (Artikel 9).

Weitere Anwendungs- und Auslegungsgrundsätze finden sich in Artikel 10 und 11:

- “In the interpretation of all laws and in the resolution of political disputes the provisions of this Constitution shall be regarded as the supreme arbiter and ultimate source of authority“, Artikel 10 Abs. 1.
- “In the application and formulation of any Act of Parliament and in the application and development of the common law and customary law, the relevant organs of State shall have due regard to the principles and provisions of this Constitution”, Artikel 10 Abs. 2.
- “Appropriate principles of interpretation of this Constitution shall be developed and employed by the courts to reflect the unique character and supreme status of this Constitution”, Artikel 11 Abs. 1.
- “In interpreting the provisions of this Constitution, a court of law shall –
 (a) promote the values which underlie an open and democratic society;
 (b) take full account of the provisions of Chapter III and Chapter IV; and
 (c) where applicable, have regard to current norms of public international law and comparable foreign case law”, Artikel 11 Abs. 2.
- “Were a court of law declaring an act of executive or a law to be invalid, that court may apply such interpretation of that act or law as is consistent with this Constitution”, Artikel 11 Abs. 3.
- “Any law that ousts or purports to oust the jurisdiction of the courts to entertain matters pertaining to this Constitution shall be invalid”, Artikel 11 Abs. 4.

Folglich hat das Verfassungsgericht bei der Auslegung der Verfassungsregeln nicht nur die Grundprinzipien und Menschenrechte in Chapter III und IV zu beachten, sondern auch die Werte einer offenen und demokratischen Gesellschaft. Darüber hinaus hat das Gericht die Möglichkeit, auf vergleichbare ausländische Rechtsprechungen oder völkerrechtliche Regeln zurückzugreifen.

Die unabhängige Menschenrechtskommission (Human Rights Commission) hat für die Wahrung der in der Verfassung garantierten Menschenrechte Sorge zu tragen. Sie wurde 1999 gegründet, hat ihren Sitz in Lilongwe und wird vom Law Commissioner und Ombudsman geleitet. Die Kommission verfügt über keine juristischen oder legislativen Kompetenzen (Artikel 129 bis 131).

In Anlehnung an skandinavische Vorbilder wurde zur Kontrolle von Missständen (einschl. Korruption) und zur Förderung von Transparenz das Amt des Ombudsmannes geschaffen (Artikel 120 bis 128).

Der Ombudsmann ist unabhängig (Artikel 121), wird nach öffentlicher Ausschreibung vom Parlamentarischen Ernennungskomitee ernannt und kann nur bei grobem Fehlverhalten aus dem Amt entfernt werden. Er ist kein Justizbeamter, hat aber dennoch Aufgaben „quasi-juristischer“ Natur zu erfüllen: Er hat die Aufgabe, Beschwerden von Bürgern gegen staatliche Institutionen und Behörden zu untersuchen und Ungerechtigkeiten zu beseitigen, soweit dies nicht auf juristischem Wege möglich ist. „The office of the Ombudsman may investigate any and all cases where it is alleged that a person has suffered injustice and it does not appear that there is any remedy reasonable available by way of proceedings in a court or by way of appeal from court or where there is no other practicable remedy“, (Artikel 123 Abs. 1).

Die Law Commission (Artikel 132 bis 136) hat die Aufgabe, bestehende Gesetze auf ihre Verfassungskonformität zu überprüfen und Gesetzesvorschläge zu erarbeiten. Vor allem Gesetze aus und vor der Banda-Diktatur widersprechen ganz oder teilweise der demokratischen Verfassung.

Die Aufgabe des Generalstaatsanwaltes wird vom Attorney General wahrgenommen (Artikel 98). Er ist Chefrechtsberater der Regierung und wird vom Staatspräsidenten für eine Amtszeit von fünf Jahren ernannt, wobei eine Verlängerung um weitere fünf Jahre möglich ist.

Der Director of Public Prosecutions (Leitender Oberstaatsanwalt) kann selbständig Untersuchungen anordnen und darüber entscheiden, ob er zur Anklage schreitet. Er ist unabhängig. Seine Ernennung durch den Präsidenten muss vom Public Appointments Committee des Parlaments bestätigt werden (Artikel 99 bis 102).

Die Sicherheitsorgane des Staates sind die Streitkräfte (Artikel 159) und die Polizei (Artikel 152). Die Spitze der Streitkräfte wird vom Staatspräsidenten ernannt und abgesetzt. Der Army Council, der vom Defence and Security Committee des Parlaments ernannt und beaufsichtigt wird, ist für die Ernennung und Entlassung hoher Offiziere und für die operationelle Einsatzplanung zuständig (Artikel 161 und 162). Damit sind die Streitkräfte teilweise der parlamentarischen Kontrolle unterstellt. Die Polizei (Malawi Police Force) ist für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit verantwortlich (Artikel 153 Abs. 2). Die politische Führung wird vom Innenminister wahrgenommen. Die operative Verantwortung trägt der Inspector General of Police, der vom Staatspräsidenten auf 5 Jahre ernannt und vom Parlament bestätigt werden muss (Artikel 154). Eine Verlängerung um maximal 5 Jahre ist möglich. Er kann vom Präsidenten nur im Fall von Inkompetenz, Unfähigkeit oder fehlender Neutralität entlassen werden (Artikel 154 Abs. 4). Über Ernennungen und Entlassungen sowie Beförderungen und Disziplinarmaßnahmen wacht die Police Service Commission (Artikel 155). Ihr gehören ein Richter als Vorsitzender (ernannt von der Judicial Service Commission), ein Mitglied der Civil Service Commission, der Inspector General of Police, der Ombudsman und ein vom Präsidenten zu ernennender Rechtsanwalt an, der vom parlamentarischen Ernennungsausschuss bestätigt werden muss (Artikel 157). Mit der Errichtung dieser Kommission soll die Professionalität der Polizei gewährleistet sowie politische Einflussnahme verhindert werden.⁴³⁴

⁴³⁴ Heiko Meinhardt, 2001, S. 30

Die Gefängnisverwaltung und der Strafvollzug (Malawi Prisons Service) sind organisatorisch ähnlich aufgebaut wie die Polizei (Artikel 163 bis 170). Der vom Staatspräsidenten ernannte Chief Commissioner for Prisons trägt die operative Verantwortung und ist gegenüber dem parlamentarischen Public Appointments Committee verantwortlich (Artikel 164 Abs. 1 und 166 Abs. 1). Im Unterschied zur Polizeiverwaltung werden die Gefängnisse von zwei Aufsichtsbehörden beaufsichtigt: Zum einen wacht die Prisons Service Commission über die Ernennungen und Entlassungen sowie Beförderungen und Disziplinarmaßnahmen der Angestellten (Artikel 167 Abs. 2, 168 Abs. 1). Zum anderen hat das Inspectorate of Prisons über die Wahrung der Menschenrechte der Gefangenen (Artikel 170 Abs. 2) zu wachen.

Die Verfassung beinhaltet einen umfangreichen Menschenrechtskatalog (Artikel 15 bis 46), der alle staatlichen Organe (Exekutive, Legislative und Judikative) bindet (Artikel 15 Abs. 1). Diese Rechte können insbesondere mit Hilfe der Gerichte, des Bürgerbeauftragten (Ombudsman) und der Menschenrechtskommission von jedem Malawier durchgesetzt werden (Artikel 15 Abs. 2).

Das Recht auf Leben mit ausdrücklicher Ausnahme der rechtsstaatlichen Verhängung der Todesstrafe ist in Artikel 16 geregelt: „Every person has the right to life and no person shall be arbitrary deprivation of his or her right life: Provided that the execution of the death sentence imposed by a competent court on a person in respect of a criminal offence under the laws of Malawi of which he or she has been convicted shall not be regarded as arbitrary deprivation of his or her right to life.”

Artikel 19 Abs. 1 regelt den Schutz der Menschenwürde: „The dignity of all persons shall be inviolable“. In vielen anderen Verfassungen, beispielsweise auch im deutschen Grundgesetz, steht der Schutz der Menschenwürde am Anfang des Katalogs aller Menschenrechte und bringt damit zum Ausdruck, dass die Würde des Menschen der „oberste Verfassungswert“ darstellt. Die Würde des Menschen fungiert als „tragendes Konstitutionsprinzip, als Grund- und Leitnorm und als wichtigste Wertentscheidung“.⁴³⁵ Sie ist Ausgangspunkt aller anderen Grundrechte und steht über diesen. Demnach kann die Gewährleistung nicht durch andere Verfassungsnormen beschränkt werden. Die Garantie der Menschenwürde ist

⁴³⁵ Jarass/Pieroth, Kommentar zum GG, 2009, zu Artikel 1, Rdnr. 2

unantastbar und unterliegt keinen Beschränkungen.⁴³⁶ In den weiteren Menschenrechten (wie z.B. dem allgemeinen Freiheitsrecht und dem allgemeinen Gleichheitssatz) wird die Menschenwürde weiter ausgeformt und konkretisiert. Sie gehen aber auch teilweise darüber hinaus und gewähren mehr, als die Würde des Menschen gebietet.⁴³⁷ Daraus ergibt sich aber auch, dass es zwischen der Freiheit einer Person und ihrer Menschenwürde niemals zu einem Konflikt kommen kann.

Zu einem anderen Ergebnis kommt das sog. Heteronomische Konzept, welches die Menschenwürde nicht als Freiheitsrecht sieht, sondern als ein Prinzip, das „in Konkurrenz zur Freiheit steht und ggf. gegen dieses abgewogen werden muss“.⁴³⁸ Im Gebrauch seiner Freiheit mit der Menschenwürde kann ein Individuum in Konflikt geraten, wenn er sich dazu entschließt, in einer Weise zu handeln, die mit dem in Widerspruch steht, wie ein Mensch leben soll. Die Menschenwürde ist demnach kein möglicher Legitimationsgrund menschlicher Freiheit, sondern ein Gegenprinzip, das der Freiheit Schranken setzen kann.⁴³⁹

In vielen afrikanischen Ländern dominiert das heteronomische Konzept. Die Afrikaner stellen dem europäischen Verständnis von Menschenwürde, das sich an der individuellen Freiheit orientiert, ein afrikanisches Verständnis gegenüber, das in der Philosophie des sog. Ubuntu begründet sei. Nicht die individuellen Rechte des Individuums, sondern die Pflichten des Individuums gegenüber der Gemeinschaft stehen im Vordergrund dieses Konzeptes. „Die Würde des Menschen fordert die Erfüllung dieser Pflichten und wird erst durch diese Erfüllung bestätigt“.⁴⁴⁰

In vielen Verfassungen kann man das heteronomische Konzept daran erkennen, dass in der Auflistung der maßgeblichen Werte, auf denen der Staat gründet, neben der Menschenwürde auch die „Freiheit“ aufgeführt wird. Dies lässt den Schluss zu, dass Menschenwürde und Freiheit zwei verschiedene Werte sind und Menschenwürde zunächst nichts mit Freiheit zu tun hat.⁴⁴¹

⁴³⁶ Jarass/Piero, 2009, zu Artikel 1, Rdnr. 16

⁴³⁷ Jarass/Piero, 2009, zu Artikel 1, Rdnr. 5, Hartmut Maurer, 2007, § 9 Rdnr. 6

⁴³⁸ Paul Tiedemann, Menschenwürde als Rechtsbegriff, 2012, S. 95

⁴³⁹ Paul Tiedemann, 2012, S. 95

⁴⁴⁰ Paul Tiedemann, 2012, S. 99

⁴⁴¹ Paul Tiedemann, 2012, S. 99

Die malawische Verfassung stellt den Schutz der Menschenwürde in Artikel 19 nicht an den Anfang der Menschenrechte (Artikel 15 ff.), sondern erst nach dem in Artikel 18 geregelten allgemeinen Freiheitsrecht. Dies könnte zum einen auf eine von der Verfassungskommission bewusst gewollte heteronomische Konzeption von Menschenwürde hindeuten. Aufgrund des Zeitdruckes, indem die Verfassung fertig gestellt werden musste, könnte man aber auch an einen unbewussten Konzeptionsfehler denken. Die Verfasser haben aufgrund der gebotenen Eile die Bedeutung des Schutzes der Menschenwürde schlichtweg verkannt.

Unabhängig, welchem Rang dem Schutz der Menschenwürde zukommt, besitzt es eine Besonderheit: Jedem Menschen, unabhängig von seiner Herkunft, seiner Hautfarbe, seinem Alter, seinem körperlichen oder geistigen Zustand kommt diese Würde zu. Bereits Immanuel Kant stellte ein oberstes und allgemeines Sittengesetz auf, das die Pflichterfüllung in den Mittelpunkt der sittlichen Wertordnung stellt und verbietet, den Menschen nur als Mittel zu behandeln. Dies begründet Kant damit, dass Menschen keinen Preis, sondern eine Würde haben, die weder austauschbar noch ersetzbar ist.⁴⁴² Der Mensch ist ein Subjekt und kein Objekt.

Hasso Hofmann versteht in Anlehnung an Dürig die Menschenwürde „als Mitgift (daher auch „Mitgifttheorie“), die dem Menschen als eine besondere Qualität oder Eigenschaft von seinem Schöpfer oder der Natur mitgegeben worden sei“.⁴⁴³ Würde zu haben bedeutet auch für Dürig/Hofmann wesentlich Person sein.

Fraglich ist, unter welchen Umständen die aus der Menschenwürde ergebende Subjektqualität verletzt wird. Bereits im Jahre 1959 entwickelte das deutsche Bundesverfassungsgericht⁴⁴⁴ eine Formel, nach der die Menschenwürde betroffen ist, „wenn der konkrete Mensch zum Objekt, zu einem bloßen Mittel, zur vertretbaren Größe herabgewürdigt wird“. Auch diese „Objektformel“ geht zurück auf Kants „Zweckformel“, die besagt: „Handle so, dass du die Menschheit sowohl in deiner

⁴⁴² Immanuel Kant, Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, S. 434 ff., zitiert aus: Christian Neuhäuser, Unternehmen als moralische Akteure, 2011, S.189

⁴⁴³ Rosemarie Will, Die Menschenwürde: Zwischen Versprechen und Überforderung, in: Fredrich Roggan (Hrsg.): Mit Recht für Menschenwürde und Verfassungsstaat, Festgabe für Dr. Burkhard Hirsch, 2006

⁴⁴⁴ BVerfGE 9, 89 (95)

Person, als in der Person eines jedem anderen jederzeit zugleich als Zweck, niemals bloß als Mittel brauchst“.⁴⁴⁵

Demnach widerspricht es der Menschenwürde, wenn der Mensch einer Behandlung ausgesetzt wird, die seine Subjektsqualität prinzipiell in Frage stellt. Die Garantie der Menschenwürde in Artikel 19 nennt in den Absätzen 2 bis 6 konkrete Fälle, bei denen eine Verletzung dieser Subjektsqualität vorliegt. Daher soll im Folgenden auf die konkrete Ausgestaltung der Menschenwürde in Artikel 19 der Verfassung eingegangen werden.

Artikel 19 Abs. 2 bestimmt, dass die Menschenwürde in jedem gerichtlichen oder anderem staatlichen Verfahren sowie während der Vollstreckung einer Strafe zu garantieren ist: „In any judicial proceedings or in any other proceedings before any organ of State, and during the enforcement of a penalty, respect for human dignity shall be guaranteed“. Demnach ist die Menschenwürde der Grundstock rechtsstaatlicher Verfahrensgarantien und begrenzt die staatliche Gewaltanwendung.

In Artikel 19 Abs. 3 wird im Speziellen Folter und alle Arten von grausamer und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung verboten. „No person shall be subject to torture of any kind or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment“.

Eine weitere Konkretisierung der Menschenwürde erfolgt in Artikel 19 Abs. 4, in dem die körperliche Bestrafung sowohl während eines Gerichtsverfahrens als auch bei anderen Verfahren vor einem Staatsorgan verboten wird: „No person shall be subject to corporal punishment in connexion with any judicial proceedings or in any other proceedings before any organ of the State“.

Artikel 19 Abs. 5 gewährt das Recht, dass eine Person ohne seine Zustimmung nicht zu medizinischen oder wissenschaftlichen Experimenten herangezogen werden darf: „No person shall be subjected to medical or scientific experimentation without his or her consent“.

⁴⁴⁵ Immanuel Kant, Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, S. 429., zitiert aus: Nils Teifke, Das Prinzip der Menschenwürde, 2011, S. 9

In Artikel 19 Abs. 6 kommt das Ur-Grundrecht „Schutz vor willkürlicher Verhaftung“ (Habeas corpus) zum Ausdruck: „Subject to this Constitution, every person shall have the right to freedom and security of person, which shall include the right not to be

- (a) detained without trial;
- (b) detained solely by reason of his or her political or other opinions; or
- (c) imprisoned for inability to fulfil contractual obligations“.

Diese rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien werden in den sog. Justizgrundrechten in Artikel 42 und 43 weiter konkretisiert.

Artikel 42 Abs. 1 regelt die Rechte von verhafteten Personen, insbesondere auch von Personen, deren Freiheit aufgrund eines richterlichen Urteils bereits entzogen wurde. Ihnen muss eine menschenwürdige Behandlung sowie ein Mindeststandard während der Haftierung zugesichert werden. Im Einzelnen gewährleistet Artikel 42 Abs. 1 den Gefangenen folgende Rechte:

- a) „to be informed of the reason for his or her detention promptly and in a language which he or she understands;
- b) to be detained under conditions consistent with human dignity, which shall include at least the provision of reading and writing materials, adequate nutrition and medical treatment at the expense of the State;
- c) to consult confidentially with a legal practitioner of his or her choice, to be informed of this right promptly and, where the interests of justice so require, to be provided with the services of a legal practitioner by the State;
- d) to be given the means and opportunity to communicate with, and to be visited by, his or her spouse, partner, next-of-kin, relative, religion counsellor and a medical practitioner of his or her choice;
- e) to challenge the lawfulness of his or her detention in person or through a legal practitioner before a court of law; and
- f) to be released if such detention is unlawful.“

Nach Artikel 42 Abs. 2(b) darf ein Verdächtiger von der Polizei maximal 48 Stunden festgehalten werden. Danach muss er einem Gericht zur Haftprüfung vorgeführt werden. Wenn innerhalb dieses Zeitraums keine Anklage erhoben wird, muss der

Beschuldigte freigelassen werden: „Every person arrested for or accused of the alleged commission of an offence shall, in addition to the rights which he or she has as a detained person, have the right –

- a) promptly to be informed, in a language which he or she understands, that he or she has the right to remain silent and to be warned of the consequences of making any statement;
- b) as soon as it is reasonably possible, but not later than 48 hours after arrest, or if the period of 48 hours expires outside ordinary court hours or on a day which is not a court day, the first court day after such expiry, to be brought before an independent and impartial court of law and to be charged or to be informed of the reasons for his or her further detention, failing which he or she shall be released;
- c) not to be compelled to make a confession or admission which could be used in evidence against him or her;
- d) save in exceptional circumstances, to be segregated from convicted persons and to be subject to separate treatments appropriate to his or her status as an unconvicted person;
- e) to be released from detention with or without bail unless the interests of justice require otherwise;
- f) as an accused person to a fair trial, which shall include the right –
 - I. to public trial before an independent and impartial court of law within a reasonable time after having been charged;
 - II. to be informed with sufficient particularity of the charge;
 - III. to be presumed innocent and to remain silent during plea proceedings or trial and not testify during trial;
 - IV. to adduce and challenge evidence, and not to be a compellable witness against himself or herself;
 - V. to be represented by a legal practitioner of his or her choice or, where it is required in the interests of justice, to be provided with legal representation at the expense of the State, and to be informed of these rights;
 - VI. not to be convicted of an offence in respect of any act or omission which was not an offence at the time when the act was committed or omitted to

be done, and not to be sentenced to a more severe punishment than that which was applicable when the offence was committed;

- VII. not to be prosecuted again for a criminal act or omission of which he or she has previously been convicted or acquitted;
- VIII. to have recourse by way of appeal or review to a higher court than the court of first instance;
- IX. to be tried in a language which he or she understands or, failing this, to have the proceedings interpreted to him or her, at the expense of the State, into a language which he or she understands; and
- X. to be sentenced within a reasonable time after conviction”.

Artikel 42 (g) bestimmt die Rechte von inhaftierten Kindern. Sie dürfen zu keiner lebenslänglichen Gefängnisstrafe verurteilt werden. Eine Gefängnisstrafe wird nur als letztes Mittel zugelassen. Sollten Kinder zu einer Gefängnisstrafe verurteilt werden bzw. sich in Untersuchungshaft befinden, müssen sie getrennt von Erwachsenen inhaftiert werden. „in addition, if that person is a child, to treatment consistent with the special needs of children, which shall include the right

- i. not to be sentenced to life imprisonment without possibility of release;
- ii. to be imprisoned only as a last resort and for the shortest period of time;
- iii. to be separated from adults when imprisoned, unless it is considered to be in his or her best interest not to do so, and to maintain contact with his or her family through correspondence and visits;
- iv. to be treated in a manner consistent with the promotion of his or her sense of dignity and worth, which reinforces respect for the rights and freedoms of others.”

Kinder müssen gemäß ihrem Alter und ihrer Rechtsstellung sowie unter Beachtung der Menschenrechte behandelt werden. Alle Maßnahmen sollen auf ihre Wiedereingliederung in die Gesellschaft abzielen.

- v. „to be treated in a manner consistent with the promotion of his or her sense of dignity and worth, which reinforces respect for the rights and freedoms of others; to be treated in a manner which takes into account his or her age and the desirability of promoting his or her reintegration into society to assume a constructive role; and

- vi. to be dealt with in a form of legal proceedings that reflects the vulnerability of children while fully respecting human rights and legal safeguards”.

In Malawi gibt es vor Gericht keinen Anwaltszwang. Jedem Angeklagten steht es frei, sich selbst ohne anwaltliche Unterstützung zu verteidigen. Bedürftige Personen, die anwaltlich vertreten werden wollen, diesen aber nicht bezahlen können, haben die Möglichkeit sich an das ‘Department of Legal Aid’ zu wenden, welches ggf. einen Pflichtverteidiger zur Verfügung stellt. Darüber hinaus gibt es noch einige NGOs, die bedürftigen Personen durch die Bereitstellung von Rechtsbeiständen oder durch die Übernahme der Anwalts- und Gerichtskosten unterstützen.⁴⁴⁶ Demnach hat jeder Beschuldigte bzw. Angeklagte die Möglichkeit, sich von einem Rechtsanwalt vertreten zu lassen.

Neben den selbständigen Rechtsanwälten gibt es noch sog. „paralegals“, das sind Rechtsberater, die auf einem oder mehreren speziellen Rechtsgebieten ausgebildet wurden und beim Department of Legal Aid und anwaltschaftlichen Nichtregierungsorganisationen beschäftigt sind. Sie sind keine Volljuristen und dürfen nicht gerichtlich auftreten.⁴⁴⁷

Das Diskriminierungsverbot des Artikels 20 Abs. 1 verbietet, dass Einzelpersonen oder Personengruppen wegen der dort genannten Kriterien – Geschlecht, Rasse, Sprache, Religion, Behinderung, politischer Meinung oder ethnischer Abstammung - behandelt werden.

Die Vereinigungsfreiheit in Artikel 32 („Every person shall have the right to freedom of association, which shall include the freedom to form associations”) bildet die Rechtsgrundlage für die Bildung von zivilgesellschaftlichen Organisationen (NGOs). Sie vertreten verschiedene Bevölkerungsgruppen und deren Rechte gegenüber dem Staat. Häufig organisieren sich NGOs mit ähnlichen Themenbereichen in landesweiten Dachverbänden bzw. Netzwerken.

⁴⁴⁶ Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Lilongwe, April 2012, www.lilongwe.diplo.de/contentblob/3142074/Daten/2177968/konsularinforechtshilfe_anwaltsliste_dld.pdf

⁴⁴⁷ Sarah Tietze, 2008, S. 143

Einige nennenswerte und von der Regierung anerkannte Zivilgesellschaften sind neben der Malawi Law Society das Human Rights Consultative Committee (HRCC), das Malawi Economic Justice Network (MEJN), das Malawi Electoral Support Network, das Civil Society Agriculture Network (CISANET), das Gender Coordinating Network sowie die Civil Coalition on Quality Education (CSCQE).⁴⁴⁸

Einer der einflussreichsten NGOs ist das 1992 gegründete Public Affairs Committee (PAC), dem die Dachverbände der protestantischen und katholischen Kirchen (Malawi Council of Churches, Episcopal Conference of Malawi) sowie die Muslim Association of Malawi angehören. Neben Aufklärungs- und Lobbyarbeit übernahm diese überkonfessionelle Dachorganisation häufig die Rolle eines Vermittlers bei politischen Konflikten.⁴⁴⁹

Alle NGOs müssen nach dem 1998 verabschiedeten NGO-Gesetz Mitglied des Dachverbandes Council of Non-Governmental Organizations in Malawi (CONGOMA) sein. Sie müssen sich schriftlich verpflichten, sich in Bezug auf alle parteipolitischen Aktivitäten und der Einflussnahme auf die Wahlen neutral zu verhalten.⁴⁵⁰

Die Rechte auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung gewährleisten die Artikel 34 „Every person shall have the right to freedom of opinion, including the right to hold opinions without interference to hold, receive and impart opinions“ und Artikel 35 „Every person shall have the right to freedom of expression“.

Die Pressefreiheit nach Artikel 36 gewährleistet der Presse das Recht auf freie Berichterstattung und freier Zugang auf Informationen: „The press shall have the right to report and publish freely, within Malawi and abroad, and to be accorded the fullest possible facilities for access to public information“.

⁴⁴⁸ BTI, 2014, Country Report, S. 10

⁴⁴⁹ Meinhardt/Patel, 2003, S.37, Sarah Tietze, 2008, S. 70/71

⁴⁵⁰ Sarah Tietze, 2008, S. 69

Artikel 37 enthält das Recht auf freien Zugang zu Informationen: „Everyone has the right of access to information held by the state or its organs if the information is required for the exercise of his rights”.

Die Versammlungsfreiheit in Artikel 38 gewährleistet jeder Person das Recht, sich mit anderen Personen zu versammeln und friedlich zu demonstrieren: „Every person shall have the right to assemble and demonstrate with others peacefully and unarmed“. Vor allem, wenn die Versammlungsfreiheit für politische Zwecke genutzt wird, hat sie die demokratische Funktion einer politischen Willensbildung.

Im Bereich der politischen Grundrechte werden in Artikel 40 Abs. 1 die politischen Parteien ausdrücklich mit einbezogen: „Subject to this Constitution, every person shall have the right (a) to form, to join, to participate in the activities of, and to recruit members for, a political party; (b) to campaign for a political party or cause; (c) to participate in peaceful political activity intended to influence the composition and policies of the Government; and (d) freely to make political choices”.

Die politischen Parteien bilden ein wesentliches Element eines parlamentarisch-demokratischen Staates. Sie sind die Vermittler zwischen dem Volk und den Staatsorganen. Parlament und Parteien bedingen sich gegenseitig. Ein funktionierendes Parlament setzt Parteien voraus und umgekehrt bleiben Parteien ohne parlamentarisches Aktionsfeld wirkungslos.

Das Recht zur Gründung einer politischen Partei ist frei und darf nicht von formellen oder materiellen Voraussetzungen abhängig gemacht werden. Die Gründungsfreiheit steht genau genommen nicht der Partei, sondern den Personen zu, die eine Partei gründen wollen. Folglich geht die Verfassung von einem Mehrparteienprinzip aus.

Die Gründung und Registrierung von politischen Parteien ist in Malawi relativ einfach: Nach dem Political Parties (Registration and Regulation) Act von 1993 müssen der Registrierungsbehörde (Office of the registrar of political Parties) folgende Unterlagen vorgelegt werden: Eine Parteiverfassung (Satzung) einschließlich einem

Parteinamen und einer Parteiadresse sowie 100 Unterschriften von wahlberechtigten Parteimitgliedern.⁴⁵¹

Im Jahr 2009 waren in Malawi folgende politische Parteien registriert.

Partei	Gegründet
Alliance for Democracy (AFORD)	Sept. 1991
Congress Democratic (CODE)	Juni 2008
Congress for National Unity (CONU)	März 1999
Democratic Progressive Party (DPP)	Februar 2005
Malawi Congress Party (MCP)	1944
Malawi Democratic Party (MDP)	August 1993
Malawi Forum for Unity and Development (MAFUNDE)	Juni 2002
Malawi People Party (MPP)	Juni 2007
Movement for Genuine Democratic Change (MGODE)	Oktober 2003
National Rainbow Coalition (NARC)	März 2008
New Republic Party (NRP)	Oktober 2005
New Rainbow Coalition (NARC)	März 2008
National Solidarity Movement (NSM)	Februar 1999
National Unity Party (NUP)	Juli 1995
Progressive People's Movement (PPM)	Oktober 2002
People's Transformation Party (PETRA)	Dezember 2002
Republic Party (RP)	Januar 2004
United Democratic Front (UDF)	März 1992
United Democratic Party (UDP)	Februar 2005

Quelle: Eisa Malawi: Aktive registrierte Parteien, 29.06.2009, <http://www.content.eisa.org.za/old-page/malawi-active-registered-parties>

⁴⁵¹ The Political Parties (Registration and Regulation) Act (1993, 3-4) provides for the provision of a Registrar of Political Parties appointed by a Minister and charged with the maintenance of a political party register. In 2004, according to Chirwa *et al* (2004, 72), this function was lodged with the Registrar General. Parties with 100 members who are citizens of Malawi and of voting age may apply for registration by submitting the following (Registration and Regulation Act 1993, 5): The party name, two copies each of the constitution, rules and manifesto of the party, the address of its office, a list of names and addresses of party leaders and office bearers signed by each, a list of names and addresses of 100 party members signed by each, any information the Registrar may require to ensure compliance with the Act, vgl. Eisa Malawi, <http://www.content.eisa.org.za/old-page/malawi-party-registration>

In 2014 waren in Malawi insgesamt 40 politische Parteien registriert.⁴⁵² Viele dieser Parteien bestehen jedoch nur aus wenigen Mitgliedern oder sind nur Scheinparteien, da es für das Fortbestehen einer Partei keine gesetzlichen Vorgaben gibt.

Ferner beinhaltet Artikel 40 Abs. 1 das Recht, einer bestimmten Partei bei- oder auszutreten. Dieses Recht verbietet zum einen staatliche Regelungen und Maßnahmen, die den Eintritt oder den Austritt erschweren; es verbietet zum anderen aber auch Druckmittel der Parteien, mit denen jemand gezwungen werden soll, ihnen beizutreten oder sie nicht zu verlassen.⁴⁵³

Zu den wirtschaftlichen Grundrechten zählen die Berufsfreiheit, sichere Arbeitsbedingungen, eine faire Entlohnung, das Recht zur Gründung und zur Mitgliedschaft in Gewerkschaften und das Recht auf Eigentum und Schutz vor unrechtmäßiger Enteignung (Artikel 29 bzw. 31 und 28). Ein Streikrecht für Arbeitnehmer ist in der Verfassung nicht vorgesehen. Auch enthält die Verfassung keine ausdrücklichen Regelungen über die Ordnung des Wirtschaftslebens.

Lediglich Artikel 13 (n) enthält eine Staatszielbestimmung mit der Überschrift „Economic Management“: „The State shall actively promote the welfare and development of the people of Malawi by progressively adopting and implementing policies and legislation aimed at achieving the following goals – to achieve a sensible balance between the creation and distribution of wealth through the nurturing of a market economy and long-term investment in health, education, economic and social development programmes“. Ziel des Staates soll es sein, ein vernünftiges Gleichgewicht herzustellen zwischen der Entstehung und Verteilung von Wohlstand durch das Pflegen einer Marktwirtschaft und langfristige Investitionen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Wirtschaft und Sozialen Entwicklung.

Von Bedeutung sind auch die in der Verfassung enthaltenen Frauenrechte, die eine absolute Gleichstellung mit den männlichen Malawiern vorschreiben (Artikel 24). Die Rechte der Kinder (alle Personen unter 16 Jahren) werden im Artikel 23 vorgesehen, wobei Kinderarbeit verfassungsrechtlich nicht ausdrücklich verboten wurde. Das

⁴⁵² BTI 2014, Malawi Country Report, S. 10

⁴⁵³ Hartmut Maurer, 2007, § 11 Rdnr. 38

Recht auf Bildung wird in Artikel 25 garantiert, wobei keine allgemeine Schulpflicht besteht.

Die Religionsfreiheit ist in Artikel 33 geregelt. Malawi ist christlich geprägt. Es gibt ca. 82 % Christen (die sich aufteilen zur protestantischen Church of Central Africa Presbyterians und zur römisch-katholischen Kirche), 1,9 % andere Kirchen, wie z. B. Anglikaner, Pfingstler, Seventh Day Adventists und eine Reihe kleiner und kleinster christlicher Religionsgemeinschaften und ca. 13 % Muslime. Der Rest (2,5 %) bekennt sich zu keiner offiziellen Kirche.⁴⁵⁴

Malawi	1998		2008	
Christen	7.933.868	(79,9 %)	10.770.229	(82,7 %)
Muslim	1.272.429	(12,8 %)	1.690.087	(13,0 %)
andere	304.961	(3,1%)	242.503	(1,9 %)
Keine	422.705	(4,3 %)	326.679	(2,5 %)

Quelle: National Statistical Office of Malawi, Ergebnis der Volkszählung 2008, <http://www.nso.malawi.net>

Die Grund- bzw. Menschenrechte können grundsätzlich nicht eingeschränkt werden.

„There shall be no derogation, restrictions or limitation with regard to –

- (a) the right of life;
- (b) the prohibition of torture and cruel, inhuman or degrading treatment or punishment;
- (c) the prohibition of genocide;
- (d) the prohibition of slavery, the slave trade and slave-like practices;
- (e) the prohibition of imprisonment for failure to meet contractual obligations;
- (f) the prohibition on retrospective criminalization and the retrospective imposition of greater penalties for criminal acts;
- (g) the right to equality and recognition before the law;
- (h) the right to freedom of conscience, belief, thought and religion and to academic freedom; or
- (i) the right to habeas corpus” (Artikel 44 Abs. 1).

⁴⁵⁴ National Statistical Office of Malawi, <http://www.nso.malawi.net>, 15.08.2010

Dennoch können die Vielfalt von Grund- und Menschenrechten zu Konflikten mit den Interessen der Allgemeinheit und mit den Grund- bzw. Menschenrechten jeweils anderer Grundrechtsberechtigter führen. Daher gibt es bei den Grund- und Menschenrechten auch Einschränkungen, die dem Gebrauch dieser Rechte Schranken ziehen.

Die malawische Verfassung enthält derartige Einschränkungen in den Artikeln 45 und 46: Artikel 45 Abs. 2 nennt einen sog. qualifizierten Gesetzesvorbehalt, das bedeutet, dass das eingreifende Gesetz insbesondere nicht gegen internationale Menschenrechtsstandards sowie demokratische Grundsätze verstoßen darf: „Without prejudice to subsection (1), no restrictions or limitations may be placed on the exercise of any rights and freedoms provided for in this Constitution other than those prescribed by law, which are reasonable, recognized by international human rights standards and necessary in an open and democratic society“.

Artikel 44 Abs. 3 verlangt von den einschränkenden Gesetzen weiterhin, dass sie nicht die wesentlichen Inhalte der Rechte oder der Freiheit in Frage stellen: „Laws prescribing restrictions or limitations shall not negate the essential of the right or freedom in question, shall be of general application“.

Nach Artikel 45 können weiterhin die Grund- und Menschenrechte nach Verhängung des Ausnahmezustandes eingeschränkt werden. Der Ausnahmezustand kann nur vom Präsidenten für zunächst 21 Tage ausgerufen werden, wenn das Parlament dem mit Zweidrittelmehrheit zustimmt. Eine Verlängerung von jeweils drei Monaten ist möglich. Die Verhängung und Verlängerung des Ausnahmezustandes ist gerichtlich überprüfbar (Artikel 45 Abs. 4 und Abs. 5).

Die Verfassung formuliert eine Reihe von Staatszielen, wie zum Beispiel die Gleichstellung der Geschlechter, adäquate Nahrungsmittelversorgung, angemessene Gesundheitsversorgung, Förderung der Wirtschaftsentwicklung, Umweltschutz und eine verantwortungsvolle und transparente Regierungsführung (Artikel 13 a bis o).

Vor allem das Recht auf Nahrung und Gesundheit ist in der malawischen Verfassung als Staatszielprinzip in Artikel 13 b und c verankert. Artikel 13 b der Verfassung beinhaltet das Recht eines jeden Malawier, vor Hunger geschützt zu

werden: “The State shall actively promote the welfare and development of the people of Malawi by progressively adopting and implementing policies and legislation aimed at achieving the following goals – .(b) Nutrition: To achieve adequate nutrition for all in order to promote good health and self-sufficiency”.

Weiter heißt es in Artikel 30 Abs. 1 der Verfassung: „The State shall take all necessary for the realization of the right to development. Such measures shall include, amongst other things, equality of opportunity for all in their access to basic resources, education, health services, food, shelter, employment an infrastructure.”

Staatszielbestimmungen sind zwar für die Staatsorgane rechtlich verbindlich, allerdings bezieht sich die Bindungswirkung in der Regel nur auf die Zielvorgaben, während die Wahl der Mittel und Wege und die nähere Konkretisierung der Ziele den staatlichen Organen überlassen bleibt.⁴⁵⁵ Der einzelne Bürger kann aus den verfassungsrechtlich geregelten Staatszielen keine Ansprüche herleiten, vor allem nicht auf die Verwirklichung einer Staatszielbestimmung klagen. Die Gerichte haben jedoch die Möglichkeit, bei der Interpretation von Verfassungsbestimmungen und bei der Überprüfung von der Gültigkeit von Regierungsentscheidungen diese Direktiven in Betracht zu ziehen (vgl. Artikel 14).

Nach Artikel 221 muss internationales Recht durch die Entscheidung des Parlaments in die nationale Gesetzgebung mit aufgenommen werden. Darüber hinaus verpflichtet Artikel 11 die Gerichte, bei ihrer Rechtsfindung nicht gegen internationales Recht zu verstoßen. In einer Entscheidung vom März 1993⁴⁵⁶ hat das Supreme Court of Appeal festgestellt, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in Malawi uneingeschränkte Gültigkeit besitzt und die Justiz verpflichtet ist, diese umzusetzen.

⁴⁵⁵ Hartmut Maurer, 2007 § 6 Rdnr. 9

⁴⁵⁶ Supreme Court of Appeal, Republic v Chihana, MSCA Criminal Appeal No 9 of 1992, veröffentlicht unter: <http://www.saflii.org/content/malawi-index>

7 Die Verfassungswirklichkeit in Malawi von 1994 bis 1999

7.1 Die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom 17. Mai 1994 (Founding Elections)

7.1.1 Wahlkommission, Wählerregistrierung und Wahlkampf

Als unabhängiges Organ ist es Aufgabe der Wahlkommission (Malawi Electoral Commission), die Wahl zu organisieren und einen reibungslosen und demokratischen Ablauf des gesamten Wahlprozesses zu gewährleisten.

Mit dem Titel „Procedures for media coverage of Parliamentary and Presidential Elections“ legte die MEC im März 1994 Verfahrensgrundsätze fest, welche eine faire Berichterstattung der Medien gewährleisten sollten. Im Einklang mit der Verfassung und dem Wahlgesetz verfolgten die Verfahren folgende Ziele: „...to ensure that full and fair coverage is given, without censorship, to the campaigns of all registered political parties during the period of campaigning and up to close of the poll in parliamentary and presidential elections. The purpose of the procedures is also to ensure that the media provide the public with the necessary programme of civic education and information on every relevant aspect of the electoral process and on each citizen’s electoral rights. Such support for the electoral system by publicly owned media is at the heart of democracy“.⁴⁵⁷

Wie beim Referendum wurden auch bei den ersten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen internationale Beobachter eingesetzt. Durch ihre symbolhafte Anwesenheit bei den einzelnen Phasen des Wahlprozesses sollten sie in der Öffentlichkeit Glaubwürdigkeit und Vertrauen in den Wahlvorgang herstellen und somit zu einem fairen, demokratischen Wahlprozess beitragen.⁴⁵⁸

Zu spät begonnen hatte die MEC mit ihrem Wähler-Aufklärungsprogramm mit der Folge, dass die Bevölkerung unzureichend über die Wahlmodalitäten aufgeklärt wurde. Viele Wähler waren der Meinung, dass eine erneute Registrierung nach dem Referendum nicht mehr erforderlich sei. Demnach war auch die Beteiligung an der

⁴⁵⁷ Malawi Electoral Commission, Procedures for media coverage of Parliamentary and Presidential Elections, 8. März 1994, S. 1, Internet: aceproject.org-en/topics-and-elections/mex13.pdf

⁴⁵⁸ Sigmar Schmidt, Demokratisierung in Afrika: Fragestellungen, Ansätze und Analysen, S. 243 in: Wolfgang Merkel, Systemwechsel 1, 1996.

Wählerregistrierung vom 21. Februar bis 12. März 1994 anfänglich sehr schleppend und musste bis zum 26. März 1994 verlängert werden. Insgesamt wurden von den geschätzten 4,5 Mio. Malawiern 3.775.256 Wähler registriert (84 %).⁴⁵⁹

Am Wahlkampf beteiligten sich neben der regierenden MCP die beiden größeren Oppositionsparteien UDF und AFORD sowie fünf weitestgehend kleinere Parteien. Spitzenkandidat der UDF war der aus der Südregion stammende Bakili Muluzi, ehemaliger MCP-Generalsekretär und Minister unter dem Banda Regime. Die AFORD schickte ihr Gründungsmitglied Chakufwa Chihana und eine – größtenteils aus der Nordregion stammende - Führungsriege in das Rennen. Spitzenkandidat der MCP war Kamuzu Banda. Vor allem sein hohes Ansehen bei der Landbevölkerung sollte ihm erneut zu einem Wahlsieg verhelfen.⁴⁶⁰

Während des Wahlkampfes versuchten MCP-Funktionäre, die Wähler zu beeinflussen. Neben einer einseitigen Berichterstattung im staatlichen Rundfunk sowie Störungen von Oppositions-Wahlveranstaltungen waren es vor allem die traditionellen Autoritäten, auf die durch Beamten der (noch) regierenden Partei Druck, teilweise auch durch Zahlung von Bestechungsgeldern, ausgeübt wurde. Sie sollten in ihren Dörfern alle Wahlkundgebungen der Opposition verbieten und ihre Gemeinschaft von der MCP überzeugen.⁴⁶¹

Amnesty International berichtete, dass man in den ländlichen Gebieten Einschüchterungsversuche von Seiten der MCP beobachten konnte. Da der Herausgeber der Tageszeitung „The Independent“ aus den Reihen der Regierungsanhänger Korruptionsvorwürfe veröffentlichte, erhielt er Morddrohungen.⁴⁶²

Auch die Wahlbeobachter hatten in der Phase der Wahlvorbereitung „diverse kleinere Verstöße gegen die Verfassung und das Wahlgesetz“ sowie den oben genannten „Procedures for media coverage of Parliamentary and Presidential Elections“ festgestellt.⁴⁶³

⁴⁵⁹ Heiko Meinhardt, 1997, S. 269, 270

⁴⁶⁰ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika-Jahrbuch, Malawi 1994, S. 346

⁴⁶¹ Heiko Meinhardt, 1997, S. 269,

⁴⁶² Amnesty International, Jahresbericht 1995, <http://www.amnesty-malawi.de/data/jb1995.html>

⁴⁶³ Heiko Meinhardt, 1997, S. 269

7.1.2 Der Wahltag

Wie geplant fanden am 17. Mai 1994 die ersten freien Parlaments- und Präsidentschaftswahlen statt. Die Wahl verlief friedlich und es wurden durch die Wahlbeobachter „keine gravierenden Unregelmäßigkeiten festgestellt“.⁴⁶⁴ In Einzelfällen wurde berichtet, dass junge Leute in den Wahllokalen waren, die deutlich jünger aussahen als das erforderliche Wahlalter von 18 Jahren. Da es in Malawi in dieser Zeit keine Personalausweise gab, mussten die Wahlhelfer auf die Richtigkeit der Angaben einer Volljährigkeitsbestätigung ihrer Verwandten vertrauen. In einigen Fällen konnten Wähler ihre Stimme nicht abgeben, weil ihre Namen im Wahlregister nicht aufgeführt waren. Vereinzelt Wahlzentren hatten personelle Engpässe und zu wenig Wahlunterlagen. Teilweise warfen Wähler ihren Wahlzettel versehentlich in einen im Wahllokal stehenden Abfallbehälter statt in die Wahlurne. Obwohl diese kleineren „Unregelmäßigkeiten“ auch gegen die verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätze verstoßen haben, bezifferten die Wahlbeobachter die Anzahl der auf diese Weise ungültig gewordenen Stimmen auf lediglich 1 %.⁴⁶⁵ Da eine genauere Überprüfung dieser Verstöße im Nachhinein nicht möglich war, erscheint dieser niedrige Prozentsatz als eher unwahrscheinlich.

An der Präsidentschaftswahl beteiligten sich 3.040.665 Wähler (80,5 %), wobei 61.780 Stimmen (2%) für ungültig erklärt wurden.⁴⁶⁶ Eine Briefwahl für die im Ausland lebenden oder erkrankten Malawier war nicht vorgesehen.⁴⁶⁷ Für das Amt des Präsidenten standen vier Kandidaten zur Wahl: Chakufwa Chihana (AFORD), Hastings Kamuzu Banda (MCP), Bakili Muluzi (UDF) und Kamlepo Kalua (MDP).

Nach dem Wahlgesetz ist die MEC dazu befugt, für jeden Parlaments- und Präsidentschaftskandidaten eine „Nominierungsgebühr“ für die Zulassung einer Kandidatur zu verlangen, welche jedoch zurückerstattet wird, wenn der Kandidat seine Kandidatur zurückzieht oder wenn die Anzahl der gültigen Stimmen für den Kandidaten weniger als 5 Prozent aller abgegebenen Stimmen betragen. Bei den

⁴⁶⁴ Heiko Meinhardt, 1997, S. 270

⁴⁶⁵ Heiko Meinhardt, 1997, S. 270, 271

⁴⁶⁶ Heiko Meinhardt, 1997, S. 276

⁴⁶⁷ Heiko Meinhardt, 1997, S. 269

„Founding Elections“ betrug die Gebühr für den Präsidentschaftskandidaten MWK 5.000.⁴⁶⁸

Für einen Wahlsieg reichte die relative Mehrheit der abgegebenen Stimmen, den aufgrund der unterschiedlichen Bevölkerungsdichte Bakili Muluzi landesweit mit 47,16 % feiern konnte.

Präsidentschafts-Kandidat	Stimmen Nordregion	Stimmen Zentralregion	Stimmen Südregion	Stimmen Gesamt	%
Bakili Muluzi (UDF)	20.837	321.581	1.062.336	1.404.754	47,16
Hastings Kamuzu Banda (MCP)	33.650	743.739	218.964	996.353	33,45
Chakufwa Chihana (AFORD)	404.837	86.766	71.259	562.862	18,90
Kamlepo Kalua (MDP)	1.754	5.161	8.709	15.624	0,52

Quelle: Electoral Commission, 1994 Parliamentary and Presidential Elections Report, Appendix XII, in: Harri Englund (Hrsg.): A Democracy of Chameleons, 2002, Anhang S. 190

Dennoch konnte auch Expräsident Banda 33,45 % der Wählerstimmen für sich gewinnen, wobei er die meisten Stimmen aus seiner Heimatregion im Zentrum Malawis (Chewa 64,3 %) erhielt. Ebenfalls erreichte Chihana in der Nordregion (Tumbuka) 87,8 % und Muluzi in der Südregion (Yao und Lomwe) 78 % der Stimmen.⁴⁶⁹ Das Wahlverhalten war entlang ethnisch-regionaler Linien geprägt.

Auch das Parlament wurde nach dem relativen Mehrheitswahlrecht in 177 Einmannwahlkreisen gewählt. Die Zulassungsgebühr für die Parlamentskandidaten wurde auf MWK 250 festgelegt.⁴⁷⁰ Die Wahlbeteiligung lag bei 79,6 % (3.004.835 Wähler), wobei 70.550 Stimmen (2,4 %) ungültig waren.⁴⁷¹

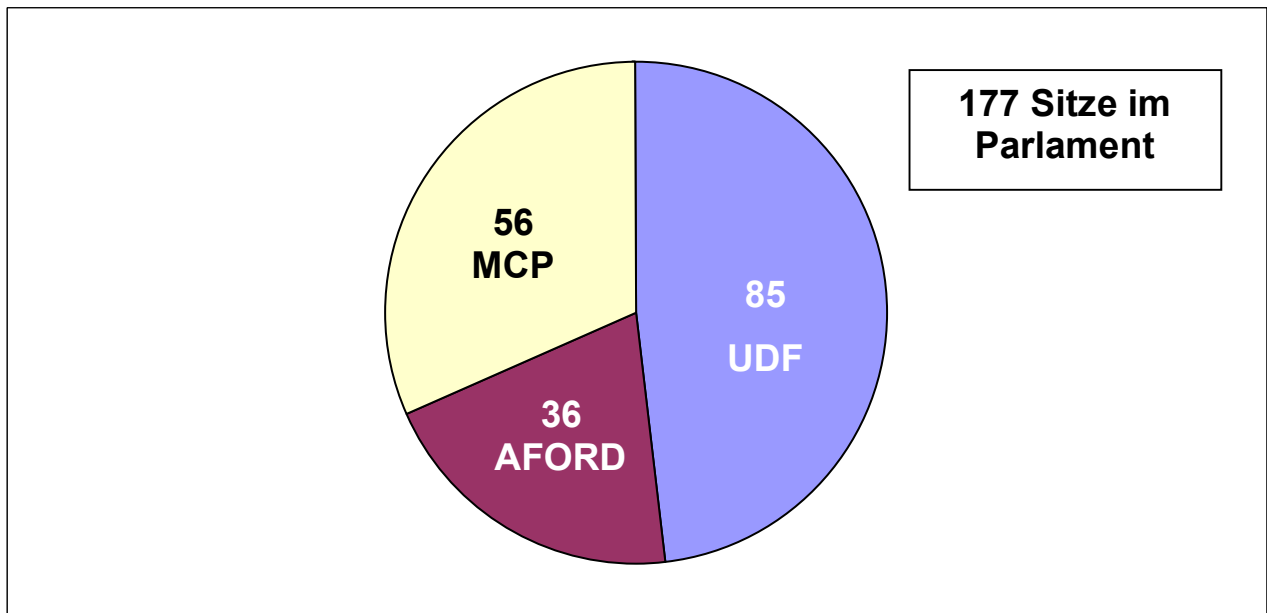
⁴⁶⁸ Heiko Meinhardt, Malawi, S. 552, in: Nohlen, Dieter/Krennerich, Michael/Thibaut, Bernhard (Hrsg.), Elections in Africa, 1999

⁴⁶⁹ Heiko Meinhardt, 1997, S. 284

⁴⁷⁰ Heiko Meinhardt, Malawi, S. 552, in: Nohlen, Dieter/Krennerich, Michael/Thibaut, Bernhard (Hrsg.), Elections in Africa, 1999

⁴⁷¹ Heiko Meinhardt, Malawi, S. 558, 561, in: Nohlen, Dieter/Krennerich, Michael/Thibaut, Bernhard (Hrsg.), Elections in Africa, 1999

Mit 85 Sitzen wurde die UDF stärkste Partei. Von insgesamt 1.360.460 Stimmen (46,4 %) erhielt sie 1.021.278 Stimmen (76 %) aus der bevölkerungsstarken Südregion. Ihr folgten die MCP (mit 56 Sitzen) und die AFORD (mit 36 Sitzen). Die MCP dominierte in der Zentralregion (sie erhielt dort 732.824 von insgesamt 988.172 Stimmen) wogegen die AFORD aus der Nordregion die meisten Stimmen erhielt (384.618 von insgesamt 557.353 Stimmen).⁴⁷² Wie bei den Präsidentschaftswahlen war die traditionell politische Dreiteilung des Landes erkennbar. Die fünf kleineren Parteien⁴⁷³ konnten kein Mandat erzielen.⁴⁷⁴ Zwei Mandate mussten durch Wahlwiederholung ermittelt werden, nachdem die Wahlkommission den ersten Wahlgang wegen Manipulationen bei der Auszählung annulliert hatte.⁴⁷⁵



Quelle: Eigene Darstellung anhand der obigen Daten

Keine Partei hatte die absolute Mehrheit der Mandate. Nachdem die AFORD und die MCP in den ersten 4 Monaten (25. Mai bis 24. September 1994) eine Koalition bildeten,⁴⁷⁶ verfügte die neue Regierung über keine Parlamentsmehrheit.⁴⁷⁷

⁴⁷² Heiko Meinhardt, 1997, S. 285-293

⁴⁷³ United Front for Multiparty Democracy, Malawi Democratic Party, Malawi National Democratic Party, Congress for the Second Republic of Malawi, Malawi Democratic Union

⁴⁷⁴ Dies lag am zugrundeliegenden first-past-the-post Wahlsystem, das kleinere Parteien benachteiligte. Vgl. Heiko Meinhardt/ Nandini Patel, 2003, S. 25, 32 sowie Wolfgang Merkel, Die Bedeutung von Parteien im internationalen Vergleich, S. 342, in: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider (Hrsg.): Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozess, 1997

⁴⁷⁵ Heiko Meinhardt, 1997, S. 271, 284 ff. sowie Heiko Meinhardt, Malawi, S. 560, in: Nohlen, Dieter/Krennerich, Michael/Thibaut, Bernhard (Hrsg.), Elections in Africa, 1999

⁴⁷⁶ Das Kooperationsbündnis wurde von Chihana im Alleingang und ohne Mandat der Parteigremien eingegangen. Dadurch wollte er seine Verhandlungsposition gegenüber der UDF stärken. Vgl. Heiko Meinhardt, 1997, S. 338

Somit stand die neu eingeführte Demokratie in Malawi auf ihrem ersten Prüfstand: Die parlamentarische Opposition hätte wichtige politische Entscheidungen und Gesetzesvorlagen der Regierung blockieren und zu Fall bringen können. Innerhalb des Parlaments hätte nicht die Regierung, sondern die Opposition die dominierende Rolle gespielt. Dies hätte nach Meinhardt⁴⁷⁸ „zu einer völligen Paralyse des politischen Entscheidungsprozesses und zu einer Verfassungskrise führen können.“

Andererseits hatte diese politische Ausgangssituation auch einen Vorteil: Angesichts der bisherigen autoritären Herrschaft Bandas und seinem Einparteiensystem bestand die Gefahr, dass die Oppositionsparteien bei einer starken Regierungspartei politisch unterdrückt worden wären. Nun aber musste die UDF auf politische Kompromisse und Koalitionsverhandlungen eingehen.⁴⁷⁹

7.1.3 Wahlanfechtung und Reaktionen nach der Wahl

In vier Fällen versuchte die Opposition, die Ergebnisse der Parlamentswahlen anzufechten.⁴⁸⁰ Die Wahlanfechtungsklagen hatten verfassungsrechtlich keine Bedeutung und keine Auswirkungen auf die Wahlergebnisse, da sie sich vorwiegend auf die Sitzverteilung in der Nationalversammlung bezogen.

Banda gratulierte am 19. Mai 1994 in einer Rundfunkansprache seinem Nachfolger und verkündete, dass er für eine Zusammenarbeit bereit sei.⁴⁸¹ In seiner Antrittsrede am 21. Mai 1994 kündigte der neu gewählte Präsident Muluzi an, dass er alle vom Banda-Regime inhaftierten politischen Gefangenen freilassen werde. Weiterhin sollten alle Todesurteile in lebenslange Haftstrafen umgewandelt werden. Obwohl Muluzi sich an diese Versprechen gehalten hatte, wurden im Oktober 1994 weitere

⁴⁷⁷ Heiko Meinhardt/ Nandini Patel, 2003, S. 29, 30

⁴⁷⁸ Heiko Meinhardt, 1997, S. 274 bis 294

⁴⁷⁹ Heiko Meinhardt/ Nandini Patel, 2003, S. 29

⁴⁸⁰ Malawi Electoral Commission 1994: Appendix VIII. The important cases were: Gwanda Chahuamba v. Electoral Commission, Civil Cause No. 1062 of 1994; and Grace Chikweza v. Electoral Commission, Civil Cause No. 1061 of 1994. The not so important cases were: A. Malenganzoma v. Electoral Commission, Civil Cause No. 966 of 1994; and J. M. Chikwesele v. Electoral Commission, Civil Cause No. 967 of 1994. Zitiert aus: Clement Ngóngóla, *Judicial Mediation in Electoral Politics in Malawi*, S. 69, in: Harri Englund (Hrsg.): *A Democracy of Chameleons*, 2002

⁴⁸¹ Meinhardt/Baumhögger in: *Afrika-Jahrbuch, Malawi 1994*, S. 349

Todesstrafprozesse aufgenommen und zwei Täter wegen Mordes zum Tode verurteilt. Die Urteile wurden jedoch nicht vollstreckt.⁴⁸²

7.1.4 Ergebnis

Grundsätzlich kann man feststellen, dass die Founding Elections in Malawi friedlich und ohne schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen abgelaufen waren. Es herrschte freier Wettbewerb von Anwärtern auf die politische Macht. Die Wahlen waren frei und fair und es bestand die Möglichkeit auf die Abwahl des Diktators Banda. Größere Wahlmanipulationen konnten nicht festgestellt werden.

Die erstaunlich hohe Wahlbeteiligung von ca. 80 % verdeutlicht nicht nur ein reges politisches Interesse der Bevölkerung, sondern auch, dass diese die rechtlichen Grundlagen der Wahlen – die Verfassung – akzeptiert haben. Sie haben das neue demokratische Wahlsystem angenommen und somit auch der (Übergangs-) Verfassung über ein hohes Maß an indirekter Legitimität verliehen.

Im Vorfeld der Wahlen versuchte Banda, durch Einschüchterungsversuche das Wahlverhalten der Wähler zu seinen Gunsten zu beeinflussen, wobei er auch Verstöße gegen die in der Verfassung niedergelegten Rechte der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit in Kauf nahm. Politische Unterstützung „erkaufte“ sich Banda bei den traditionellen Autoritäten, die auf die Landbevölkerung Einfluss nehmen sollten. Durch eine einseitige Berichterstattung der staatlich kontrollierten Rundfunk- und Fernsehanstalten hatten nicht alle Kandidaten die gleichen Ausgangsbedingungen.

Bei der Wahlkommission konnte man im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben organisatorische Defizite, insbesondere bei der Wählerregistrierung sowie unzureichende Wähleraufklärung feststellen.

Die häufig vertretene These, dass Diktatoren keine Wahlen zulassen, die sie von ihrem Thron stürzen könnten und nur pro forma Wahlen abhalten, um den

⁴⁸² Amnesty International, Jahresbericht 1995, <http://www.amnesty-malawi.de/data/jb1995.html>

Forderungen der Geber nachzukommen,⁴⁸³ hat sich bei diesen Wahlen nicht bestätigt. Banda wurde abgewählt und er hatte seine Wahlniederlage akzeptiert.

Mit einer Wahlanfechtung nutzte die Opposition ihre zur Verfügung stehenden Rechtsmittel, wobei die Klagen auf das Wahlergebnis keinerlei Auswirkungen hatten. Die Opposition beschränkte sich auf die Ausschöpfung rechtsstaatlicher Mittel bei der Anfechtung der Wahl.

Somit war in Malawi der Grundstein für eine demokratische Konsolidierung gelegt.

7.2 Parteien und Rechtsstaatlichkeit

Obwohl in der Verfassung zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorgesehen⁴⁸⁴, wurde von Präsident Muluzi im September 1994 dem AFORD-Chef und Präsidentschaftskandidat Chakufwa Chihana das Amt eines zweiten Vizepräsidenten sowie ein Ministerposten in Aussicht gestellt. Vier weitere AFORD-Abgeordnete sollten einen Posten in der Regierung erhalten. Diese verlockenden Angebote führten zum Bruch der AFORD-MCP-Koalition. Es kam zu einer neuen AFORD-UDF-Koalition, wobei der formelle Koalitionsvertrag erst im Juli 1995 geschlossen wurde.⁴⁸⁵ Auf diesem Wege war es Muluzi gelungen, eine Parlamentsmehrheit zu erreichen. Das Verhalten der AFORD-Politiker zeigte gleichzeitig, dass es ihnen nicht um die Partei ging, sondern um lukrative Posten und Eigeninteressen.

Im November 1994 verabschiedete das Parlament eine Verfassungsnovelle zur Schaffung des Amtes des 2. Vizepräsidenten, der vom Präsidenten ernannt wird, dessen Partei nicht angehören soll und bei einer Vakanz des 1. Vizepräsidenten nicht nachrückt. Muluzi nutzte die Gelegenheit, da die MCP – obwohl sie ihre Kontroll- und Informationsrechte wahrnahmen – keine Gesetzesinitiativen ablehnten. Am 23. Dezember 1994 wurde Chihana als 2. Vizepräsident vereidigt.⁴⁸⁶

⁴⁸³ Gene Sharp, Von der Diktatur zur Demokratie, 2011, S. 18,19

⁴⁸⁴ Das Amt des zweiten Vizepräsidenten wurde erst, nachdem sich das Parlament über die Verfassungskonferenz hinwegsetzte, in die neue Verfassung 1995 ausgenommen, vgl. Heiko Meinhardt, 1997, S. 354

⁴⁸⁵ Heiko Meinhardt, 1997, S. 338, 339

⁴⁸⁶ Heiko Meinhardt, in: Afrika-Jahrbuch, Malawi 1994, S.351

Wie bereits in Kapitel 6.6 dargestellt, wurde auf der Verfassungskonferenz vom 20. bis 24. Februar 1995 das Amt des 2. Vizepräsidenten mit großer Mehrheit abgelehnt, jedoch von der UDF/AFORD Mehrheit ignoriert.

Zu Machtkämpfen innerhalb der Parteihierarchien der AFORD kam es, nachdem der anhaltende autoritäre Führungsstil des Parteivorsitzenden Chihanas zunehmend kritisiert wurde. Es kam zu Parteiausschlüssen und Suspendierungen von Abgeordneten und Führungsmitgliedern.⁴⁸⁷

Im Jahr 1996 verschlechterte sich die Beziehung zwischen der UDF und seinem Koalitionspartner AFORD. Grund hierfür waren die zunehmenden Korruptions- und Missmanagementvorwürfe des politisch unberechenbaren und autoritären AFORD Vorsitzenden Chihana gegenüber der Regierung. Am 2. Mai 1996 trat - der selbst unter Kritik geratene - Chihana von seinem Amt als Zweiter Vizepräsident zurück.⁴⁸⁸

Nachdem die AFORD-Parteiführung Mitte des Jahres beschloss, die Koalition mit der UDF aufzukündigen, kam es zu Spaltungen innerhalb der Partei. Vier der sechs AFORD Kabinettsminister weigerten sich, von ihren Regierungsämtern zurückzutreten, mit der Folge, dass sie im August 1996 aus der Partei ausgeschlossen wurden. Als Unabhängige behielten sie ihr Mandat und konnten somit als Minister die Parlamentsmehrheit der UDF-Regierung sichern. Ihnen folgten weitere AFORD-Abgeordnete, die in die regierende UDF übertraten und dafür mit Ministerposten belohnt wurden.⁴⁸⁹ Nachdem sie aus der Partei, für die sie bei den Wahlen angetreten waren ausgeschlossen wurden, stellte sich die Frage, ob sie verfassungsrechtlich weiter als unabhängige Minister in der Regierung bleiben konnten (vgl. hierzu ausführlich Kapitel 9.6).

Neben Machtkämpfe innerhalb der Parteien und Parteiübertritten kam es zu einigen Korruptionsskandalen: Der Bildungsminister S. Mpasu (UDF) wurde aufgrund eines vertraulichen Untersuchungsberichtes wegen einer Korruptionsaffäre im Kabinett in das Gesundheitsministerium und innerhalb der Partei auf die Position des UDF-

⁴⁸⁷ Heiko Meinhardt, in: Afrika Jahrbuch, Malawi 1995, S. 354

⁴⁸⁸ Heiko Meinhardt, in: Afrika Jahrbuch, Malawi 1996, S. 357

⁴⁸⁹ Heiko Meinhardt, in: Afrika Jahrbuch, Malawi 1996, S. 357

Generalsekretärs abgeschoben.⁴⁹⁰ In 1998 wurde ein erster größerer Korruptionsskandal aufgedeckt, nachdem der Ombudsmann erwiesenermaßen USD 30.000,00 veruntreute und vom Parlament entlassen wurde.⁴⁹¹ Der Ombudsmann, dessen Aufgabe es ist, als neutrale Person Beschwerden von Bürgern gegen staatliche Institutionen und Behörden zu untersuchen und Ungerechtigkeiten zu beseitigen, wurde selbst zum Opfer der Justiz.

Zur Aufklärung des sog. „Mwanza-Unfalles“ aus dem Jahre 1983, bei dem 4 Spitzenpolitiker ermordet wurden, setzte Muluzi am 24. Juni 1994 eine unabhängige Untersuchungskommission ein.⁴⁹² Es war anzunehmen, dass führende MCP-Politiker in diesen Fall verstrickt waren. Nachdem im Januar 1995 das Untersuchungsergebnis vorlag, wurden u. a. wegen Verdacht der Beteiligung an einer Mordverschwörung John Tembo und 6 weitere hohe Polizeioffiziere verhaftet. Der erkrankte Ex-Präsident Banda wurde unter Hausarrest gestellt, da er aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr haftfähig war. Im September 1995 wurden Tembo und Banda gegen Zahlung einer Kautionsfreigabe freigelassen und im Dezember 1995 mangels Beweisen freigesprochen. Obwohl an ihrer Beteiligung kaum Zweifel bestand, brachte die Justiz mit ihrem Urteil ihre Unabhängigkeit zum Ausdruck.⁴⁹³ Auch der spätere Revisionsantrag von Seiten der Staatsanwaltschaft wurde vom Obersten Berufungsgericht am 31. Juli 1997 mangels Beweisen abgewiesen.⁴⁹⁴

Im Jahr 1995 hat die Regierung das Amt des Bürgerbeauftragten eingeführt, einer weiteren Institution zur Förderung der Rechenschaftspflicht und zur Kontrolle von Missständen und Korruption. Das unabhängige Büro sollte jegliche Form von Missständen untersuchen und veröffentlichen.⁴⁹⁵

Am 17. November 1995 verabschiedete das Parlament ein Korruptionsbekämpfungsgesetz, das eine Antikorruptionsbehörde vorsah, welche von einem vom Staatspräsidenten ernannten Direktor geleitet werden sollte. In allen Fällen mit politischen Belangen war er der Weisungsbefugnis des Justizministers unterstellt.

⁴⁹⁰ Heiko Meinhardt, in: Afrika Jahrbuch, Malawi 1996, S. 357

⁴⁹¹ Heiko Meinhardt, in: Afrika Jahrbuch, Malawi 1998, S. 357

⁴⁹² Heiko Meinhardt, in: Afrika-Jahrbuch, Malawi 1994, S.351

⁴⁹³ Heiko Meinhardt, in: Afrika Jahrbuch, Malawi 1996, S. 357

⁴⁹⁴ Heiko Meinhardt, in: Afrika Jahrbuch, Malawi 1995, S. 352

⁴⁹⁵ Mustafa Hussein, Bekämpfung der Korruption in Malawi. Eine Bewertung der Durchsetzung von Mechanismen, in: Afrika Security Review Vol 14 Nr. 4, 2005, S. 2

Tatsächlich wurde ein Jahr später - auf Druck der Geber - das „Antikorruptionsbüro“ (ACB) gegründet. Zu den Hauptaufgaben des Büros zählte die strafrechtliche Ermittlung in Korruptionsfällen. Darüber hinaus sollte es die Öffentlichkeit über die Folgen von Korruption aufklären sowie Präventivmaßnahmen in privaten und öffentlichen Einrichtungen durchführen. Personell bestand das Büro aus einer kleinen Anzahl von Juristen und Polizisten, die vorwiegend mit externen Beratungsgesellschaften zusammenarbeiteten.⁴⁹⁶

Die Unabhängigkeit der Behörde wurde in Section 95 des Strafgesetzbuches stark eingeschränkt. Demnach war die Korruptionsermittlung gegen Staatsbeamte nur mit Zustimmung des Generalstaatsanwaltes möglich.⁴⁹⁷

Die regierungskritische Presse wurde im Januar 1998 erheblich unter Druck gesetzt, nachdem die Regierung ein Inserierungsverbot für Behörden und Staatsunternehmen beschloss und dadurch einige Medienhäuser finanziell in Bedrängnis brachten. Sie waren auf die staatlichen Aufträge angewiesen, zumal sich zahlreiche Privatunternehmer, aus Angst selbst staatliche Aufträge verlieren zu können, sich dem Boykott anschlossen. Obwohl die finanziell gut ausgestatteten Oppositionsblätter Daily Times und Malawi News nicht bedroht waren, musste das Wochenblatt „Democrat“ wegen Zahlungsunfähigkeit schließen.⁴⁹⁸

Im November 1998 verabschiedete das Parlament ein neues Kommunikationsgesetz (Communications Act of 1998), das erstmalig eine unabhängige Regulierungsbehörde für Rundfunk und Telekommunikation, die `Malawi Communications Regulatory Authority` (MACRA) schuf. Dieses unabhängige und unparteiische Organ sollte eine zuverlässige, gerechte und ausgewogene Berichterstattung, vor allem auch eine Gleichbehandlung aller politischen Parteien und Wahlkandidaten gewährleisten.⁴⁹⁹ Das Gesetz enthielt jedoch keine Regelungen zur zwangsweisen Durchsetzung bei Nichtbeachtung.⁵⁰⁰ Es gab zwar Spielregeln,

⁴⁹⁶ Mustafa Hussein, 2005, S. 3

⁴⁹⁷ Mustafa Hussein, 2005 S. 3

⁴⁹⁸ Heiko Meinhardt, in: Afrika Jahrbuch, Malawi 1998, S. 356

⁴⁹⁹ Nyasa Times, Malawi, 02.05.2009 sowie EU Election Observation Mission Malawi 2009, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 18

⁵⁰⁰ EU Election Observation Mission Malawi 2009, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 18

aber die Behörde hat keine Möglichkeit, diese bei Verstößen zwangsweise durchzusetzen. Somit läuft die Schutzfunktion des Gesetzes ins Leere.

Weiterhin enthielt das Kommunikationsgesetz die rechtlichen Grundlagen für den staatlichen Sender MBC. Auf der Basis dieses Gesetzes war der Sender zu einer ausgewogenen Berichterstattung verpflichtet. Gleichzeitig sah das Gesetz eine Regelung vor, wonach die Wahlkommission mit dem MBC eine Vereinbarung über die eingeräumten Sendezeiten der Parteien treffen konnten.⁵⁰¹

Um die Bevölkerung über die Bedeutung von Demokratie, guter Regierungsführung und Wahlen aufzuklären, gründete die Regierung im Februar 1999 die Organisation 'National Initiative for Civic Education' (Nice), die von der EU finanziert wurde.⁵⁰²

Zusammenfassend kann die erste Legislaturperiode im neuen demokratischen System wie folgt beschrieben werden: Primäres Ziel von Staatspräsident Muluzi war es, seine Mehrheitsverhältnisse im Parlament abzusichern. Durch das Inaussichtstellen von lukrativen Posten in der neuen Regierung gelang es dem Präsidenten, führende AFORD-Eliten für sich zu gewinnen und eine neue UDF-AFORD Koalition zu gründen. Seine dadurch neu geschaffene Parlamentsmehrheit setzte er gleich zu Beginn der neuen Legislaturperiode dazu ein, die Verfassung mit dem Amt des 2. Vizepräsidenten, welches er ja dem AFORD Chef Chihana versprochen hatte, anzureichern. Hierbei ignorierte er bereits bestehende Beschlüsse der Verfassungsgebungskonferenz.

Es war bereits erkennbar, dass der neue Staatspräsident keine Kritik duldete. Die regierungskritische Presse stand besonders im Visier des Präsidenten.

Ähnlich war die Situation innerhalb der Parteien. Die Parteiführer hatten das Sagen. Wer sich nicht an diese Regeln gehalten hatte, wurde aus der Partei ausgeschlossen. Die einzelnen Parteimitglieder trafen ihre persönlichen Entscheidungen mit Blick auf ihr eigenes politisches Wohlergehen. Sie neigten dazu, in diejenige Partei überzutreten, welche ihnen die meisten Erfolgsaussichten für eine

⁵⁰¹ EU Election Observation Mission Malawi 2009, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 18

⁵⁰² The Nation, Malawi, 14.02.2007

politische Karriere boten. Für sie spielte für die Mitgliedschaft einer Partei nicht das Parteiprogramm oder die innere Überzeugung eine Rolle, sondern allein das Machtstreben und die Aufstiegsmöglichkeiten innerhalb der Partei.

Die ersten Korruptionsfälle traten an die Öffentlichkeit. Auf Druck der Geber wurde von der Regierung ein Korruptionsbekämpfungsgesetz verabschiedet und eine Korruptionsbehörde eingerichtet, die vor allem im Bereich der Korruptionsermittlung tätig werden sollte. Da die Behörde dem Justizministerium unterstellt wurde und der Präsident im Besetzungsverfahren starken Einfluss ausüben konnte, war ihre Unabhängigkeit mehr als fraglich.

Die Justiz arbeitete unabhängig und entschied über die Wahlanfechtungsklagen in einem zeitlichen Zusammenhang zu den Wahlen.

8 Die Verfassungswirklichkeit in Malawi von 1999 bis 2004

8.1 Die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom 17. Mai 1999

8.1.1 Wahlkommission, Wählerregistrierung und Wahlkampf

Im Vorfeld der zweiten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen beschlossen die beiden Oppositionsparteien MCP und AFORD ein Wahlbündnis. Sie einigten sich auf einen gemeinsamen Spitzenkandidaten, den MCP-Präsidenten Gwanda Chakuamba. Vizepräsident sollte der AFORD Parteipräsident Chakufwa Chihana werden. Sie beantragten bei der Wahlkommission, dass beide Kandidaten zusammen mit ihren jeweiligen Parteisymbolen auf einem Wahlzettel aufgeführt werden sollten.⁵⁰³

Hiergegen hatte die MEC rechtliche Bedenken, wollte sich aber zunächst zur Sache nicht äußern. Erst nachdem der Supreme Court unter Berufung auf Artikel 76 Abs. 2 (d) der Verfassung⁵⁰⁴ die Sache zur Entscheidung an die MEC zurück verwies, musste sie sich mit der Begründetheit des Antrags auseinandersetzen. Hierbei zog die MEC drei gesetzliche Regelungen in Erwägung:

⁵⁰³ Clement Ngóngóla, *Judicial Mediation in Electoral Politics in Malawi*, S. 70, in: Harri Englund (Hrsg.): *A Democracy of Chameleons*, 2002

⁵⁰⁴ "The duties and functions of the Electoral Commission shall include to ensure compliance with the provisions of this Constitution and any Act of Parliament", Artikel 76 Abs. 2 (d).

Zunächst Artikel 80 Abs. 4 der Verfassung, in dem es heißt: „The First Vice-President shall be elected concurrently with the President and the name of a candidate for the First Vice President shall appear on the same ballot paper as the name of the Presidential candidate who nominated him“.

Anders war die Formulierung des § 49 Abs. 1 (c) des Wahlgesetzes der besagt, „that the nomination form for a presidential candidate shall, where the candidate is sponsored by a political party, specify that fact and indicate the name of the party and its distinctive symbol“. Weiter heißt es in § 76 (b) des Wahlgesetzes: „...the ballot paper for each presidential candidate shall legibly and clearly print his name or an abbreviation thereof and his election symbol or that of his political party“.

Folglich bestand zwischen der Verfassung und dem Wahlgesetz ein Widerspruch: Während nach dem Wortlaut der Verfassung Präsidentschafts- und Vizepräsidentschaftskandidat mit ihrer Partei auf einem Stimmzettel aufgeführt werden dürfen, war dies nach dem Wahlgesetz nicht möglich. Hiernach könnten nur der Präsidentschaftskandidat und seine Partei auf einem Wahlzettel stehen. Die MEC hatte sich gegen die Verfassung entschieden: Da die beiden Kandidaten verschiedenen Parteien angehörten, lehnte sie den Antrag ab.⁵⁰⁵ Hierin lag ein Verstoß gegen Artikel 12 Abs. 6 der Verfassung, der alle staatlichen Institutionen an die Verfassung bindet.

Mit einer Verfassungsbeschwerde wendete sich Chakufwa Chihana im April 1999 an das Hohe Gericht und beantragte, den MEC-Beschluss aufzuheben und für unwirksam zu erklären. Hierbei machte Chihana den Verfassungsartikel 76 Abs. 3 geltend, in dem es heißt: “Any person who has petitioned or complained to the Electoral Commission shall have a right to appeal to the High Court against determinations made under subsections (2) (c) and (2) (d)“. Das Gericht gab der Beschwerde statt und begründete seine Entscheidung mit den unterschiedlichen Zielsetzungen der beiden Normen: Das Wahlgesetz regelt die spezifischen Voraussetzungen, welche ein Präsidentschaftskandidat für seine Nominierung erfüllen muss. Demgegenüber regelt die Verfassung, dass sowohl der

⁵⁰⁵ Clement Ngóngóla, *Judicial Mediation in Electoral Politics in Malawi*, S. 70, in: Harri Englund (Hrsg.): *A Democracy of Chameleons*, 2002

Präsidentschaftskandidat als auch der Vizepräsidentschaftskandidat grundsätzlich auf einem Stimmzettel aufgeführt werden dürfen. Gleichzeitig stellte das Gericht fest, dass dieser spezielle Fall, in dem der Präsidentschaftskandidat und sein Vizepräsident verschiedenen Parteien angehören, gesetzlich nicht geregelt sei.⁵⁰⁶

Die Auslegung des umstrittenen Wahlgesetzes durch das Hohe Gericht war unter rechtlichen Aspekten richtig. Nach Artikel 10 Abs. 1 der Verfassung sind die Gerichte verpflichtet, alle Gesetze im Sinne der Verfassung auszulegen.

Dennoch lag die Vermutung nahe, dass die MEC zu ihrer Entscheidung von Muluzi und der UDF beeinflusst wurde. Für seine Wiederwahl hätte diese Konstellation eine ernsthafte Bedrohung darstellen können.

Innerhalb der MCP kam es zu Machtkämpfen zwischen Parteichef Chakuamba und seinem Stellvertreter John Tembo, welcher das MCP-AFORD Wahlbündnis strikt ablehnte.⁵⁰⁷ Dies führte zu einer De-facto-Spaltung der Partei. Parteichef Chakuamba stützte sich vorwiegend auf eine Anhängerschaft in der Südregion, währenddessen sich sein Stellvertreter Tembo seine Anhänger in der Zentralregion, der Hochburg der MCP, suchte.⁵⁰⁸

Wegen einer regierungsfreundlichen Haltung geriet die MEC zunehmend unter Kritik. Am 8. Juni 1998 - noch vor Ablauf ihrer regulären Amtszeit – löste Präsident Muluzi die MEC auf. Eine neue Wahlkommission, bestehend aus dem Vorsitzenden, Richter W. Hanjahanja, sowie acht weiteren Kommissaren, die im Proporzverfahren von den drei im Parlament vertretenen Parteien bestimmt worden waren, begann am 1. Juli 1998 mit ihrer Arbeit.⁵⁰⁹

Der komplette Austausch der Kommissare führte zu erheblichen organisatorischen Defiziten bei den Wahlvorbereitungen: Um die Identität der Wähler feststellen zu

⁵⁰⁶ Entscheidung veröffentlicht in: Clement Ngóngóla, *Judicial Mediation in Electoral Politics in Malawi*, S. 70, in: Harri Englund (Hrsg.): *A Democracy of Chameleons*, 2002

⁵⁰⁷ Meinhardt/Baumhögger in: *Afrika Jahrbuch, Malawi 1999*, S. 369 und Meinhardt/Baumhögger in: *Afrika Jahrbuch, Malawi 2000*, S. 368

⁵⁰⁸ Meinhardt/Baumhögger in: *Afrika Jahrbuch, Malawi 2001*, S. 394

⁵⁰⁹ Meinhardt/Baumhögger in: *Afrika-Jahrbuch, Malawi 1998*, S. 357

können,⁵¹⁰ wurde in Malawi erstmals die von Ghana übernommene fotografische Wählerregistrierung eingeführt. Allerdings fehlten die hierfür erforderlichen Arbeitsmittel wie Kameras, Filme oder computerlesbare Registrierungsformulare (obwohl die Computerisierung der Stimmenabgabe erst für zukünftige Wahlen geplant war). Das Personal wurde im Umgang mit den neuen Arbeitsmitteln unzureichend geschult.⁵¹¹ Infolge ausbleibender Zahlungen ihrer Gehälter kam es in einigen Distrikten zu Streiks.⁵¹²

Aufgrund dieser chaotischen Zustände musste die Öffnung der Wählerregistrierungszentren mehrmals verschoben werden. Folglich konnte auch der in der Verfassung festgelegte Wahltermin nicht mehr eingehalten werden. Daher hatte die Wahlkommission die Wahl um eine Woche verschoben und den neuen Wahltermin auf den 25. Mai 1999 festgelegt.⁵¹³

Nach § 29 des Wahlgesetzes müssen zwischen Registrierungsende und Wahltag mindestens 21 Tage zur Verifizierung der Registrierungslisten liegen. Dennoch hatte die MEC unter Ignorierung dieser 21-Tages-Frist auf den neuen Wahltermin bestanden. Daher beantragte MCP-Präsident Chakuamba beim Hohen Gericht, die Entscheidung für unwirksam zu erklären. Er begründete seinen Antrag nicht nur mit einem Verstoß gegen das Wahlgesetz, sondern auch mit der Verletzung des in der Verfassung verankerten allgemeinen Wahlrechts.⁵¹⁴

Weiter machte er mit seiner Beschwerde geltend, das Gericht möge die MEC anweisen, dass sie beim Präsidenten unter Berufung auf Artikel 67 Abs. 4 der Verfassung⁵¹⁵ beantragt, die bereits am 20. März aufgelöste Nationalversammlung

⁵¹⁰ Wie bereits erwähnt, gab es zu diesem Zeitpunkt in Malawi keine Personalausweise und teilweise nur in den Städten Geburtsurkunden

⁵¹¹ Heiko Meinhardt, Demokratie im Schatten religiöser Auseinandersetzungen, Ausdruck aus dem Internet-Angebot der Zeitschrift „Das Parlament“ mit der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Heft Nr. 26 vom 21.06.2004, Deutscher Bundestag und Bundeszentrale für politische Bildung, 2005, <http://www.bundestag.de/cgi-bin/druck.pl?N=parlament>

⁵¹² Meinhardt/Baumhögger in: Afrika-Jahrbuch, Malawi 1998, S. 357

⁵¹³ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika-Jahrbuch, Malawi 1999, S. 367

⁵¹⁴ Clement Ngóngóla, Judicial Mediation in Electoral Politics in Malawi, S. 71 (Miscellaneous Civil Application No. 29 of 1999, Gwanda Chakuamba v. The Electoral Commission), in: Harri Englund (Hrsg.): A Democracy of Chameleons, 2002

⁵¹⁵ „If, between the dissolution of the National Assembly and the general election that follows, the President is of the opinion that a constitutional crisis or emergency has arisen, which requires urgent legislation or consideration by the National Assembly, he or she may reconvene the National

wieder einzuberufen, damit sie eine Verfassungsänderung herbeiführen könne. Dies war erforderlich, da Artikel 67 Abs. 1 der Verfassung die Auflösung der Nationalversammlung sowie den Wahltermin festlegt.

Das Gericht hat dem Antrag des MCP-Präsidenten mit Beschluss vom 16. Mai 1999 stattgegeben. Folglich musste der Staatspräsident, auf erheblichen Druck der Opposition, das Parlament am 21. Mai zu einer Notsitzung einberufen, welches die Änderung einstimmig beschloss und den neuen Wahltermin auf den 15. Juni 1999 festlegte.⁵¹⁶

Wie bei den Wahlen 1994 fehlte der MEC ein klares Wähleraufklärungsprogramm sowie qualifizierte Mitarbeiter, um die Zivilgesellschaft im Vorfeld der Wahlen gut vorbereiten zu können.⁵¹⁷

Am 27. März 1999 wurde der Wahlkampf offiziell eröffnet, der eine ausgesprochene kämpferische Grundstimmung aufwies.⁵¹⁸

Der staatliche Sender MBC stellte sich erneut auf die Seite der Regierungspartei. Wenige Tage nach Beginn des Wahlkampfes - am 1. April 1999 - ging erstmalig der staatliche Fernsehsender TV Malawi auf Sendung. Beide staatliche Sendeanstalten berichteten während des Wahlkampfes sehr unausgewogen. Wahlwerbungen wurden nur von der UDF ausgestrahlt und nicht selten negativ über die anderen Parteien berichtet. Die regierungskritische Presse wurde von der Regierung scharf angegangen.⁵¹⁹

Mit einer Klage vom 18. Mai 1999 machte der Oppositionspolitiker Charles Kafumba⁵²⁰ vor dem Hohen Gericht geltend, die MEC (Beklagte 1) sei gesetzlich dazu verpflichtet, einen freien und fairen Wahlprozess zu gewährleisten. Hierzu gehöre auch der gleichberechtigte Zugang aller Wettbewerber zu den Medien. Auch

Assembly for that purpose alone but in any event that reconvened National Assembly shall stand dissolved on the date of the general election."

⁵¹⁶ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika-Jahrbuch, Malawi 1999, S. 367

⁵¹⁷ Lena Dittmer, Zivilgesellschaft Malawis, 2007, S. 69

⁵¹⁸ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika-Jahrbuch, Malawi 1999, S. 368

⁵¹⁹ Heiko Meinhardt/ Nandini Patel, 2003, S. 39

⁵²⁰ High Court, Miscellaneous Civil Case No 35 of 1999 (title in action), Kafumba u. a. vs Electoral Commission. Veröffentlicht unter: Southern African Legal Information Institute, Datenbank, <http://www.saflii.org/content/malawi-index>

die MBC (Beklagte 2) sei zur Gleichbehandlung verpflichtet, insbesondere allen Wettbewerbern im Wahlprozess einen fairen und freien Zugang zu gewähren.

Unter Berufung auf Artikel 76 Abs. 2 der Verfassung verwies das Gericht den Antrag an die MEC, welche sich innerhalb einer Woche zu dem Vorwurf äußern wollte. Nachdem die Wahlkommission nicht reagierte, zogen die Kläger am 31. Mai unter Berufung auf Artikel 76 Abs. 3 der Verfassung erneut vor Gericht.

Am 10. Juni 1999 verurteilte das Hohe Gericht die MBC zur Unterlassung ihrer unausgewogenen Berichterstattung. Das Gericht hatte zur Begründung seiner Entscheidung im Wesentlichen ausgeführt, dass das Verhalten des MBC diskriminierend im Sinne von Artikel 20 sei und ein Verstoß gegen § 45 Abs. 1 (f) des Kommunikationsgesetzes sowie § 58 des Wahlgesetzes vorliegen würde. Darüber hinaus forderten die Richter die MBC auf, künftig mit der MEC zusammenzuarbeiten, wonach sie nach § 19 des Wahlkommissionengesetzes verpflichtet sei. Schließlich hatte das Gericht in der Urteilsbegründung ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die MEC „auf dem richtigen Weg sei“ und sie alles tun werde, um sicherzustellen, dass alle politischen Parteien einen freien und gleichberechtigten Zugang zum MBC haben werden.

Das Urteil des Hohen Gerichts war unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht zu beanstanden. Die unausgewogene Berichterstattung des staatlichen Fernsehsenders war nicht nur diskriminierend, sondern stellte auch einen Verstoß gegen die formale Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der an der Wahl beteiligten Parteien und Personen dar.

Die Einschätzung des Gerichts, die MEC sei auf dem „richtigen Weg“ gewesen, war hingegen mehr als fraglich. Immerhin kursierten in der Öffentlichkeit Gerüchte, die Wahlkommission habe eine regierungsfreundliche Haltung eingenommen mit der Folge, dass sie personell neu besetzt werden musste. Es war nicht auszuschließen, dass der Präsident auf die Kommission Einfluss ausüben würde. In Anbetracht dessen hätte sich die Kommission auf einem falschen Weg in Richtung Diskriminierung und Ungleichbehandlung befunden.

8.1.2 Der Wahltag

Bei den Präsidentschaftswahlen am 15. Juni 1999 standen für die Wähler fünf Kandidaten zur Auswahl: Gwanda Chakuamba (MCP), Bakili Muluzi (UDF), Kamlepo Kalua (MDP), Bingu Mutharika (UP) und Daniel Nkhumbwe (CONU). Bei einer Wahlbeteiligung von 93,76 % siegte der Amtsinhaber Muluzi (UDF) mit 2.442.685 Stimmen (51,37 %), allerdings nur knapp vor Chakuamba (Wahlbündnis MCP/AFORD) mit 2.106.790 Stimmen (44,30 %).⁵²¹ Die drei übrigen Kandidaten – Kalua (Malawi Democratic Party, MDP), Nkhumbwe (Congress for National Unity, CONU) und Mutharika (United Party, UP) – erhielten zusammen lediglich 114.267 Stimmen (2,4 %).⁵²²

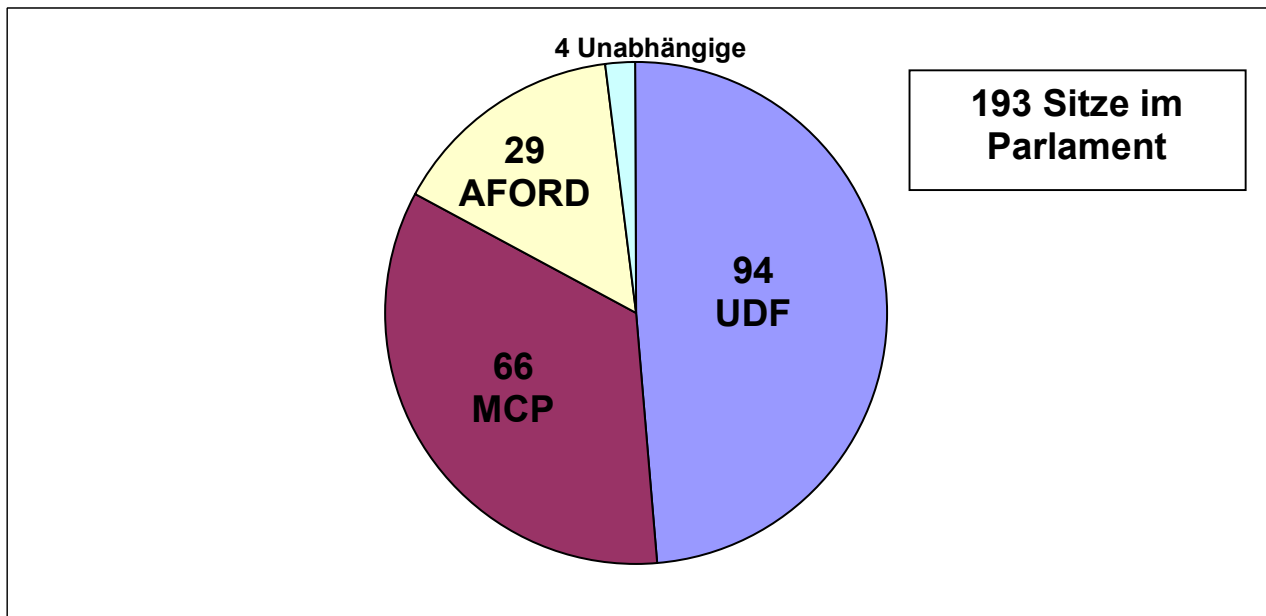
Präsidentschafts-Kandidat	Stimmen Nordregion	Stimmen Zentralregion	Stimmen Südregion	Stimmen Gesamt	%
Bakili Muluzi (UDF)	61.130	634.912	1.746.643	2.442.685	51,37
Gwanda Chakuamba (MCP/AFORD)	573.688	1.124.359	408.743	2.106.790	44,30
Kamlepo Kalua (MDP)	5.673	27.240	34.943	67.856	1,43
Bingu Mutharika (UP)	1.112	6.701	14.260	22.064	0,46
Daniel Nkhumbwe (CONU)	5.806	8.004	10.537	24.347	0,51

Quelle: Malawi Government Gazette Extraordinary, Vol. XXXVI, No. 44, 20. August 1999, in: Harri Englund (Hrsg.): A Democracy of Chameleons, 2002, Anhang S. 191

Bei den Parlamentswahlen erzielte die UDF 94 Sitze, während MCP 66 und AFORD 29 Mandate gewannen. Erstmals schafften vier unabhängige Kandidaten den Einzug in das Parlament.

⁵²¹ Heiko Meinhardt/ Nandini Patel, 2003, S. 25

⁵²² Malawi Government Gazette Extraordinary, Vol. XXXVI, No. 44, 20. August 1999, in: Harri Englund (Hrsg.): A Democracy of Chameleons, 2002, Anhang S. 191



Quelle: Eigene Darstellung anhand der obigen Daten

Wie bei den Wahlen 1994 war die hohe Wahlbeteiligung von ca. 94 % und die relativ geringe Zahl ungültiger Stimmen beeindruckend. Die Malawier schienen die neuen Spielregeln akzeptiert zu haben und sie auch zu wollen. Das Volk hat an der Wahl als zentraler Akt demokratischer Willensbildung aktiv teilgenommen! Auch das Wahlverhalten entlang ethnisch-regionaler Linien entsprach den Wahlen von 1994. Die UDF dominierte in der bevölkerungsdichten Südregion, während die MCP in der Zentralregion punktete und die AFORD in der dünn besiedelten Nordregion gewann.⁵²³

8.1.3 Wahlanfechtung und Reaktionen nach der Wahl

Aufgrund der knappen Ergebnisse hatten die Wahlen eine Reihe von gerichtlichen Auseinandersetzungen zur Folge. Im Juni 1999 versuchten die unterlegenen Präsidentschaftskandidaten Chakuamba, Kalua und Nkhumbwe (außer Mutharika) das Wahlergebnis der Präsidentschaftswahl anzufechten. Sie waren der Meinung, die Wahl sei manipuliert gewesen, da teilweise in den Wahlbezirken zusätzliche unzulässige Stimmzettel gedruckt worden seien und Verwaltungsangestellte im illegalen Besitz von Wahlmaterialien waren. Daraufhin ordnete das Hohe Gericht an, die Wahlboxen und Wahlzettel von 16 Wahlbezirken überprüfen zu lassen. Im

⁵²³ Meinhardt/Patel, Malawi's Process of Democratic Transition, S. 26 ff

Ergebnis konnte jedoch eine Wahlmanipulation nicht nachgewiesen werden und die Klage wurde bezüglich dieses Klagegrundes als unbegründet abgewiesen.⁵²⁴

Verfassungsrechtlich bedeutsamer war ein weiterer Anfechtungsgrund, den die Kläger geltend machten. Sie behaupteten, die MEC habe den Gewinner nach § 96 Abs. 5 des Wahlgesetzes und nicht nach Artikel 80 Abs. 2 der Verfassung ermittelt.⁵²⁵ Im § 96 (5) des Wahlgesetzes steht, dass „in any election the candidate who has obtained a majority of the votes at the poll shall be declared by the Commission to have been duly elected“. Demnach benötigt der Staatspräsident für seine Wahl die relative Mehrheit der abgegebenen Stimmen. In Artikel 80 Abs. 2 der Verfassung heißt es wie folgt: „The President shall be elected by a majority of the electorate (Mehrheit der Wähler) through direct, universal and equal suffrage“. Der Wortlaut dieses Verfassungsartikels erwecke nach Ansicht der Kläger den Eindruck, dass der Staatspräsident für einen Wahlsieg die absolute Mehrheit aller registrierten Wähler (also der Wahlberechtigten) benötigen würde. Die unklare Formulierung in der Verfassung stehe nach Auffassung der Kläger im Widerspruch zum Wahlgesetz mit der Maßgabe einer relativen Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Ferner bezogen sich die Kläger auf die Übergangsvorschrift des Artikels 202 der Verfassung der besagt, dass „the first President after the date of commencement of this constitution shall be the person successfully elected in accordance with the Act of Parliament then in force for the election of a person to the office of President“. § 96 (5) des Wahlgesetzes sollte demnach nur für die erste Präsidentschaftswahl in 1994 gelten.

Das Hohe Gericht hat die Klage am 19. Mai 2000 abgewiesen. Durch eine verfassungskonforme Auslegung kam das Gericht zu dem Ergebnis, dass auch bei Artikel 80 Abs. 2 die relative Mehrheit der abgegebenen Stimmen ausreichen würde.

Das Gericht stützte seine Entscheidung im Wesentlichen auf folgende Erwägungen: „There was no difference in meaning or mechanisms between section 80 (2) and

⁵²⁴ Meinhardt/Patel, *Malawi's Process of Democratic Transition*, S. 27

⁵²⁵ High Court, Civil Case No 1B of 1999, *Gwanda Chakuamba, Kamlepo Kalua, Daniel Nkhumbwe v. The Attorney General, The Malawi Electoral Commission and the United Democratic Front*. Veröffentlicht unter: Southern African Legal Information Institute, Datenbank, <http://www.saflii.org/content/malawi-index>

section 96 (5). The word 'majority' in section 80 (2) carried its ordinary dictionary meaning of the greater number or part of something. The word 'electorate' meant persons registered as voters in an election considered as a group. The words 'through direct, universal, and equal suffrage' indicated that the electors must actually have voted. The word 'suffrage' qualified by the words 'direct, universal and equal' meant the right to vote in political elections. A vote would count only if it had been exercised in an election. The President was therefore to be elected by the greater number of votes cast in the poll".⁵²⁶

Nach einer erfolgten Berufung durch die Kläger sah auch das Supreme Court nach erneuter Überprüfung keine Veranlassung, von der Rechtsprechung der Vorinstanz abzuweichen und wies die Klage am 23. Oktober 2000 zurück.⁵²⁷

Beide Instanzen zogen nicht in Zweifel, dass der Staatspräsident für seine rechtmäßige Wahl die einfache (relative) Mehrheit der abgegebenen Stimmen benötigt und nicht die absolute Mehrheit der registrierten Wähler. Die Richter haben den umstrittenen Verfassungsartikel korrekt im Sinne der demokratischen Prinzipien ausgelegt.

Auch in anderen Ländern wird es einem Kandidaten nur schwer gelingen, die absolute Stimmenmehrheit der Wähler zu erhalten. Umso höher die Anforderungen für eine Mehrheit gestellt werden, umso schwieriger ist es, eine Entscheidung durchzubringen. Folglich müssten die Wahlen wiederholt werden, was nicht nur zu organisatorischen, sondern auch zu finanziellen Problemen führen würde. Andererseits kann eine Entscheidung umso schneller herbeigeführt werden, umso mehr man die Mehrheitshürde senkt. Auch in Malawi wäre die erste Präsidentschafts- und Parlamentswahl ungültig gewesen, da auch hier der Gewählte nicht mehr als 50 % der Wahlberechtigten (registrierten Wähler) erreicht hatte.

⁵²⁶ High Court, Civil Case No 1B of 1999, Gwanda Chakuamba, Kamlepo Kalua, Daniel Nkhumbwe v. The Attorney General, The Malawi Electoral Commission and the United Democratic Front. Veröffentlicht unter: Southern African Legal Information Institute, Datenbank, <http://www.saflii.org/content/malawi-index>

⁵²⁷ Supreme Court, MSCA Civil Case No 20 of 2000, Gwanda Chakuamba, Kamlepo Kalua, Daniel Nkhumbwe v. The Attorney General, The Malawi Electoral Commission and the United Democratic Front. Veröffentlicht unter: Southern African Legal Information Institute, Datenbank, <http://www.saflii.org/content/malawi-index>

8.1.4 Ergebnis

Die zweiten demokratischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Malawi verliefen grundsätzlich frei und friedlich, was auch die internationalen Beobachter bestätigten.⁵²⁸

Erhebliche Menschenrechtsverletzungen waren nicht ersichtlich. Wie auch bei den Wahlen in 1994 konnten erneut Verletzungen von Seiten der Regierung bezüglich der verfassungsrechtlich gewährten Meinungs- und Pressefreiheit festgestellt werden. Die Oppositionsparteien hatten keinen ungehinderten Zugang zu dem staatlichen Rundfunk- und Fernsehsender. Sie entwickeln sich zunehmend zu Propagandainstrumenten der Regierung. Gerichtlich wurde die MBC angewiesen, eine unausgewogene Berichterstattung zu unterlassen, was sie in Wirklichkeit nicht befolgte.

Aufgrund erheblicher organisatorischer Defizite bei den Wahlvorbereitungen musste die Wahl verschoben werden.

Diskrepanzen zwischen den Wortlauten der Verfassung und den Gesetzen gab es in zwei Fällen. Die unklar formulierten Verfassungsartikel mussten von den Gerichten ausgelegt werden. Diese Verfassungsmängel waren ein Zeichen dafür, dass der Verfassungsgebungsprozess mit Mängeln behaftet war.

Die Wahlanfechtungsklagen endeten mit Urteilen, die im Ergebnis die Rechtmäßigkeit der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen bestätigten.

Die Tatsache, dass der Streit über die Wahlergebnisse nur auf der Grundlage der rechtsstaatlichen Möglichkeiten ausgetragen wurde und die Opposition ihre Niederlage im Wahlanfechtungsverfahren akzeptierte, könnte ein Indiz dafür sein, dass die politischen Eliten die Verfassung als Grundordnung akzeptierten.

⁵²⁸ Volker Mönikes, Malawi auf dem Weg zur Demokratie? KAS-AI 4/01, S. 66 - 76

8.2 Die Kommunalwahlen vom 21. November 2000

Die ersten Kommunalwahlen in Malawi fanden am 21. November 2000 statt. Zuvor wurden die längst überfälligen Wahltermine von der Regierung mehrmals aus verschiedenen Gründen verschoben: Zunächst von 1995/1996 auf 1999, wonach die Kommunalwahlen zeitgleich mit den allgemeinen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Mai stattfinden sollten. Diese „Dreierwahl“ (tripartite elections) wäre verfassungsrechtlich unzulässig gewesen, da nach Artikel 146 Abs. 5 die Kommunalwahl ein Jahr nach den nationalen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen durchgeführt werden sollte. Als Gründe für die Verschiebung nannte die Regierung fehlende Wahl- und Wahldurchführungsgesetze⁵²⁹ sowie unzureichende finanzielle Mittel. Wegen organisatorischen Gründen und massivem Druck der Geber wurde die Wahl endgültig auf den 21. November 2000 verschoben.⁵³⁰

Die Wahlbeteiligung von 14,2 % war im Gegensatz zu den nationalen Wahlen sehr gering. Das schlechte Ergebnis kam nicht von ungefähr, denn die Bevölkerung wurde zu wenig über die Bedeutung der Kommunalwahlen aufgeklärt. Dies war nicht verwunderlich, denn die politischen Parteien hatten selbst kein großes Interesse, die Wähler zu mobilisieren.⁵³¹

Die UDF dominierte und konnte von den 859 Kommunalratsmandaten – in 16 Kommunen musste der Wahlgang jedoch verschoben werden – 610 gewinnen. Die AFORD kam - fast ausschließlich in der Nordregion - auf 120 Sitze, womit ihr regionaler Charakter erneut herausgestellt wurde. Aufgrund ihres parteiinternen Machtkampfes konnte die MCP lediglich 84 Sitze gewinnen, die National Independent Party einen Sitz und 28 Sitze die unabhängigen Kandidaten.⁵³²

⁵²⁹ Obwohl am 9. Juli 1996 das Wahlgesetz verabschiedet worden war, wurde das Durchführungsgesetz erst im November 1998 vom Parlament verabschiedet, vgl.: Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 1998, S. 357

⁵³⁰ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 1996, S. 359 und Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 1997, S. 359 und Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 1998, S. 357

⁵³¹ Heiko Meinhardt, 2001, S. 21

⁵³² Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 2000, S. 371

8.3 Die Abschaffung der 2. Parlamentskammer aus der Verfassung

Ursprünglich war in der Verfassung als zweite Kammer des Parlaments ein Senat vorgesehen, der aus Vertretern der lokalen Räte, den Chiefs und verschiedener gesellschaftlichen Interessengruppen bestehen sollte. Vergleichbar mit dem deutschen Bundesrat sollten ihm alle vom Parlament verabschiedeten Gesetzesentwürfe vorgelegt werden. Diese hätte der Senat ändern bzw. ablehnen und an das Parlament zur erneuten Beratung zurückverweisen können. Die Einwände hätten vom Senat mit absoluter Mehrheit verworfen werden können.⁵³³

Im Januar 2001 wurde die zweite Parlamentskammer mit absoluter Parlamentsmehrheit aus der Verfassung gestrichen. Als offizieller Grund wurden die mit der Einführung der Kammer verbundenen hohen Kosten genannt. Der wahre Grund dürfte nach Meinhardt darin gelegen haben, dass die Regierung ihre Macht mit einer zweiten Parlamentskammer nicht teilen wollte.⁵³⁴

Mit dieser Verfassungsänderung wurde eine Integration der traditionellen Chiefs, der Zivilgesellschaft sowie der neu gewählten Kommunalräte in den nationalen politischen Entscheidungsprozess verhindert. Im Gegensatz zu Ex-Präsident Banda, der die Chiefs in den politischen Prozess – wenn auch nur als verlängerter Arm – mit eingebunden hatte, wollte Präsident Muluzi mit ihnen seine Macht nicht teilen.

8.4 Die dritte Amtszeit des Präsidenten Muluzi

Die Thematik einer dritten Amtszeit für Muluzi sorgte nach den Wahlen 1999 innerhalb und außerhalb der UDF für großes Aufsehen. Nach Artikel 83 Abs. 3 der Verfassung wird das Amt des Präsidenten auf maximal zwei aufeinander folgende Amtszeiten von 5 Jahren begrenzt. Da sich Präsident Muluzi bereits in der zweiten Amtsperiode befand, wäre verfassungsrechtlich eine dritte Amtszeit nicht mehr möglich gewesen.

Doch Muluzi wollte an der politischen Macht bleiben und bei den nächsten Präsidentschaftswahlen in 2004 erneut als Kandidat antreten. Um dieses Ziel zu erreichen, musste er zunächst seine innerparteilichen Konkurrenten aus dem Weg

⁵³³ Heiko Meinhardt, 2001, S. 17

⁵³⁴ Heiko Meinhardt, 2001, S. 17

schaffen, insbesondere sein langjähriger Weggefährte Brown Mpinganjira, der zu den einflussreichsten Politikern in der UDF gehörte. Dies geschah im Zusammenhang zweier Kabinettsumbildungen (1. März 2000 und 5. November 2000), die der Präsident auf Druck von den Gebern wegen schweren Korruptionsvorwürfen vornehmen musste.⁵³⁵

Unter dem Deckmantel der Korruptionsbekämpfung nutzte Muluzi jede Gelegenheit, Parteigenossen, die ihm zu mächtig wurden oder zu mächtig werden konnten, abzuservieren.

Mitte Juli 2000 erklärte der Chefberater des Präsidenten, D. Lemani, dass das UDF-Exekutivkomitee eine weitere Amtszeit Muluzis gebilligt habe, wobei sich der Präsident selbst zu diesem Thema nicht äußerte. Lemani warnte auf einer Parteikonferenz der Südregion die Funktionäre vor Verrätern in der Partei.⁵³⁶

Nachdem am 6. Januar 2001 der aussichtsreichste Kontrahent Mpinganjira aus der von ihm mitbegründeten UDF von Muluzi ausgeschlossen wurde,⁵³⁷ gründete dieser zusammen mit anderen UDF-„Deserteuren“ die National Democratic Alliance (NDA).⁵³⁸ In ihr zentrierte sich der gesamte Unmut, den die teilweise arrogante und provokativ einseitige Regierungsführung Muluzis ausgelöst hatte.⁵³⁹ Hauptziel der Gruppierung war es, eine dritte Amtszeit Muluzis zu verhindern. Man wollte im Land keinen neuen Lebenszeitpräsidenten wie Banda.⁵⁴⁰ Die NDA stellte für Muluzi eine ernsthafte Gefahr dar, da man nicht einschätzen konnte, wie viele Anhänger der Organisation beitreten würden.⁵⁴¹

Brisant wurde die Situation, als sich am 25. März 2001 die katholischen Bischöfe in einem Hirtenbrief zu Wort meldeten und Muluzi aufforderten, die notwendige Verfassungsänderung einem - in der Verfassung für diesen Zweck nicht

⁵³⁵ Volker Mönikes, KAS-AI 4/01, S. 71 sowie Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 2000, S. 370, 371

⁵³⁶ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 2000, S. 371

⁵³⁷ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 2001, S. 392

⁵³⁸ Die NDA wurde im Laufe des Jahres nicht in eine politische Partei umgewandelt, weil man den dann gemäß der Verfassung zwangsläufigen Verlust der Parlamentssitze vermeiden wollte, vgl. Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 2001, S. 392

⁵³⁹ Volker Mönikes, KAS-AI 4/01, S. 71

⁵⁴⁰ Volker Mönikes, KAS-AI, 4/01, S. 66 - 76

⁵⁴¹ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 2001, S. 392

vorgesehenen - Referendum zu unterwerfen.⁵⁴² Die heftige Kritik der katholischen Bischöfe erinnerte an den Zusammenbruch der Banda-Diktatur, der 1992 von den Kirchen eingeleitet worden war. Wie damals begann der Unmut in der katholischen Kirche, was auch Präsident Muluzi nicht übersehen konnte.

Die kritischen Worte der katholischen Bischöfe waren möglicherweise nicht nur allein aufgrund der beschriebenen Regierungspraktiken Muluzis zurückzuführen. Der Muslim Muluzi versuchte offensichtlich, das Land schrittweise zu islamisieren, was an seinen Personalentscheidungen deutlich zum Ausdruck kam. Immer mehr hohe Verwaltungsämter wurden von Muslimen besetzt. Der Versuch, an staatlichen Schulen verstärkt islamische Religionslehre zu lehren, scheiterte nach heftigen Protesten.⁵⁴³ Auch der Bau von Moscheen und muslimischen Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen wurde von den christlichen Kirchen als Konkurrenz empfunden.⁵⁴⁴

Es folgten klare und kritische Worte von der Presbyterianischen Kirche. Sie forderte Muluzi in einem Pastoral Schreiben vom 14. Mai 2001 öffentlich dazu auf, von einer erneuten Kandidatur Abstand zu nehmen und die Verfassung nicht zu ändern. Daraufhin bemühte sich Muluzi um einen Dialog mit den beiden Kirchen.⁵⁴⁵

Am 28. Mai 2002 hatte sich die Vereinigung katholischer Priester in Malawi zu Wort gemeldet und scharfe Kritik an Muluzis Versuch geübt, durch eine Verfassungsänderung ihm eine dritte Amtszeit zu ermöglichen.⁵⁴⁶ Auch die evangelische Kirche hatte sich gegen eine dritte Amtszeit ausgesprochen.⁵⁴⁷

Nachdem es Muluzi gelungen war, innerparteiliche, nicht öffentlich artikulierte, Widerstände gegen eine Verfassungsänderung abzuwehren, ging es in einem weiteren Schritt um die Kooptation von Oppositionspolitikern, um die notwendige verfassungsändernde Zweidrittel-Parlamentsmehrheit zu sichern. Hierfür kamen zwei Kandidaten in Betracht: Zum einen MCP-Vizeparteichef J. Tembo, der sich bereits

⁵⁴² Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 2001, S. 393

⁵⁴³ Volker Mönikes, KAS-AI, 4/01, S. 73

⁵⁴⁴ Volker Mönikes, KAS-AI, 4/01, S. 66 - 76

⁵⁴⁵ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 2001, S. 393

⁵⁴⁶ Amnesty International, Jahresbericht 2002

⁵⁴⁷ Kirchen gegen Verlängerung der Amtsperiode von Präsident, veröffentlicht unter <http://www.wfn.org/2002/10/msg00256.html>

seit 2001 der Regierung annäherte. Wie Muluzi hatte auch er unter der Ära Banda hohe politische Ämter inne. In einer Allianz mit Muluzi rechnete sich Tembo in einer weiteren Legislaturperiode gute Chancen aus, selbst als Vizepräsident nominiert zu werden.⁵⁴⁸

Zweiter Kandidat war der bis 2001 regierungskritische AFORD Chef Chihana. Obwohl er zunächst gegen eine Aufhebung einer Amtszeitbegrenzung plädierte, hatte er zwischenzeitlich seine Meinung geändert. Damit spaltete er die AFORD in zwei Lager. Trotz eines Beschlusses des Exekutivkomitees der AFORD, den Gesetzesentwurf zur Abschaffung der Amtszeitbegrenzung des Präsidenten zu unterstützen, verweigerten 19 der 30 Abgeordneten ihm die Gefolgschaft. Sie forderten den Rücktritt Chihanas.⁵⁴⁹ Die Folge war, dass den Chihana-Gegnern alle Kundgebungen polizeilich untersagt und sechs Abgeordnete aus der Partei wegen Verstoßes gegen die Parteidisziplin ausgeschlossen wurden.⁵⁵⁰ Wie bereits erwähnt, stellte Präsident Muluzi im September 1994 Chihana das Amt des zweiten Vizepräsidenten sowie ein Ministeramt in Aussicht, was bisher nicht erfolgte.

Aufgrund der erheblichen Proteste von Seite der christlichen Kirchen und anderer NGOs untersagte der verärgerte Präsident im Mai 2002 per Erlass jegliche Demonstrationen für bzw. gegen eine dritte Amtszeit. Das generelle Demonstrationsverbot sollte mit Hilfe von Polizei und Armee durchgesetzt werden.⁵⁵¹ Am 22. Oktober 2002 wurde der Erlass vom Hohen Gericht wegen Verstoß gegen das Recht auf Versammlungsfreiheit für verfassungswidrig erklärt.⁵⁵²

Für die Aufhebung einer Amtszeitbegrenzung waren lediglich die Muslim Association sowie die traditionellen Chiefs, die im Jahr 2001 mit der Gründung eines Chiefs' Council als Beratungsgremium von Muluzi hofiert wurden.⁵⁵³

Entgegen aller deutlichen Kritik von Kirchen, NGOs und wichtigen Geberländer wurde am 4. Juli 2002 von einem AFORD-Mitglied der Antrag zur Aufhebung der

⁵⁴⁸ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 2002, S. 385

⁵⁴⁹ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 2002, S. 385

⁵⁵⁰ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 2002, S. 388

⁵⁵¹ Amnesty International, Jahresbericht 2002

⁵⁵² Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 2002, S. 385

⁵⁵³ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 2002, S. 385, 386

Amtszeitbegrenzung ins Parlament als privater Gesetzesentwurf eingebracht, der jedoch mit 125 Stimmen (darunter 96 UDF-Parlamentarier, Tembo und Chihana) der 193 Abgeordneten am 4. Juli 2002 abgelehnt wurde. Somit wurde die erforderliche Zweidrittelmehrheit um drei Stimmen verfehlt, obwohl am 14. Juni 2002 die Diäten der Abgeordneten verdoppelt wurden. Auch gab es Gerüchte, dass Abgeordnete weitere finanzielle Zuwendungen erhalten haben sollten.⁵⁵⁴

Wegen der hohen 2/3 Hürde war es dem Präsidenten nicht gelungen, eine Verfassungsänderung herbeizuführen. In einer Rundfunkansprache akzeptierte Muluzi das Abstimmungsergebnis, sodass man den Eindruck gewinnen konnte, das Verfassungsrecht habe den Kampf um die Amtszeitbegrenzung für sich entschieden. In Wirklichkeit dachte Muluzi jedoch nicht an ein Aufgeben: Im Juli 2002 kündigte die Regierung einen abgeänderten Entwurf an, wonach die Amtszeitbegrenzung auf drei Perioden erweitert und eine zukünftige Änderung einem Referendum unterworfen werden sollte. Bei den Kirchen und Gebern stieß der Entwurf erneut auf Kritik, woraufhin sich das Verhältnis zwischen Muluzi und den Kirchen zunehmend verschlechterte. Er warf den Kirchen Einmischung und ein oppositionsfreundliches Verhalten vor.⁵⁵⁵

Die Situation spitze sich zu, nachdem es zu aufkeimenden Widerständen gegen eine Aufhebung der Amtszeitbegrenzung kam. Am 8. Oktober 2002 gründeten die Kirchen, gemeinsam mit wichtigen zivilgesellschaftlichen Gruppen und Oppositionsparteien das Forum for the Defence of the Constitution (FDC) mit dem Ziel, sich gegen eine Aufhebung der Amtszeitbegrenzung zu organisieren, um somit einen autoritären Machtanspruch Muluzis und der UDF zu verhindern. Selbst drei UDF-Abgeordnete schlossen sich dieser „Bürgerinitiative“ an. Auch Tembo wollte dem Entwurf nicht zustimmen.⁵⁵⁶

Dennoch ließ sich Muluzi von seinem Ziel nicht abhalten. Am 27./28. Januar 2003 versuchte er, auf einer kurzfristig einberufenen Sondersitzung des Parlaments, eine Gesetzesvorlage einzubringen. Diese war nicht auf die generelle Aufhebung einer Amtszeitbegrenzung gerichtet, sondern lediglich auf die Gewährung einer dritten

⁵⁵⁴ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 2002, S. 386

⁵⁵⁵ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 2002, S. 386

⁵⁵⁶ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 2002, S. 386

Amtszeit. Erst, nachdem die Gesetzesvorlage formell an den Rechtsausschuss verwiesen werden sollte und eine erneute Niederlage absehbar geworden war, zog Muluzi seinen Antrag zurück.⁵⁵⁷

Während der Sondersitzung kam es außerhalb des Parlamentsgebäudes zu einer friedlichen Protestkundgebung gegen die in Aussicht gestellte 3. Amtsperiode Muluzis, die von der Opposition und zivilgesellschaftlichen Gruppierungen organisiert worden war. Hierbei ging die Polizei mit Gummigeschossen und Tränengas gegen die Teilnehmer vor.⁵⁵⁸

Anders als Alexander Lukaschenko in Weißrussland, der seit 1994 das Präsidentenamt bekleidet und sich mit Hilfe seiner Anhänger in einer Volksabstimmung über die hohe Hürde der Verfassung hinwegsetzte und zum dritten Mal seine Kandidatur für die Präsidentschaftswahlen in 2006 durchsetzte, war dies Muluzi nicht gelungen. Er brauchte die Zweidrittel-Parlamentsmehrheit, die er Dank einer kritischen Opposition und Zivilbevölkerung nicht erhielt.

Im Unterschied zu Muluzi hatte jedoch Lukaschenko seine Kritiker massiv behindert und bedroht. Wahlkundgebungen von Oppositionsparteien wurden verboten und der weißrussische Geheimdienst KGB drohte den Demonstranten an, sie wie Staatsterroristen zu behandeln, über die auch die Todesstrafe verhängt werden konnte.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach dem Sinn und Zweck einer in der Verfassung geregelten Amtszeitbegrenzung. Häufiges Argument für eine Begrenzung ist die Verhinderung von Machterhalt. Eingefahrene und etablierte Strukturen sind korruptionsfördernd und es bilden sich Vetternwirtschaft, Seilschaften sowie verfilzte Strukturen. Zu den fundamentalen Aufgaben einer demokratischen Verfassung gehört es, eine Machtkonzentration durch einen autokratischen Machttäger zu verhindern. Dadurch, dass die Amtszeit eines politischen Führers begrenzt wird, ist die Gefahr einer Machtkonzentration nicht gegeben.

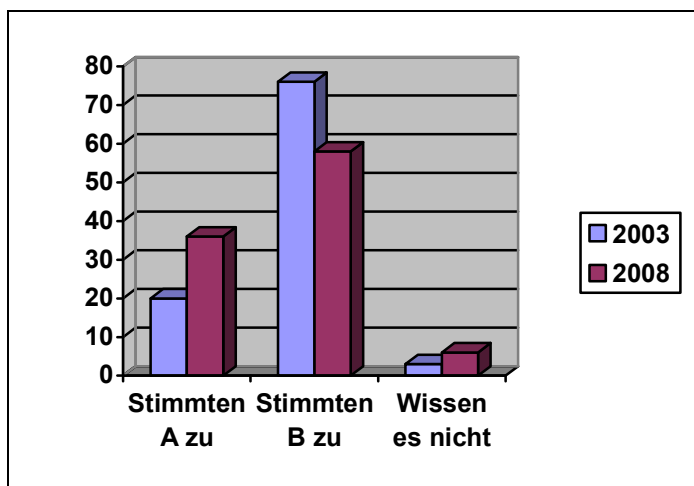
⁵⁵⁷ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 2002, S. 386

⁵⁵⁸ Amnesty International, Jahresbericht 2003

Andererseits wird aber auch bei einer unbegrenzten Amtszeitbegrenzung der Bevölkerung die Möglichkeit gegeben, den Machtinhaber bei den nächsten Wahlen abzuwählen. Als Beispiel hierfür wäre der deutsche Ex-Bundeskanzler Helmut Kohl zu nennen, der zwischen 1976 und 1998 sechsmal als Kanzlerkandidat antrat, jedoch bei seiner letzten Wahl in 1998 von der Bevölkerung nicht mehr gewählt wurde. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine aufgeklärte, objektive Bevölkerung und eine gut funktionierende Zivilgesellschaft. Theoretisch hätte auch Präsident Muluzi bei einer erneuten Kandidatur in einer dritten Amtsperiode von der Bevölkerung abgewählt werden können. Umgekehrt sollte ein erfolgreicher Präsident die Möglichkeit haben, im Sinne des Volkes, eine weitere Periode zu regieren.

Dennoch macht es in Malawi und anderen afrikanischen Ländern Sinn, die Amtszeit der Präsidenten zu begrenzen. Die Machtbesessenheit und Verfilzungen im Staatsapparat führen zu einem schleichenden autokratischen und diktatorischen Führungsstil (hierzu ausführlich die Fallstudie in Kapitel 11).

Auch in der Bevölkerung wurde laut einer Umfrage des Afro-Barometers⁵⁵⁹ von der überwiegenden Anzahl (76 % in 2003) die Meinung vertreten, dass die Verfassung eine Regelung zur Amtszeitbegrenzung enthalten sollte. Lediglich 20 % (in 2003) sprachen sich dagegen aus, wobei sich auch in 2008 das Ergebnis nicht wesentlich änderte.



Fragen:

A: There should be no constitutional limit on how long the president can serve.

B: The constitution should limit the president to serving a maximum of two terms in office.

Quelle: Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, Mai 2009, S. 5

⁵⁵⁹ Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afro Barometer Indicators, 1999-200, Mai 2009, S. 5

Die Diskussion um eine dritte Amtszeit führte in der malawischen Gesellschaft zu deutlich höherem Gewaltpotential und zu Menschenrechtsverletzungen: Nachdem sich die presbyterianische Kirche am 16. Januar 2003 für ein Amtsenthebungsverfahren gegen Muluzi aussprach, rief dieser erneut die Kirchen auf, sich aus politischen Fragen herauszuhalten. Es kam zu Demonstrationen und Studentenprotesten. Bei allen Demonstrationen, die sich gegen eine dritte Amtszeit des Präsidenten richteten, setzte die Polizei in exzessiver Weise Gewalt ein. Am 27. Januar 2003 schoss die Polizei mit Gummigeschossen und Tränengas auf Teilnehmer einer Protestkundgebung gegen eine dritte Amtszeit des Präsidenten, die von zivilgesellschaftlichen Gruppierungen organisiert worden war.⁵⁶⁰ Auch bei der Auflösung von Kundgebungen der Opposition ging die Polizei mit übermäßiger Gewalt vor. Im Gegenzug organisierten die Jugendorganisation der UDF (Young Democrats) teilweise gewalttätige Demonstrationen, bei denen sie sich für eine dritte Amtszeit Muluzis aussprachen.⁵⁶¹

Am 20. März 2003 wurde die Debatte um eine dritte Amtszeit vorerst beendet, nachdem Muluzi verkündete, dass der erst am 12. März 2003 ins Kabinett berufene Minister für Wirtschaftsplanung, Bingu wa Mutharika, Präsidentschaftskandidat der UDF sein sollte. Der promovierte Wirtschaftswissenschaftler wurde am 24. Februar 1934 in Kamoto Village (Südregion) geboren und arbeitete unter anderem von 1965-1997 für die UN und die Weltbank in Washington. Von 1991 bis 1997 war er Generalsekretär der südostafrikanischen Wirtschaftsorganisation COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa). Politisch gehörte er 1992 zu den Gründungsmitgliedern der UDF, gründete 1999 seine eigene „United Party“ und kehrte 2001 nach seiner verheerenden Niederlage bei den Präsidentschaftswahlen 1999 zurück zur UDF. Von 2001 bis 2003 war er Vize-Gouverneur der malawischen Zentralbank und von 2003 bis 2004 Minister für Wirtschaftsplanung und Entwicklung.⁵⁶²

Die Entscheidung Muluzis war taktisch klug: Mutharika wurden gute Wahlchancen eingeräumt. Er stammt aus der Südregion, der traditionellen Hochburg der UDF, war

⁵⁶⁰ Amnesty International, Jahresbericht 2003

⁵⁶¹ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 2002, S. 386

⁵⁶² Heiko Meinhardt, Der unsichtbare Sieger, in: Afrika Süd, 4/04, sowie AllAfrica.com, 13.01.2010

Katholik und politisch unbelastet.⁵⁶³ Muluzi könnte im Falle eines Wahlsieges Mutharikas seinen politischen Einfluss als starken Mann im Hintergrund mittelfristig sichern. In Anbetracht seines hohen Alters erscheint eine Bewerbung Mutharikas um eine zweite Amtszeit eher unwahrscheinlich, so dass sich Muluzi bei den nächsten Wahlen im Jahre 2009 erneut um das Amt des Präsidenten hätte bewerben können.⁵⁶⁴

Zwei weitere innerparteiliche Mitbewerber, die Veteranenpolitiker Aleke Banda und Harry Thomson, die keine ausreichende Unterstützung in der Amtszeitfrage gezeigt hatten, vielen dem Machtinteresse Muluzis zum Opfer. Durch eine Kabinettsumbildung am 2. April 2003 wurden die Beiden – gemeinsam mit zwei weiteren Minister – von Muluzi abserviert.⁵⁶⁵

Zusammenfassend kann man feststellen, dass Präsident Muluzi versuchte, auf legale Weise eine Verfassungsänderung in Bezug auf eine Amtszeitverlängerung herbeizuführen. Um eine verfassungsrechtlich vorgeschriebene Zweidrittel-Parlamentsmehrheit zu erhalten, wollte er verschiedene Oppositionspolitiker auf seine Seite bringen, was ihm zunächst auch gelang. Parteiinterne Kritiker entmachtete er entweder durch Kabinettsumbildungen oder durch Parteiausschlüsse. Gewaltsame Übergriffe gegenüber Kritikern oder gar Ermordungen gab es keine. Lediglich in der Bevölkerung führte die Debatte um eine dritte Amtszeit zu – teilweise gewaltsamen – Demonstrationen, die polizeilich unter Einsatz von Gewalt aufgelöst wurden. Hierbei kam es vereinzelt zu Menschenrechtsverletzungen.

Wie beim Systemwechsel 1991/1992 hatten die christlichen Kirchen und die Geberländer wesentlichen Einfluss auf das politische Geschehen. Durch ihre zunehmende Kritik an der vorgesehenen Verfassungsänderung waren sowohl politische Abgeordnete aller Parteien als auch zivilgesellschaftliche Organisationen aufgesprungen und hatten sich auf die Seite der Kirchen gestellt. Auch wenn es nur taktische Gründe waren, so endete die Krise mit dem Einlenken Muluzis und dem Scheitern einer Verfassungsänderung aufgrund der hohen Hürde der Zweidrittelmehrheit.,

⁵⁶³ Heiko Meinhardt, Der unsichtbare Sieger, in: Afrika Süd, 4/04

⁵⁶⁴ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 2003, S. 359

⁵⁶⁵ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 2003, S. 359

8.5 Der Mais-Skandal (Teil 1)

In den Jahren 1999 und 2000 gab es beim Hauptnahrungsmittel Mais Rekordernten von ca. 2,5 Mio. Tonnen, was neben den günstigen klimatischen Bedingungen auch auf die Vergabe von kostenlosen Saatgut- und Düngemittelpaketen an 2,8 Mio. kleinbäuerliche Haushalte zurückzuführen war.⁵⁶⁶ Nach dem UN World Food Programme (WFP) benötigt Malawi jährlich ca. 2 Mio. Tonnen Mais zur Ernährung seiner Bevölkerung.⁵⁶⁷ Statt die Überschüsse als strategische Reserven auf Lager zu halten, verkaufte die Regierung bzw. dessen landwirtschaftliche Vermarktungsorganisation (ADMARC)⁵⁶⁸ unter der Leitung von F. Jumbe auf Anraten des IWF Anfang 2001 einen Großteil der Lagerbestände und verwendete den Verkaufserlös zum Schuldenabbau der Organisation.⁵⁶⁹

Dieser umstrittenen und undurchsichtigen Verkaufsentscheidung der fast gesamten strategischen Maisreserven, welche als entscheidender Faktor für die Nahrungsmittelkrise verantwortlich gemacht wurde,⁵⁷⁰ lag die Annahme zugrunde, dass aufgrund der Ernteergebnisse in 2001 die Lager wieder aufgefüllt werden konnten, was jedoch nicht geschah. Aufgrund starker Überschwemmungen in einigen Gebieten reichte die Ernte in 2001 nicht aus, um die Lagerbestände aufzufüllen.⁵⁷¹ Daneben wurde auf Druck der Geber die kostenlose Abgabe von Saatgut und Dünger für die Erntesaison 2001/2002 weiter heruntergefahren. Die Regierung versuchte, die Maispreise künstlich niedrig zu halten, was dazu führte, dass den Bauern das Geld für neues Saatgut und Dünger fehlte.⁵⁷²

Anfang 2002 waren die Vorräte aufgebraucht und am 27. Februar 2002 rief Präsident Muluzi den nationalen Ernährungsnotstand aus. Obwohl andere Nahrungsmittel wie Reis oder Maniok reichlich vorhanden waren, konnten diese auf Grund logistischer Probleme und der Essgewohnheiten nicht zu einer Entspannung beitragen.⁵⁷³

⁵⁶⁶ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika-Jahrbuch 2000, Malawi, S. 373

⁵⁶⁷ Nyasa Times, Malawi, 21.02.2008

⁵⁶⁸ Bis 1999 wurde diese Aufgabe von der ADMARC, danach von der „National Food Reserve Agency“ (NFRA) wahrgenommen.

⁵⁶⁹ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika-Jahrbuch 2002, Malawi, S. 390

⁵⁷⁰ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika-Jahrbuch 2002, Malawi, S. 390

⁵⁷¹ Bartholomäus Grill, Der Mais-Skandal, erschienen in „Die Zeit/ 45/2002 S. 9

⁵⁷² Meinhardt/Baumhögger in: Afrika-Jahrbuch 2002, Malawi, S. 390

⁵⁷³ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika-Jahrbuch 2002, Malawi, S. 390

Bedingt durch die Unterernährung kam es zum schlimmsten Choleraausbruch seit zehn Jahren. Auf Druck der Nachbarstaaten ordnete die Regierung an, den aus den USA gelieferten genveränderten Mais zu mahlen, damit er nicht zur Aussaat verwendet werden konnte. Der IWF unterstützte indessen im Dezember 2002 die staatliche Subventionierung von importiertem Mais, wobei die nicht budgetierten Ausgaben von MWK 3 Mrd. den Haushalt belasteten, zum Teil aber von den Gebern gedeckt wurden.⁵⁷⁴ Um die Nahrungsmittelproduktion zu erhöhen, kündigte Präsident Muluzi an, die kontroverse kostenlose Abgabe von Saatgut und Dünger, unter Hinweis auf die Agrarsubventionspolitik der EU und USA wieder auf 3 Mio. Begünstigte zu erhöhen. Bei der Verteilung sog. „starter packs“ kam es erneut zu Missbräuchen. Die Kosten hierfür wurden größtenteils von der Weltbank, Großbritannien und der malawischen Regierung übernommen.⁵⁷⁵ Zum Jahresende 2002 konnte die Krise eingedämmt werden.

Aufgrund Ermittlungen der Antikorruptionsbehörde in 2002 hatte sich ergeben, dass in den Mais-Skandal zahlreiche führende Politiker verwickelt waren. Der Staatsminister für Armutsbekämpfung, L. Mangulama, der als Landwirtschaftsminister zwischen Juli 2000 und August 2001 für den Verkauf der Maisreserven verantwortlich war, musste seinen Posten aufgeben, da er sich persönlich bereichert habe. Der Mais wurde größtenteils an – der Regierungspartei nahestehende – Unternehmen zu günstigen Preisen verkauft. Auch F. Jumbe soll in den Korruptionsskandal mit verwickelt gewesen sein.⁵⁷⁶

Durch die kriminellen Machenschaften führender Persönlichkeiten entstand laut Medienberichten der Regierung hierdurch einen wirtschaftlichen Schaden in Höhe von MWK 2,9 Milliarden,⁵⁷⁷ ganz zu schweigen von dem Schaden, der dem malawischen Volk angerichtet wurde.

⁵⁷⁴ Bartholomäus Grill, Der Mais-Skandal, erschienen in „Die Zeit/ 45/2002 S. 9

⁵⁷⁵ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika-Jahrbuch 2002, Malawi, S. 390

⁵⁷⁶ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 2002, S. 387

⁵⁷⁷ Anti-Corruption Bureau, Akte CR/LIL/627/2001

9 Die Verfassungswirklichkeit in Malawi von 2004 bis 2009

9.1 Die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom 20. Mai 2004

9.1.1 Wahlkommission, Wählerregistrierung und Wahlkampf

Die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2004 wurden von ca. 300 internationalen Beobachtern der EU, des Commonwealth, der Afrikanischen Union und anderen Organisationen überwacht.⁵⁷⁸

Auch im Vorfeld der Wahlen 2004 gab es erhebliche Probleme bei der Wählerregistrierung durch die MEC. Die EU-Wahlbeobachter bezeichneten die Wählerregistrierung als „particularly unsatisfactory“.⁵⁷⁹ Aufgrund organisatorischer Mängel, wie fehlender Formulare oder Filme musste die ursprünglich vorgesehene Aktualisierung des Wählerverzeichnisses vom Dezember 2003 um einen Monat verschoben werden. Anstatt eines Duplikates zu beantragen haben sich Wähler, die ihr Registrierungszertifikat verloren hatten, nochmals in das Wählerregister eintragen lassen. Auch wurden Wähler registriert, die das Wahlalter von 18 Jahren noch nicht erreicht hatten. Folglich kam es zu ca. 900.000 Doppelregistrierungen, welche im Nachhinein von einer von der MEC beauftragten externen Prüfungsgesellschaft korrigiert werden mussten.⁵⁸⁰

Daraufhin beantragten die Oppositionsparteien und unabhängigen Kandidaten beim Hohen Gericht eine Wahlaufschiebung.⁵⁸¹ Das Gericht hat dem Antrag stattgegeben und wies die MEC an, die Wahlen bis spätestens zum 25. Mai 2004 aufzuschieben,

⁵⁷⁸ Heiko Meinhardt, Demokratie im Schatten religiöser Auseinandersetzungen, Ausdruck aus dem Internet-Angebot der Zeitschrift „Das Parlament“ mit der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Heft Nr. 26 vom 21.06.2004, Deutscher Bundestag und Bundeszentrale für politische Bildung, 2005, <http://www.bundestag.de/cgibin/druck.pl?N=parlament>

⁵⁷⁹ EU Election Observation Mission Malawi 2004, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 3

⁵⁸⁰ Die Prüfungsgesellschaft korrigierte die Wählerrolle von 6.668.839 auf 5.745.455 Wähler. Vgl. EU Election Observation Mission Malawi 2004, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 15

⁵⁸¹ MSCA Civil Appeal No. 14 of 2004, Supreme Court of Appeal, Blantyre, The Malawi Electoral Commission and the United Democratic Front and the Attorney General and the Republican Party. Veröffentlicht unter: Southern African Legal Information Institute, Datenbank, <http://www.saflii.org/content/malawi-index>

um eine ordnungsgemäße Verifikation des Wählerregisters durchführen zu können. Daraufhin verlegte sie den Wahltermin auf den 20. Mai 2004.⁵⁸²

Die Organisation „Malawi Electoral Support Network“ (Mesn) kritisierte die schlechte und unzureichende Ausbildung der Wahlhelfer im Umgang mit den neuen PCs und Bildschirmen. Kurz zuvor hatte das Parlament die finanziellen Mittel für die Wählerfortbildungsprogramme drastisch gekürzt.⁵⁸³

Die EU-Wahlbeobachter⁵⁸⁴ berichteten in ihrem Abschlussbericht über die Wählerregistrierung wie folgt: „There was a consensus among virtually all election stakeholders, including MEC officials, that the registration process was flawed and seriously affected by:

- the delay by the debate about the third term for the President;
- the delay in the decision to have bi-partite or tripartite elections;
- the time of year (planting season);
- the low turn of new registrants, those verifying their own details and those intimating the deaths of registered voters;
- poor voter education;
- the shortage of critical materials and equipment (cameras, films and forms);
- and an underestimate of the number of duplicate certificates required”.

Nachdem Muluzi verfassungsrechtlich nach zwei Amtszeiten nicht wieder bei der Wahl antreten durfte, setzte er den in der Bevölkerung relativ unbekanntem Bingu wa Mutharika als seinen Nachfolger durch, der sowohl auf Muluzis materielle als auch ideelle Unterstützung angewiesen war.⁵⁸⁵ Parteilich wurde Mutharika von der AFORD sowie der National Congress for Democracy (NCD) als Koalitionspartner unterstützt. Vizepräsidentkandidat wurde Cassim Chilumpha, seit Mai 2004 Vizepräsident des Landes und Minister für Staatsbetriebe.⁵⁸⁶

⁵⁸² Heiko Meinhardt, Demokratie im Schatten religiöser Auseinandersetzungen, 2005, EU Election Observation Mission Malawi 2004, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 3

⁵⁸³ The Nation, Malawi, 20.02.2008

⁵⁸⁴ EU Election Observation Mission Malawi 2004, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 14

⁵⁸⁵ Heiko Meinhardt, Demokratie im Schatten religiöser Auseinandersetzungen, 2005

⁵⁸⁶ Heiko Meinhardt, Demokratie im Schatten religiöser Auseinandersetzungen, 2005, sowie EU Election Observation Mission Malawi 2004, S. 13

Weitere Präsidentschaftskandidaten waren John Tembo (MCP), Brown Mpinganjira (NDA), Justin Malewezi (unabhängiger Kandidat) und Gwanda Chakuamba (RP)⁵⁸⁷, der durch die Bildung einer „Mgwirizano Koalition“ mit sechs kleineren Parteien⁵⁸⁸ versuchte, seine Wahlchancen zu erhöhen. Ein weiterer Kandidat, Hetherwick Ntaba (NCD) zog seine Kandidatur nach dem Beitritt zur UDF/AFORD/NCD Koalition wieder zurück.

Die Präsidentschaftskandidaten mussten eine Zulassungsgebühr von MWK 50.000, die Parlamentskandidaten MWK 5.000 entrichten.⁵⁸⁹

Oppositionsparteien und unabhängige Kandidaten berichteten, dass teilweise ihre Wahlveranstaltungen von den traditionellen Autoritäten behindert oder verboten wurden. Hierzu wurden die Chiefs (größtenteils unter Bestechung) von Beamten der Regierungspartei angewiesen.⁵⁹⁰ Nicht selten wurden Oppositionsveranstaltungen von den Jungen Demokraten gestört.⁵⁹¹

Die Regierungspartei versuchte, die Armut und Unwissenheit der ländlichen Bevölkerung schamlos auszunutzen. Während ihres Wahlkampfes haben die UDF-Kandidaten Geld- und Sachgeschenke an die potentiellen Wähler verteilt,⁵⁹² was man ohne weiteres als Bestechungsversuch und demnach als korrupter Akt der Stimmengewinnung werten kann. Darüber hinaus wurden einige wenige Fälle bekannt, wo UDF-Funktionäre Wahlregistrierungskarten von Oppositionsanhängern abkauften.⁵⁹³

Finanziert wurde der UDF-Wahlkampf von Muluzi. Ansonsten reichten die staatlichen Finanzmittel für die im Parlament vertretenen Parteien für die Wahlkampffinanzierung

⁵⁸⁷ Der innerparteiliche Gegenspieler Tembos trat Anfang 2004 als Vizechef der MCP aus und gründete die Republican Party (RP), vgl. Heiko Meinhardt, Demokratie im Schatten religiöser Auseinandersetzungen, 2005

⁵⁸⁸ Hierzu zählen neben der Republican Party (RP) die Parteien Peoples Progressive Movement (PPM), Movement for Genuine Democratic Change (MGODE), Malawi Democratic Party (MDP), Peoples Transformation Party (PETRA), Congress for National Unity (CONU), Malawi Forum for Unity and Development (MAFUNDE). Vgl. Blessings Chinsinga, Democracy, Decentralisation and Poverty Reduction in Malawi, 2007, S. 59

⁵⁸⁹ EU Election Observation Mission Malawi 2004, S. 13

⁵⁹⁰ EU Election Observation Mission Malawi 2004, S. 20, 21

⁵⁹¹ Lena Dittmer, 2007, S. 83

⁵⁹² EU Election Observation Mission Malawi 2004, S. 20

⁵⁹³ EU Election Observation Mission Malawi 2004, S. 12

nicht aus, was vor allem die MCP spürte, die kaum über andere Geldquellen verfügte.⁵⁹⁴ Verfassungsrechtlich war dies nicht zu beanstanden, da diese keine Regelungen zur Parteienfinanzierung enthält.

9.1.2 Der Wahltag

Wie bei den Wahlen zuvor verlief der Wahltag friedlich und ohne größere Zwischenfälle. In den Wahllokalen waren Vertreter verschiedener politischer Parteien sowie nationale und internationale Beobachter anwesend, die auch die Auszählung überwachten.⁵⁹⁵ Obwohl sich die Identifikation der Wähler anhand des Wahlregisters teilweise als schwierig erwies, wurden keine registrierten Wähler an der Stimmenabgabe gehindert.⁵⁹⁶

62,2 Prozent der 5,2 Millionen registrierten Wähler haben ihre Stimme abgegeben, was im Vergleich zu den außerordentlich hohen Wahlbeteiligungen von 1994 und 1999 ein Rückgang von ca. 20 % bedeutete. Die Hauptmotive für den Rückgang der Wahlbeteiligung waren geradezu politisch: Unmut über Politiker sowie Unzufriedenheit mit dem Fortschritt der demokratischen Entwicklung waren die Hauptgründe für die rückläufige Wahlbeteiligung, was eine Afro-Umfrage⁵⁹⁷ bestätigte (vgl. ausführlich Kapitel 9.12). Die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse, vor allem der Lebensstandard der armen Klein- und Subsistenzbauern haben sich in den letzten Jahren nicht wesentlich verbessert. Zum anderen wurde aber auch die teilweise undemokratische innerparteiliche Kandidatenauswahl kritisiert. Weitere Gründe waren: Schlechte Gesundheitszustände, verlorene Registrierungszertifikate sowie vereinzelte Einschüchterungsversuche von den politischen Eliten.⁵⁹⁸

⁵⁹⁴ Heiko Meinhardt, Der unsichtbare Sieger, in: Afrika Süd, 4/04

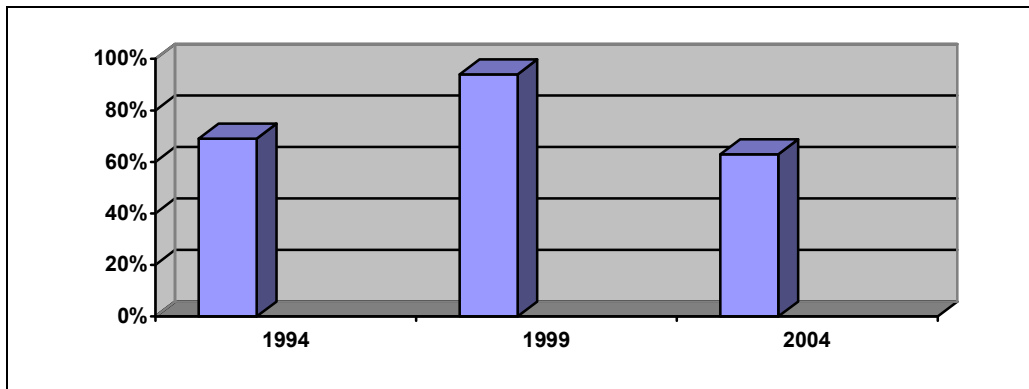
⁵⁹⁵ Das Auszählen der Stimmen bei Kerzenlicht und Taschenlampen erfolgte nach dem Konsensprinzip: Alle Beobachter mussten der Gültigkeit einer Stimme zustimmen. Auch Dispute wurden einvernehmlich beigelegt. Nach der Auszählung wurden die Ergebnisse an der Tür des Wahllokals veröffentlicht und die versiegelten Taschen mit den Stimmzetteln zur Distriktverwaltung gebracht, wo die einzelnen Ergebnisse der Wahllokale gesammelt und aufaddiert wurden. Vgl. Heiko Meinhardt, Der unsichtbare Sieger, in: Afrika Süd, 4/04

⁵⁹⁶ Heiko Meinhardt, Der unsichtbare Sieger, in: Afrika Süd, 4/04

⁵⁹⁷ Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, S. 4. Mai 2009

⁵⁹⁸ Malawi Electoral Commission and National Initiative for Civic Education, Study into the reasons for non-voting during the 2004 Presidential and Parliamentary Elections, S. 5-6, Januar 2008

Die Wahlbeteiligungen von 1994 bis 2004



Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der dargestellten Daten in dieser Studie

Mutharika (UDF) konnte sich bei den Präsidentschaftswahlen mit 35,2 % der gültigen Stimmen gegen Tembo (28,6 %) und Chakuamba (25,3 %) durchsetzen.⁵⁹⁹ Dieses eindeutige und überragende Wahlergebnis war zurückzuführen auf Mutharikas Ziehvater Muluzi.

Präsidentschaftskandidat	Stimmen	%
Bingu wa Mutharika (UDF)	1.119.778	35,2
John Tembo (MCP)	846.457	28,6
Gwanda Chakuamba (RP)	802.302	25,3
Brown Mpinganjira (NDA)	272.172	8,7
Justin Malewezi (Unabhängiger Kandidat)	78.892	2,2

Quelle: European Union Election Observation Mission Malawi 2004, Presidential and Parliamentary Elections, 20. May 2004, Final Report, S. 32

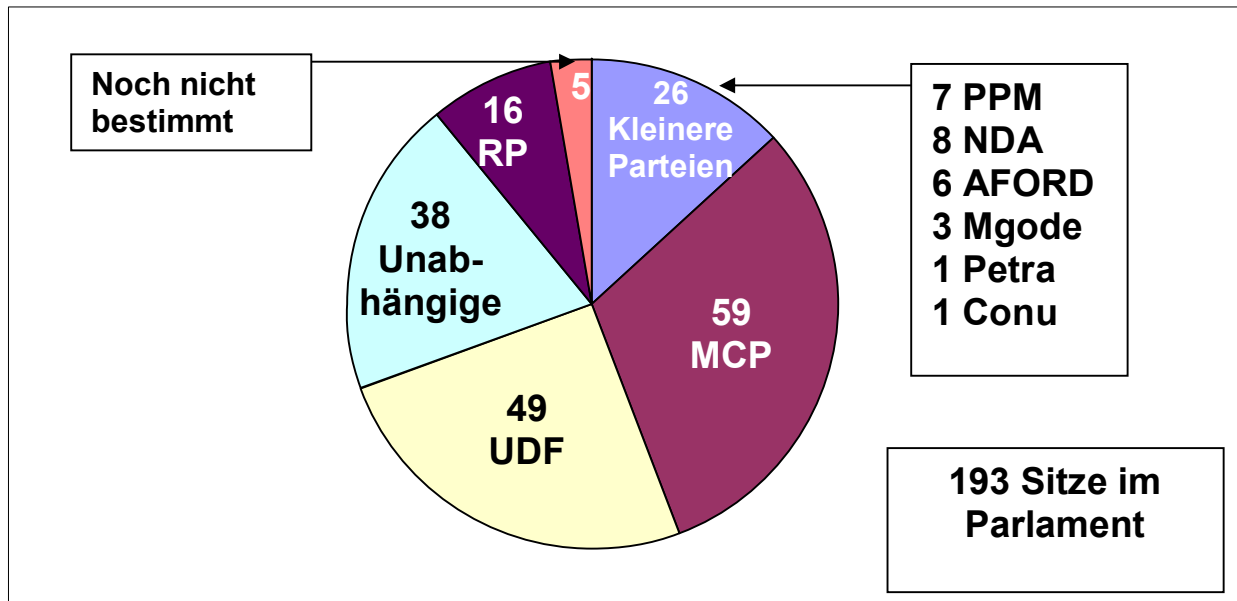
Im Parlament gewann die UDF nur 49 der 193 Sitze, während die MCP auf 59 und die RP auf 16 Mandate kamen.⁶⁰⁰ Erstmals gelang es 38 unabhängigen Kandidaten, in das Parlament einzuziehen. Dabei handelte es sich größtenteils um UDF-Politiker, die bei den parteiinternen Vorwahlen durchgefallen waren und nach ihrem Sieg wieder in die Regierungspartei eintraten.⁶⁰¹ Die kleineren Parteien wurden vertreten durch die PPM (7 Sitze), NDA (8 Sitze), AFORD (6 Sitze), Mgode (3 Sitze), Petra (1 Sitz) und Conu (1 Sitz). 5 Sitze mussten im Nachwahlverfahren bestimmt werden.

⁵⁹⁹ Heiko Meinhardt, Demokratie im Schatten religiöser Auseinandersetzungen, 2005

⁶⁰⁰ EU Election Observation Mission Malawi 2004, S. 9

⁶⁰¹ The Nation, Malawi, 04.03.2008

Somit hatte die Opposition mit über 110 Abgeordneten die Mehrheit im Parlament. Insgesamt waren 28 Frauen im neu gewählten Parlament vertreten.⁶⁰²



Quelle: Eigene Darstellung anhand der obigen Daten

Region	MCP	UDF	AFORD	Unab.	RP	NDA	PPM	MGODE	Petra	CONU	Gesamt
Norden	1	3	6	5	7	1	5	3	1	0	32
Zentral	58	7	0	5	0	0	1	0	0	0	71
Süden	0	39	0	28	9	7	1	0	0	1	85
	59	49	6	38	16	8	7	3	1	1	188

Quelle: EU Election Observation Mission Malawi 2004, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 9

Das Wahlverhalten war – wie auch bei den vergangenen Wahlen - geprägt von ethnisch-regionalen Mustern. Während Mutharika und die UDF vorwiegend in der Südregion punkteten, gelang es Tembo und der MCP in der Zentralregion Mandate zu gewinnen. Chakuamba erzielte Erfolge in seinem Heimatdistrikt Nsanje im äußersten Süden sowie in der dünn besiedelten Nordregion. Programmatische oder ideologische Unterschiede zwischen den Parteien gab es praktisch nicht. Die regionale Herkunft der Kandidaten war für das Wahlverhalten maßgeblich.⁶⁰³

Dennoch führten die Wahlen erstmalig in Malawi zu einer Spaltung des bisherigen dreiteiligen Parteiensystems. Im Parlament waren nun 9 Parteien und 39

⁶⁰² EU Election Observation Mission Malawi 2004, S. 4

⁶⁰³ Heiko Meinhardt, Demokratie im Schatten religiöser Auseinandersetzungen, 2005

unabhängige Abgeordnete vertreten. Mutharikas UDF (49 Sitze) und seine Verbündeten (6 Sitze) verfügten über keine Parlamentsmehrheit, sodass seine Regierung erneut auf Kompromisse mit der Opposition angewiesen war.

9.1.3 Wahlanfechtung und Reaktionen nach der Wahl

Der Oppositionspolitiker Gwanda Chakuamba wollte die Wahl anfechten. Er warf der Regierungspartei vor, sie habe Regierungsgelder zum Zwecke der Finanzierung ihres aufwendigen Wahlkampfes missbraucht. Darüber hinaus war der Zugang zu den staatlichen Medien ungleich, die Auszählung der Wählerstimmen hätte ungewöhnlich lange gedauert und der Verbleib von überzähligen Wahlzetteln sei ungeklärt.⁶⁰⁴ Nachdem Chakuamba Anfang Juni 2004 mit der UDF eine Koalitionsvereinbarung einging, zog er sein Klagebegehren zurück.⁶⁰⁵

In seiner Eröffnungsrede am 24. Mai 2004 kündigte der neu gewählte Präsident an, er wolle sein Kabinett von 46 auf 24 Minister verkleinern, die Wirtschaftspolitik fördern sowie die Korruption – unabhängig von politischen Loyalitäten - bekämpfen: „I wish to assure people of Malawi, the private sector and our cooperating partners that the fight against corruption remains the focus of my government’s management policy”.⁶⁰⁶

Im eigenen Land und bei den Gebern genoss Mutharika den Ruf, Muluzis Marionette zu sein.⁶⁰⁷ Innerhalb der UDF hatte er weder eine Hausmacht, noch ein Parteiamt, noch politische Wurzeln. Zudem traten viele Parteigenossen dem neuen Präsidenten mit Misstrauen gegenüber, da die von ihm angekündigte Korruptionsbekämpfung (auch gegen ehemalige Minister und UDF-Funktionäre) von ihnen als Vertrauensbruch und Kampfansage empfunden wurde. Betroffene hatten nicht nur strafrechtliche Konsequenzen zu befürchten, sondern neben Verlust von Macht und Prestige auch ihre finanzielle Versorgung und vielfältige Privilegien.⁶⁰⁸

⁶⁰⁴ Ellen Prowe, Malawi, Geburtsstunde in Demokratie, der brief 3, 2004

⁶⁰⁵ Heiko Meinhardt, Demokratie im Schatten religiöser Auseinandersetzungen, 2005

⁶⁰⁶ The Nation, Malawi, 03.02.2005 und 14.02.2006

⁶⁰⁷ Heiko Meinhardt, Präsident ohne Partei? in: Afrika Süd, 6/04

⁶⁰⁸ Heiko Meinhardt, Präsident ohne Partei? in: Afrika Süd, 6/04

Dennoch war Mutharika, um politisch handlungsfähig zu bleiben, auf die Partei und Muluzi angewiesen. Er sollte dem Präsidenten als UDF-Vorsitzender den notwendigen politischen Rückhalt verschaffen.⁶⁰⁹ Präsident Mutharika geriet in eine politische Abhängigkeit von Muluzi.

9.1.4 Ergebnis

Es bleibt festzustellen, dass die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2004 grundsätzlich mit dem geltenden Verfassungsrecht im Einklang standen. Der Wahltag verlief friedlich und ohne größere Ausschreitungen. Wieder kam es bei der Wahlkommission zu organisatorischen Defiziten.

Die traditionellen Chiefs versuchten, das Wahlverhalten ihres Volkes zu beeinflussen. In Einzelfällen kam es zu Störungen von oppositionellen Wahlveranstaltungen sowie zu Zusammenstößen zwischen den Anhängern. Es kam zu Verletzungen der Meinungs-, Vereinigungs- und Pressefreiheit.

Obwohl das Hohe Gericht den staatlichen MBC angewiesen hatte, eine unausgewogene Berichterstattung zu unterlassen, war dies in Wirklichkeit nicht der Fall. Der Staatssender ignorierte das Urteil und berichtete einseitig zugunsten der UDF. Auch der Wahlkommission war es nicht gelungen, eine ausgewogene Berichterstattung zu gewährleisten.

Neuer Präsident wurde der im Land völlig unbekannte Bingu wa Mutharika (UDF), dessen Kandidatur vom ehemaligen Präsidenten Bakili Muluzi unterstützt wurde. Muluzi selbst konnte nach zwei aufeinander folgenden Wahlperioden verfassungsrechtlich nicht mehr kandidieren.

Das Wahlverhalten war ethnisch-regional geprägt. Präsident Mutharika und seine UDF gewannen in der bevölkerungsdichten Südregion, Tembo und die MCP in der Zentralregion und Chakuamba (RP) in der Nordregion.

⁶⁰⁹ Heiko Meinhardt, Präsident ohne Partei? in: Afrika Süd, 6/04

Erstmalig seit den ersten demokratischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 1994 wurde das Dreiparteiensystem in Malawi durchbrochen. Nunmehr wurden im Parlament die Interessen des Volkes von Abgeordneten neun verschiedener Parteien und 39 Unabhängigen vertreten.

Der neue Präsident konnte im neu gewählten Parlament zunächst keine Mehrheit erreichen, was sich jedoch aufgrund einer Koalitionsvereinbarung mit Gwanda Chakuamba (RP) und einigen Rückkehrern in die UDF änderte.

9.2 Die Kommunalwahlen in 2005

Nach Artikel 146 Abs. 5 der Verfassung sollen die Kommunalwahlen ein Jahr nach den nationalen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in der dritten Maiwoche stattfinden. Folglich wären in 2005 die nächsten Kommunalwahlen angestanden.

Obwohl verschiedene NGOs und Oppositionsparteien massiven Druck auf die Regierung ausgeübt hatten, um die Kommunalwahlen durchzusetzen,⁶¹⁰ verschob sie der Präsident auf unbestimmte Zeit. Er begründete seine Entscheidung damit, dass sich das Land aufgrund fehlender finanzieller Mittel und wegen einer derzeit existierenden Nahrungsmittelkrise die Wahl nicht leisten könne.⁶¹¹

Nach dem Wortlaut des Artikels „sollen“ die Wahlen zu diesem Zeitpunkt stattfinden, „müssen“ aber nicht. Das bedeutet, es handelt sich hierbei lediglich um eine Soll-Vorschrift.

Obwohl man aus einer „Soll-Vorschrift“ keine direkte Verpflichtung ableiten kann, so werden sie dennoch für staatliche Organe und Behörden wie „Muss-Vorschriften“ behandelt. Im Gegensatz zu „Muss-Vorschriften“ sind bei „Soll-Vorschriften“ im Einzelfall Abweichungen möglich. Das bedeutet, dass von dem vorgegebenen Termin unter bestimmten Umständen abgewichen werden könnte.

Dennoch kommt im Artikel 146 Abs. 1 der Verfassung deutlich zum Ausdruck, dass das Volk auch auf kommunaler Ebene eine Vertretung haben muss. Präsident

⁶¹⁰ Nyasa Times, Malawi, 16.01.2008

⁶¹¹ Nyasa Times, Malawi, 09.04.2008

Mutharika weigerte sich jedoch, die Wahlen durchzuführen. Hierin lag ein Verstoß gegen den Artikel 146 Abs. 1.

Justizminister Henry Phoya hatte die Entscheidung des Präsidenten begrüßt, die knappen staatlichen Gelder für die Bekämpfung der Hungersnot anstatt für Wahlen einzusetzen. Dies seien wichtige Gründe, um die Wahlen zu verschieben. Daher sei für ihn ein Verstoß gegen die Verfassung nicht erkennbar gewesen.⁶¹²

Auch waren Hungersnot und fehlende Finanzmittel keine Rechtfertigungsgründe, um die Regelungen in einer Verfassung teilweise oder sogar gänzlich gegenstandslos zu machen. Nur die in der Verfassung selbst geregelten Gründe, wie z. B. im Falle eines Ausnahmezustandes rechtfertigen es, ihren geregelten Bestand gegen Gefährdungen oder gegen eine Beseitigung zu sichern. Auch die Gefahr, dass grundrechtliche Freiheiten (z. B. ein Recht auf Nahrung) zu einem Kampf genutzt werden, dessen Ziel in der Beseitigung verfassungsrechtlicher Grundlagen besteht, sucht die Verfassung durch die Bestimmung von Ausnahmenregelungen zu begegnen.

Besorgniserregend war die Tatsache, dass der Justizminister des Landes eine derartige Aussage machen konnte. Diese Rechtsauffassung des Ministers war unter keinen denkbaren Aspekten vertretbar. Anstatt die verfassungsrechtlich niedergeschriebenen Regeln zu beachten und zu verteidigen, folgte er den Anweisungen seines Präsidenten. Dieses Verhalten verdeutlicht die personelle Abhängigkeit des Ministers von seinem Präsidenten. Es zählt nicht die politisch korrekte Entscheidung, sondern nur die Sicherung seines eigenen politischen Amtes.

In 2006 hatte die Oppositionspartei MCP die Regierung erneut aufgefordert, Kommunalwahlen durchzuführen.⁶¹³ Erst auf massiven Druck der Geber signalisierte die Regierung Bereitschaft, im November 2007 die Kommunalwahlen durchzuführen.⁶¹⁴

⁶¹² The Nation, Malawi, 29.04.2006

⁶¹³ Daily Times, Malawi, 08.08.2010, The Nation, Malawi, 29.04.2006

⁶¹⁴ The Nation, Malawi, 29.04.2006

Ende 2006 legte die MEC-Vorsitzende Msosa der Regierung ein Änderungsgesetz (Constitution Amendment Bill 2007) vor, welches im Februar 2007 vom Parlament verabschiedet werden sollte, so dass nach einer ausreichenden Vorbereitungszeit von 9 Monaten die Wahlen im November 2007 hätten stattfinden können. Demnach sollte in Artikel 147 ein neuer Absatz 6 eingefügt werden der wie folgt lautete: „Notwithstanding subsection (5), the local government elections which pursuant to that subsection were scheduled to be held in May 2005, shall be instead held in the month of November 2007 or on such a date or dates thereafter as the Electoral Commission shall appoint and the local government authorities elected pursuant to the subsection shall stand dissolved on the 20th day of March in the fifth year following their elections“.⁶¹⁵

Durch diese Verfassungsänderung wäre auch eine „Dreierwahl“ (tripartite elections) möglich gewesen, d. h. die Regierung hätte die Kommunalwahlen mit den nationalen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Jahr 2009 zusammenlegen können.

Das Änderungsgesetz wurde dem Parlament zur Abstimmung im März 2007 vorgelegt, jedoch wieder wegen fehlender Haushaltsmittel nicht verabschiedet.⁶¹⁶ In Wirklichkeit wollte die Regierung Zeit gewinnen, damit die geplante Wahl im November 2007 nicht durchgeführt werden konnte.

Wieder kamen Forderungen von dem Mesn, die Kommunalwahlen zusammen mit den nationalen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in 2009 durchzuführen.⁶¹⁷ In einer offiziellen Presseerklärung lehnte Präsident Mutharika eine Kommunalwahl in 2009 aus finanziellen Gründen ab. Nach seiner Meinung hätte der Staat nicht das Geld, um die Vergütungen der gewählten Gemeinderäte bezahlen zu können. Andere Projekte, wie der Bau von Schulen und Straßen hätten Priorität.⁶¹⁸

Es bleibt festzustellen, dass der Hauptgrund für die Nichtdurchführung der Kommunalwahlen der fehlende Wille der führenden politischen Elite war. Präsident Mutharika wollte seine Macht nicht mit den traditionellen Autoritäten und Räten auf

⁶¹⁵ The Nation, Malawi, 27.08.2007

⁶¹⁶ The Nation, Malawi, 25.03.2007, The Nation, Malawi, 26.08.2007

⁶¹⁷ Daily Times, Malawi, 05.03.2008

⁶¹⁸ Nyasa Times, Malawi, 09.04.2008

kommunaler Ebene teilen. Ein System von „Checks and Balances“ lehnte er ab, wobei die Betonung auf Checks lag: Der Präsident wollte kein Kontrollorgan, gegenüber dem er rechenschaftspflichtig sein sollte, welches seine politischen Entscheidungen überwachen und auf das er keinen personellen Druck ausüben konnte.

9.3 Der Beginn eines langen Machtkampfes zwischen Präsident Mutharika und Ex-Präsident Muluzi

Unmittelbar nach der Regierungsübernahme begann zwischen dem neuen Präsidenten Mutharika und seinem Vorgänger Muluzi ein Machtkampf, der auf die demokratische Entwicklung im Land erhebliche Auswirkungen hatte.

Die Spaltung zwischen der Mutharika Regierung und der UDF begann, nachdem der Präsident seine Ankündigung im Kampf gegen die Korruption umsetzte und einige hochrangige Parteifunktionäre wegen Korruption von der Korruptionsbehörde festgenommen, angeklagt und teilweise auch von den Gerichten verurteilt wurden.⁶¹⁹

Offensichtlich wollte Mutharika die Vorherrschaft seines Vorgängers, der den Parteivorsitz behielt, nicht hinnehmen. In seiner ersten Regierung blieben viele ehemalige Minister und Parteifunktionäre von Korruptionsanklagen verschont. Zudem hatte Mutharika die Spitzen von Armee und Polizei ausgetauscht und zum Generalstaatsanwalt, Chefankläger und Chef der Antikorruptionsbehörde Personen ernannt, die der UDF und Muluzi kritisch gesonnen waren.⁶²⁰

Die Frage, wer den Generalstaatsanwalt, Chefankläger, Chef der Antikorruptionsbehörde sowie die Richter zu bestellen hat, erhält wegen ihrer Unabhängigkeit eine erhebliche Bedeutung. Politikdistanz ist für die Legitimität von Richtern und anderen unabhängigen Institutionen von größter Bedeutung. Aber wie erreicht man das, wenn diese Akteure von den politischen Akteuren gewählt werden?

⁶¹⁹ Heiko Meinhardt, Malawi – Geschichte, Staat und Politik, <http://www.dr-heiko-meinhardt.de/malawi/seite2.htm>

⁶²⁰ Heiko Meinhardt, Präsident ohne Parlament, Afrika Süd, Nr. 3, 2005

Die Besetzungsverfahren sind in der Regel so angelegt, dass der Staatspräsident auf Vorschlag einer Kommission, deren Besetzung er gleichfalls beeinflusst, die Personen ernennt und sie gegebenenfalls noch vom Parlament bestätigen lassen muss. Ein Verstoß gegen das Verfassungsrecht ist hierbei nicht ersichtlich. Jedoch wird deutlich, dass der Einfluss des Parlaments hinter dem des Präsidenten im Besetzungsverfahren stark zurückgedrängt wird und auch die festgeschriebene 2/3 Mehrheit, die für die Abberufung von Richtern notwendig ist, erweist sich unter den Mehrheitsverhältnissen im Parlament nicht wirklich als Schutzmechanismus für eine unabhängige Richterschaft.

Die Beziehung zwischen Muluzi und Mutharika wurde eisiger. Nach zwei Amtszeiten konnte Muluzi nicht mehr kandidieren, was aber nicht bedeutete, dass er bereit gewesen wäre, sich aus der Politik zurückzuziehen. Ganz im Gegenteil. Als UDF Parteichef und Ziehvater Mutharikas wollte er nach wie vor das nationale politische Geschehen mitbestimmen. Wie bereits aufgezeigt, hätte Mutharika ohne Muluzi die Wahl nicht gewonnen und stand somit in seiner Schuld. Allerdings war Mutharika nicht mit dem Ziel angetreten, sich von anderen beeinflussen zu lassen. Er wollte seine eigenen Wege gehen und seine politischen Ziele umsetzen.

Dies brachte Mutharika im Januar 2005 erstmals in der Öffentlichkeit zum Ausdruck, als er auf einer Pressekonferenz, die im staatlichen Fernsehen übertragen wurde, Muluzi vorwarf, durch die Hintertür weiter regieren zu wollen. Er umschrieb die Situation mit einem afrikanischen Sprichwort: „Wer auf einem Fahrrad vorne sitzt, betätige die Klingel und bestimme den Kurs, nicht der, der auf dem Gepäckträger Platz genommen habe“.⁶²¹

Am 5. Februar 2005 trat Präsident Mutharika aus der UDF aus und gründete seine eigene Demokratische Fortschrittspartei (DPP). Ihm folgten weitere UDF-Parteimitglieder, von denen einige mit hohen Parteiämtern belohnt wurden. Einer von ihnen war der unterlegene Präsidentschaftskandidat und RP Vorsitzende Gwanda Chakuamba, den Mutharika zum Landwirtschaftsminister ernannte.⁶²²

⁶²¹ Heiko Meinhardt, Präsident ohne Parlament, Afrika Süd, Nr. 3, 2005

⁶²² Heiko Meinhardt, Präsident ohne Parlament, in: Afrika Süd, Nr. 3, 2005, AllAfrica.com, Malawi, 23.02.2008

Die Spaltung zwischen der Mutharika Regierung und UDF hatte zur Folge, dass UDF-Parteichef Muluzi und die MCP ein informelles, aber schlagkräftiges Oppositionsbündnis eingingen.⁶²³ Präsident Mutharika verlor damit seine Parlamentsmehrheit und musste nun mit einer Minderheitsregierung gegen das Zweckbündnis MCP und UDF regieren.

In den Folgejahren kam es zu etlichen Parteiübertritten. Namen wie Kate Kainja als Bildungsministerin unter Mutharika (Parlamentsmitglied und ehemalige MCP-Generalsekretärin) und Nicholas Dausi (ehemaliger zweiter Vizepräsident der MCP und Öffentlichkeitssekretär) traten im Jahr 2007 von der MCP in die DPP über. Als Gründe für den Parteiwechsel gaben beide Mutharikas politische Nähe zu Ex-Präsident Banda an. Bei der MCP würden nicht die Interessen des Volkes im Vordergrund ihrer Politik stehen, sondern nur persönliches Machtstreben sowie Machtkämpfe innerhalb der Parteiführung.⁶²⁴ Weitere Parteiübertritte erfolgten von Ted Kalebe (Minister für Wirtschaftsplanung und -entwicklung),⁶²⁵ Frank Kuseni (MCP Legislator für Dowa East)⁶²⁶ und Binton Kutsaira (Stellvertretender Minister für Landwirtschaft und Ernährungssicherheit).⁶²⁷

Zu weiteren parteiinternen Spaltungen kam es in 2007 bei der AFORD, nachdem im Juni 2006 dessen Parteipräsident Chakufwa Chihana starb und der Übergangsparteivorsitzende Chipimpha Mughogho Anfang Januar 2007 das Parlamentsmitglied Loveness Gondwe zur neuen AFORD Präsidentin ernannte.⁶²⁸ Nach Auffassung des AFORD Vizepräsidenten Godfrey Showa erfolgte die Ernennung ohne innerparteiliche Absprache. Showa erwirkte gegen die neue Präsidentin ein gerichtliches Amtsausführungsverbot.⁶²⁹ Daraufhin gab Mughogho in einer Pressemitteilung bekannt, dass am 16. April 2007 in Blantyre ein Parteitag mit Neuwahlen stattfinden werde. Der AFORD Generalsekretär Johnstone Langa war der Meinung, dass der für diesen Termin angesetzte Parteitag wegen eines

⁶²³ Heiko Meinhardt, in: GIZ (Hrsg.), Malawi - Geschichte, Staat und Politik, <http://liportal.giz.de/malawi/geschichte-staat.html>

⁶²⁴ The Nation, Malawi, 01.01.2008 und 21.01.2008

⁶²⁵ Als Grund für seinen Wechsel gab er unfaire Behandlungen innerhalb der MCP an, vgl. The Nation, Malawi, 28.08.2007

⁶²⁶ Als Grund für seinen Wechsel gab er die für ihn bessere Politik von Mutharika an, The Daily Times, Malawi, 18.01.2008

⁶²⁷ Nyasa Times, Malawi, 21.01.2008

⁶²⁸ The Nation, Malawi, 15.01.2007

⁶²⁹ The Nation, Malawi, 01.02.2007

fehlenden Parteibeschlusses nicht wirksam gewesen wäre.⁶³⁰ Dennoch hielten einige AFORD-Mitglieder unter dem Vorsitz von Mughogho den Parteitag ab, auf dem sie Loveness Gondwe zur neuen Parteipräsidentin wählten.⁶³¹ Im Nachhinein wurde die Versammlung als „verwirrend“ und „chaotisch“ beschrieben.⁶³² In der Tat war die Einberufung der Versammlung wegen des fehlenden Parteibeschlusses fehlerhaft mit der Folge, dass auch die Wahl ungültig gewesen wäre.

Auf einem weiteren, von den Parteimitgliedern offiziell angesetzten Parteitag, wurde Gowa Nyasulu am 20. Oktober 2007 zum neuen AFORD-Präsidenten gewählt.⁶³³ Kurze Zeit später wollten einige Parteimitglieder im Privathaus von Gondwe einen Computer konfiszieren, der angeblich vom Institute for Multiparty Democracy (IMD) der Partei gespendet und auf illegalem Wege in das Privathaus Gondwes geschafft wurde. Der Versuch scheiterte, da die Parteimitglieder auf dem Weg zu Gondwes Privathaus von Polizeibeamten, welche von Abgeordneten über das Vorhaben informiert wurden, abgehalten werden konnten.⁶³⁴

9.4 Die gescheiterte Amtsenthebung von Vizepräsident Cassim Chilumpha

Trotz enormen Drucks hatte sich Mutharikas Vizepräsident Cassim Chilumpha geweigert, in die DPP überzutreten. Chilumpha zählte zu den engsten Vertrauten Muluzis. Daraufhin wurde er im November 2005 kurzzeitig wegen einer mutmaßlichen Verstrickung in einen Korruptionsfall aus den 90iger Jahren als Erziehungsminister unter Hausarrest gestellt. In einem weiteren Schritt versuchte der Präsident, seinen Stellvertreter seines Amtes zu entheben. Als Gründe nannte er die Nichtteilnahme an Kabinettsitzungen, öffentliche kritische Äußerungen über die Regierung und die Nichtbefolgung von präsidentiellen Dienstanweisungen.⁶³⁵

Am 28. April 2006 wurde Chilumpha wegen des Verdachtes, zwei Attentäter zur Ermordung des Präsidenten angeheuert zu haben, verhaftet und in ein Hochsicherheitsgefängnis gebracht.⁶³⁶ Hierin lag ein Verstoß gegen die allgemeine

⁶³⁰ The Nation, Malawi, 03.04.2007

⁶³¹ The Nation, Malawi, 18.04.2007

⁶³² The Nation, Malawi, 19.04.2007

⁶³³ The Nation, Malawi, 22.10.2007

⁶³⁴ The Nation, Malawi, 30.10.2007

⁶³⁵ The Nation, Malawi, 11.02.2006 und 01.01.2008

⁶³⁶ Daily Times, Malawi, 02.01.2008

Menschenwürde und den Justizgrundrechten. Es steht in keinem Verhältnis, dass man einen Tatverdächtigen ohne gerichtliches Urteil in ein Hochsicherheitsgefängnis einliefert. Zwei Wochen später wurde er gegen Zahlung einer Kaution von MWK 500.000 frei gelassen und unter Hausarrest gestellt. Jegliche Art von Kommunikation wurde ihm untersagt.⁶³⁷

Mit einer Klage vor dem Hohen Gericht machten Chilumphas Anwälte geltend, der Generalstaatsanwalt habe unwirksame Beweise herangezogen und das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren nach den Verfassungsartikeln 42 Abs. 1 (a) und 42 Abs. 2 (f) (ii) missachtet. Weiter waren sie der Meinung, dass der Vizepräsident nach Artikel 91 Immunität besäße und während seiner Amtszeit weder wegen einer zivilrechtlichen noch wegen einer strafrechtlichen Handlung verfolgt werden dürfte. Obwohl der Wortlaut des Artikels 91 nur den Präsidenten erwähnt, muss die Regelung analog auch für den Vizepräsidenten gelten. Im Übrigen kann nach Meinung der Anwälte der Präsident seinen Vizepräsidenten nicht entlassen, da beide gemeinsam vom Volk gewählt wurden.⁶³⁸

Das Hohe Gericht hatte die Klage am 9. November 2006⁶³⁹ grundsätzlich als unbegründet abgewiesen. Lediglich in 2 von insgesamt 23 Anklagepunkten entschieden die Richter zu Gunsten des Klägers. Zum einen wurde der Generalstaatsanwalt aufgefordert, innerhalb von 21 Tagen weitere Beweise zu erbringen. Darüber hinaus bezeichnete das Gericht die eingeschränkte Kommunikations- und Pressefreiheit während des Arrestes als diskriminierend und lockerten die Haftbedingungen.

Was die Immunität des Vizepräsidenten betrifft, so war das Gericht der Auffassung, dass dieser in einem Strafverfahren keine Immunität nach Artikel 91 der Verfassung besäße. Das Gericht kam zu dem Ergebnis, dass nach dem Wortlaut der Verfassung dieses Privileg – anders als in einem Zivilverfahren - nur dem Präsidenten zustehen würde.

⁶³⁷ The Nation, Malawi, 16.05.2006

⁶³⁸ State vs. Cassim Chilumpha, High Court, Constitutional Case No 5 of 2006, veröffentlicht unter: Southern African Legal Information Institute, Datenbank, <http://www.saflii.org/content/malawi-index>

⁶³⁹ State vs. Cassim Chilumpha, High Court, Constitutional Case No 5 of 2006, veröffentlicht unter: Southern African Legal Information Institute, Datenbank, <http://www.saflii.org/content/malawi-index>

Auch konnten die Richter keine Verfahrensverstöße nach Artikel 42 Abs. 1 (a) und 42 Abs. 2 (f) (ii) feststellen. Der Vizepräsident sei bei seiner Festnahme an seinem Wohnsitz in Mudi über seine Anklagegründe informiert und innerhalb von 48 Stunden einem Haftrichter vorgeführt worden.

In einem weiteren Punkt gingen die Richter auf die von Präsident Mutharika begehrte Amtsenthebung seines Vizepräsidenten ein. Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten kann der Vizepräsident vorzeitig nur freiwillig aus seinem Amt zurücktreten oder durch ein Impeachment-Verfahren nach Artikel 86 aufgrund eines nachgewiesenen schweren Verfassungs- oder Gesetzesbruchs von seinem Posten entfernt werden. Da der Vizepräsident gemeinsam mit dem Präsidenten vom Volk gewählt wird, hat der Präsident nicht das Recht, den Vizepräsidenten zu entlassen.

Die Auffassung des Gerichts war aus Rechtsgründen nicht zu beanstanden. Mit diesem Urteil hatte die Justiz nicht nur ihre Objektivität, sondern auch ihr fachliches Know-how unter Beweis gestellt. Die Richter haben es verstanden, die Verfassungsartikel richtig auszulegen. Teilweise stellte das Gericht Gesetzeslücken fest, welche durch das Parlament geschlossen werden sollten.

Dennoch kann man als Zwischenergebnis feststellen, dass – nachdem sich Cassim Chilumpha weigerte, in die DPP überzutreten und sich somit auf die Seite Muluzis schlug - er von der Regierung schikaniert wurde und mit Klagen politisch kaltgestellt werden sollte. Er wurde zum Opfer des Machtkampfes zwischen Präsident Mutharika und seinem Vorgänger Muluzi.

Eine Klage wegen angeblicher Verschwörung zur Ermordung des Präsidenten ist seit 2006 gerichtsanhängig, jedoch ohne klare Beweislage. Laut Pressemitteilungen⁶⁴⁰ konnte ein Anwalt Chilumphas beweisen, dass die Regierung Zeugen „kauften“, die gegen den Vizepräsidenten aussagen sollten.

⁶⁴⁰ The Nation, Malawi, 17.02.2007

9.5 Amtsenthebungsverfahren gegen Präsident Mutharika

In einer parlamentarischen Haushaltssitzung im Juni 2005 bereitete die Opposition ein Amtsenthebungsverfahren gegen Präsident Mutharika vor. In Abwesenheit der Regierung unterschrieben 76 Parlamentsabgeordnete einen Antrag auf Amtsenthebung.⁶⁴¹ Sie beschuldigten den Präsidenten wegen eines angeblichen parteipolitischen Missbrauchs eines Kreditkartensystems für Landwirte. Darüber hinaus warf man ihm vor, unerlaubt Regierungsgelder für die Finanzierung seiner DPP sowie für die Bezahlung der Schulgebühren seiner Enkel verwendet zu haben.⁶⁴²

Nach Artikel 86 Abs. 2 der Verfassung müsste für eine Amtsenthebung zunächst ein Verfahren zur Durchführung der Amtsenthebung auf Grundlage der Geschäftsordnung des Parlaments festgelegt werden. Als Gründe kommen schwerwiegende Verfassungs- oder Gesetzesverstöße durch den Staatspräsidenten in Betracht. Diese müssen höchstrichterlich bestätigt und von einer Zweidrittelmehrheit der Parlamentsabgeordneten mitgetragen werden.

Das Verfahren war wie folgt vorgesehen: Vor den Neuwahlen sollte zunächst ein Präsidialrat für sechs Monate die Regierungsgeschäfte übernehmen. Personell setzte sich dieser zusammen aus dem Vizepräsidenten (als Vorsitzender), dem Parlamentspräsidenten und jeweils ein Repräsentant der Parteien, welche mindestens 20% der Sitze im Parlament innehatten.⁶⁴³ Da sowohl der Vizepräsident als auch der Parlamentspräsident der UDF angehören, wäre der Präsidialrat alleine von der UDF kontrolliert worden.

Tausende Regierungssympathisanten besetzten am 25. Oktober 2005 das New State House in Lilongwe, hielten Parlamentsabgeordnete als Geiseln fest und protestierten gegen die beabsichtigte Präsidentenanklage. Sie forderten den

⁶⁴¹ Unter ihnen waren die UDF Politiker George Nga Mtafu, Leoanard Mangulama, Yusuf Mwawa, Lilian Patel, Clement Stambuli. Von der MCP waren es Betson Majoni, Joseph Njobvuyalema, Sitsi Nkhoma, Carlington Jimu. Chakufwa Chihana war der einzige AFORD-Politiker und Gerald Mponda ein Vertreter der Unabhängigen, vgl. The Nation, Malawi, 23.10.2005

⁶⁴² The Nation, Malawi, 31.10.2005 sowie 05.11.2005.

⁶⁴³ Heiko Meinhardt, Präsident ohne Parlament, in: Afrika Süd, Nr. 3, 2005

Parlamentspräsidenten auf, sich gegen eine Amtsenthebung auszusprechen.⁶⁴⁴ Auch die Mehrzahl der Geber und das PAC waren gegen eine Anklage.⁶⁴⁵

Der oberste Gerichtshof hatte zunächst das Amtsenthebungsverfahren per einstweilige Anordnung gestoppt und in einem späteren Prozess die Durchführungsverordnung wegen Verstoß gegen Artikel 86 Abs. 2 der Verfassung für verfassungswidrig erklärt.⁶⁴⁶ Leider wurden die Urteilsgründe nicht veröffentlicht, sodass eine genauere Überprüfung des Urteils nicht möglich war. Jedenfalls bleibt darüber hinaus zweifelhaft, ob das Hohe Gericht die von der Opposition angeführten Verfassungs- bzw. Gesetzesverstöße als schwerwiegend eingestuft hätte.

Das Amtsenthebungsverfahren gegen Präsident Mutharika war somit gescheitert. Vor dem Hintergrund der in Kapitel 6.1 beschriebenen Gefahren eines Präsidialsystems wird es nun keine weitere Möglichkeit geben, den Präsidenten abzusetzen, auch wenn er sich für das Amt als völlig unfähig und kompromisslos erweist.

9.6 Mandatsverlust bei Parteiwechsel (Artikel 65 der Verfassung)

Artikel 65 Abs. 1 der Verfassung regelt, dass ein Abgeordneter, der von seiner ursprünglichen Partei, auf deren Namen er angetreten war, zu einer anderen Partei oder politischen Vereinigung wechselt, auf Antrag (zu richten an den Parlamentspräsidenten) seinen Parlamentssitz verliert. Die ursprüngliche Fassung lautete wie folgt: "The Speaker shall declare vacant the seat of any member of the National Assembly who was, at the time of his or her election, a member of one political party represented in the National Assembly, other than by that member alone but who has voluntarily ceased to be a member of that party and has joined another political party represented in the National Assembly".⁶⁴⁷

⁶⁴⁴ Auf Plakaten konnte man lesen: „Malawiens ready to die for Bingu wa Mutharika´s leadership“, „Atcheya tavuka na vitusi“, „Call referendum or Bingu is our leader at heart“, vgl. The Nation, Malawi, 26.10.2005

⁶⁴⁵ The Nation, Malawi, 27.10.2005 und 09.11.2005

⁶⁴⁶ Heiko Meinhardt, Malawi – Spiel mit dem Feuer, Afrika Süd, Nr. 3, Juni 2008

⁶⁴⁷ Public Affairs Committee vs. The Attorney General and the Speaker of the National Assembly, High Court, Civil Case No 1861 of 2003, Veröffentlicht unter: Southern African Legal Information Institute, Datenbank, <http://www.saflii.org/content/malawi-index>

Im Jahr 2001 ergänzte das Parlament (Constitution Amendment No. 8) den Verfassungsartikel wie folgt: „... in the National Assembly, or has joined any other political party or association or organization whose objectives or activities are political in nature.“ Die Verfassungsänderung begründete die Muluzi-Regierung damit, dass mit dem Ablauf der einjährigen Übergangsverfassung die Regelung der neuen Situation angepasst werden müsste.⁶⁴⁸

Tatsächlich hatte die UDF hohe Erwartungen, dass viele Mitglieder der MCP/AFORD Allianz aufgrund ihres Parteiwechsels ihre Sitze verlieren würden. Bereits in 2002 beantragten sie beim Parlamentspräsidenten, nach Artikel 65 Abs. 1 der Verfassung bestimmte Parlamentssitze für vakant zu erklären, nachdem mehrere UDF-Abgeordnete in die MCP/AFORD übergewechselt waren. Als der Parlamentssprecher die Sitze für vakant erklären wollte, wurde es ihm per gerichtliche einstweilige Anordnung untersagt, den umstrittenen Verfassungsartikel anzuwenden.⁶⁴⁹

Presseberichten zufolge hatte die UDF seinen ehemaligen Parteimitgliedern damit gedroht, ihre Sitze beim Parlamentspräsidenten für vakant erklären zu lassen, wenn sie nicht in die UDF zurückkehren sollten. Angesichts der Gefahr, tatsächlich sein Mandat zu verlieren, waren 24 Abgeordnete in die UDF zurückgekehrt.⁶⁵⁰

Das PAC beantragte beim Hohen Gericht Feststellung, dass die Verfassungsänderung gegen die Vereinigungsfreiheit (Artikel 32), den politischen Grundrechten (Artikel 40) sowie den demokratischen Grundprinzipien in Artikel 12 verstoßen würde und somit unwirksam sei.

Das Gericht hatte die Klage am 6. Oktober 2003 wegen fehlender Klagebefugnis (öffentlichem Interesse) als unzulässig abgewiesen.⁶⁵¹

⁶⁴⁸ Public Affairs Committee vs. The Attorney General and the Speaker of the National Assembly, High Court, Civil Case No 1861 of 2003, Veröffentlicht unter: Southern African Legal Information Institute, Datenbank, <http://www.saflii.org/content/malawi-index>

⁶⁴⁹ The Nation, Malawi, 22.02.2006

⁶⁵⁰ The Nation, Malawi, 02.09.2006

⁶⁵¹ Public Affairs Committee vs. The Attorney General and the Speaker of the National Assembly, High Court, Civil Case No 1861 of 2003, veröffentlicht unter: Southern African Legal Information Institute, Datenbank, <http://www.saflii.org/content/malawi-index>

Am 2. Oktober 2005 überbrachte die UDF dem Parlamentspräsidenten erneut eine Petition, in der sie ihn ersuchten, die Mandate derjenigen Abgeordneten für vakant zu erklären, die ihren politischen Status geändert haben. Der Parlamentspräsident wollte seine Entscheidung am 31. Oktober 2005 bekannt geben. Hierzu kam es nicht mehr, da zwischenzeitlich der Generalstaatsanwalt eine Entscheidung beim Hohen Gericht erwirkte, die es dem Parlamentspräsidenten untersagte, in der Sache bis auf weiteres zu entscheiden.⁶⁵²

Die überwiegende Mehrheit aller (ca. 70) Regierungsabgeordneten der DPP in dem 193 Sitze umfassenden Parlament waren von Artikel 65 betroffen, unter ihnen auch alle Mitglieder des Kabinetts, da sie entweder in die von Präsident Mutharika neu gegründete regierende Partei überwechselten oder als „Unabhängige“ in die Partei eintraten. Lediglich fünf DPP-Abgeordnete hatten ihren Wahlkreis bei Nachwahlen gewonnen und wären somit nicht gefährdet gewesen.⁶⁵³ In der Folge hätten Neuwahlen durchgeführt werden müssen, die zwei Jahre vor Ablauf der Wahlperiode nicht nur kostspielig gewesen wären, sondern die politische Lage noch weiter hätten destabilisieren können.⁶⁵⁴

Im November 2005 beantragte Präsident Mutharika gegen den Willen des Parlamentspräsidenten und der Nationalversammlung eine gerichtliche Auslegung des umstrittenen Verfassungsartikels.⁶⁵⁵ Das Gericht gab dem Antrag statt und äußerte sich wie folgt: „An MP could cross the floor even when one joined a party that was not represented in Parliament. This meant that most of the MPs who had joined the Government side in the House could potentially lose their seats“.⁶⁵⁶

Diese Rechtsauffassung wollte Präsident Mutharika nicht akzeptieren. Gemeinsam mit seinen Regierungsmitgliedern vertrat er die Meinung, dass Artikel 65 zumindest gegen die Artikel 32 (Vereinigungsfreiheit), Artikel 33 (Gewissensfreiheit) und Artikel 40 (politische Grundrechte) verstoßen würde und somit verfassungswidrig sei.

⁶⁵² Malawi Supreme Court of Appeal, Presidential Reference Appeal No. 44 Of 2006

⁶⁵³ The Nation, Malawi, 09.11.2006

⁶⁵⁴ The Nation, Malawi, 25.11.2006

⁶⁵⁵ The Nation, Malawi, 03.11.2005, 24.01.2006

⁶⁵⁶ Nyasa Times, Malawi, 31.12.2008

Mit seiner Klage vom 12. September 2006 stellte Präsident Mutharika beim Obersten Berufungsgericht folgende Anträge:⁶⁵⁷

- (1) Whether or not section 65 of the Constitution is inconsistent with sections 32, 33, 35 and 40 of the Constitution and is therefore invalid.
- (2) In the alternative, if the said section 65 is valid what meaning should be attached to the words “any member of the National Assembly who was, at the time of his or her election, a member of one political party represented in the National Assembly”.
- (3) In the further alternative, whether a Member of Parliament (MP) who at the time of election stood as an independent MP whilst in the National Assembly joins a political party –
 - (a) that already has MPs in the National Assembly elected on that party’s ticket is deemed to have crossed the floor under section 65 of the Constitution, or
 - (b) that has no MP in the National Assembly elected on that party’s ticket is deemed to have crossed the floor under section 65 of the Constitution.
- (4) Whether an MP who was elected under a party’s ticket decides to resign from that party and becomes independent and later joins another party that has no MP represented in Parliament elected on the party’s ticket is deemed to have crossed the floor under section 65 of the Constitution.
- (5) Whether an MP elected on a party’s ticket accepts a ministerial appointment from a President elected on another party’s ticket but does not resign from his/her party is deemed to have crossed the floor under section 65 of the Constitution.

Nach mehreren mündlichen Verhandlungen und Anhörungen aller Beteiligten erging am 15. Januar 2007 folgendes Urteil:

- (a) „Section 65 (1) of the Constitution is not inconsistent with the sections 32, 33, 35 and 40 of the Constitution;

⁶⁵⁷ Supreme Court of Appeal, MWSC 1, Presidential Reference Appeal No. 44 Of 2006. Veröffentlicht unter: Southern African Legal Information Institute, Datenbank, <http://www.saflii.org/content/malawi-index>

- (b) Section 65 (1) of the Constitution is valid; and
- (c) A Member of the National Assembly who was elected under a party's ticket decides to resign from that party and becomes independent and later joins another party that is not represented in the National Assembly elected on the party's ticket, crosses the floor".⁶⁵⁸

Somit hatte Präsident Mutharika seinen Rechtsstreit verloren und das Oberste Berufungsgericht erklärte den Artikel 65 Abs. 1 für verfassungsgemäß.

Das Gericht begründete seine Entscheidung wie folgt: Der Abgeordnete ist als Exponent seiner Partei gewählt worden, denn er ist im Wahlkampf für diese Partei angetreten, und die Partei war auf dem Stimmzettel genannt. Tritt der Abgeordnete aus der Partei aus (was ihm natürlich nicht verwehrt sei) und nimmt er das Mandat zu einer Partei mit, welche seine Wähler gerade nicht gewählt haben, so setzt der Abgeordnete sich bewusst und gewollt über den Willen der Wähler hinweg. Die demokratische Wahlentscheidung des Volkes wird also im Nachhinein durch den einzelnen Abgeordneten geändert. In diesem Fall muss der Schutz des Abgeordneten hinter dem Schutz der demokratischen Wahlentscheidung zurücktreten, zumal auch die Gefahr besteht, dass der Parteiwechsel und die Mitnahme des Mandates durch Bestechung erkaufte wurden.⁶⁵⁹

Die Auffassung des Gerichts war aus rechtlichen Gründen nicht zu beanstanden. Bei der Auslegung des umstrittenen Artikels 65 hatten die Richter die demokratischen Grundprinzipien zugrunde gelegt.

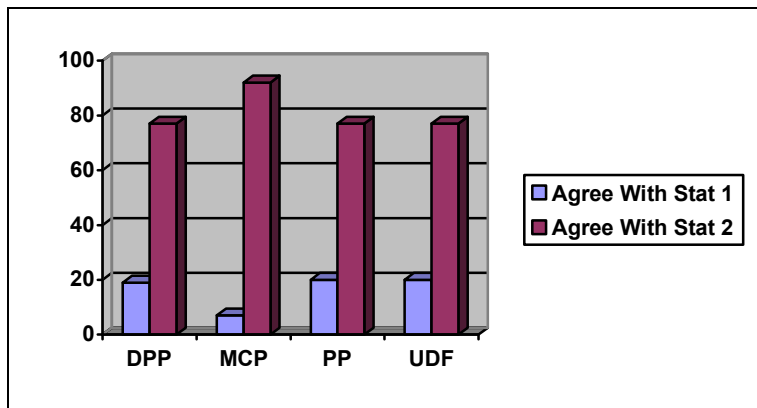
Auch die Bevölkerung billigte diese Auffassung, was das Ergebnis einer Afro-Umfrage⁶⁶⁰ aus dem Jahre 2012 zeigte:

⁶⁵⁸ Supreme Court of Appeal, MWSC 1, Presidential Reference Appeal No. 44 Of 2006. Veröffentlicht unter: Southern African Legal Information Institute, Datenbank, <http://www.saflii.org/content/malawi-index>

⁶⁵⁹ Supreme Court of Appeal, MWSC 1, Presidential Reference Appeal No. 44 Of 2006. Veröffentlicht unter: Southern African Legal Information Institute, Datenbank, <http://www.saflii.org/content/malawi-index>

⁶⁶⁰ Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey, 4. September 2012, S. 32

3 von 4 Malawiern (unabhängig von einer Parteizugehörigkeit) waren der Meinung, dass bei einem Parteiwechsel für den Abgeordneten ein neues Mandat durch Wahlen erforderlich sei.

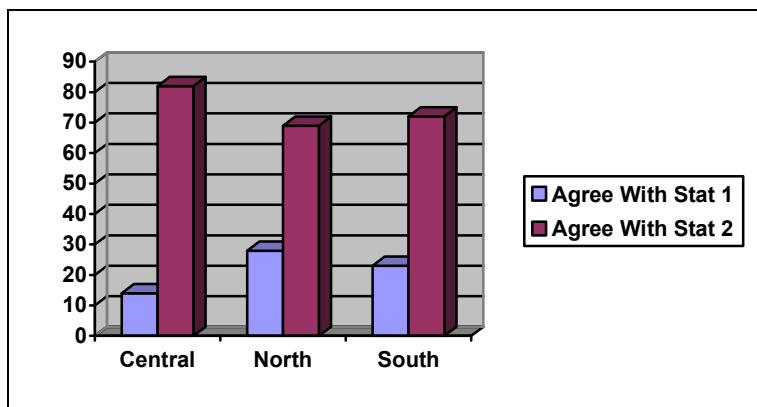


Statement 1: MPs that wish to leave their parties and join new ones should be allowed to do without going through a by-election.

Statement 2: MPs who decide to leave their parties and join new ones should seek a fresh mandate from their constituents in a by-elections

Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey, 4. September 2012, S. 28

Dieses Ergebnis bestätigte sich über alle drei Regionen hinweg, was die folgende Grafik zeigt:



Statement 1: MPs that wish to leave their parties and join new ones should be allowed to do without going through a by-election.

Statement 2: MPs who decide to leave their parties and join new ones should seek a fresh mandate from their constituents in a by-elections

Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey, 4. September 2012, S. 29

Dennoch hatte das Urteil besorgniserregende politische Auswirkungen, die teilweise die Parlamentsarbeit lahmlegte und die Politik in eine Sackgasse steuerte. Wie bereits eingangs erwähnt, hatte das Urteil nicht zur Folge, dass nun automatisch alle Parlamentssitze von Abgeordneten, die ihre Partei wechselten bzw. als Unabhängige in eine Partei eintraten, vakant waren. Der Parlamentspräsident musste die Sitze ausdrücklich auf Antrag für vakant erklären. Daher versuchten die

Oppositionsparteien, auf den Parlamentspräsidenten Druck auszuüben. Präsident Mutharika machte den Ex-Präsidenten Muluzi für den ungenau formulierten Artikel 65 verantwortlich.⁶⁶¹ In Wirklichkeit wollte er die Entscheidung des Obersten Berufungsgerichtes nicht akzeptieren. Die katholischen Bischöfe appellierten an alle Abgeordneten und Parteien, „to responsibly handle the aftermath of Section 65 interpretation“.⁶⁶² Eine mögliche Regierungskrise könnte für das Land katastrophale Folgen haben.⁶⁶³

Doch die von den Bischöfen prognostizierte Krise war nicht mehr aufzuhalten: Die Opposition forderte vom Präsidenten, den Artikel 65 auf die Tagesordnung der Parlamentssitzungen zu setzen, was er vehement ablehnte.⁶⁶⁴ Daraufhin reagierte die Opposition mit einem Boykott. Die Haushaltsdebatten 2007/2008 mussten mehrmals unterbrochen und verschoben werden.⁶⁶⁵ Der Ton unter den Parlamentariern wurde zunehmend aggressiver, teilweise auch beleidigend.⁶⁶⁶

Der PAC Vorsitzende Pater Boniface Tamani versuchte vergeblich, den Streit zwischen Opposition und Regierung zu schlichten.⁶⁶⁷ Muluzi lehnte Pater Tamani als neutralen Mediator ab, da er ein Freund Mutharikas war.⁶⁶⁸

Im Mai 2007 kam es überraschend zu einer neuen Kabinettsumbildung. Obwohl Präsident Mutharika in seiner Eröffnungsrede versprach, mit einem „abgespeckten“ Kabinett regieren zu wollen, vergrößerte er sein Kabinett von 36 auf 42 Abgeordnete und schuf die beiden neuen Ministerien „Tourism, Wildlife and Culture“ und „Presidential and Parliamentary Affairs“. Die Ministerien „Entwicklung und Technologie“ sowie „Landwirtschaft und Nahrungssicherheit“ machte der Präsident zur „Chefsache“ und stellte sie unter seine Leitung.⁶⁶⁹

Die Opposition kritisierte diese Maßnahme, da die zusätzlichen Kosten für die neuen Ministerien den Wirtschaftsaufschwung in Malawi bremsen würden und das neue

⁶⁶¹ The Nation, Malawi, 06.07.2007

⁶⁶² The Nation, Malawi, 01.07.2007

⁶⁶³ AllAfrica.com, Malawi, 11.07.2007

⁶⁶⁴ AllAfrica.com, Malawi, 19.09.2007

⁶⁶⁵ The Nation, Malawi, 25.03.2007, 31.03.2007, 11.06.2007, 08.08.2007, 15.08.2007, 15.08.2007

⁶⁶⁶ The Nation, Malawi, 17.08.2007

⁶⁶⁷ The Nation, Malawi, 25.03.2007

⁶⁶⁸ The Nation, Malawi, 17.03.2007

⁶⁶⁹ The Nation, Malawi, 11.05.2007

Kabinett zu groß und schwerfällig sei. In der Tatsache, dass der Präsident selbst zwei Schlüsselministerien leiten würde, sahen die Kritiker ein Misstrauen gegenüber seinen Ministern.⁶⁷⁰

Die Auseinandersetzung um Artikel 65 nahm im Juni 2007 seinen Fortgang, als 41 Regierungsabgeordnete per einstweilige Anordnung beim Hohen Gericht beantragten, es solle den Parlamentspräsidenten davon abhalten, die Sitze im Parlament für vakant zu erklären. Daraufhin beantragte Oppositionsführer Tembo am 3. Juli 2007 beim Parlamentspräsidenten, die Haushaltsdebatten solange auszusetzen, bis alle Fragen im Zusammenhang mit Artikel 65 gerichtlich geklärt seien. Hierbei kam es zu einem harten Schlagaustausch zwischen Regierung und Opposition.⁶⁷¹

Präsident Mutharika reagierte trotzig und verbittert. Am 22. Juli 2007 kommunizierte er auf einer Kundgebung: „I can run this government without the budget. The budget is not for Tembo, not for Muluzi and not mine. Enough is enough. You say I don't bite, I want to tell you that I have teeth and I can bite“.⁶⁷²

Die Oppositionsparteien waren entschlossen, die Haushaltsdebatten solange zu boykottieren, bis über die Anwendung von Artikel 65 im Parlament debattiert werde.⁶⁷³ Sie waren der Meinung, dass dem Parlamentspräsidenten kraft seines Amtes das Recht zusteht, den Artikel 65 auszulegen, insbesondere zu entscheiden, welche Abgeordneten von diesem Artikel betroffen sein würden.⁶⁷⁴

Am 14. August drohte Präsident Mutharika, das Parlament aufzulösen und Neuwahlen anzuordnen, was verfassungsrechtlich nicht möglich gewesen wäre. Nach monatelangen Diskussionen um Artikel 65 konnte schließlich Anfang September 2007 der Haushalt verabschiedet werden,⁶⁷⁵ nachdem der Präsident

⁶⁷⁰ The Nation, Malawi, 13.05.2007

⁶⁷¹ The Nation, Malawi, 01.01.2008

⁶⁷² The Nation, Malawi, 01.01.2008

⁶⁷³ The Nation, Malawi, 01.01.2008

⁶⁷⁴ Daily Times, Malawi, 22.02.2008

⁶⁷⁵ The Nation, Malawi, 01.01.2008

versprach, unmittelbar nach Verabschiedung des Haushaltes über Artikel 65 beraten zu wollen.⁶⁷⁶

Doch der Konflikt zwischen Opposition und Regierung sollte noch kein Ende nehmen. Präsident Mutharika hielt sich nicht an sein Versprechen. Nachdem der Haushalt verabschiedet war, löste er – ohne Artikel 65 zu behandeln – eigenmächtig und ohne Absprache mit dem Parlamentspräsidenten die Sitzungsperiode auf. Hierin lag ein Verstoß gegen Artikel 59 Abs. 1 (b) der Verfassung, in dem es heißt: „the President may, in consultation with the Speaker of the National Assembly, prorogue the National Assembly“. Als Grund für die vorzeitige Beendigung der Sitzungsperiode nannte der Präsident Artikel 65. Er warf der Opposition vor, dass es ihr nur um die Umsetzung des Artikels 65 gehen würde. Wichtige Entscheidungen für die Menschen im Land, wie die Verabschiedung von wichtigen Gesetzen oder Haushaltsdebatten seien für sie zweitrangig. Solange sich diese Einstellung nicht ändert, werde er die Nationalversammlung nicht mehr einberufen.⁶⁷⁷

Das Human Rights Consultative Committee (HRCC) und der Dachverband der NGOs (CONGOMA) kritisierten das Verhalten Mutharikas und warfen ihm vor, dass er sich einer Umsetzung des Artikels 65 entziehen wollte.⁶⁷⁸ Das PAC bezeichnete den Präsidenten als „Diktator“, der das geltende Verfassungsrecht missachten würde.⁶⁷⁹

Die beiden Richter James Kalaile und Andrew Nyirenda waren bei der Regierung in Ungnade gefallen, da sie bei der Auslegung des umstrittenen Artikel 65 eine andere Meinung als die der Regierung vertraten. Richter Kalaile äußerte sich in der Öffentlichkeit über Artikel 65 wie folgt: „...that the court dealt with Section 65, which bar lawmakers from switching parties and giving a leeway to the Speaker of Parliament to crack the whip which would see most of government backers losing seats“. Daraufhin beschimpften einige DPP-Regierungsmitglieder die beiden Richter mit äußerst beleidigenden und bedrohlichen Äußerungen. DPP-Generalsekretär Hetherwick Ntaba und Öffentlichkeitssekretär Nicholas Dausi zweifelten öffentlich die Unabhängigkeit der Justiz an:⁶⁸⁰ “We have serious doubts as to how the Chief

⁶⁷⁶ Heiko Meinhardt, in: Afrika Süd Nr. 3, Juni 2008, S. 35-37

⁶⁷⁷ The Nation, Malawi, 08.10.2007

⁶⁷⁸ The Nation, Malawi, 24.09.2007, 27.02.2008

⁶⁷⁹ Nyasa Times, Malawi, 16.01.2008

⁶⁸⁰ Nyasa Times, Malawi, 05.03.2008

Justice and other members of the judiciary would handle the issue of injunctions on Section 65“.⁶⁸¹ Am darauf folgenden Tag versuchte Ntaba zurückzurufen und sagte: „Kalaile is understanding and position on Section 65 was misinformed“.⁶⁸² Kurze Zeit später trat James Kalaile freiwillig von seinem Amt zurück.

In einem anderen Fall wurde das Privathaus des Richters Joseph Mwanyungwe polizeilich durchsucht, nachdem er den Parlamentssprecher dazu verurteilte, das Parlament nach einer Unterbrechung wieder einzuberufen.⁶⁸³

Wieder weigerte sich Präsident Mutharika, das Parlament einzuberufen, obwohl das PAC und die Mehrheit aller Abgeordneten ihn hierzu aufgefordert hatten.⁶⁸⁴ Nach Artikel 59 Abs. 1 obliegt es dem Parlamentspräsidenten in Absprache mit dem Präsidenten, die Parlamentssitzungen einzuberufen: „Every meeting of the National Assembly shall be held at such place within Malawi and shall commence at such time as each Speaker of the National Assembly, in consultation with the President, may appoint and the sittings of the National Assembly after the commencement of that meeting shall be at such times and on such days as the National Assembly shall appoint:

Provided that –

- (a) the President, in consultation with the Speaker of the National Assembly, may summon, on extraordinary occasions, a meeting of the National Assembly; and
- (b) the President may, in consultation with the Speaker of the National Assembly, prorogue the National Assembly.

Nach Artikel 59 Abs. 2 müssen jährlich mindestens zwei Parlamentssitzungen stattfinden. Über die Rechtsfolgen bei einer Nichtbeachtung schweigt die Verfassung. Verfassungsrechtlich hat die Opposition nicht die Möglichkeit, das Parlament einzuberufen.

⁶⁸¹ Daily Times, Malawi, 03.03.2008

⁶⁸² Daily Times, Malawi, 03.03.2008

⁶⁸³ Nyasa Times, Malawi, 30.06.2008

⁶⁸⁴ The Nation, Malawi, 26.02.2008

Diese Regelungslücke nahm Präsident Mutharika zum Anlass, die Opposition auch in 2008 unter Druck zu setzen: Erneut wollte er das Parlament zu den Haushaltssitzungen nur einberufen, wenn die Opposition auf eine Debatte über Artikel 65 verzichten würde. Für ihn sei es wichtiger, dass die Menschen im Land Nahrung haben, als über die Auslegung und Anwendung eines Verfassungsartikels zu diskutieren. Dies sei primäre Aufgabe der Gerichte.⁶⁸⁵

In einem Hirtenbrief zu Ostern 2008 meldeten sich die katholischen Bischöfe zu Wort und warfen der Regierung Respektlosigkeit gegenüber dem Rechtsstaat und den anderen Gewalten vor.⁶⁸⁶ Angeblich hatte laut Mitteilung des State House zuvor ein informelles Treffen zwischen dem Präsidenten und den katholischen Bischöfen stattgefunden. Mutharika befürchtete, dass die kritischen Worte der Bischöfe zu einem Verlust seiner Glaubwürdigkeit in der Bevölkerung führen könnte.⁶⁸⁷

Erst nach massivem Druck verschiedener NGOs hatte der Präsident im Mai 2008 das Parlament einberufen,⁶⁸⁸ wobei die Regierung deutlich zum Ausdruck brachte, dass sie nicht gewillt sei, über Artikel 65 zu diskutieren. Daraufhin verließ die Opposition den Sitzungssaal und boykottierte die Eröffnungsrede Mutharikas.⁶⁸⁹

Kurz zuvor bezeichnete Präsident Mutharika in einer Rede bei der Eröffnung einer Handelsmesse die Oppositionsabgeordneten als "wilde Tiere".⁶⁹⁰ Er verglich das Verhalten der Opposition mit dem eines Verräters.⁶⁹¹

Dennoch konnte der Präsident mit Genehmigung des Parlamentspräsidenten die Parlamentssitzung eröffnen. In seiner Eröffnungsrede forderte er die Parlamentarier auf, im Sinne des Volkes zu handeln: „The eyes of the world are on this session. I

⁶⁸⁵ Daily Times, Malawi, 22.02.2008: "Notice of withdrawal of an injunction is not an action of withdrawal and even the courts are clear on this. Ask the opposition if the injunctions were actually withdrawn or lawyers for the concerned Mps only filed notices of withdrawal. As far as we are concerned, discussing Section 65 would be in contempt of court".

⁶⁸⁶ Nyasa Times, Malawi, 23.03.2008

⁶⁸⁷ Nyasa Times, Malawi, 13.02.2008

⁶⁸⁸ The Nation, Malawi, 20.05.2008, Nyasa Times, Malawi, 29.04.2008

⁶⁸⁹ The Nation, Malawi, 20.05.2008

⁶⁹⁰ Ausschnittsweise sprach der Präsident: „I was surprised that the opposition MP's wanted to reject the budget when they were aware he initiated the construction of a new Parliament building using money sourced from donors and a contribution from government which is in the budget. What kind of animals did you elect?“ vgl. The Nation, Malawi, 28.05.2008

⁶⁹¹ Daily Times, Malawi, 12.05.2008

hope it will not degenerate into anarchy or drag the country into mayhem. Let us bring dignity into House, irrespective of our political differences".⁶⁹² Von den Oppositionsführern verlangte der Präsident Dialogbereitschaft und einheitliches Handeln.

Obwohl dem Parlament die für die Verabschiedung von Gesetzen erforderliche einfache Mehrheit (50 % + 1) nach Artikel 50 Abs. 1 fehlte, verabschiedete es in der ersten Sitzung einen Gesetzentwurf und bestätigte die Ernennung des neuen „Chief Justice“ und „Auditor-General“. Daraufhin kehrte die Opposition ins Parlament zurück und blockierten alle Beschlüsse.⁶⁹³ Durch ihre „Boykott-Strategie“ versuchte sie, die Regierungsgeschäfte lahm zu legen, was ihr jedoch aufgrund fehlender Mehrheitsverhältnisse misslang.

Trotz fehlender Beschlussfähigkeit bestätigte der Supreme Court of Appeal die Rechtmäßigkeit dieser Entscheidungen und berief sich auf ein im Jahre 1997 gerichtlich anerkanntes „doctrine of necessity“, welches besagt, dass die Regierungsgeschäfte nicht durch Boykotte sabotiert werden dürften.⁶⁹⁴

Nachdem der Parlamentspräsident erklärt hatte, dass er den Artikel 65 im Parlament nicht behandeln werde, kam es zu weiteren Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition.⁶⁹⁵ Vor allem in der MCP geriet der Politiker massiv unter Druck.⁶⁹⁶ Tembo erklärte öffentlich, der Parlamentspräsident sei eine Schande für die MCP und man wolle ihn seines Amtes entheben.⁶⁹⁷ Obwohl ein derartiger Versuch nicht unternommen wurde, verweigerte die Opposition dem Parlamentspräsidenten jegliche Respektsbezeugungen.⁶⁹⁸

Als im Mai 2008 sämtliche Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition zusammengebrochen waren, einigte man sich auf die vorübergehende Aussetzung aller Parlamentssitzungen⁶⁹⁹ sowie der Einschaltung von neutralen Mediatoren, die

⁶⁹² Nyasa Times, Malawi, 29.04.2008

⁶⁹³ Daily Times, Malawi, 29.04.2008

⁶⁹⁴ The Nation, Malawi, 29.04.2008

⁶⁹⁵ Daily Times, Malawi, 22.02.2008

⁶⁹⁶ Daily Times, Malawi, 02.05.2008

⁶⁹⁷ The Nation, Malawi, 11.05.2008

⁶⁹⁸ Daily Times, Malawi, 03.06.2008 und The Nation, Malawi, 01.06.2008

⁶⁹⁹ Nyasa Times, Malawi, 29.05.2008 und Daily Times, Malawi, 30.05.2008

sich aus Persönlichkeiten führender Religionsgemeinschaften zusammensetzen sollten.⁷⁰⁰ Als Schlichtungsorgan war es ihre Aufgabe, die Ordnung im Parlament wieder herzustellen und das Problem mit dem Umgang des Artikels 65 zu lösen.⁷⁰¹ Presseberichten zufolge versuchte Präsident Mutharika den Klerus davon zu überzeugen, dass es besser sei, zuerst den Haushalt zu verabschieden und danach über den Artikel 65 zu diskutieren.⁷⁰²

Zeitgleich forderten die katholische Kirche und die Menschenrechtsorganisation CHRR die Parlamentarier auf, im Interesse des Volkes zu handeln und den Haushalt zu verabschieden.⁷⁰³

Im Juni 2008 begannen die Mediatoren mit ihren Vermittlungsgesprächen.⁷⁰⁴ Man einigte sich auf eine „package solution“, d. h. die Gespräche sollten sowohl bezüglich des Haushaltes als auch des Artikels 65 geführt werden.⁷⁰⁵ Ziel war es, ein „Memorandum of Understanding“ (MOU) zu entwerfen, das von beiden Parteien unterschrieben werden sollte.⁷⁰⁶

Präsident Mutharika wollte das Parlament am 31. Juli 2008 für 10 Tage zur Verabschiedung des Haushaltes einberufen,⁷⁰⁷ was die Opposition mit der Begründung ablehnte, die Haushaltsdebatte würde mehr Zeit in Anspruch nehmen.⁷⁰⁸

Nach fast zweimonatigen Verhandlungen verfassten die Mediatoren folgende MOU: „The parliamentary business should begin with budget debate, and that implementation of Section 65 be done immediately after the passing of the budget and that lifting of all stay orders or injunctions and processing of petitions be done in

⁷⁰⁰ Erzbischof Tarcizius Ziyaye (römisch katholische Kirche), Rev. Razalous Chakwela (Malawi Council of Churches), Bischof Joseph Bvumbwe (Evangelisch-Lutherische Kirche) und Alhaj Sheikh Yusuf Kanyamula (Muslim Association of Malawi), vgl. Nyasa Times, Malawi, 11.05.2008

⁷⁰¹ The Nation, Malawi, 03.06.2008

⁷⁰² Nyasa Times, Malawi, 11.05.2008

⁷⁰³ The Nation, Malawi, 06.07.2008, Nyasa Times, Malawi, 29.04.2008

⁷⁰⁴ Daily Times, Malawi, 06.06.2008

⁷⁰⁵ Daily Times, Malawi, 20.06.2008

⁷⁰⁶ The Nation, Malawi, 30.06.2008

⁷⁰⁷ Daily Times, Malawi, 02.08.2008

⁷⁰⁸ Daily Times, Malawi, 04.08.2008

courts and in the office of the Speaker respectively, thereby leaving the budget debate uninterrupted“.⁷⁰⁹

Während die Oppositionsparteien das MOU unterzeichneten, lehnte Präsident Mutharika die Vereinbarung ab. Für ihn kam eine gleichzeitige Debatte über den Haushalt und Artikel 65 nicht in Frage.⁷¹⁰ Daraufhin stellten die Mediatoren im August 2008 ihre Vermittlungsbemühungen ein.⁷¹¹

Teile der Zivilgesellschaft sahen in der Ablehnung des MOU ein „klares Anzeichen für eine sich abzeichnende Diktatur im Land“. Für sie waren die Mediatoren neutrale Persönlichkeiten, deren Vermittlungsbemühungen und Vorschläge von allen politischen Akteuren geschätzt und respektiert werden sollten.⁷¹²

Nach langen Verhandlungen konnte der Haushalt Ende August verabschiedet werden.⁷¹³

Als Ergebnis kann festgestellt werden, dass es aufgrund des Verfassungsartikels 65 zwischen der Regierung Mutharikas und der Opposition zu einem Streit kam, der zu einer völligen Lahmlegung der Regierungsgeschäfte führte. Die Staatshaushalte konnten nur nach monatelangen Hängepartien, gegenseitigen Einschüchterungen und Rangeleien im Parlament verabschiedet werden. Wichtige Entscheidungen – insbesondere in Anbetracht der bevorstehenden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in 2009 – konnten nicht getroffen werden. Dringend zu verabschiedende Gesetzesvorlagen blieben liegen.

Das von Präsident Mutharika und seiner Regierung mehrfach angerufene Hohe Gericht interpretierte den Artikel 65 in seinen Urteilen vor dem Hintergrund der Funktionsprinzipien eines demokratischen Systems. Das Volk wählt die Person und Partei seines Vertrauens, die für sie die politischen Entscheidungen im Parlament treffen. Ein Abgeordneter und seine Partei werden vom Wähler als Exponent seiner

⁷⁰⁹ Daily Times, Malawi, 06.08.2008

⁷¹⁰ Daily Times, Malawi, 28.07.2008

⁷¹¹ Daily Times, Malawi, 12.08.2008

⁷¹² Nyasa Times, Malawi, 08.07.2008

⁷¹³ Daily Times, Malawi, 29.08.2008

Partei gewählt. Im Falle eines Parteiwechsels verstößt der Abgeordnete gegen den Wählerwillen mit der Folge, dass er sein Abgeordnetenmandat verliert.

Das Urteil hatte zur Folge, dass der Parlamentspräsident die Sitze ausdrücklich auf Antrag für vakant erklären musste. Aus Angst, dass die Abgeordneten seiner Partei ihre Parlamentssitze verlieren könnten und er selbst einen Machtverlust erleiden würde, wollte Mutharika mit allen Mitteln die Umsetzung des Artikels 65 verhindern. Der Präsident weigerte sich, die Diskussion um Artikel 65 auf die Tagesordnung des Parlaments zu bringen. Er war zu keinem Entgegenkommen bereit.

Die Opposition, welche den umstrittenen Verfassungsartikel in das Parlament einbringen wollte, beharrten auf Artikel 65 und reagierten mit einer Blockadepolitik. Sie missbrauchte das Budgetrecht, um die Regierung unter Druck zu setzen. Verfassungsrechtlich ist das Parlament dazu verpflichtet, einen Haushalt zu verabschieden.

Die demokratische Konsolidierung im Land war gefährdet. Der Machtkampf und den Haushaltsstreit engte den politischen Handlungsspielraum der Minderheitsregierung deutlich ein. Der Präsident musste sich mehr um sein eigenes politisches Überleben kümmern, als um die Interessen seiner Wähler. Er lebte in einer ständigen Angst vor der Opposition. Für ihn bestand die Gefahr, dass von der dann entstandenen verfassungsändernden Oppositionsmehrheit gegen ihn ein Amtsenthebungsverfahren eingeleitet werden würde. Die Opposition hätte die Verfassung so abändern können, dass der Präsident sich juristisch nicht dagegen zur Wehr hätte setzen können.⁷¹⁴

Nur durch eine politische Lösung hätte die entstandene Krise gelöst werden können. Präsident Mutharika hätte Charisma und Stärke zeigen und zur Einheit aufrufen müssen. Er konnte die Opposition nicht als „wilde Tiere“ oder „Verräter“ bezeichnen, ohne dass diese einen Anstoß nehmen würden. Die Entscheidungen des Hohen Gerichts konnten nicht dazu beitragen, dass die Machtkonflikte eine politische Dauerkrise von annähernd 2 Jahren zur Folge hatten.

⁷¹⁴ Heiko Meinhardt, in: Afrika Süd, Nr. 3, Juni 2008, S. 35-37

9.7 Menschenunwürdige Haftbedingungen in Gefängnissen und Menschenrechtsverletzungen durch Polizeigewalt

Durch die umfangreichen verfassungsrechtlich gewährleisteten Verfahrensgarantien (Justizgrundrechte) in Artikel 42 soll der Mensch vor der Willkür des Staates geschützt werden. Auch Inhaftierten muss eine menschenwürdige Behandlung und ein Mindeststandard im Gefängnis gewährleistet werden.

Doch die Verfassungswirklichkeit in Malawi sieht anders aus: Überfüllte Gefängniszellen, menschenunwürdige und lebensbedrohliche Haftbedingungen, willkürliche Festnahmen sowie grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen oder Bestrafungen durch die Polizei und Sicherheitskräfte sind trauriger Alltag in Malawi.

Die Gefängnisse in Malawi sind in einem katastrophalen Zustand. In 2008 waren in den 28 Gefängnissen mit 5.000 Plätzen rund 11.500 Gefangene inhaftiert.⁷¹⁵ Das außerhalb von Lilongwe liegende Maula Gefängnis wurde für 700 Häftlinge errichtet. In Wirklichkeit befanden sich im Dezember 2009 ca. 1.800 Häftlinge in diesem Gefängnis.⁷¹⁶ Bereits in 2005 ging ein Pressefoto mit Menschen in einer Zelle des Maula-Gefängnisses um die Welt, die mit aneinander gepressten Körpern auf dem Boden lagen. In den für 50 bis 60 Menschen konzipierten Zellen waren bis zu 150 Gefangene zusammengepfercht.⁷¹⁷ Nachdem das Bild weltweit für Furore sorgte, wurde den Journalisten die Besichtigung der Gefängnisbaracken untersagt.⁷¹⁸ Laut einem Bericht der Nyasa Times⁷¹⁹ verbrachten im Dezember 2008 Häftlinge im Maula-Gefängnis drei Tage ohne Essen. Die Gefangenen saßen bis zu 15 Stunden in der Hitze und warteten, bis sie am Abend wieder in ihre Gefängniszellen zurückkehren konnten.

Bereits im Jahr 2007 äußerte sich der Chief Commissioner of Malawi Prison Services besorgt über die katastrophalen Bedingungen in den Gefängnissen, welche aufgrund

⁷¹⁵ Nyasa Times, Malawi, Bericht „Amnesty International“, 29.05.2008

⁷¹⁶ Amnesty International USA, Human Rights in Malawi 2009

⁷¹⁷ Nach einer deutschen Rechtsprechung des OLG Hamm ist eine menschenwürdige Existenz für Gefangene nicht gewährleistet, die zu dritt in einer Zelle von 23 cbm Rauminhalt mit einer Toilette ohne Trennwände untergebracht sind, vgl. MDR 1967, 1024

⁷¹⁸ Pamo Roth in «amnesty - Magazin der Menschenrechte» vom November 2007, Hrsg. von Amnesty International, Internet, Schweizer Sektion

⁷¹⁹ Nyasa Times, Malawi, 14.12.2008

fehlender finanzieller Mittel zurückzuführen seien.⁷²⁰ In 2010 erklärte er erneut in der Presse, dass „die Gefängnisse in Malawi völlig überfüllt seien. Die 30 Gefängnisse im Land sind auf eine Kapazität von ca. 6.000 Häftlingen ausgelegt. Tatsächlich wurden in 2010 insgesamt 12.490 Menschen inhaftiert“⁷²¹, also mehr als das Doppelte wie eigentlich vorgesehen. Auch in 2011 waren es mehr als 13.000 Häftlinge, von denen ca. 20 Prozent in Untersuchungshaft standen.⁷²²

Für die Menschenrechts- und Rechtsstaatlichkeitsorganisation Southern Afrika Litigation Centre (SALC) lag der Hauptgrund für die Überbelegung in der zu langen Haftdauer ohne Gerichtsverfahren. Es ist in Malawi keine Seltenheit, dass Inhaftierte bis zu 5 Jahren auf ein Gerichtsverfahren warten müssen.⁷²³ Der Häftling, Alex Mkula wurde seit neun Jahren ohne Gerichtsverfahren inhaftiert und später gegen Kautionsfreigabe freigelassen.⁷²⁴

In einem Interview berichteten zwei junge Männer aus dem Maula-Gefängnis, dass ihre Kleidung zerrissen war, sie keine Schuhe hatten und mit 120 Menschen in einem Raum schlafen mussten. Decken dienten als notdürftige Unterlagen auf dem Betonboden, und den 120 Gefangenen stand eine – nicht durch eine Schamwand abgegrenzte - Toilette mitten im Haftraum zur Verfügung. Zum Essen gab es einmal täglich eine Schale Maisbrei mit Bohnen.

Eingesperrt wurden die beiden jungen Männer aus dem Maula-Gefängnis wegen einer Lappalie. Sie arbeiteten als «Callboys», das sind junge Männer im Alter von 12 bis 32 Jahren, die bei den Minibussen schreiend die Fahrtrichtungen ausrufen und dafür von den Busfahrern bezahlt werden. Die malawische Regierung erklärte diese Praxis im Jahr 2005 für gesetzeswidrig. Seit Anfang 2006 werden die «Callboys» strafrechtlich verfolgt und mit einer Geldbuße bis zu MWK 20.000 bestraft. Wer nicht bezahlen kann, dem droht bis zu einem Jahr Gefängnis mit Arbeitslager. Zwei Wochen nach Inkrafttreten des Gesetzes waren bereits über 144 Jungen in ganz Malawi verhaftet worden. Die beiden Männer erhielten in ihrem Prozess keine

⁷²⁰ 2008 Human Rights Report: U.S. Department of State, Internet, 2008 Human Rights Report: Malawi

⁷²¹ Nyasa Times, Malawi, 08.05.2010, Daily Times, Malawi, 04.05.2010

⁷²² Amnesty International, Jahresreport 2011

⁷²³ The Nation, Malawi, 18.11.2007

⁷²⁴ Amnesty International, Jahresreport 2011

anwaltschaftliche Unterstützung. Sie wussten nicht, dass sie einen Anspruch auf einen von der Regierung bezahlten Anwalt hatten. Ohne ihre Rechte zu kennen mussten sie sich vor Gericht selbst verteidigen. Da sie ihre Geldstrafe nicht bezahlen konnten, wurden sie inhaftiert.⁷²⁵

Die Zahl der Todesfälle in den Gefängnissen stieg bis 2007 stetig an. Im Jahr 2007 wurden mehr als 280 Todesfälle registriert, das waren im Durchschnitt 23 Menschen pro Monat pro 10.000 Gefangene. Im Vergleich zum Vorjahr lag die Zahl noch bei 14 Menschen pro Monat pro 10.000 Gefangene. Die Todesursachen waren vorwiegend auf Unterernährung, Erkrankungen wie Durchfall, Malaria, Hepatitis, Tuberkulose und Aids sowie fehlender medizinischer Versorgung zurückzuführen.⁷²⁶ Hinzu kommt, dass die räumliche Enge zu Spannungen und Auseinandersetzungen zwischen den Gefangenen führte, die im Extremfall tödlich endeten.

In den malawischen Gefängnissen gab es in der Vergangenheit keine räumliche Trennung zwischen jugendlichen und erwachsenen Gefangenen. Häufig kam es zu Vergewaltigungen und sexuellem Missbrauch, wie Amnesty International berichtete.⁷²⁷ Seit 2008 wurden in Malawi drei „juvenile detention centers“ (Bvumbwe, Lilongwe und Byandzi) und zwei „prisons with juvenile wings“ (Zomba und North Mzimba) eingerichtet. Somit konnten jugendliche Straftäter von den Erwachsenen getrennt inhaftiert werden.⁷²⁸ Auch Frauen werden von ihren männlichen Artgenossen räumlich getrennt und von weiblichem Aufsichtspersonal überwacht.⁷²⁹

Diese beschriebene Art und Weise des Vollzugs ist menschenunwürdig und verstößt gegen das geltende malawische Verfassungsrecht.

Positiv zu werten sind die jährlichen Begnadigungen von Strafgefangenen, die vor allem im Rahmen der Unabhängigkeitsfeiern am 6. Juli vorgenommen werden. Das Recht zur Begnadigung von Gefangenen durch den Präsidenten ist in Artikel 89 der

⁷²⁵ Amnesty International, in: Amnesty Journal, Oktober 2007, Malawi, Überleben auf der Schattenseite, <http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/51a43250d61caccfc1256.de>

⁷²⁶ Amnesty International, Jahresbericht 2007

⁷²⁷ Amnesty International, Jahresbericht 2007

⁷²⁸ 2008 Country Reports on Human Rights Practices, Malawi, U.S. Department of State, Internet

⁷²⁹ Gertje Ley/Julia Neumann, Verhaftet ohne Rechte, in: Afrika Süd, Nr. 6, Nov./Dez. 2011

Verfassung geregelt. In Betracht kommen Häftlinge, die wegen eines Bagatelldeliktcs verurteilt wurden, sich während der Haft „gut benahmen“ und ihre Haftstrafe mindestens zur Hälfte abgesessen haben, sowie chronisch erkrankte Häftlinge. In den Jahren 2007 bis 2011 wurden im Durchschnitt ca. 300 Gefangene pro Jahr begnadigt.⁷³⁰ Hiermit will die Regierung zum Ausdruck bringen, dass sie die Zahl der Gefangenen reduzieren möchte.

Nicht begnadigt hatte der Präsident in 2008 den ehemaligen Bildungsminister und Parlamentssprecher Sam Mpasu (UDF), der zu einer sechsjährigen Haftstrafe wegen Amtsmissbrauchs im sog. „Fieldyork Skandal“ aus dem Jahre 1994 verurteilt wurde (vgl. ausführlich Kapitel 10.1.1) und im Gefängnis einen Schlaganfall erlitt. Medienberichten zufolge hatte ihn der Präsident aus der in Frage kommenden Kandidatenliste gestrichen.⁷³¹

Personell sind die Gefängnisse schlecht ausgestattet. Im Durchschnitt waren in den letzten Jahren mehr als 60 % der Stellen nicht besetzt.⁷³² Grund hierfür waren fehlende staatliche Finanzmittel sowie niedrige Gehaltszahlungen. Im Januar 2012 streikte das gesamte Gefängnispersonal, da es bis dahin keine Gehaltserhöhungen erhalten hatte, obwohl diese in 2006 vom Parlament beschlossen wurden.⁷³³

Als Zwischenergebnis kann festgestellt werden, dass in den malawischen Gefängnissen menschenunwürdige Zustände bestehen. Überbelegungen von Hafträumen führen zu Misshandlungen zwischen den Gefangenen und zu einem totalen Verlust der Intim- und Privatsphäre. Schwere Erkrankungen und Todesfälle sind die Folgen von einer mangelhaften Nahrungs- und Gesundheitsversorgung bei den Gefangenen. Als Rechtfertigungsgründe dieser Zustände werden von staatlicher Seite vorwiegend die fehlenden finanziellen Mittel aufgeführt, was jedoch – wie bereits ausgeführt - bei den Eingriffen in die Menschenwürde nicht als Rechtfertigungsgrund gesehen werden kann.

⁷³⁰ Nyasa Times, Malawi, 29.05.2008, Nyasa Times, Malawi, 16.07.2008, Nyasa Times, Malawi, 09.07.2010, Nyasa Times, Malawi, 10.05.2011

⁷³¹ Nyasa Times, Malawi, 27.12.2008

⁷³² 2008 Country Reports on Human Rights Practices, Malawi, U.S. Department of State, Internet

⁷³³ Nyasa Times, Malawi, 11.03.2012

Doch das Problem der schlechten Haftbedingungen hat nicht nur Malawi. Auch andere Staaten haben weltweit ähnliche Schwierigkeiten. Selbst in einigen europäischen Ländern wurde in 2013 vom Antifolterkomitee des Europarates schlechten Haftbedingungen festgestellt. Mängel in der medizinischen Versorgung, massive Überbelegungen von Zellen, schlechte sanitäre Anlagen und Misshandlungen sind auch hier Alltag in den Gefängnissen. In einem Fall wurden den Häftlingen Plastiktüten über den Kopf gestülpt, um in ihnen die Angst vor einem Erstickungstod zu wecken.⁷³⁴

In den vergangenen Jahren konnten in Malawi verstärkt gewaltsame Vorgehensweisen von Polizei und Sicherheitskräfte gegenüber Verhafteten, Tatverdächtigen, Demonstranten und sonstigen Personen festgestellt werden. Die Polizeibehörden in Malawi sind dem Ministerium „Home Affairs and Internal Security“ unterstellt und werden auch von diesem beaufsichtigt. Ihre Aufgaben liegen vor allem in der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Daneben obliegt ihnen die Verantwortung für den Strafvollzug. Die rund 7.000 Polizeibeamten erhielten in 2009 ein monatliches Durchschnittsgehalt von ca. USD 100.⁷³⁵

Amnesty International und andere Menschenrechtsorganisationen berichteten jährlich über vermehrte Kriminalitätsfälle und Menschenrechtsverletzungen, die von Sicherheitskräften begangen wurden.

Eine kleine Anzahl dieser Fälle sollen im Folgenden erörtert werden.

Die 32-jährige Anni Izeki berichtete, dass sie am 11. August 2007 zusammen mit ihrem Bruder nach einer familiären Landstreitigkeit von Polizisten der Polizeistation in Mulanje verhaftet wurde. Drei Tage später sollten die Beiden von der Polizei zum Tathergang vernommen werden. Nachdem sie ihre Aussagen verweigerten, wurde Anni Izeki von den Polizisten vergewaltigt. Ihr Bruder wurde bis zur Bewusstlosigkeit zusammengeschlagen. Am nächsten Tag wurden beide gegen Zahlung einer Kautions von MWK 1.000, die ihr Onkel bezahlt hatte, frei gelassen. Angeblich sollten sie die Kautions zurückbekommen, nachdem der Fall aufgeklärt sei, was jedoch nie geschah. Anni Izeki legte beim Civil Liberties Committee Beschwerde ein. Die

⁷³⁴ Misshandlungen auch in europäischen Gefängnissen, F.A.Z., 07.11.2013, Nr. 259

⁷³⁵ Nyasa Times, Malawi, 01.09.2009

Polizeibehörde versprach den Fall zu überprüfen,⁷³⁶ ein Ergebnis wurde nicht veröffentlicht.

In einem anderen Fall wurde im Jahr 2002 Michael Chauluka wegen des Verdachts des Einbruchdiebstahls von der Polizei festgenommen und Berichten zufolge während des Verhörs von den Beamten zu Tode geprügelt. Der Leiter der Anklagebehörde sprach die Polizei jeder Verantwortung für den Tod von Michael Chauluka frei, nachdem die Regierung eine Obduktion des Leichnams hatte durchführen lassen. Ein Untersuchungsbericht der malawischen Menschenrechtskommission kam zu dem Ergebnis, dass die bei Michael Chauluka festgestellten Verletzungen aufgrund von gewaltsamen Schlägen zurückzuführen waren. Daraufhin wurde ein gerichtliches Verfahren zur Untersuchung der Todesursache angeordnet.⁷³⁷ Ein Ergebnis wurde nicht veröffentlicht.

Am 22. Februar 2004 hatten Polizisten zur Auflösung einer friedlichen Kundgebung der Oppositionskoalition mit scharfer Munition in die Menschenmenge geschossen und dabei mehrere Menschen verletzt. Am 23. Mai 2004 wurde in Blantyre die 10-jährige Epiphania Bonjesi von der Polizei angeschossen, die mit scharfer Munition gegen Demonstranten vorgingen. Augenzeugenberichten zufolge hatte das Mädchen auf der Veranda ihres Elternhauses gesessen, als ein Polizist vorsätzlich und gezielt auf sie schoss. Sie wurde ins Krankenhaus eingeliefert, wo sie am folgenden Tag verstarb. Bei den Demonstrationen sollen noch 5 weitere Menschen durch Schussverletzungen zu Tode gekommen sein. Eine unabhängige Untersuchung dieser Todesfälle fand nicht statt. Ebenso wenig wurden Ergebnisse etwaiger polizeilicher Ermittlungen veröffentlicht oder Maßnahmen gegen die beteiligten Polizeibeamten ergriffen.⁷³⁸

Am 12. August 2008 erschossen Polizisten den LKW-Fahrer Yusuf Abdullah, da er mit einer illegalen Ladung Kohle fuhr. Das Fahrzeug kollidierte frontal mit einem voll besetzten Personenbus. Hierbei wurden zwei weitere Personen getötet und sechs Personen verletzt. Polizeiberichten zufolge ereignete sich der Unfall wegen technischer Mängel am LKW. Der Obduktionsbericht bestätigte, dass sich im Körper

⁷³⁶ Daily Times, Malawi, 16.04.2008

⁷³⁷ Amnesty International, Jahresbericht 2002

⁷³⁸ Amnesty International, Jahresbericht 2005

Abdullahs mehrere Kugeln befanden. Die Tageszeitung Nation veröffentlichte Bilder des Leichnams. Kurz darauf wurden vier Polizisten wegen Mordverdacht verhaftet. Sie wurden nicht gegen Kautionsfreilassung⁷³⁹ Das Hohe Gericht⁷⁴⁰ verurteilte am 2. April 2009 einer der Polizisten wegen Totschlags zu einer Gefängnisstrafe. Die weiteren drei Angeklagten wurden mangels Beweisen freigesprochen.

In einem weiteren Fall wurde im September 2009 der Polizist Gonstable Luthbert Chifwenthe wegen Vergewaltigung und Korruption zu 12 Jahren Gefängnis verurteilt, nachdem ihn sein Opfer anzeigte.⁷⁴¹

Die Tageszeitung Nation fotografierte und veröffentlichte im März 2008 ein Bild einer Frau, die außerhalb der Chilinde Polizeistation von mehreren Polizisten am Hals gepackt und bis zu ihrer Bewusstlosigkeit gegen ein Fenster geschlagen wurde. Nach Zeugenaussagen beobachtete die Frau, wie die Polizisten zwei Leichen aus der Polizeistation wegschafften.⁷⁴²

Auch über Fälle, in denen die Polizeibeamten gegenüber Kindern gewaltsam vorgehen, wurden in den letzten Jahren berichtet. Wegen Verdachts des Diebstahls von MWK 6.500 nahmen zwei Polizisten in Thyolo im März 2007 sechs Kinder im Alter zwischen 4 und 11 Jahren fest. Den Kindern wurden Handschellen angelegt und sie wurden bei der Vernehmung geschlagen. Eines der Kinder wurde über Nacht im Freien an einen Baum gebunden, bis dann am darauf folgenden Tag alle Kinder gegen Zahlung einer Kautionsfreilassung wurden.⁷⁴³ Am 6. Juni 2005 wurde der 12-jährige Mabvuto Bakali auf der Polizeistation von Ngabu zu Tode geschlagen, nachdem man ihn wegen Verdachts des Diebstahls festgenommen hatte. Als die Dorfbevölkerung die Polizei zur Rede stellen wollte, wurden sie unter Einsatz scharfer Munition auseinandergetrieben. Dabei wurde der 16-jährige Anock Sande getötet.⁷⁴⁴

⁷³⁹ 2008 Country Reports on Human Rights Practices, Malawi, U.S. Department of State

⁷⁴⁰ R v Cheuka & Others, High Court, Criminal Case No 73 of 2008, veröffentlicht unter: Southern African Legal Information Institute, Datenbank, <http://www.saflii.org/content/malawi-index>

⁷⁴¹ Nyasa Times, Malawi, 18.09.2009

⁷⁴² 2008 Country Reports on Human Rights Practices, Malawi, U.S. Department of State, Internet

⁷⁴³ Amnesty International, Jahresbericht 2007

⁷⁴⁴ Amnesty International, Jahresbericht 2006

Es bleibt festzustellen, dass polizeiliche Übergriffe und Gewaltanwendungen, einschließlich Folter die Verfassungswirklichkeit der malawischen Polizei prägen. Durch dieses Verhalten wird die Würde des Menschen verletzt. Strafverdächtige werden routinemäßig ohne Anklage oder Gerichtsverfahren festgehalten und teilweise schwer misshandelt. Zudem verwehrt man ihnen den Zugang zu einem rechtlichen Beistand.

Dennoch handelt es sich hierbei zumeist nicht um systematische, intendierte Vorkommnisse, sondern um signifikante Missstände. Positiv zu werten ist, dass zunehmend auch staatliche Beamte strafrechtlich verfolgt und gegebenenfalls verurteilt werden. In der Vergangenheit wurden Polizeibeamte nur selten für schwere Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft gezogen. Häufig wurden nicht einmal Todesfälle untersucht, in die Polizeibeamte involviert waren.

9.8 Die Todesstrafe

Nach Section 210 des malawischen Strafgesetzbuches ist in Malawi die Todesstrafe erlaubt: „Any person convicted of murder shall be sentenced to death“. Der verfassungsmäßig niedergelegte Wert des menschlichen Lebens wird relativiert, indem die Todesstrafe durch Erhängen basierend auf einer Verurteilung wegen Mordes, Verrats oder bewaffneten Raubüberfalls erlaubt wird.⁷⁴⁵

Das Recht, jemandem „des Lebens zu berauben“, stellt nicht nur einen Verstoß gegen die menschliche Würde, sondern auch einen Verstoß gegen Artikel 16 der Verfassung dar, der das Recht auf Leben - eines der „höchsten Rechte“ in einer Verfassung - garantiert. Eine Einschränkung des Artikels 16 ist auch in Zeiten eines öffentlichen Notstands nicht gestattet. Somit ist das Recht auf Leben nach Artikel 1 (a) der Verfassung notstandsfest.

Obwohl das Land aufgrund von völkerrechtlichen Verträgen⁷⁴⁶ nicht verpflichtet werden kann, die Todesstrafe abzuschaffen, ist es dazu verpflichtet, diese Strafe nur für „most serious crimes“ anzuwenden.⁷⁴⁷

⁷⁴⁵ Nyasa Times, Malawi, 17.03.2011

⁷⁴⁶ Der am 23. März 1976 in Kraft getretene Pakt über politische und bürgerliche Rechte (CCPR) beinhaltet die sog. Menschenrechte der „ersten Generation“. Die Mitgliedsstaaten verpflichten sich, die

Bereits in seiner Amtsantrittsrede anlässlich der Vereidigung am 21. Mai 1994 kündigte Präsident Muluzi an, alle anstehenden Todesurteile in lebenslange Haft umzuwandeln.⁷⁴⁸ Zusätzlich verkündigte er, dass er keine Hinrichtungsbefehle während seiner Amtszeit gegenzeichnen werde. Im Bemühen um eine Imageaufbesserung seiner Regierung unternahm Präsident Muluzi im Februar 1997 einen Vorstoß in der Frage der Abschaffung der Todesstrafe mit dem Beschluss, hierüber ein öffentliches Meinungsbild einzuholen. Aus Rücksichtnahme auf die – eine Beibehaltung befürworteten – traditionellen Autoritäten sollte die Todesstrafe nicht abgeschafft werden, doch erklärte der Präsident erneut, grundsätzlich keine Todesurteile gegenzeichnen zu wollen und alle bereits verhängten Todesurteile in lebenslange Haft umzuwandeln.⁷⁴⁹

In 2002 wurde Francis Kafantayeni neben 5 weiteren Häftlingen im Zomba Gefängnis zum Tode verurteilt, weil er sein 2-jähriges Kind tötete.⁷⁵⁰ Das Urteil wurde nicht vollstreckt. Wie sein Amtsvorgänger hatte auch Präsident Mutharika keine Vollstreckung der Todesurteile zugelassen. Die letzte Hinrichtung in Malawi fand am 26. September 1992 im Zentralgefängnis von Zomba statt.⁷⁵¹

Nationale und internationale Juristen- und Menschenrechtsorganisationen forderten in den letzten Jahren die Regierung auf, die Todesstrafe verfassungsrechtlich abzuschaffen.⁷⁵² Im April 2007 entschied das Hohe Gericht, dass Section 210 des malawischen Strafgesetzbuches verfassungswidrig sei, da es das Recht auf Leben verletze.⁷⁵³ In der Verfassung wurden bis 2014 keine Änderungen vorgenommen.

im Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinen Herrschaftsgebieten befindlichen und seinen Herrschaftsgewalten unterstehenden Personen ohne Unterschied zu gewährleisten. Weiterhin werden die Staaten verpflichtet, im Einklang mit seinen verfassungsmäßigen Verfahren und mit den Bestimmungen des Paktes die erforderlichen Schritte zu treffen, die notwendig sind, um den im Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen. Nach Artikel 6 CCPR ist die Abschaffung der Todesstrafe nicht bindend, aber erstrebenswert. Malawi ist am 22.12.1993 dem Pakt beigetreten.

⁷⁴⁷ Anja John und Messelech Worhu, Menschenrechte, Rechtsstaatselemente und Minderheiten-/ Gruppenschutz in den geltenden Verfassungen, 1999, S. 39

⁷⁴⁸ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 1994, S. 349

⁷⁴⁹ Meinhardt/Baumhögger in: Afrika Jahrbuch, Malawi 1997, S. 359

⁷⁵⁰ AllAfrica.com, Malawi, 21.06.2007

⁷⁵¹ The Nation, Malawi, 28.01.09

⁷⁵² AllAfrica.com: Malawi, 21.06.2007

⁷⁵³ The Nation, Malawi, 30.04.2007

9.9 Der Mais-Skandal (Teil 2)

Zu einer weiteren Katastrophe im Zusammenhang mit Mais und Düngemitteln kam es im Erntejahr 2004/2005. Die strategischen Getreidereserven des Staates waren offenbar wieder erschöpft. Statistiken der Regierung wiesen darauf hin, dass Malawi erneut die benötigten 2 Millionen Tonnen Mais nicht aufbringen konnte. In der Agrarsaison 2004/2005 konnten aufgrund einer Dürre nur geschätzte 1,3 Millionen Tonnen geerntet werden. Angesichts der bedrohlichen Hungersnot in Malawi hatte die Regierung im Oktober 2005 alle 28 Distrikte des Landes zum Katastrophengebiet erklärt und die internationale Gemeinschaft um Hilfe gebeten. In einer Radio- und Fernsehansprache berichtete Präsident Mutharika, dass ca. 5 Millionen Menschen von der Krise betroffen sein könnten.⁷⁵⁴

Im Haushalt 2004/2005 hatte die Regierung rund USD 24 Mio. für Düngemittelprogramme zur Förderung der Maisproduktion eingestellt. Zwei Millionen Haushalte sollten davon profitieren. In Wirklichkeit wurde die Umsetzung des Programms mehrmals verschoben, sodass die meisten Kleinbauern die Düngemittel verspätet oder überhaupt nicht bekamen. Die Regierung räumte ein, dass es zu Verzögerungen bei der Verteilung der Düngemittel kam und machte hierfür die verspätete Verabschiedung des Haushaltes im September 2004 verantwortlich.⁷⁵⁵

Im April 2007 kam es auf Grund günstiger klimatischer Bedingungen und subventionierter Düngemittel zu einer Rekordernte. Insgesamt wurden ca. 3,4 Millionen Tonnen Mais erwirtschaftet, was (abzüglich der 2 Millionen Tonnen Eigenbedarf) einen Überschuss von 1,4 Millionen Tonnen bedeutete. Somit lag die Mais-Ernte in der Saison 2006/ 2007 um 73 Prozent höher als im Durchschnitt der vergangenen fünf Jahre.⁷⁵⁶

Anfang 2008 verkaufte die Regierung ca. 300.000 Tonnen Mais nach Simbabwe und spendete 10.000 Tonnen an die von der Dürre betroffenen Länder Lesotho und Swaziland.⁷⁵⁷ Obwohl die Regierung kategorisch einen Maismangel ablehnte, standen tausende von Menschen an den Ausgabestellen in Blantyre, um Mais zu

⁷⁵⁴ AllAfrica.com, Malawi, 15.05.2005

⁷⁵⁵ AllAfrica.com, Malawi, 15.05.2005

⁷⁵⁶ AllAfrica.com, Malawi, 15.02.2008

⁷⁵⁷ AllAfrica.com, Malawi, 15.02.2008

erhalten.⁷⁵⁸ Anstatt wie bisher 50 kg Säcke erhielten sie nur noch 25 kg Säcke,⁷⁵⁹ was das Landwirtschaftsministerium mit den schlechten Transportbedingungen begründete. Anfang Februar 2008 sollten die in Lilongwe eingelagerten Maisreserven nach Blantyre transportiert werden. Wegen anhaltender Regenfälle waren die Straßen unbefahrbar und die Lastwagen blieben im Schlamm stecken.⁷⁶⁰ Doch die Überschwemmungen waren zu dieser Jahreszeit nicht ungewöhnlich und unvorhersehbar.

Es stellen sich folgende Fragen: Warum verkaufte die Regierung in einem Land, in dem der überwiegende Teil der Bevölkerung an Hunger leidet, die Mais-Überschussreserven ins Ausland? Gab es einen Deal zwischen den Präsidenten Mugabe und Mutharika? Zwischen den beiden Präsidenten sollte eine sehr enge Freundschaft bestanden haben, zumal Mutharika in Simbabwe eine Farm besaß und seine verstorbene Ehefrau aus dem Land stammte.⁷⁶¹

Presseberichten zufolge könnten die Maisverkäufe nach Simbabwe an die Verwandten der verstorbenen Ehefrau Mutharikas und/oder an Präsident Mugabe selbst erfolgt sein. Auch die unentgeltliche Maislieferung an Lesotho und Swaziland wurde in den Medien in Frage gestellt.⁷⁶² War es wirklich eine Spende oder wurde der Mais von den politischen Eliten zum eigenen Vorteil verkauft?

Zu der undurchsichtigen Spende und Verkauf äußerte sich Präsident Mutharika in den Medien wie folgt: „Es sei für ihn menschlich und korrekt, seinen Nachbarländern zu helfen und zu unterstützen“.⁷⁶³ „Die Spende war eine, in seiner Eigenverantwortung liegenden politischen Entscheidung. Durch die Spende wurden keine öffentlichen Haushaltsmittel tangiert“.⁷⁶⁴ „Mit dem Verkauf des Mais an Simbabwe erfüllte er einen bestehenden Staatsvertrag der beiden Länder“.⁷⁶⁵

⁷⁵⁸ Daily Times, Malawi, 27.02.2008

⁷⁵⁹ Nyasa Times, Malawi, 08.02.2008

⁷⁶⁰ Nyasa Times, Malawi, 02.03.2008

⁷⁶¹ AllAfrica.com, Malawi, 3.11.2007

⁷⁶² Nyasa Times, Malawi, 05.09.2008

⁷⁶³ AllAfrica.com, Malawi, 20.08.2007

⁷⁶⁴ Daily Times, Malawi, 20.05.2008

⁷⁶⁵ Nyasa Times, Malawi, 21.02.2008

Dennoch wurde Präsident Mutharika für seine Düngemittel- Subventionsprogramme gefeiert. Erstmals konnte das Land einen Mais-Überschuss erwirtschaften.

Aber was geschah in Wirklichkeit? Während beträchtliche Gelder in das Düngemittel-Beihilfeprogramm investiert wurden, gab es von Seiten der Regierung keinerlei Bemühungen, Märkte für die Maisproduzenten zu schaffen. Die ADMARC kaufte von den Landwirten einen Teil der Maisernten ab und verkaufte sie zu einem wesentlich höheren Preis an die Bevölkerung.⁷⁶⁶ Die Mehrheit der Bevölkerung im Land konnten die erhöhten Preise nicht bezahlen. Die ADMARC begründet ihre Preiserhöhungen mit hohen Lager-, Transport- und Personalkosten. Auch habe die ADMARC im Jahr 2007 keine Subventionen von der Regierung erhalten.⁷⁶⁷

Im Hinblick auf die Umsetzung der Düngemittel-Subventionsprogramme hatte die Regierung schlichtweg versagt. Sie hatte weder ausreichende Informationen über potentielle Nutznießer, noch kannte sie die genaue Anzahl der ausgegebenen Kupons in den einzelnen Distrikten.⁷⁶⁸ Die traditionellen Chiefs, die mit der Verteilung der Kupons beauftragt waren, erhöhten in ihren statistischen Angaben die Anzahl ihrer bedürftigen Haushalte und somit die Anzahl der potentiellen Begünstigten teilweise um weit über 50 %.⁷⁶⁹ Hierdurch erhielten sie von der Regierung mehr Kupons als eigentlich benötigt und verkauften sie weiter an die Bevölkerung. Teilweise wurden Kupons auch gestohlen oder an die Begünstigten nicht weitergeleitet.⁷⁷⁰

Im August 2007 reagierte Präsident Mutharika und setzte für die Verteilung der Kupons Studenten ein, welche vom Landwirtschaftsministerium überwacht wurden. Nach Meinung des Präsidenten sind Studenten neutral, pflichtbewusst und zuverlässig.⁷⁷¹ Dies dürfte ein herber Schlag gegen die traditionellen Autoritäten gewesen sein, welche durch den Verkauf der Kupons ihr eigenes Vermögen aufbessern wollten.

⁷⁶⁶ The Nation, Malawi, 27.12.2007

⁷⁶⁷ The Nation, Malawi, 20.01.2007

⁷⁶⁸ The Nation, Malawi, 07.11.2007

⁷⁶⁹ The Nation, Malawi, 04.09.2007

⁷⁷⁰ The Nation, Malawi, 06.12.2006

⁷⁷¹ The Nation, Malawi, 18.08.2007

Am 20.12.2007 wurde Phillip Bwanali, ein führender UDF-Parteifunktionär, wegen Verdacht des Diebstahls und dem Verkauf von Düngemittel-Kupons im Werte von MWK 1.171.800 festgenommen und kurze Zeit später gegen Zahlung einer Kaution wieder frei gelassen.⁷⁷² Obwohl Bwanali in den Jahren 2007⁷⁷³ und 2004⁷⁷⁴ mehrfach wegen Verdachts auf Korruption aufgefallen war, wurde gegen ihn am 18. März 2008 das Verfahren mangels Beweisen eingestellt.⁷⁷⁵

Im November/Dezember 2008 beschlagnahmte die Polizei mehrere Säcke subventionierte Düngemittel und gefälschte Düngemittel-Kupons und verhafteten mehrere Personen. Thomas Mpinji, ein Angestellter der ADMARC, wurde wegen Verdachts des Amtsmissbrauchs verhaftet. Er soll MWK 80.000 durch unerlaubte Geschäfte vereinnahmt haben. Alle Verhafteten wurden gegen Kaution freigelassen.⁷⁷⁶

Die Oppositionsparteien MCP und UDF forderten den Präsidenten zu einer Regierungserklärung über sein umstrittenes Düngemittelprogramm auf, was jedoch die Regierung ablehnte mit der Begründung, dass es allein in ihrer Entscheidungsgewalt stehen würde, ob sie den Präsidenten anhören möchte oder nicht.⁷⁷⁷

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Diebstahl und unerlaubter Handel von staatlich subventionierten Düngemittel-Kupons bzw. Düngemittel auf allen hierarchischen Ebenen zu beobachten waren. Ob Minister oder Chiefs, ADMARC-Beamte oder Parteifunktionäre: Alle versuchten sie durch unseriöse Geschäfte Gelder zum persönlichen Vorteil zu erwirtschaften.

Darüber hinaus hatte Präsident Mutharika sein Jahresgehalt von USD 195.200 mehr als verfünffacht und sich eine Maybach-Luxuslimousine für Euro 450.000 auf

⁷⁷² The Nation, Malawi, 29.01.2008

⁷⁷³ Im Dezember 2007 wurde Bwanali mehrfach wegen Diebstahls, Fälschung und unerlaubten Besitzes von Düngemittel-Coupons verhaftet und gegen Kaution frei gelassen. Das Verfahren gegen ihn wurde mangels Beweisen eingestellt, vgl. Daily Times, Malawi, 21.12.2007 und The Nation, Malawi, 21.12.2007

⁷⁷⁴ Im Jahr 2004 waren Phillip Bwanali zusammen mit dem damaligen Finanzminister Friday Jumbe an der Veruntreuung von K 11 Mio. aus einem Sports Trust Fund beteiligt. Die Verfahren wurden mangels Beweisen eingestellt, vgl. The Nation, Malawi, 14.01.2008

⁷⁷⁵ The Nation, Malawi, 15.04.2008

⁷⁷⁶ The Nation, Malawi, 03.05.2009

⁷⁷⁷ The Nation, Malawi, 20.01.2007

Staatskosten bestellt. Es war der Erfolg der Medien, die über den Kauf der Luxuslimousine eine öffentliche Debatte auslösten und letztendlich den Präsidenten dazu veranlassten, seine Bestellung rückgängig zu machen.⁷⁷⁸

9.10 Weitere Korruptionsfälle und die Unabhängigkeit der Justiz

Der ehemalige Monsambique-Beauftragte Ziliro Chibambo wurde im Juni 2006 wegen Korruptionsverdacht verhaftet. Ihm wurde vorgeworfen, Gehälter und Vergünstigungen in Höhe von MWK 15,8 Mio. zu Lasten des Staates an Scheinmitarbeiter bezahlt zu haben. Mangels Beweisen wurde er vom Blantyre Magistrates Court im Dezember 2006 freigesprochen.⁷⁷⁹

Die Ministerin Patricia Kaliati vergab im August 2007 für den Nyika-Vwaza National Park einen Auftrag an eine Firma in die Vereinten Arabischen Emirate, nachdem sie zusammen mit anderen Beamten im Januar 2007 das Land bereiste. Hierbei erhielten die Staatsbeamten angeblich Werbegeschenke im Wert von ca. MWK 700.000. Daneben habe die Firma die Reiskosten der Beamten übernommen.⁷⁸⁰ In 2008 wurde die Ministerin Kaliati erneut beschuldigt, im Gegenzug für die Vergabe von Lizenzen für einen Nationalpark kostenlos Fahrzeuge erhalten zu haben.⁷⁸¹

Das Finanzministerium zahlte in 2002 an seine Mitarbeiter Reisekosten in Höhe von MWK 5,7 Mio. für nicht begangene Dienstreisen und vergab Mitarbeiterkredite in Höhe von MWK 11,8 Millionen, die niemals zurückbezahlt wurden.⁷⁸² Der ehemalige Ausbildungsminister Yusuf Mwawa finanzierte seine Hochzeit auf Staatskosten und in 2005 wurden an den Gesundheitsminister Ntaba für fingierte Reisen insgesamt über MWK 500.000 Reisekosten erstattet.⁷⁸³ Die meisten Gerichtsverfahren gegen die Beschuldigten wurden mangels Beweisen eingestellt.

DPP-Vizepräsident und Minister für Transport/öffentliche Infrastruktur Khumbo Kachali stand in 2010 unter Korruptionsverdacht. Angeblich erhielt er von der portugiesischen Ingenieursgruppe Mota Engil für die Vergabe von Aufträgen einen

⁷⁷⁸ Heiko Meinhardt, Präsident ohne Parlament, in: Afrika Süd, Nr. 3, 2005

⁷⁷⁹ The Nation, Malawi, 24.08.2007, The Nation, Malawi, 12.12.2006, The Nation, Malawi, 26.08.2006

⁷⁸⁰ The Nation, Malawi, 18.08.2007, 02.10.2007

⁷⁸¹ Nyasa Times, Malawi, 13.03.2008

⁷⁸² The Nation, Malawi, 08.01.2006

⁷⁸³ The Nation, Malawi, 01.03.2006

Land Rover. Im August entließ ihn Präsident Mutharika aus seinem Kabinett. Das ACB ermittelte gegen ihn,⁷⁸⁴ ein Ergebnis wurde nicht veröffentlicht.

In einem anderen Fall wurde am 29. Januar 2008 die Parlamentssekretärin Mathilda Katopola von der Parliamentary Service Commission (PSC) wegen des Kaufs von Farbkopierern von ihrem Dienst suspendiert. Der Kaufauftrag für die Kopierer, die für das Parlament bestimmt waren, erteilte sie ihrem eigenen Unternehmen „Monick Trends“, ohne dies mit der PSC abzusprechen, wozu sie nach dem „Public Procurement Act“ verpflichtet gewesen wäre: „People should declare their interest before bidding for a tender in an organization where they have influence“.⁷⁸⁵ Eine Woche später stellte sich heraus, dass aufgrund eines Verfahrensfehlers die Suspendierung unwirksam war. Die Zuständigkeit hierfür lag beim Präsidenten.⁷⁸⁶ Erst nach langem Hinauszögern und massivem Druck der Oppositionsparteien⁷⁸⁷ hatte Präsident Mutharika im August 2008 Mathilda Katopola wegen Korruptionsvorwürfen aus ihrem Amt entlassen.⁷⁸⁸

Das ACB hatte wegen Befangenheit gegen sie keine Ermittlungen eingeleitet, da zwischen ACB-Direktor Alex Nampota und Mathilda Katopola ein Verwandtschaftsverhältnis bestand.⁷⁸⁹ Verfassungsrechtliche Bestimmungen, die es dem Direktor der Antikorruptionsbehörde erlauben würde, von der Verfolgung wegen Befangenheit einer Straftat abzusehen, gibt es keine. Nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz muss die Behörde den Sachverhalt erforschen, sobald sie von dem Verdacht einer Straftat Kenntnis erhält. Demnach handelte die Behörde gesetzeswidrig.

Dennoch stellt sich die Frage nach der Effektivität dieser Behörde, zumal diese nicht freiwillig, sondern auf Druck der Gebergemeinschaft von der Regierung zur Korruptionsbekämpfung eingerichtet werden musste.

⁷⁸⁴ Nyasa Times, Malawi 11.08.2010

⁷⁸⁵ The Daily Times, Malawi, 31.01.2008

⁷⁸⁶ „The Clerk of Parliament may be removed or suspended by the President on recommendations of the Parliamentary Service Commission“, § 17 Abs. 3 Parliamentary Service Act

⁷⁸⁷ Die Opposition setzte den Präsidenten dadurch unter Druck, dass sie ihm drohten, den Haushalt solange nicht zu verabschieden, bis Katopola entlassen sei, vgl. Daily Times, Malawi, 29.08.2008

⁷⁸⁸ Daily Times, Malawi, 05.09.2008, Nyasa Times, Malawi, 30.08.2008

⁷⁸⁹ The Nation, Malawi, 19.01.2008 und Nyasa Times, Malawi, 20.02.2008

Zunächst begann das ACB mit der Aufnahme von Untersuchungen, wobei diese teilweise wegen Personalmangels und schlecht geschultem Personal sehr schleppend vorangingen. Wegen fehlenden finanziellen Mitteln konnte das Büro im Jahr 2004 keine ausgebildeten Juristen beschäftigen, obwohl diese aufgrund der Komplexität der Fälle dringend notwendig gewesen wären.⁷⁹⁰ Daneben fehlte es an örtlicher Präsenz. Die Behörde hatte lediglich drei Büros in den jeweiligen Regionen.⁷⁹¹

Wie bereits erwähnt, wird die Unabhängigkeit der Behörde nach Section 95 des Strafgesetzbuches stark eingeschränkt. Eine Ermittlung gegen Staatsbeamte wegen Korruption nur mit Zustimmung des DPP möglich ist, der vom Präsidenten ernannt wird.

In der Vergangenheit hat das CHRR mehrfach festgestellt, dass dieser seine Zustimmung vor allem in den Fällen verweigerte, bei denen hochrangige Politikpersönlichkeiten der Regierung betroffen waren.⁷⁹² So beispielsweise als Beamte im Bildungsministerium unter Verdacht standen, Millionen MWK veruntreut zu haben, unter denen sich auch ein Minister der regierenden Partei befand oder als im Jahre 1999 ein ehemaliger Generalstaatsanwalt MWK 807 Mio. veruntreute.⁷⁹³ Im Juni 2006 verhaftete das ACB Richter David Kadwa wegen des Verdachts, er habe von einem Angeklagten Bestechungsgelder i. H. v. MWK 500.000 angenommen.⁷⁹⁴ Zwei Tage später wurde auf Anordnung des DPP das Verfahren wegen angeblicher Verfahrensfehler eingestellt. In Wirklichkeit verweigerte er gegenüber dem ACB seine Zustimmung zur Ermittlung.⁷⁹⁵

Von der Opposition wurde der Behörde eine zunehmende politische Abhängigkeit vorgeworfen. Die Korruptionsbekämpfungsbehörde sei zum „bloßen Instrument für die Beilegung von politischen Differenzen“ geworden.⁷⁹⁶ Wie der Fall Muluzi noch zeigen wird, wurde das ACB vor allem im Vorfeld der Wahlen 2009, aber auch

⁷⁹⁰ The Nation, Malawi, 25.01.2005

⁷⁹¹ The Nation, Malawi, 08.02.2005

⁷⁹² Nyasa Times, Malawi, 10.02.2009

⁷⁹³ The Nation, Malawi, 02.09.2004

⁷⁹⁴ The Nation, Malawi, 20.02.2007

⁷⁹⁵ The Nation, Malawi, 21.02.2007

⁷⁹⁶ The Nation, Malawi, 02.05.2008

während des Machtkampfes zwischen Muluzi und Mutharika (2005 bis 2009) als politisches Instrument zur Schwächung der politischen Gegner eingesetzt.

Ähnliche Probleme zeigten sich bei der Institution des „Ombudsmannes“: Eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Ombudsmann und anderen Organen, wie ACB oder Gerichten gibt es nicht. Obwohl der Ombudsmann verfassungsrechtlich befugt ist, in allen Fällen zu ermitteln, kann er nach allgemeiner Ansicht nur Ermittlungen gegen „governmental activities“ aufnehmen, nicht dagegen gegen NGOs, Kirchen und Privatunternehmen. Der Grund hierfür liegt darin, dass „the Ombudsman has no coercive powers to enforce his or her directives other than to report his or her findings to the National Assembly; and only public bodies accountable to the National Assembly can thus be expected to heed the Ombudsman’s directives”.⁷⁹⁷

Ein weiteres Problem sind die fehlenden personellen und finanziellen Kapazitäten. Insgesamt hat das Amt des Ombudsmannes 3 Büros in den Städten Blantyre, Lilongwe und Mzuzu. Aufgrund nur wenig zur Verfügung stehender Fahrzeuge fehlt den Ermittlern und Mitarbeitern des Büros die erforderliche Mobilität. Der Zugang bzw. die Kommunikation zur urbanen Bevölkerung ist sehr schwierig. Es fehlen Außenstellen auf lokaler Ebene. Wegen fehlendem Personal dauern die Ermittlungen für einen Fall durchschnittlich 8 Monate.⁷⁹⁸

Auch das Amt des Bürgerbeauftragten, dessen Aufgabe es ist, Missstände insb. Korruption aufzudecken und zu veröffentlichen ist sowohl organisatorisch als auch finanziell schlecht ausgestattet. In den drei Büros in Blantyre, Lilongwe und Mzuzu fehlen Sachmittel wie Fahrzeuge und Mitarbeiter. Eine Repräsentanz auf den Dörfern gibt es nicht. Darüber hinaus fehlen auch hier klar abgrenzbare Kompetenzen zu anderen Institutionen, wie den Gerichten.⁷⁹⁹

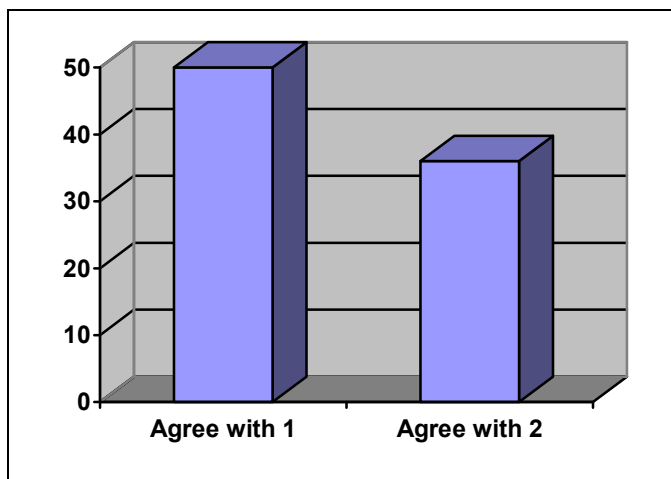
⁷⁹⁷ Manual of Administrative Law in Malawi, A Guide for Ministers and Public Servants, von Steve D. Matenje und Christopher F. Forsyth, Lilongwe, 2002, S. 19

⁷⁹⁸ Mustafa Hussein, Afrika Security Review Vol. 14 Nr. 4, Bekämpfung der Korruption in Malawi. Eine Bewertung der Durchsetzung von Mechanismen, 2005

⁷⁹⁹ Mustafa Hussein, Bekämpfung der Korruption in Malawi. Eine Bewertung der Durchsetzung von Mechanismen, in: African Security Review, Vol. 14 Nr. 4, 2005

Es ist festzustellen, dass die Institutionen wie Antikorruptionsbehörde, Ombudsmann und das Amt des Bürgerbeauftragten, deren vorwiegende Aufgabe es ist, Missstände im Land aufzuklären, zum Spielball politischer Sparzwänge geworden sind. Finanzielle und personelle Engpässe schränken eine effektive Arbeit ein. Darüber hinaus fehlen klar abgrenzbare Kompetenzen, die es den Behörden auch ermöglichen, eigenständig gegen Verdächtige zu ermitteln und ggf. auch einen nachweisbar Beschuldigten zu bestrafen. Zweifelhaft ist auch ihre Unabhängigkeit, da die Mitglieder der Kommissionen im Regelfall vom Präsidenten ernannt werden.

In der Bevölkerung herrscht über die Unabhängigkeit der Antikorruptionsbehörde eine zweigeteilte Meinung. Dies bestätigte eine Umfrage des Afro-Barometers,⁸⁰⁰ in der sich die Bürger zwischen zwei Aussagen bezüglich der „Arbeitsleistung des ACB“ entscheiden mussten:



Statement 1: „The Anti Corruption Bureau performs its duties as a neutral body as guided only by the law“.

Statement 2: “The Anti Corruption Bureau makes decisions that favour particular people or political parties”.

Quelle: Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey Results, 11. Oktober 2012, S. 30

Demnach war jeder zweite Bürger der Meinung, das ACB sei eine unabhängige Behörde. Auf der anderen Seite waren aber auch 36 % der Meinung, die Behörde arbeite nicht objektiv und sei parteiisch.

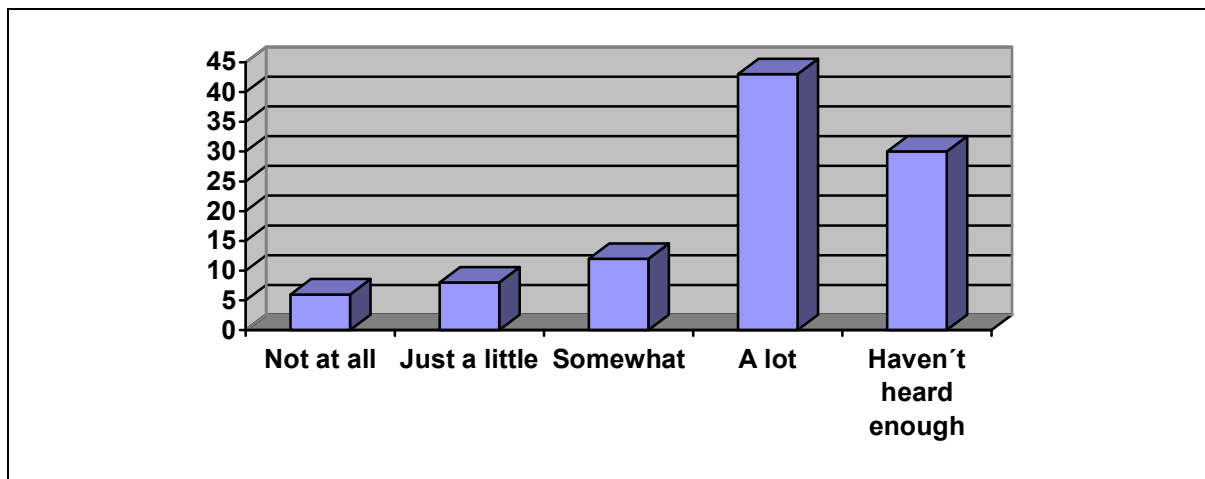
Wie in diesem Kapitel dargestellt, kann das ACB wegen Korruptionsverdacht gegen politische Eliten nur mit Zustimmung des DPP ermitteln. In einigen Fällen hatte dieser seine Zustimmung (teilweise grundlos) verweigert. Insofern hatte dieser

⁸⁰⁰ Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey Results, 11. Oktober 2012, S. 30

Bevölkerungsanteil von 36 % die Arbeitsweise des Antikorruptionsbüros richtig eingeschätzt.

In einer weiteren Afro-Umfrage⁸⁰¹ ging es um das Vertrauen des „Office of Ombudsman“. Den Bürgern wurde folgende Frage gestellt:

„How much do you trust the Ombudsman, or haven't you heard enough about them to say?“



Quelle: Aero-Barometer, Malawi AB R5 Survey Results, 11. Oktober 2012, S. 28

Das Ergebnis zeigt, dass 43 % der Bevölkerung dem Ombudsman als unabhängiges Organ vertrauten. 30 % der Befragten konnten über den Ombudsman keine Aussage treffen, da sie von ihm weder positives noch negatives gehört haben und 20 % hatten ein wenig Vertrauen in die Institution. Somit wurde der Ombudsman in der Bevölkerung als überwiegend vertrauensvoll eingeschätzt.

Eine ähnliche Situation herrscht bei der Justiz: Seit 1996 warteten über 1.000 Untersuchungshäftlinge auf den Beginn ihrer Mordprozesse.⁸⁰² Mehrmals mussten Mordverdächtige – einige saßen bis zu 8 Jahren in Untersuchungshaft – gegen Kautions freigelassen werden. Ende der 90iger Jahre hatte das ACB 126 Korruptionsfälle zur Anklage gebracht, wobei im November 2007 lediglich 64 dieser Fälle abgeschlossen waren.⁸⁰³ Ein Jahr später wurden führende Politiker und Spitzenbeamte, die vom ACB angeklagt wurden, in den meisten Fällen

⁸⁰¹ Afro Barometer, Malawi AB R5 Survey Results, 11. Oktober 2012, S. 28

⁸⁰² Meinhardt/Baumhögger in: Afrika-Jahrbuch 1996, Malawi, S. 359

⁸⁰³ The Nation, Malawi, 18.11.2007

freigesprochen, was ebenfalls nicht auf politische Einflussnahme als vielmehr auf eine Überforderung der personell unterbesetzten und finanziell schlecht ausgestatteten Justiz⁸⁰⁴ sowie der schwierigen Beweislage zurückzuführen war.

Die Liste der aufgedeckten Korruptionfälle in Malawi könnte man beliebig fortführen. Ob an Schulen durch die Vereinnahmung von unerlaubten „Schulgeldern“ durch Lehrer,⁸⁰⁵ in Gefängnissen durch den Verkauf von Mahlzeiten an Gefangene durch das Aufsichtspersonal,⁸⁰⁶ in den Ministerien durch den Erhalt von Bestechungsgeldern⁸⁰⁷ oder der Veruntreuung von Staatsgeldern durch Minister,⁸⁰⁸ in Behörden durch den Verkauf von Pässen an Immigranten durch die Immigrationsbehörde⁸⁰⁹ oder der Freilassung von Tatverdächtigen gegen Entgelt durch die Polizei. Korruption ist in Malawi ein aggressives Krebsgeschwür, das in alle Staatsorgane hineinwächst und schwer therapierbar zu sein scheint. Selbst Präsident Mutharika räumte Korruptionfälle im öffentlichen Dienst und seiner Regierung ein.⁸¹⁰

Nach offiziellen Pressemitteilungen sind dem Staat während der Legislaturperiode von Muluzi 30 % des Staatshaushaltes durch Korruption verloren gegangen. Präsident Mutharika hat während seiner Amtszeit von 2004 bis 2012 ein Privatvermögen von ca. MWK 61 Milliarden (ca. USD 12 Mio.) erworben.⁸¹¹ Als Mutharika in 2004 an die Macht kam, schätzte man sein Vermögen bei über einer Million USD – einschließlich der Ndata-Farm, die er von seinem zimbabwischen Freund Robert Mugabe in 2001 abkaufte. In 2010 stand auf der Ndata-Farm für schätzungsweise mehrere Millionen Dollar ein privater Palast, bestehend aus 4 Etagen, 58 Zimmern, Rolltreppen und einem Atombunker.⁸¹² Nach Angabe von Nyasa Times⁸¹³ schätzte man sein Gesamtvermögen nach seinem Tode auf MWK 61 Billionen (ca. USD 168 Mio.), welches er auf verschiedenen Konten internationaler Banken und Immobilien verteilt hatte.

⁸⁰⁴ Heiko Meinhardt, 2001, S. 36

⁸⁰⁵ Nyasa Times, Malawi, 24.02.2009

⁸⁰⁶ Nyasa Times, Malawi, 14.12.2008 und 29.05.2008

⁸⁰⁷ Nyasa Times, Malawi, 16.10.2008, The Nation, Malawi, 07.09.2008, 17.08.2008 und 02.10.2007,

⁸⁰⁸ The Nation, Malawi, 18.08.2007, 24.08.2007

⁸⁰⁹ The Nation, Malawi, 04.01.2007 und The Nation, Malawi, 29.09.2006

⁸¹⁰ Nyasa Times, Malawi, 06.02.2008, Daily Times, Malawi, 20.05.2011

⁸¹¹ Director of Public Prosecution, in: AllAfrica.com, 17.10.2013

⁸¹² Nyasa Times, Malawi, 03.12.2010

⁸¹³ Nyasa Times, Malawi, 24.06.2013

Präsident Mutharika konnte mit seinem Präsidentengehalt ein derartig hohes Vermögen in seiner bisherigen Amtszeit nicht verdienen. Korruption und Selbstbereicherungsmentalität haben Mutharika und Muluzi zu den reichsten Männern Afrikas gemacht. Das wirft die Frage auf, warum die Korruption in Malawi so hoch ist und wie man dieses „Geschwür“ eingrenzen kann.

Da Korruption schwer messbar ist, muss man bei der Bestimmung ihres Ausmaßes im Wesentlichen auf Meinungsumfragen und Experteneinschätzungen zurückgreifen, wobei hierbei der seit 1995 von der Transparency International (TI) veröffentlichte Korruptionswahrnehmungsindex (Corruption Perception Index) eine besondere Aufmerksamkeit erlangte.⁸¹⁴ Der CPI reicht von Null bis 100 (= der niedrigste Korruptionsgrad im öffentlichen Sektor) und listet jedes Jahr mehr als 170 Länder nach dem Grad der bei den Amtsträgern und Politikern wahrgenommenen Korruption auf. In 2013 waren Dänemark und Neuseeland mit einem CPI Wert von 91 die wenigsten korrupten Länder.

Laut TI steht Malawi auf Rang 91 mit einem CPI Wert von 37 Prozent, was zeigt, dass es eines der korruptesten Länder der Welt ist. An der Spitze liegen mit einem CPI Wert von 8 Afghanistan, Nordkorea und Somalia.

Corruption Perceptions Index 2013

	Rang	CPI-Wert
Dänemark u. Neuseeland	1	91
Deutschland	12	78
USA	19	73
Malawi	91	37
Afghanistan, Nordkorea, Somalia	175	

Quelle: www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.2013.0.html

Neben Raffgier und Eigeninteressen von politischen Eliten, auf dessen Problematik noch ausführlich in Kapitel 11 eingegangen wird, ist ein Grund für die sog.

⁸¹⁴ Gerhard R. Donner, Korruption in Österreichs Unternehmen – Ausmaß, Bekämpfung und Prävention, S. 60, in: Lukas Achathaler, Domenica Hofmann, Matthias Pázmándy (Hrsg.), Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung, 2011

„Kleinkorruption“ die in der Bevölkerung bestehende Armut. Staatliche Beamte wie Lehrer, Polizeibeamte oder Soldaten erhalten derartig niedrige Gehälter, dass sie ohne Schmiergelder ihre Familien nicht ernähren können. Weil ohne Bestechung nichts läuft und alle gelernt haben, mit der Korruption zu leben, machen irgendwann alle mit, freiwillig oder gezwungenermaßen. Eine Art Volkskrankheit!⁸¹⁵

Weitere Gründe für die anhaltende Korruption sind soziologische Faktoren wie kulturelle Normen und Praktiken: In Malawi hängt die soziale Struktur von der ethnischen Zugehörigkeit und den traditionellen Werten ab. Es ist üblich, dass man nicht nur die eigene Familie unterstützt, sondern auch Verwandte und Mitglieder seines Clans. Beamte sehen Vetternwirtschaft und Missbrauch als Ausdruck des Geschäftswertes und der Achtung für die Partner. Aber auch administrative Faktoren, insb. ineffiziente und schlecht organisierte öffentliche Dienstleistungen sowie fehlende Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Verwendung von öffentlichen Geldern fördern die Korruption in Malawi.

Die Malawi Law Commission fordert seit Jahren von der Regierung neben der Verabschiedung eines Korruptionsbekämpfungsgesetzes ein Gesetz, wodurch alle Beamten verpflichtet werden sollen, ihre Vermögensverhältnisse offen zu legen. Dadurch soll einerseits das Vertrauen der Öffentlichkeit in die öffentliche Verwaltung wiederhergestellt werden.⁸¹⁶ Andererseits erfolgt eine zusätzliche Sensibilisierung der Verantwortlichen in der öffentlichen Verwaltung und fördert die Erkenntnis, präventive Maßnahmen gegen Korruption zu etablieren. Um die Korrektheit derartiger Vermögenserklärungen garantieren zu können, müsste man ein Verstoß gesetzlich unter Strafe stellen.

Es ist jedoch zu beachten, dass der Versuch, die Sanierung der korrupten Gesellschaft ausschließlich mit strafrechtlichen Mitteln zu betreiben, auf Dauer nicht durchzuhalten wäre. Bereits in anderen demokratischen Ländern hat sich der Glaube, man könne die jeweiligen Missstände rasch beseitigen, wenn man über die passenden Gesetze verfüge, häufig als Illusion erwiesen. Es ist ein verkürzter Ansatz, „sich bei der Korruptionsbekämpfung alleine auf die Waffen der Rechtswissenschaft zu beschränken und sich auf die Aufklärung und anschließende

⁸¹⁵ Bartholomäus Grill, 2005, S. 63

⁸¹⁶ The Nation, Malawi, 13.11.2007

Sanktionierung strafbaren Handelns zu konzentrieren, welcher letztendlich zum Scheitern aller Bemühungen führen wird“.⁸¹⁷ Dieser These ist insoweit zuzustimmen, dass Strafrechtsvorschriften, die eine Vielzahl potenziell korrupter Handlungen erfassen und hohe Strafen androhen, nicht alleine im Kampf gegen die Korruption ausreichen.

Das beste Korruptionsstrafrecht bringt nichts, wenn – wie in Malawi - die staatlichen Behörden im Kampf gegen die Korruption versagen. Daher braucht das Land eine staatlich übergeordnete (internationale) und unabhängige Aufsichtsbehörde, welche die staatlichen Institutionen überprüft und beaufsichtigt. Wie die europäische Bankenaufsicht, die von dem Bundesamt für Finanzdienstleistungen wahrgenommen wird, müssten Regeln vorgegeben werden, die die staatlichen Institutionen einzuhalten haben und dessen Einhaltung strengstens überwacht und bei Nichtbeachtung sanktioniert werden. Darüber hinaus wäre an eine spezialisierte Staatsanwaltschaft für Korruptions- und Amtsdelikte mit umfassender Ausstattung, gut ausgebildetem Personal und weitreichenden Prüfungsbefugnissen zu denken. In den staatlichen Behörden selbst müsste man interne Kontroll- und Überwachungsinstitutionen (wie etwa Compliance- und Revisionsabteilungen) sowie Verhaltenskodizes einführen. Durch klar abgrenzbare Kompetenzregeln müssen die Beamten in ihren Entscheidungen eingeschränkt werden, etwa durch ein 4-Augen-Prinzip. Darüber hinaus müsste man die Gehälter der Staatsbeamten anheben, so dass diese das Gefühl haben, entsprechend ihrer Leistung entlohnt zu werden und das Geld ausreicht, um ihre Familien ernähren zu können.

Jedenfalls kann bereits hier festgestellt werden, dass die weit verbreitete Korruption in Malawi ein wesentlicher Bremsfaktor im Fortschritt der demokratischen Konsolidierung darstellt.

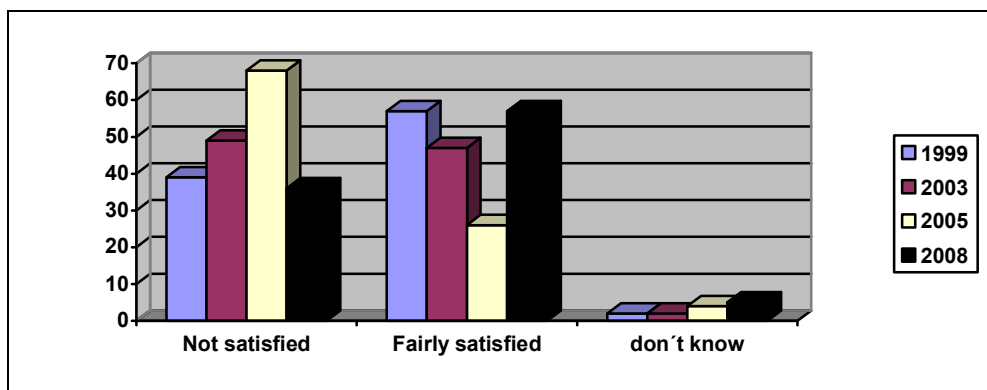
⁸¹⁷ René Wenk, Korruptionsbekämpfung in Österreich – Entwicklungen seit dem GRECO-Bericht, S. 38, in: Lukas Achathaler, Domenica Hofmann, Matthias Pázmándy (Hrsg.), Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung, 2011

9.11 Der Stand der Demokratisierung von 1999 bis 2008 aus der Sichtweise der malawischen Bevölkerung – eine Umfrage des Afro-Barometers

Abschließend soll am Ende dieses Kapitels anhand ausgewählter Umfragen des Afro-Barometers⁸¹⁸ aus den Jahren 1999 bis 2008 die Sichtweise der malawischen Bevölkerung zur Demokratisierung in Malawi dargestellt werden.

In einer ersten Umfrage wurde die Bevölkerung zum Fortschritt der Demokratisierung befragt: „Overall, how satisfied are you with the way democracy works in Malawi?“

In 2005 waren 68 % der Bevölkerung mit dem Fortschritt der demokratischen Entwicklung unzufrieden, was aufgrund des öffentlich ausgetragenen Machtkampfes zwischen Muluzi und Mutharika, den nicht abgehaltenen Kommunalwahlen sowie den veröffentlichten Korruptionsaffären zurückzuführen war. Die Bürgerinnen und Bürger haben die Missstände im Land bewusst wahrgenommen.



Quelle: Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, 4. May 2009, S. 9

Demgegenüber waren in den Jahren 1999 und 2008 über die Hälfte der Befragten (57 %) mit dem Fortschritt der Demokratisierung zufrieden, wobei die malawische Bevölkerung die Demokratie mehrheitlich normativ bezogen auf den Schutz ziviler Freiheitsrechte bewerten, was die nächste Umfrage zeigte:

⁸¹⁸ Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, S. 4. May 2009

„What if anything does democracy mean to you?“

- 55 % (in 2005) und 64 % (in 1999) der Malawier verbanden Demokratie mit Freiheitsrechten (Civil liberties/personal freedoms),
- 14 % (in 2005) und 12 % (in 1999) verstanden unter Demokratie „Wahlen und Mehrparteienwettbewerb“,
- 6 % (in 2005) und 2 % (in 1999) setzten Demokratie mit „Peace, unity and power sharing“ und mit „Change of government“ in Verbindung,
- 3 % (in 2005) und 7 % (in 1999) mit „Social/economic development“,
- 2 % (in 2005) und 1 % (in 1999) mit „Equality/justice“,
- und 16 % (in 2005) bzw. 8 % (in 1999) konnten mit Demokratie nichts anfangen.⁸¹⁹

Das Umfrageergebnis zeigt, dass ca. 80 % der Bevölkerung mit dem Begriff der Demokratie etwas anfangen konnte. Dies sind positive Befunde, wenngleich zu erkennen ist, dass fast jeder zweite Bürger Demokratie mit Menschenrechte in Verbindung setzte. Alle weiteren Demokratiemerkmale wurden nur – wenn überhaupt – von einem sehr geringen Bevölkerungsanteil genannt. Vor allem die Gewaltenteilung und die damit verbundene Machtbegrenzung wurden nicht erwähnt.

Erfreulich war das Ergebnis auf die Frage „support for democracy“:

“Which of these three statements is closest to your own opinion?”

A: Democracy is preferable to any other kind of government.

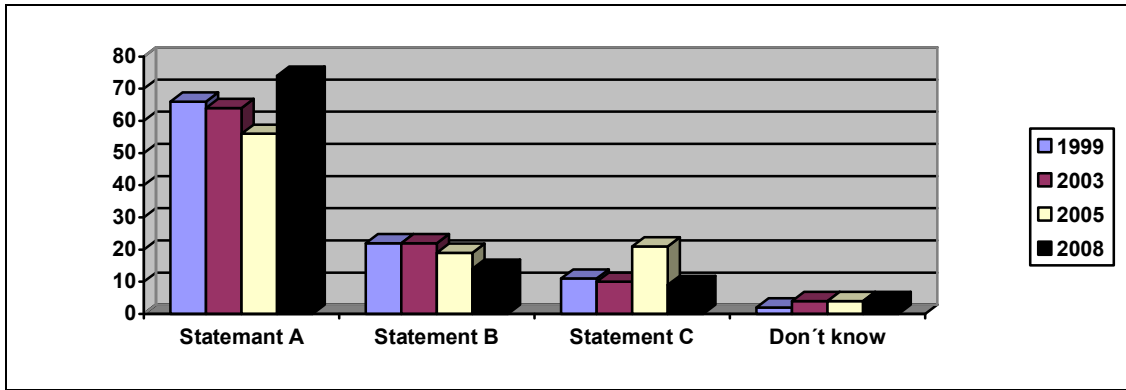
B: In some circumstances, a non-democratic government can be preferable.

C: For someone like me, it doesn't matter what kind of government we have”.⁸²⁰

Durchschnittlich 65 % der Bevölkerung (74 % in 2008, 56 % in 2005, 64 % in 2003 und 66 % in 1999) ziehen Demokratie jedem anderen System von Regierung vor. Lediglich ca. 19 % der Bevölkerung waren der Meinung, dass unter bestimmten Umständen eine nicht-demokratische Regierung vorzuziehen sei, wobei die „bestimmte Umstände“ nicht näher spezifiziert wurden.

⁸¹⁹ Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, 4. May 2009, S. 2

⁸²⁰ Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, 4. May 2009, S. 3

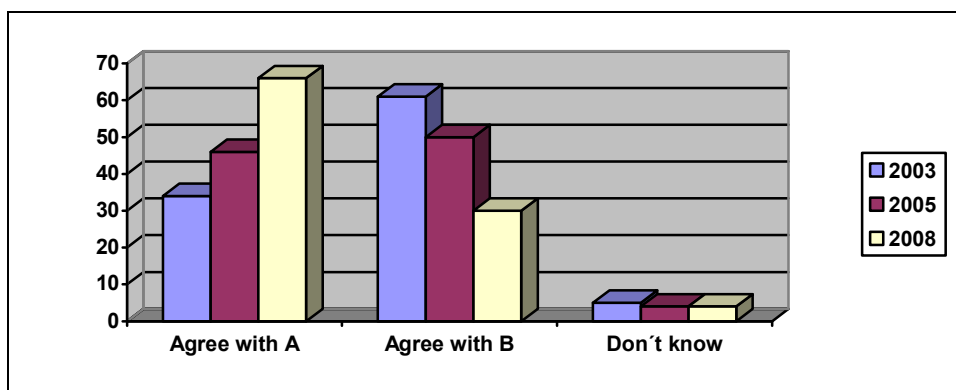


Quelle: Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, 4. May 2009, S. 3

Die Geduld der Bevölkerung mit dem System der Demokratie, das zu seiner Verbesserung mehr Zeit bräuchte ist gestiegen:

A: Our present system of elected government should be given more time to deal with inherited problems.

B: If our present system cannot produce results soon, we should try another form of government.⁸²¹



Quelle: Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, 4. May 2009, S. 4

In 2003 waren noch 61 % der Bevölkerung mit den Erfolgen des neu eingeführten demokratischen Systems sehr ungeduldig, während in 2008 bereits 66 % der Bevölkerung verstanden hatte, dass die Konsolidierung eines demokratischen Systems ein lang andauernder Prozess sein wird. Dennoch waren auch in 2008 30 % der Malawier mit ihrer Geduld am Ende! Sie erwarteten von der demokratischen Regierung mehr Erfolge!

⁸²¹ Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, 4. May 2009, S. 4

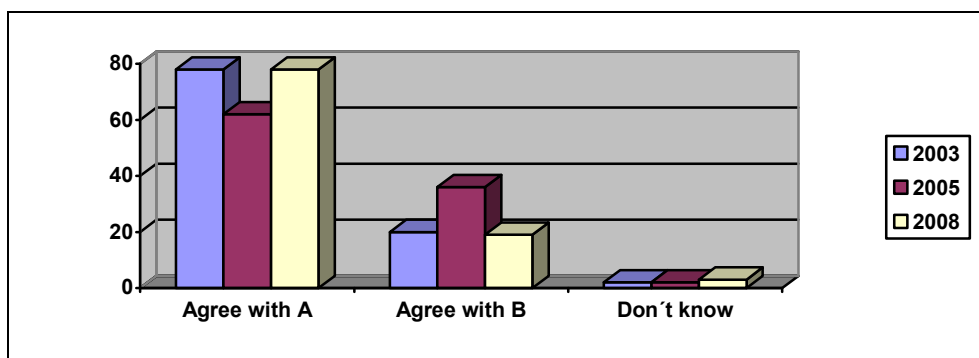
Die Einstellung der Bevölkerung in Bezug auf die bisher durchgeführten Wahlen bestätigten die bisherigen Ergebnisse dieser Studie: 64 % (in 2008), 43 % (in 2005) und 63 % (in 1999) stufen die Wahlen als „Free and fair with minor problems“ oder „Completely free and fair“ ein.⁸²²

78 % der Befragten waren in den Jahren 2008 und 2003 der Meinung, dass die politischen Führer durch Wahlen ausgewählt werden sollten:

„Which of the following statements is closest to your view?

A: We should choose our leaders in this country through regular, open and honest elections.

B: Since elections sometimes produce bad results, we should adopt other methods for choosing this county's leaders".⁸²³



Quelle: Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, 4. May 2009, S. 5

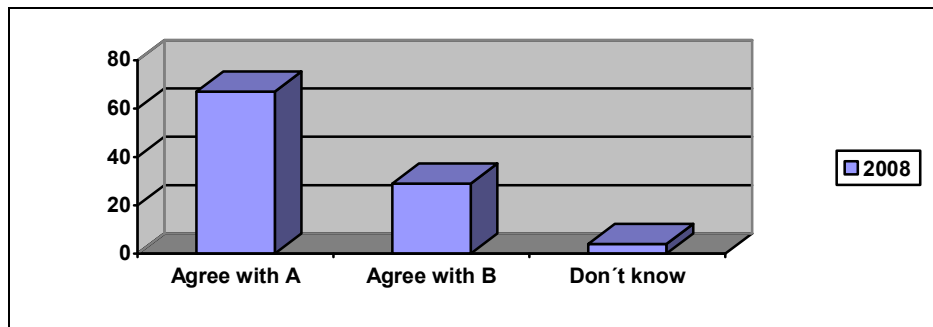
Ein weiterer Schritt in Richtung Demokratieverständnis bei der malawischen Bevölkerung bestätigte die nächste Umfrage. Hierbei ging es um die Frage: „Parliament monitors President vs. Cooperate“.

A: Parliament should ensure that the president explains to it on a regular basis how his government spends the taxpayers' money.

B: The President should be able to devote his full attention to developing the country rather than wasting time justifying his actions".⁸²⁴

⁸²² Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, 4. May 2009, S. 10

⁸²³ Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, 4. May 2009, S. 5



Quelle: Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, 4. May 2009, S. 7

Die Grafik zeigt, dass 67 % der Bevölkerung in 2008 der Meinung war, der Präsident muss – zumindest was die Verwendung der Steuergelder betrifft – vom Parlament stärker überwacht werden. Demgegenüber waren 29 % der Meinung, der Präsident sollte sich auf die Weiterentwicklung des Landes konzentrieren als Zeit für Rechenschaft zu verschwenden.

Zu einem anderen Ergebnis kam die Umfrage: „Opposition parties examine government vs. Cooperate“.

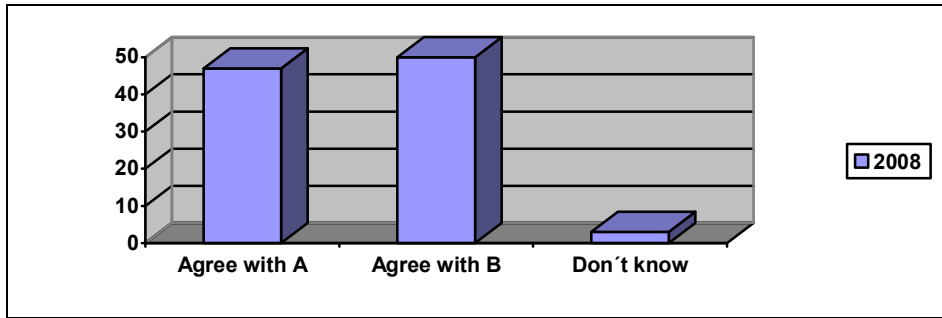
A: “Opposition parties should regularly examine and criticize government policies and actions.

B: Opposition parties should concentrate on cooperating with government and helping it develop the country”.⁸²⁵

Die folgende Grafik zeigt, dass zumindest die Hälfte der Befragten (50 %) der Meinung war, dass die Oppositionsparteien mit der Regierung kooperieren sollten. Die andere Hälfte war der Meinung, dass es Aufgabe der Oppositionsparteien sei, die Regierungsarbeit zu überwachen.

⁸²⁴ Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, 4. May 2009, S. 7

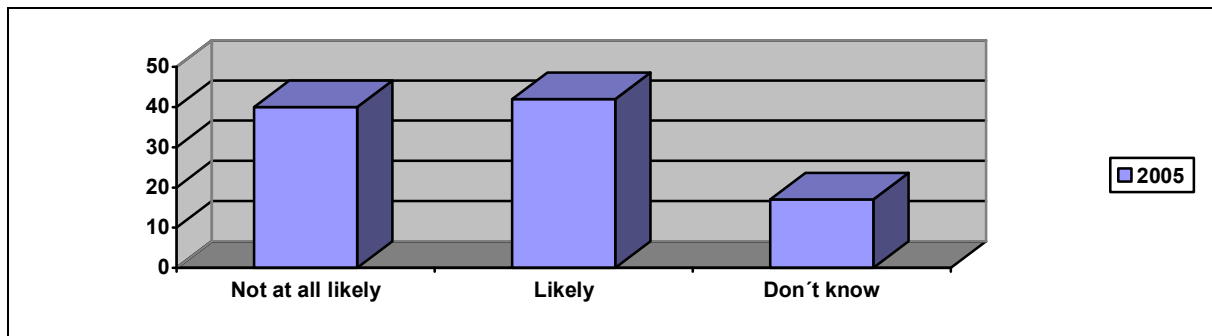
⁸²⁵ Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, 4. May 2009, S. 8



Quelle: Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, 4. May 2009, S. 8

Im Hinblick auf die Frage der demokratischen Entwicklungsperspektive blieb das Land gespalten. Obwohl ca. 40 % der Bevölkerung daran glaubten, dass Malawi demokratisch werden könnte, waren auch 40 % der Meinung, dass die Wahrscheinlichkeit einer Demokratisierung nicht gegeben sei.

1. Zukunft der Demokratie: „In your opinion, how likely is it that Malawi will remain a democratic country“?⁸²⁶



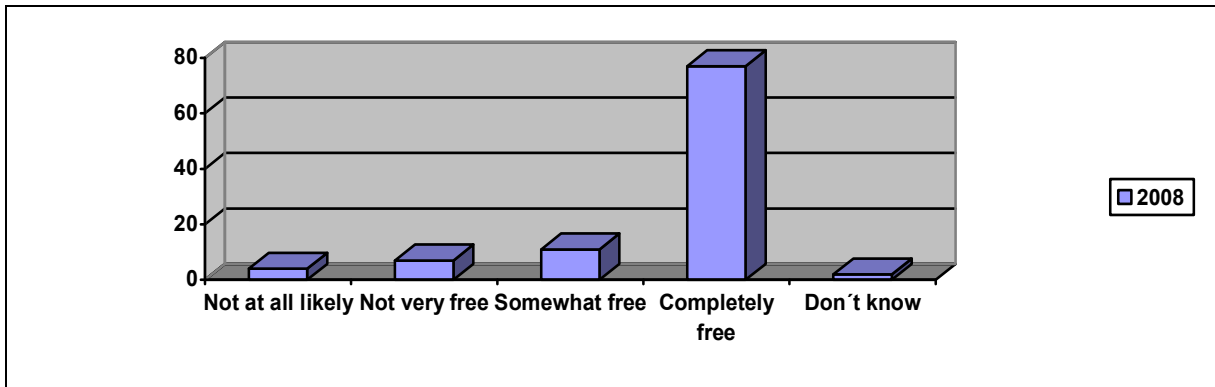
Quelle: Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, 4. May 2009, S. 10

Zu einem überraschenden Ergebnis kamen die nächsten Umfragen, bei denen die Bevölkerung nach der Gewährung der freien Meinungsäußerung, der Vereinigungsfreiheit sowie den freien Wahlen im Land gefragt wurden.

Wie die nachfolgenden Grafiken zeigen, waren über 80 % der Bevölkerung der Meinung, dass die freie Meinungsäußerung, die Vereinigungsfreiheit und die freien Wahlen im Land „komplett frei“ seien.

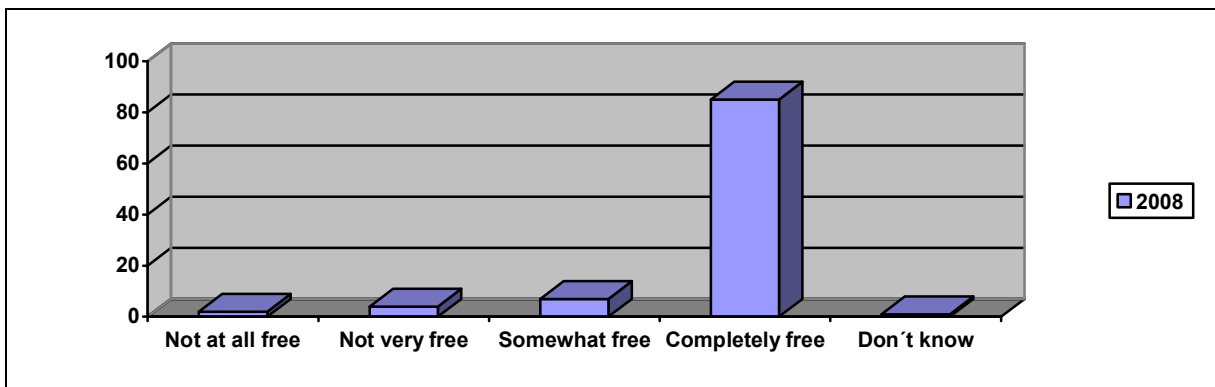
2. Meinungsfreiheit: „In this country, how free are you: to say what you think?“⁸²⁷

⁸²⁶ Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, 4. May 2009, S. 10



Quelle: Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, 4. May 2009, S. 10

3. Vereinigungsfreiheit: „In this country, how free are you: to join any political organization you want?”⁸²⁸

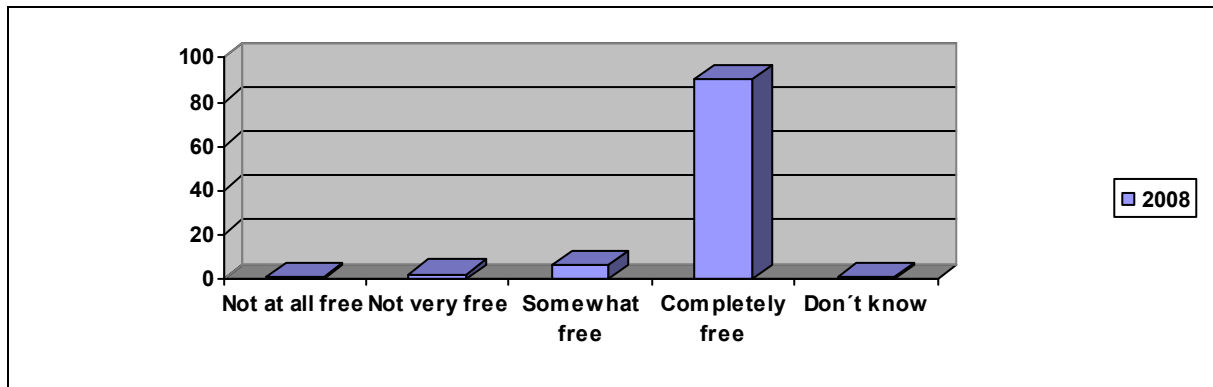


Quelle: Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, 4. May 2009, S. 12

4. Freie Wahlen: „In this country, how free are you: to choose who to vote for without feeling pressured?”

⁸²⁷ Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, 4. May 2009, S. 11

⁸²⁸ Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, 4. May 2009, S. 12



Quelle: Afro-Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, 4. May 2009, S. 12

Obwohl die meisten Malawier mit dem Begriff der Demokratie „Menschenrechte“ in Verbindung setzen, kann man aufgrund einer Gesamtbeurteilung der Umfragen im Ergebnis feststellen, dass über die Hälfte der malawischen Bevölkerung eine pro-demokratische Einstellung haben. Insbesondere hat es beachtliche Fortschritte im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger Malawis gegeben.

10 Die Verfassungswirklichkeit in Malawi von 2009 bis 2013

10.1 Die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom 20. Mai 2009

10.1.1 Wahlkommission und Wählerregistrierung

Erneut stand im Vorfeld der vierten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen die MEC im Kreuzfeuer der Kritik. Die Oppositionsparteien warfen ihr eine regierungsfreundliche Haltung vor.⁸²⁹

Bereits bei der Neubesetzung der MEC-Kommissare im März 2007 kam es zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Präsidenten und der Opposition. Nachdem sich die Anzahl der MEC-Mitglieder wegen ausgelaufener Verträge und Altersgründen bis auf ein Mitglied reduzierte, ernannte der Präsident ohne Absprache mit der parlamentarischen Opposition eigenmächtig neun neue Kommissare, die nach seiner Meinung fachlich kompetent und unparteiisch waren.⁸³⁰

Die Opposition sah in dieser Vorgehensweise ein Verstoß gegen traditionelles Gewohnheitsrecht. Bisher war es üblich, dass die jeweils vertretenen Parteien in der Nationalversammlung ihre Kandidaten für die Wahlkommission nominierten und der Präsident die auserlesenen Kandidaten ernannte. Zumindest hätte die Ernennung der Kommissare in vorheriger Absprache mit den Oppositionsparteien erfolgen müssen.⁸³¹ MCP und UDF forderten je zwei MEC-Kommissare aus ihren Reihen.⁸³² Weiter warfen sie dem Präsidenten vor, die MEC nicht neutral besetzt zu haben. Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit gingen verloren. Der Präsident würde die Schwächen der Verfassung zu seinem persönlichen Vorteil ausnutzen.⁸³³

Gegen die im Alleingang des Präsidenten vorgenommene Ernennung klagten der ehemalige Präsident Muluzi und MCP-Präsident Tembo vor dem Hohen Gericht. Sie waren der Meinung, dass der Präsident gegen Artikel 75 Abs. 1 der Verfassung, § 4 Abs. 1 des Wahlkommissionengesetzes sowie gegen traditionelles Gewohnheitsrecht verstoßen habe. Mit ihrem Antrag begehrt sie, die verfassungswidrige

⁸²⁹ The Nation, Malawi, 05.01.2009

⁸³⁰ The Nation, Malawi, 04.02.2008

⁸³¹ The Nation, Malawi, 21.10.2006

⁸³² The Nation, Malawi, 16.01.2008

⁸³³ The Nation, Malawi, 21.10.2006

Entscheidung des Präsidenten gerichtlich aufzuheben.⁸³⁴ Somit war die Ernennung der Kommissare zunächst einmal aufgeschoben.

Artikel 75 Abs. 1 gebietet, aus wie vielen Mitgliedern die Wahlkommission mindestens bestehen muss, nämlich aus einem Richter als Vorsitzender und mindestens sechs weiteren Mitgliedern. Weiter regelt die Vorschrift, welche Personen in der MEC nicht mitwirken dürfen. Das sind Minister, stellvertretende Minister, Mitglieder des Parlaments und Personen, die ein öffentliches Amt begleiten. Die Verfassung schweigt über die Auswahl und Ernennung der Mitglieder.

Nach fast zehnmonatiger Beratungszeit bestätigte das Hohe Gericht am 16. Januar 2008, dass die Ernennung der Kommissare durch den Präsidenten rechtmäßig war. Das Gericht stützte seine Entscheidung im Wesentlichen darauf, dass aus Tradition und langanhaltender Praxis keine einklagbaren verfassungsrechtlichen Ansprüche herzuleiten seien. Die Verfassung regelt in Artikel 75 Abs. 1 nicht, wie der Präsident die Parteien im Parlament bei der Vorauswahl der Kandidaten mit einzubeziehen hat. In § 4 Abs. 1 des Wahlkommissionsgesetzes heißt es: „The president shall, subject to the Constitution and consultation with the leaders of the political parties represented in the National Assembly appoint suitably qualified persons to be members of the Commission on such terms and conditions as the Public Appointments Committee of Parliament shall determine“. Um die Unabhängigkeit der Kommissionsmitglieder zu gewährleisten, legte das Gericht das Wort „consultation“ eher als eine Art „Empfehlung“ aus, an die der Präsident nicht gebunden sei.⁸³⁵

Die Opposition kündigte gegen das Urteil zunächst Berufung an,⁸³⁶ erklärten aber kurze Zeit später, dass sie im Interesse der demokratischen Entwicklung und den bevorstehenden Wahlen bis zu einem gewissen Grade (MCP) und nur unter Protest (UDF) mit „Bingu’s Electoral Commission“ zusammenarbeite werde.⁸³⁷ Ihre Zweifel an der Glaub- und Vertrauenswürdigkeit der Kommissare gingen nicht verloren. Sie

⁸³⁴ Miscellaneous Civil Case No. 99 of 2007, High Court, Blantyre, State v President of the Republic of Malawi Ex Parte Dr. Bakili Muluzi and Other. Veröffentlicht unter: Southern African Legal Information Institute, Datenbank, <http://www.saflii.org/content/malawi-index>

⁸³⁵ Miscellaneous Civil Case No. 99 of 2007, High Court, Blantyre, State v President of the Republic of Malawi Ex Parte Dr. Bakili Muluzi and Other. Veröffentlicht unter: Southern African Legal Information Institute, Datenbank, <http://www.saflii.org/content/malawi-index>

⁸³⁶ The Nation, Malawi, 26.01.2008

⁸³⁷ The Nation, Malawi, 23.02.2008

fühlten sich durch die Nichteinbeziehung bei der Vorauswahl der Kandidaten vom Präsidenten übergangen.

Am 18. Januar 2008 wurden die neuen Kommissare vor dem Hohen Gericht in Blantyre vereidigt.⁸³⁸ Vorsitzender der MEC wurde⁸³⁹ die Richterin Anastasia Msosa, deren Vertrag im September 2008 von Präsident Mutharika um weitere vier Jahre verlängert wurde.⁸⁴⁰ Bereits im Oktober 2004 ernannte Präsident Mutharika die ehemalige Vorsitzende der MEC, Anastasia Msosa erneut in dieses Amt, das sie 1998 auf Druck der Regierung verloren hatte.⁸⁴¹

Bedenklich ist, dass die MEC aufgrund der umstrittenen Ernennung der Kommissare und den damit verbundenen rechtlichen Auseinandersetzungen fast ein Jahr handlungsunfähig war. Die Kommission geriet unter Druck, um rechtzeitig mit ihren organisatorischen Vorbereitungen der Wahlen, die auf den 19. Mai 2009 festgelegt waren, beginnen zu können. Sie versicherte gegenüber dem Parlament, dass ihre Kommissare professionell, unparteilich und unabhängig arbeiten würden, so dass sichergestellt sei, dass die Wahlen erfolgreich mit dem Vertrauen der Bevölkerung durchgeführt werden könnten.⁸⁴²

Es bleibt festzustellen, dass der Präsident bei der Auswahl und Ernennung der Kommissare keine rechtlichen Fehler begangen hatte. Die Verfassung selbst schweigt hierüber. Dennoch war die Abkehr von Traditionen und Konventionen der letzten Jahre für die Opposition Besorgnis erregend genug und es entstand der Eindruck, dass die Wahlkommission die des Präsidenten sei. Die gerichtliche Entscheidung über die Ernennung der Kommissare hatte bei den Oppositionspolitikern eher noch mehr Misstrauen erzeugt. Möglicherweise wäre eine politische Lösung ohne Einschaltung der Justiz für den demokratischen Entscheidungsprozess besser gewesen. Der Präsident hätte mit allen Parteien einen politischen Kompromiss suchen können. Aufgrund der knappen Zeit konnten die Kommissare ihre Unabhängigkeit nicht mehr unter Beweis zu stellen.

⁸³⁸ The Nation, Malawi, 14.11.2007

⁸³⁹ A. Msosa war bereits bei den Wahlen 1994 Vorsitzende der Wahlkommission.

⁸⁴⁰ Daily Times, Malawi, 01.04.2008

⁸⁴¹ Heiko Meinhardt, Präsident ohne Parlament? in: Afrika Süd, 6/04

⁸⁴² Daily Times, Malawi, 20.01.2008

Für die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Mai 2009 sollte für die Erstellung einer neuen Wählerliste eine (im Vergleich zu 2004⁸⁴³) präzisere Wählerregistrierung der rund 6 Millionen Wahlberechtigten durchgeführt werden. Insgesamt stellte die Regierung in ihrem Haushalt 2008/2009 für die Wahlen 50 Millionen USD bereit.⁸⁴⁴

Nach dem von der MEC herausgegebenen Wahlkalender war die Wählerregistrierung von Juni bis November 2008 vorgesehen,⁸⁴⁵ wobei die 28 Wahlbezirke in 6 verschiedenen Zeitabschnitten registriert werden sollten. Für die erstmalig eingeführte computerunterstützte Registrierung waren teure elektronische Geräte wie Kameras, Computer, Drucker und Transformatoren erforderlich, die aus finanziellen Gründen nicht für jedes Registrierungszenrum angeschafft werden konnten.⁸⁴⁶

Der Wähler-Registrierungsprozess war in Wirklichkeit geprägt von Unregelmäßigkeiten und organisatorischen Mängeln. Die Registrierung musste mehrfach unterbrochen und hinausgeschoben werden.⁸⁴⁷ Gründe hierfür waren nicht nur Lieferungsverzögerungen und mangelhafte Qualität des technischen Equipments, sondern auch schlecht ausgebildetes und bezahltes Personal, die den technischen Umgang mit den modernen Geräten nicht beherrschten.⁸⁴⁸ Offiziell wurde die Wählerregistrierung Ende Januar 2009 beendet.

Seinen Höhepunkt erreichte das Fiasko Anfang April, als die MEC erhebliche Fehler im Wahlregister bemerkte. Es fehlten teilweise Namen der registrierten Wähler und es bestanden Abweichungen zwischen den registrierten Namen, Fotos und Geburtsdaten.⁸⁴⁹ Knapp drei Wochen vor der Wahl beauftragte die MEC 550 Lehrer mit der Überprüfung der 5,9 Mio. registrierten Wähler im Wahlregister. Aufgrund der

⁸⁴³ Eine Beobachterkommission des „Electoral Institute of Southern Africa“ (EISA) stellte nach den Wahlen 2004 fest, dass der Registrierungsprozess fehlerhaft war („...deficient, resulting in inflated voter registration figures. Deficiencies in a subsequent voters roll, such as omission of names and photographs, meant people had to be identified by three different reference documents which caused confusion, delays and possible disenfranchisement of voters“), Nyasa Times, Malawi, 03.03.2008

⁸⁴⁴ Die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Jahre 2004 kosteten ca. 14 Millionen USD, vgl. Nyasa Times, Malawi, 03.03.2008

⁸⁴⁵ Daily Times, Malawi, 07.03.2008

⁸⁴⁶ Nyasa Times, Malawi, 08.08.2008

⁸⁴⁷ Die erste Phase der Registrierung begann vom 18. August bis zum 6. September 2008, The Nation, Malawi, 11.09.2008.

⁸⁴⁸ Daily Times, Malawi, 02.10.2008, Nyasa Times, Malawi, 19.08.2008

⁸⁴⁹ The Nation, Malawi, 07.04.2009

knappen Zeit konnten nur die Hälfte der Registrierungen überprüft werden.⁸⁵⁰ Ebenfalls verzichtete die MEC auf die ursprünglich geplante zweite Überprüfung des Wahlregisters, um den Wahltermin einhalten zu können. Die Vorsitzende Msosa bekannte sich öffentlich zu den Fehlern und versprach den Wählern, dass alle gegen Vorlage ihrer Registrierungszertifikate wählen könnten, auch wenn sie nicht im Wahlregister registriert sein würden.⁸⁵¹

Insgesamt wurden ca. 5,9 Mio. Wähler (im Jahr 2004: 5,7 Mio.) registriert, wobei auf die dicht besiedelte Südregion 2.639.783, auf die Zentralregion 2.463.703 und auf die dünn besiedelte Nordregion 827.777 Wähler entfielen.⁸⁵²

In Ihrem Abschlussbericht zu den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2009 stellte die EU fest,⁸⁵³ dass die MEC die Wählerregistrierung ausschließlich auf der Grundlage des Wahlgesetzes durchführte. Demnach genügte es, wenn der Wähler das erforderliche Wahlalter von 18 Jahren „am oder vor dem Wahltag“ erreicht hatte: „...any citizen of Malawi or any foreign citizen ordinarily residing in the country for seven years, who has attained the age of 18 years on or before polling day to be registered as a voter,...“. Demgegenüber regelt Artikel 77 Abs. 2: „...a person shall be qualified to be registered as a voter in a constituency if, and shall not be so qualified unless, at the date of the application for registrar, that person(b) has attained the age of eighteen years ...“. Demnach kann nach dem Wortlaut der Verfassung ein Wähler nur registriert werden, wenn er das erforderliche Wahlalter bei der Registrierung erreicht hatte. Somit bestanden Diskrepanzen zwischen Wahlgesetz und Verfassung. Da sich das Wahlalter auf den eigentlichen Wahlvorgang bezieht und dieser am Wahltag und nicht bei der Registrierung erfolgt, dürfte die Entscheidung der Kommission richtig gewesen sein. Der Verfassungsartikel war unpräzise formuliert.

In öffentliche Kritik war die MEC im Zusammenhang mit der Beschaffung von dem für die Wahl bzw. Registrierung benötigten technischen Equipment und 7 Millionen Stimmzettel geraten.

⁸⁵⁰ Daily Times, Malawi, 27.04.2009

⁸⁵¹ Daily Times, Malawi, 07.05.2009

⁸⁵² The Nation, Malawi, 10.02.2009

⁸⁵³ EU Election Observation Mission Malawi 2009, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 12

Im September 2008 erteilte die Wahlkommission, vertreten durch den Australier und MEC Chief Elections Consultant Frank Vasallo, an die australische Firma „Jazzmatrix“ einen Auftrag über USD 7,97 Mio. für die Lieferung von Kameras und anderen technischen Geräten. Die Firma Jazzmatrix, die offiziell im Eigentum von Vasallos Schwester und dessen Ehemann stand, war eine Scheinfirma und wurde nur zum Zwecke dieser Ausschreibungen gegründet. Folglich wurde der Wahlkommission „Vetternwirtschaft“ vorgeworfen, wobei die Geräte der Firma – im Vergleich zu anderen Anbietern – technisch überholt und qualitativ in einem sehr schlechten Zustand gewesen waren. Da die MEC-Vorsitzende Msosa nachweislich alle Zahlungsaufträge an die Firma Jazzmatrix unterzeichnet hatte, geriet sie unter Druck und in den Oppositionsreihen vermehrten sich Rücktrittsforderungen.⁸⁵⁴ Die MEC räumte Fehler ein, insbesondere dass die Geräte sehr anfällig und reparaturbedürftig gewesen seien. Vasallo versuchte die Schuld den Anwendern zuzuschieben, die aufgrund ihrer schlechten Qualifikation nicht in der Lage waren, die Geräte richtig zu bedienen.⁸⁵⁵ Der Vorwurf der „Vetternwirtschaft“ kam zu Recht, denn die Wahlkommission hätte vor Auftragsvergabe die Produktqualität im Vergleich zu anderen Anbietern überprüfen müssen. Dennoch konnte eine in Betracht kommende Korruption nicht nachgewiesen werden.

Für den Druck der Stimmzettel kamen nach einer öffentlichen Ausschreibung acht Unternehmen in die engere Wahl.⁸⁵⁶ Nach mehreren Vorentscheidungen entschied sich ein Unterausschuss der MEC wegen ihres technischen und innovativen Know Hows für die Firma Smith and Ouzman.⁸⁵⁷

Die MEC setzte sich über diese Entscheidung hinweg und vergab den Auftrag – offiziell aus politischen Gründen - an die Firma Kamazoo Ltd. of United Kingdom. Der

⁸⁵⁴ Nyasa Times, Malawi, 04.03.2009

⁸⁵⁵ Nyasa Times, Malawi, 04.10.2008

⁸⁵⁶ Unter anderem waren dies: Tall Security, Hisco/Oriental, Universal Printing Group of South Africa, Kalamazoo Ltd of United Kingdom, Smith and Ouzman Ltd of United Kingdom, Indra of India, Madras Security Printers of India

⁸⁵⁷ „The company has scored well in the technical ranking of the evaluation. It was ranked the first with a total of 90 % of the technical score which represents 63 points out of a possible 70 points. The company has come out as a strongest technical bidder for the Printing of the Ballot papers for the Parliamentary and Presidential Elections for the 2009. Award of contract based on the technical and financial evaluation and the analysis, it is recommended to award the contract for the printing of both presidential and parliamentary elections ballot papers to Smith and Ouzman Ltd“, vgl. Nyasa Times, Malawi, 25.03.2009

Procurement Officer Edward Jeke, der sich weigerte, den Auftrag an Kamazoo Ltd. zu vergeben, wurde entlassen. Eine offizielle Pressemitteilung der MEC lautete wie folgt: „Mr. Jeke was suspended and later on dismisses for going against the Presidential orders to have the ballot papers printed by Kalamazoo who had used a number of intermediaries to land the contract. No one understood why they had overpriced the contract like that“⁸⁵⁸. Die Firma Kalamazoo lag zwar im Ranking „technische Entwicklungen“ auf Rang 2, verlangte jedoch einen Preis, der ca. dreimal höher war als das Angebot von Smith and Ouzman Ltd.⁸⁵⁹

Ob tatsächlich politischer Druck auf die MEC bei der Beschaffung der Stimmzettel ausgeübt wurde, konnte nicht nachgewiesen werden, genauso wenig wie Korruption. Jedenfalls war die Beschaffung eingehüllt in Geheimhaltungen und Zweifel an der Glaubwürdigkeit der MEC.

Auch einer angeblichen Forderung des Präsidenten, die Wahl zu verschieben, kam die MEC nicht entgegen. Nach Aussage eines namentlich nicht benannten MEC-Kommissars fand am 2. Mai 2009 im Sanjika Palace ein zweites Treffen zwischen dem Präsidenten und der Kommission statt, wo über eine mögliche Verschiebung der Wahl gesprochen wurde. Gerüchten zufolge sah der Präsident in der MCP-UDF Koalition einen ernsthaften Gegner, weshalb er die Wahlkampagne verlängern wollte.⁸⁶⁰ Ende April 2009 hatte die MEC sämtliche Parteien eingeladen, um Spekulationen über eine in Betracht kommende Verschiebung der Wahl zu dementieren.⁸⁶¹

Die Bewerbungsfrist zur Präsidentschafts- und Parlamentswahl 2009 lief vom 2. bis 6. Februar 2009. Insgesamt bewarben sich acht Präsidentschaftskandidaten, sieben Männer und eine Frau⁸⁶² sowie 1.141 Parlamentschaftskandidaten, darunter 237 weibliche Bewerberinnen.⁸⁶³

⁸⁵⁸ Nyasa Times, Malawi, 25.03.2009

⁸⁵⁹ Günstigster Anbieter war die Universal Printer Group mit USD 791.000, gefolgt von Madras Security mit USD 889.000 und Smith and Ouzman mit USD 1.084.000. Teuerster Anbieter war Kalamozoo mit USD 2.961.000, vgl. Nyasa Times, Malawi, 25.03.2009

⁸⁶⁰ Nyasa Times, Malawi, 03.05.2009

⁸⁶¹ Daily Times, Malawi, 28.04.2009

⁸⁶² Loveness Gondwe der New Rainbow Coalition, vgl. Nyasa Times, Malawi, 09.02.2009

⁸⁶³ The Nation, Malawi, 15.02.2009

Unter den Kandidaten für das Präsidenschaftsamt befanden sich neben dem amtierenden Präsidenten Mutharika u. a. auch J. Tembo, L. Gondwe und Ex-Präsident B. Muluzi. Bereits seit Februar 2007 wurde eine erneute Kandidatur von Muluzi bei den nächsten Wahlen im Mai 2009 innerhalb und außerhalb der UDF diskutiert. Am 11. März 2007 hatte er seine Kandidatur öffentlich bekannt gegeben, nachdem ihm seine Partei ein siebentägiges Ultimatum setzte, innerhalb der er sich entscheiden sollte.⁸⁶⁴ Auf einem UDF Parteitag im April 2008 konnte sich Muluzi mit 98 % aller abgegebenen Stimmen gegen seinen Herausforderer Cassim Chilumpha durchsetzen.⁸⁶⁵

Bei der Frage, ob Muluzi eine erneute Kandidatur bei den Präsidentschaftswahlen in 2009 anstreben sollte, waren die Parteimitglieder gespaltener Meinung. UDF-Parteisprecher Sam Mpasu und seine Anhänger waren gegen eine erneute Kandidatur Muluzis mit der Begründung, er hätte in den 10 Jahren seiner Präsidentschaft die Entwicklung des Landes nicht wesentlich vorangetrieben.⁸⁶⁶ Auch seine Korruptionsaffären seien in der Bevölkerung bekannt geworden, sodass eine Wiederwahl sehr unwahrscheinlich wäre.⁸⁶⁷

Muluzi zeigte sich überrascht von der Kritik seines Parteisprechers. Er erhoffte sich innerhalb der Partei auch von Mpasu und seiner Anhängerschaft Unterstützung.⁸⁶⁸ Ende Januar 2008 wurde Mpasu aus dem Amt als Parteisprecher von Muluzi entlassen.⁸⁶⁹ Dies war die Folge, nachdem sich Mpasu öffentlich gegen eine weitere Kandidatur Muluzis ausgesprochen hatte. Parteiintern setzte sich Muluzi mit dieser Entscheidung über die Parteiverfassung hinweg. Im Idealfall hätte er die Entscheidung dem UDF National Executive Committee überlassen müssen.

In einem in der Nation veröffentlichten Interview sprach Sam Mpasu über Muluzi und der UDF. Er berichtete, dass – obwohl auf den UDF-Briefköpfen „democracy, peace and development“ stehen würde - es in der UDF seit 2001 keinen demokratischen Entscheidungsprozess gäbe und die UDF Muluzi gehöre. Seine Entscheidungen fällt

⁸⁶⁴ The Nation, Malawi, 12.03.2007

⁸⁶⁵ The Nation, Malawi, 25.04.2008

⁸⁶⁶ The Nation, Malawi, 27.01.2008, The Nation, Malawi, 20.01.2008

⁸⁶⁷ The Nation, Malawi, 24.03.2007

⁸⁶⁸ The Nation, Malawi, 27.01.2008, The Nation, Malawi, 20.01.2008

⁸⁶⁹ The Nation, Malawi, 29.01.2008, Daily Times, Malawi, 29.01.2008

er im Alleingang oder mit einigen Auserwählten und eine freie Meinungsäußerung sei nicht möglich. Dies führte auch in den letzten Jahren zu zahlreichen Parteiaustritten, wie Aleke Banda, Brown Mpinganjira, Malewezi und Thomson.⁸⁷⁰

Im April 2008 wurde der ehemalige Bildungsminister Sam Mpasu wegen Amtsmissbrauchs im sog. „Fieldyork Skandal“ aus dem Jahre 1994 zu sechs Jahren Haft verurteilt. Erwiesenermaßen hat er von der britischen Firma „Fieldyork International“ für die Vergabe von staatlichen Aufträgen (Lernmaterialien für Schulen) Schmiergelder erhalten.⁸⁷¹ Eine Beteiligung des ehemaligen Präsidenten Muluzis, sowie dessen Finanzminister Aleke Banda konnte mangels Beweisen nicht nachgewiesen werden.⁸⁷² Eine von Mpasu eingelegte Berufung gegen das Urteil wurde im Juni 2008 vom Hohen Gericht als unbegründet zurückgewiesen.⁸⁷³

Der Nyasa Times⁸⁷⁴ zufolge wurde das Verfahren auf Antrag der Mutharika-Regierung von Neuem aufgerollt, nachdem die Vorinstanzen Mpasu freigesprochen hatten. Dieser Fall verleiht nach Meinung der CHRR der Regierung Glaubwürdigkeit im Kampf gegen die Korruption.⁸⁷⁵

In Wirklichkeit wollte Mutharika seine Kritiker im „Licht der Öffentlichkeit“ schlecht darstellen. Unter dem Deckmantel des Kampfes gegen die Korruption wollte Mutharika den kritisch eingestellten Oppositionellen Mpasu einschüchtern. Dies war der Grund, warum ihn der Präsident nach seiner Erkrankung während seiner Haft nicht begnadigte (Vgl. Kapitel 9.8).

Da der ehemalige Präsident Muluzi bereits zwei Amtsperioden regiert hatte (vgl. Kapitel 8.4), stellte sich die verfassungsrechtliche Frage, ob eine erneute Kandidatur Muluzis überhaupt zulässig war. Insbesondere die beiden Verfassungsvorschriften Artikel 80 Abs. 6 und Abs. 7 sowie Artikel 83 Abs. 3 könnten einer erneuten Kandidatur entgegenstehen.

⁸⁷⁰ The Nation, Malawi, 12.01.2008

⁸⁷¹ Nyasa Times, Malawi, 10.04.2008

⁸⁷² In der Urteilsbegründung stand unter anderem: ...that Bakili Muluzi and Aleke Banda are part of the chain Mpasu was connected to when an illegal procurement of teaching and learning materials meant for Free Primary Education Programme was effected". Vgl. Daily Times, Malawi, 10.04.2008

⁸⁷³ The Nation, Malawi, 06.06.2008 und Daily Times, Malawi, 23.07.2008

⁸⁷⁴ Nyasa Times, Malawi, 09.04.2008

⁸⁷⁵ Nyasa Times, Malawi, 09.04.2008

Artikel 80 Abs. 6 und Abs. 7 legen fest, unter welchen Voraussetzungen eine Person für die Wahl des Präsidenten wählbar ist: „Notwithstanding any provision of this Constitution to the contrary, a person shall only be qualified for nomination for election as President or First Vice-President or for appointment as First Vice-President or Second Vice-President if that person – (a) is a citizen of Malawi by birth or descent; and (b) has attained the age of thirty-five years. No person shall be eligible for nomination as a candidate for election as President or First Vice-President or for appointment as First Vice-President or Second Vice-President if that person – (a) has been adjudged or declared to be of unsound mind; (b) is an undischarged bankrupt having declared bankrupt under a law of the Republic; (c) has, within the last seven years, been convicted by a competent court of a crime involving dishonesty or moral turpitude; (d) owes allegiance to a foreign country; (e) is the holder of a public office or a member of Parliament, unless that person first resigns; (f) is a serving Member of the Defence Forces or Malawi Police Force; or (g) has, within the last seven years, been convicted by a competent court of any violation of any law relating to election of the President or election of the members of Parliament.”

Umstritten war der unklar formulierte Artikel 83 Abs. 3, der die Amtszeit des Präsidenten auf maximal zwei aufeinander folgende Perioden von 5 Jahren begrenzte. Nach der Auffassung Muluzis und der UDF seien die einschlägigen Rechtsvorschriften im Hinblick auf eine Präsidentschaftskandidatur ausschließlich der Artikel 80 Abs. 6 und Abs. 7, welche die persönlichen Voraussetzungen festlegen, die ein Kandidat für eine Bewerbung erfüllen muss. Demgegenüber gelte Artikel 83 Abs. 3 nur für den amtierenden Präsidenten, der durch diese Vorschrift in seiner Amtszeit auf zwei aufeinander folgende Perioden begrenzt würde. Artikel 83 regelt die Amtszeit des Präsidenten, welcher in Artikel 78 erwähnt wird: „There shall be a President of the Republic who shall be Head of State and Government and the Commander-in-Chief of the Defence Forces of Malawi“. Daraus folgt, dass sich die Artikel 83 bis 88 nur auf den amtierenden Präsidenten beziehen.⁸⁷⁶ Da sich Muluzi

⁸⁷⁶ Nyasa Times, Malawi, 08.01.2009

nun als ehemaliger Präsident bewirbt, steht der Artikel 83 Abs. 3 einer erneuten Kandidatur nicht entgegen.⁸⁷⁷

Auf der anderen Seite waren die Kritiker Muluzis der Meinung, dass eine Person maximal zwei Perioden als Präsidentschaftskandidat antreten konnte. Da Muluzi von 1994 bis 2004 zwei Perioden als Präsident amtierte, sei eine erneute dritte Kandidatur – auch mit Unterbrechung - nicht mehr zulässig.⁸⁷⁸

Erstmalig meldete sich ein Mitverfasser der malawischen Verfassung, Rafiq Hajat, öffentlich zu Wort und sprach über die Ziele, welche sie bei der Formulierung des Artikels verfolgten. Um eine erneute Diktatur im Land zu verhindern, wollte man die Amtszeit des Präsidenten begrenzen. Gleichzeitig räumte er aber auch ein, dass der Verfassungsartikel unklar formuliert worden sei. „The constitution was clear after serving two terms of office; the president is not allowed to bounce back into office. The mistake we made was the word `consecutive` and that is why the legal fraternity is viewing the section differently. But the underlying principle was to avoid going back to one party state. We were trying as much as possible to remove laws that could take us back to dictatorship“.⁸⁷⁹

Die „Law Commission“ hatte im September 2007 der Regierung einige Verbesserungsvorschläge zur Formulierung der Verfassungsartikel 83 Abs. 3 sowie 80 Abs. 6 und Abs. 7 unterbreitet, über die bisher nicht entschieden wurde. Unter anderem empfahl die Kommission die Streichung des Wortes „consecutive“ (aufeinander folgende) in Artikel 83 Abs. 3, was zur Folge hätte, dass eine Person nur zwei Amtsperioden als Präsident kandidieren könnte. Weitere Empfehlungen waren die Streichung der Wörter „within the last seven years“ in Artikel 80 Abs. 7 c und g, so dass eine Person, welche wegen einer vorsätzlich begangenen Straftat im Wege der öffentlichen Klage verfolgt und verurteilt wurde, kein Präsident werden konnte. Weiterhin sollte ein Präsidentschaftskandidat einen akademischen Abschluss haben.⁸⁸⁰

⁸⁷⁷ Nyasa Times, Malawi, 28.07.2008, 29.07.2008

⁸⁷⁸ The Nation, Malawi, 11.03.07

⁸⁷⁹ Rafiq Hajat, Director of Institute for Policy Interaction (IPI), Daily Times, Malawi, 11.06.2008

⁸⁸⁰ Law Commission Report No 18, August 2007, S. 73 ff., www.sdnw.mw/lawcom/docs/ConstitutionReviewFinalReport.pdf

Bedenklich war vor allem die Meinung, dass Akademiker das Amt des Präsidenten besser ausüben könnten als Nichtakademiker. Man kann hoch gebildet und doch politisch ungebildet sein. Ein Spezialist ist gewöhnlich auf anderen Spezialgebieten unwissend. Ein Arzt, der über Rechtswissenschaft redet, ein Physiker, der über Architektur diskutiert usw. äußert nicht weniger Unsinn als ein Durchschnittsbürger mit einer beruflichen Ausbildung. Ganz im Gegenteil: Ein Durchschnittsbürger (ohne akademischen Abschluss) kann für die Politik mehr Interesse zeigen als ein Akademiker. Daher ist es völlig lebensfremd, die Kandidatur eines Präsidentschaftskandidaten von einem akademischen Abschluss abhängig zu machen. Eine Auslese der besten Sachkundigen darf in einer Demokratie nicht zu einer besonderen Schicht führen.

Im Oktober 2007 erhob das UDF-Mitglied und Präsidentschaftsanwärter James Phiri Klage gegen Muluzi. Mit seinem Antrag beim Hohen Gericht beehrte er die Feststellung, dass Muluzi nicht berechtigt sei, als Präsidentschaftskandidat bei den Wahlen in 2009 zu kandidieren.⁸⁸¹ Das Gericht hat die Klage am 25. Juli 2008 mit folgender Begründung abgewiesen: Bei der Auslegung des Artikels 83 Abs. 3 handelte es sich nicht um einen Grund im öffentlichen Interesse, sondern lediglich um ein innerparteiliches Problem. Weiterhin war das Gericht der Meinung, dass – wenn es den Verfassungsartikel im Vorfeld auslegen würde – es sich hierbei um eine unzulässige gerichtliche Rechtsberatung handeln würde.

James Phiri konnte das Urteil nicht mehr zur Kenntnis nehmen, da er am 30. Januar 2008 im Alter von 60 Jahren an Tuberkulose verstarb. Nach polizeilichen Angaben hatte er selbst die Einnahme von lebensnotwendigen Medikamenten verweigert. Eine Fremdeinwirkung wurde ausgeschlossen.⁸⁸²

Entgegen den traditionellen Gepflogenheiten, wonach stets die beiden größten Regionen (Süden und Zentral) von einem Kandidatengespann repräsentiert wurden, entschied sich Präsident Mutharika für seine Außenministerin Joyce Banda (nicht verwandt mit dem ehemaligen Diktator) als Vizepräsidentin. Banda stammte - wie der

⁸⁸¹ Constitution Case No 1 of 2008, High Court, Phiri v Muluzi u.a. Veröffentlicht unter: Southern African Legal Information Institute, Datenbank, <http://www.saflii.org/content/malawi-index>

⁸⁸² Nyasa Times, Malawi, 06.02.2008

Präsident selbst - aus der Südregion. Mit einer Frau an seiner Seite wollte der Präsident die weiblichen Wähler ansprechen.

Im Dezember 2008 erhöhte die MEC die Nominierungsgebühr für die Präsidentschaftskandidaten von MWK 50.000 (in 2004) auf MWK 500.000 (ca. 2.400 Euro) und für die Parlamentskandidaten von MWK 5.000 (in 2004) auf MWK 100.000 (ca. 480 Euro),⁸⁸³ was auf massive Kritik aller Parteien stieß. Obwohl in der Regel die Gebühr nicht von den Kandidaten, sondern von deren Parteien bezahlt wird, sei die Erhöhung undemokratisch und würde die kleineren Parteien finanziell besonders belasten. Unabhängig von den Parteien würden die Gebühren die ärmeren Bewerberinnen und Bewerber, insbesondere aus den ländlichen Gebieten, von einer Kandidatur abhalten. Dem entgegnete die Wahlkommission, dass die Parteien bzw. Kandidaten auch genügend Gelder für den Wahlkampf ausgeben und die Einnahmen aus den Nominierungsgebühren ausschließlich zur Finanzierung der Wahl verwendet werden.⁸⁸⁴

Da die Nominierungsgebühren für alle Kandidaten gleich sind und somit jeder Kandidat die gleichen Chancen für eine Zulassung zur Wahl bekommt, ist ein Verstoß gegen das geltende Verfassungsrecht, insbesondere gegen den Gleichheitsgrundsatz, nicht ersichtlich.

Am 21. März 2009 gab die MEC die Zulassung der Kandidaten für die Präsidentschafts- und Parlamentswahl 2009 bekannt. Insgesamt wurden 1.165 Parlamentschaftskandidaten und sieben Kandidaten für das Amt des Präsidenten zugelassen.⁸⁸⁵

Obwohl die MEC am 3. Februar 2009 den Zulassungsantrag des ehemaligen Präsidenten Muluzi angenommen hatte, wies sie den Antrag mit Verweis auf Artikel 83 Abs.3 am 20. März - einen Tag vor dem offiziellen Wahlkampfbeginn - zurück.⁸⁸⁶

⁸⁸³ EU Election Observation Mission Malawi 2009, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 14

⁸⁸⁴ Nyasa Times, Malawi, 08.12.2008

⁸⁸⁵ Eisa Election Observer Mission Report No 30, The Malawi Presidential and Parliamentary Election 2009, S. 13/14

⁸⁸⁶ Nyasa Times, Malawi, 20.03.2009

Die Präsidentschaftskandidaten 2009:

Bingu wa Mutharika	DPP
Stanley Masauli	RP
Loveness Gondwe	NARC
Kamuzu Chiwamho	Petra
Dindi Gowa Nyasulu	AFORD
John Tembo	MCP
James Nyondo	Unabhängig

Quelle: Malawi Electoral Commission 2009, zitiert aus: Eisa Election Observer Mission Report No30, The Malawi Presidential and Parliamentary Elections of 19. May 2009, S. 14

Wieder warf die Opposition der MEC eine Verzögerungstaktik vor. Zur Überprüfung der Zulassungsvoraussetzungen benötigte die Wahlkommission über sechs Wochen, was nach Meinung der Opposition maximal in einer Woche möglich gewesen wäre. Jedenfalls wurde Muluzi die Entscheidung über seine Nichtzulassung sehr spät mitgeteilt, so dass der zweitgrößten Partei keine Chance mehr gegeben wurde, einen alternativen Kandidaten zu finden. Die Opposition musste mit einer großen Unsicherheit in den Wahlkampf ziehen.⁸⁸⁷

Muluzi war davon überzeugt, dass diese Entscheidung unter Einflussnahme der Regierung getroffen wurde⁸⁸⁸ und versuchte mit allen rechtlichen Mitteln, seine Kandidatur durchzusetzen. Er beauftragte 24 Anwälte, gerichtlich gegen die Entscheidung vorzugehen. Da diese fälschlicherweise die MEC und nicht den Staat verklagten, wurde das Verfahren erst nach Korrektur dieses Verfahrensfehlers eröffnet.⁸⁸⁹ Muluzi und die UDF (Kläger) machten unter anderem geltend, dass

1. Muluzi nach Artikel 43 der Verfassung vor der Entscheidung der MEC nicht gehört wurde (Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör),
2. die Entscheidung der MEC fehlerhaft war, insbesondere Artikel 83 Abs. 3 der Verfassung falsch interpretiert wurde und

⁸⁸⁷ Heiko Meinhardt, Wahlkampf in Malawi, in: Afrika Süd, Nr. 38, Mai/Juni 2009, S. 29 – 31

⁸⁸⁸ Nyasa Times, Malawi, 26.03.2009

⁸⁸⁹ MWHC No 5 of 2009, High Court, Muluzi u. a v Malawi Wahlkommission, 7. April 2009. Veröffentlicht unter: Southern African Legal Information Institute, Datenbank, <http://www.saflii.org/content/malawi-index>

3. die Entscheidung der MEC die politischen Rechte des Klägers verletzen würde.⁸⁹⁰

Am 16. Mai 2009 (4 Tage vor den Wahlen) wies das Hohe Gericht die Klage mit folgender Begründung ab.⁸⁹¹

Zu 1: Hier folgte das Gericht der Auffassung von De Smith, Woolf und Jowell, die wie folgt lautet: „A prior hearing may be better than a subsequent hearing, but a subsequent hearing, for example an appeal, is better than no hearing at all, and in some cases the courts have held that statutory provisions for an administrative appeal, or even full judicial review on the merits are sufficient to negative the existence of any implied duty to have hearing before the original decision is made“. Ferner hob das Gericht in seiner Entscheidung hervor, dass diese Sichtweise bereits in mehreren Rechtsprechungen vertreten wurde. „In the present case, therefore, the would have afforded the applicants the right to be heard after the determination by the respondent. However, since the determination was made after the period for presenting nomination papers was closed, we allowed the applicant to move for this judicial review“.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist auch dann gewährleistet, wenn sich der Kläger im Nachhinein zu der Sache äußern kann und er die Möglichkeit erhält, dadurch auf die Entscheidung Einfluss zu nehmen.⁸⁹² Dies war den Klägern durch die gerichtliche Überprüfung der Entscheidung durch die Wahlkommission ermöglicht worden.

Zu 2: Verfassungsrechtlich interessanter war die Frage, ob durch die Entscheidung der Artikel 83 Abs. 3 verletzt wurde. Zunächst stellte das Gericht fest, dass der Artikel 80 Abs. 6 und Abs. 7 lediglich die persönlichen Voraussetzungen festlegt, welche die Bewerber für das Amt des Präsidenten bzw. Vizepräsidenten erfüllen müssen. Eine Amtszeitbegrenzung sei hieraus nicht abzuleiten.

⁸⁹⁰ MWHC No of 2009, High Court, Ex Parte Muluzi u. a in Re: Staat v Malawi Wahlkommission, 16. Mai 2009. Veröffentlicht unter: Southern African Legal Information Institute, Datenbank, <http://www.saflii.org/content/malawi-index>

⁸⁹¹ MWHC No of 2009, High Court, Ex Parte Muluzi u. a in Re: Staat v Malawi Wahlkommission, 16. Mai 2009. Veröffentlicht unter: Southern African Legal Information Institute, Datenbank, <http://www.saflii.org/content/malawi-index>

⁸⁹² Jarass/Pieroth, Kommentar zum GG, 2009, Art. 103 Rdnr. 27

Problematisch und Hauptstreitpunkt war der Artikel 83 Abs. 3, der die Amtszeit des Präsidenten auf „maximal“ zwei Amtsperioden beschränkt.

Bei der Interpretation⁸⁹³ des umstrittenen Artikels 83 Abs. 3 versuchte das Gericht zunächst, nach dem Wortlaut der Norm seinen Sinn und Zweck zu ermitteln. „Maximum“ bedeutet demnach wörtlich übersetzt „the highest or greatest amount, quality, value or degree“. Als weitere Interpretationshilfe verglich das Gericht die Wortlaute anderer Verfassungen, wie beispielsweise mit dem von Südafrika, in der es heißt, „dass dieselbe (=keine) Person das Amt des Präsidenten für mehr als zwei Amtszeiten nicht halten darf“. Daraus folgte das Gericht, dass eine nochmalige Kandidatur Muluzis nicht mehr möglich sei.

Zu einem anderen Ergebnis wäre das Gericht gekommen, wenn es die Auslegung und den Wortlaut der deutschen Verfassung in ihr Urteil mit einbezogen hätte. In Artikel 54 des deutschen Grundgesetzes heißt es, dass „das Amt des Bundespräsidenten 5 Jahre dauert. Eine anschließende Wiederwahl ist nur einmal zulässig“. Hieraus ergibt sich, dass eine spätere Wiederwahl dann nicht ausgeschlossen ist, wenn zwischendurch mindestens ein anderer Bundespräsident amtierte.⁸⁹⁴

Zu 3: Auch eine Verletzung der politischen Rechte im Sinne von Artikel 40 Abs. 1 und Abs. 2 lehnte das Gericht mit der Begründung ab, dass eine Amtszeitbegrenzung in anderen demokratischen Gesellschaften rechtlich zulässig sei und demnach nicht gegen die demokratischen Grundsätze der malawischen Verfassung verstoßen würde.

⁸⁹³ Neben einer verfassungskonformen Auslegung nach Artikel 11 Abs. 1 folgte das Gericht der Entscheidung Mahommed J. vs Makwanyane (1995) 3 SA 391 (CC): „What ... is required to do in order to resolve an issue is to examine the relevant provisions of the Constitution, their text and their context; the interplay between the different legal provisions; legal precedent relevant to the resolution of the problem both in South Africa and abroad; the domestic common law and public international law impacting on its possible solution; factual and historical consideration bearing on the problem; the significance and meaning of the language used in the relevant provisions of the content and sweep of the ethos expressed in the structure of the Constitution; the balance to be struck between different and sometimes potentially conflicting considerations reflected in its text; and by a judicious interpretation and assessment of all factors to determine what the Constitution permits and what it prohibits.“

⁸⁹⁴ Hartmut Maurer, 2007, § 15 Rdnr. 9

Als Ergebnis kann man feststellen, dass die gerichtliche Entscheidung gegen eine dritte Amtszeit Muluzi rechtlich nicht zu beanstanden war. Obwohl der Eindruck entstehen konnte, dass die Entscheidung vorrangig politisch motiviert war, konnte man dem Hohen Gericht keine Fehler nachweisen.

10.1.2 Der Wahlkampf

Nachdem Präsident Mutharika am 20. März 2009 das Parlament auflöste, begann am darauf folgenden Tag – zwei Monate vor der Wahl - die offizielle Wahlkampfphase. Zuvor hatte die Vorsitzende der Wahlkommission alle politischen Akteure zu einem fairen Wahlkampf und zu einer konstruktiven Zusammenarbeit mit der Kommission aufgerufen, um eine zivilisierte und friedliche Wahl zu ermöglichen.⁸⁹⁵ Am 13. März 2009 unterzeichneten die Wahlkommission und die großen Parteien Malawis einen Wahl-Verhaltenskodex (Electoral Code of Conduct für Political Parties and Candidates).⁸⁹⁶

In Wirklichkeit wurde der Wahlkampf 2009 überschattet von Unfairness, Unwahrheiten und Übertreibungen. Wie die abgelaufene Legislaturperiode war er geprägt von der gegenseitigen Aversion Muluzis und Mutharikas. Sie lieferten sich in ihren Wahlreden heiße Gefechte. Gegenseitige Korruptionsvorwürfe und Wahlfälschung,⁸⁹⁷ politisches Versagen, persönliche Vorwürfe⁸⁹⁸ und wirtschaftliches Missmanagement⁸⁹⁹ waren die zentralen Themen ihres Wahlkampfes.

Ein besonderer Schachzug gelang Mutharika, als er Muluzis aufgezeichnete Wahlkampfreden aus dem Jahre 2004 aus dem Nationalarchiv holen und diese in den staatlichen Rundfunk- und Fernsehsendern abspielen ließ. Im Wahlkampf 2004, in dem Muluzi noch für seinen Wunschnachfolger Mutharika warb, attackierte er in scharfen Worten seinen Gegenkandidaten Tembo, vor allem dessen zwielichtige

⁸⁹⁵ The Nation, Malawi, 11.05.2008: „Our aim is to get all concerned parties to work with us to ensure that the forthcoming elections are conducted in a civilised and peaceful manner. As a commission, we intend to do our best in creating an environment conducive to the conduct of free and fair, transparent and accessible elections”.

⁸⁹⁶ EU Election Observation Mission Malawi 2009, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 15

⁸⁹⁷ The Nation, Malawi, 27.04.2009

⁸⁹⁸ The Nation, Malawi, 11.05.2008: Mutharika beschuldigte J. Tembo und Aleke Banda, dass die Beiden mit der Youth League seinen Vater zusammenschlugen, der daraufhin 11 Monate im Krankenhaus verbrachte und an seinen Verletzungen starb.

⁸⁹⁹ The Nation, Malawi, 02.05.2008

Vergangenheit als Graue Eminenz während der Banda-Diktatur.⁹⁰⁰ Muluzi bezeichnete Tembo als „Integranden und mutmaßlichen Mörder, den er niemals wählen würde“.⁹⁰¹ Diese Aufzeichnungen dürften seinem politischen Ansehen und seiner Glaubwürdigkeit sehr geschadet haben.

Im Gegenzug warf Muluzi den Rundfunk- und Fernsehsendern einseitige Propagandawerbung und unfaires Verhalten vor. Der öffentliche Sender werde durch Steuergelder finanziert und habe somit Neutralität zu bewahren.⁹⁰² Muluzi hatte wohl vergessen, dass er während seiner Amtszeit den Sender ebenfalls zu seinen eigenen Zwecken in gleicher Weise missbrauchte.

Dennoch unterschied sich der Wahlkampf nicht sonderlich von dem in anderen demokratisch regierten Ländern. Nirgendwo auf der Welt finden Wahlkämpfe auf einer moralischen Hochebene statt.

Nach Aussage eines DPP Ministers, dessen Name anonym bleiben sollte, hatte der amtierende Präsident Mutharika im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen 2009 die Absicht, alle für ihn gefährlich werdenden Kandidaten „kaltzustellen“. Der Präsident habe sein Kabinett aufgefordert, Wege und Mittel zu finden, um die stärksten Oppositionspolitiker und Konkurrenten, wie Muluzi (UDF), Tembo (MCP), Chakuamba (NRP) und Mussa (MPP) im wahrsten Sinne des Wortes „außer Gefecht zu setzen“,⁹⁰³ sie jedoch nicht zu ermorden!

Der seit Jahren andauernde politische Machtkampf zwischen Mutharika und Muluzi spitzte sich in zwei Fällen zu, die bereits jahrelang gegen den ehemaligen Präsidenten Muluzi geführt wurden und die kurz vor der Wahl ihren Höhepunkt erreichten. Wegen ihrer Relevanz zum Thema dieser Arbeit soll im Folgenden kurz auf die beiden Fälle eingegangen werden.

Im ersten so genannten „MWK 1,4 Milliarden Spendengelder Veruntreuungsfall“ wurde dem ehemaligen Präsidenten Muluzi vom ACB vorgeworfen, während seiner

⁹⁰⁰ The Nation, Malawi, 08.05.2008

⁹⁰¹ Heiko Meinhardt, Erdrutschsieg für Bingu wa Mutharika, in: Afrika Süd, Nr. 4, Juli, August, September 2009

⁹⁰² The Nation, Malawi, 08.05.2008

⁹⁰³ Nyasa Times, Malawi, 06.12.08

10-jährigen Amtszeit insgesamt MWK 1,4 Milliarden Spendengelder, veruntreut zu haben. Die Gelder seien von ausländischen Organisationen⁹⁰⁴ und lokalen Privatunternehmen auf das private Konto Muluzis überwiesen worden.⁹⁰⁵ Die Ermittlungen gegen Muluzi begannen bereits in 2005, nachdem das ACB einen Betrag in Höhe von MWK 1,4 Milliarden auf seinem Privatkonto ausfindig machte. Da der Präsident den außergewöhnlich hohen Betrag nicht von seinem Präsidentengehalt verdienen konnte, bestand für das ACB der Anfangsverdacht, dass Muluzi gegen § 32 des Korruptionsgesetzes verstoßen haben könnte.⁹⁰⁶ Muluzis Anwalt, Fahad Assani räumte ein, dass sich auf Muluzis Privatkonto MWK 1,4 Milliarden befanden und das Geld aus Muluzis Privatvermögen stammen würde.⁹⁰⁷

Unter der Leitung von Gustav Kaliwo hatte das ACB im Januar 2006 Muluzis Privathäuser (BCA in Limbe, Area 43 in Lilongwe und Kapoloma in Machinga) durchsuchen und hierbei Computer, Kontoauszüge und andere vertrauliche Unterlagen beschlagnahmen lassen.⁹⁰⁸ Im Juli 2006 wurde Muluzi wegen Verdachts auf Unterschlagung in 42 Fällen, als er von einer privaten Reise aus England zurückkehrte, am Flughafen verhaftet und gegen Zahlung einer Kaution wieder freigelassen.⁹⁰⁹

Bei seiner Ankunft am Flughafen versammelten sich tausende seiner Anhänger. Es kam zu Auseinandersetzungen zwischen den friedlichen Protestanten und der Polizei, welche Schlagstöcke und Tränengas einsetzte.⁹¹⁰

Nur wenige Stunden nach der Verhaftung Muluzis wurde der ACB-Direktor Gustav Kaliwo im Auftrag des Präsidenten von seinem Dienst suspendiert.⁹¹¹ Der „unabhängige“ ACB-Direktor wollte seine Unabhängigkeit unter Beweis stellen, ließ

⁹⁰⁴ Angeblich bekam Gelder im Oktober 2000 und März 2004 von insgesamt K 54.439.441,26 von Marocco und im März/Dezember 2001, Oktober 2002, Januar/Mai/September/Dezember 2003 und Februar/Mai 2004 weitere K 490.841.887,10 und K 436.402.445,80 von Taiwan. Die letzte Zahlung war am 4. Mai 2004, 16 Tage vor den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen. Alle Gelder wurden auf Privatkonten des Präsidenten überwiesen, The Nation, Malawi, 29.07.2006

⁹⁰⁵ Daily Times, Malawi, 01.03.2009 und The Nation, Malawi, 31.12.2005

⁹⁰⁶ The Nation, Malawi, 02.03.2009

⁹⁰⁷ Nyasa Times, Malawi, 8.05.2008

⁹⁰⁸ The Nation, Malawi, 19.01.2006

⁹⁰⁹ Daily Times, Malawi, 28.11.2008

⁹¹⁰ Nyasa Times, Malawi, 02.06.2008

⁹¹¹ The Nation, Malawi, 08.08.2006 und Nyasa Times, Malawi, 07.04.2008

den ehemaligen Präsidenten Muluzi wegen Korruptionsverdachts verhaften, machte möglicherweise hiermit einen großen Vorstoß im Kampf gegen die Korruption, und als Belohnung hierfür wurde er entlassen. Als offiziellen Grund für die Entlassung gab Finanzminister Gondwe „schlechte Führung“ an,⁹¹² während das Office of the President and Cabinet (OPC) in einer Pressemitteilung erklärte, dass der Präsident den ACB-Direktor wegen einer „geheimen disziplinären Angelegenheit“ suspendiert hätte.⁹¹³

Dieser Zwischenfall beweist die Abhängigkeit des ACB vom Präsidenten. Keine Entscheidung des ACB ohne Absprache mit dem Präsidenten, vor allem auch dann, wenn es sich bei den Verdächtigen um politische Führungseliten handelte, wie der ehemalige Staatspräsident.

Es dauerte 15 Monate, bis die Stelle des ACB-Direktors im November 2007 durch Alex Nampota wieder neu besetzt wurde.⁹¹⁴ Da es keinen Stellvertreter des ACB-Direktors gab, wurden die Amtsgeschäfte des ACB und somit der Kampf gegen die Korruption für 15 Monate lahmgelegt.⁹¹⁵ Wollte hierdurch Präsident Mutharika die Ermittlungen gegen Korruption zumindest vorübergehend verhindern? Oder war es der spezielle Fall Muluzi, der auf diesem Wege bis zur Wahl 2009 hinausgezögert werden sollte?

Nur wenige Tage nach der Suspendierung des ACB-Direktors stellte auch der Direktor der Anklagebehörde (Director of Public Prosecutions), Ishmael Wadi die Ermittlungen gegen Muluzi mit der Begründung ein, dass er ohne die personelle Unterstützung des ACB den Fall nicht weiter bearbeiten könnte.⁹¹⁶ In einem Interview im Sender MBC sagte Wadi, dass er den Fall gegen Muluzi mangels Beweisen eingestellt habe.⁹¹⁷ Am 11. August 2006 forderte Präsident Mutharika den Direktor der Anklagebehörde auf, freiwillig innerhalb von 24 Stunden von seinem Amt zurückzutreten. Er beschuldigte ihn, seine Korruptionsermittlungen gegen den

⁹¹² The Nation, Malawi, 07.08.2006

⁹¹³ The Nation, Malawi, 02.08.2006

⁹¹⁴ The Nation, Malawi, 18.11.2007

⁹¹⁵ Nyasa Times, Malawi, 07.04.2008

⁹¹⁶ The Nation, Malawi, 07.08.2006

⁹¹⁷ The Nation, Malawi, 01.08.2006

ehemaligen Präsidenten ohne Rücksprache mit ihm eingestellt zu haben.⁹¹⁸ Wadi bekam eine Abfindung in Höhe von MWK 15 Millionen.⁹¹⁹

Auch hierbei bestätigte sich, dass die Anklagebehörde vom Präsidenten abhängig war. Ishmael Wadi traf im Falle Muluzi eine korrekte Entscheidung, möglicherweise ohne den Präsidenten im Vorfeld gefragt zu haben, und musste dafür von seinem Amt zurücktreten.

Es stellt sich die Frage, ob Präsident Mutharika durch die Suspendierung der beiden Behördenleiter Kaliwo und Wadi gegen das geltende Verfassungsrecht verstoßen haben könnte.

Das Korruptionsgesetz erlaubt es dem Präsidenten, beim Vorliegen besonderer Gründe den ACB-Direktor von seinem Dienst zu suspendieren. Nach Artikel 43 (a) der Verfassung⁹²⁰ müssen jedoch besondere Gründe im öffentlichen Interesse vorliegen. Die Angabe von „disziplinarischen Maßnahmen“ bzw. „schlechter Führung“ dürften für die besonderen Gründe im öffentlichen Interesse nicht ausreichend gewesen sein, zumal die Beweislast bei Mutharika lag.

Ähnlich war es auch bei der Suspendierung des Direktors der Anklagebehörde Wadi. In Artikel 102 Abs. 2 sind Gründe für eine Suspendierung des Direktors aufgeführt, welche jedoch nicht vom Präsidenten genannt wurden. Stattdessen verlangte er von Wadi, selbst von seinem Amt zurückzutreten. Diese Vorgehensweise stieß bei einigen NGOs auf heftige Kritik.⁹²¹

Es bleibt festzustellen, dass Präsident Mutharika sowohl den ACB Direktor als auch den Generalstaatsanwalt umgehend austauschte, als sie – ohne seine Zustimmung - die Anklagen gegen Muluzi fallen ließen.

⁹¹⁸ The Nation, Malawi, 17.08.2006

⁹¹⁹ The Nation, Malawi, 02.09.2006

⁹²⁰ „Every person shall have the right to lawful and procedurally fair administrative action which is justifiable in relation to reasons given where his or her rights, freedoms, legitimate expectations or interests are affected or threatened“.

⁹²¹ The Nation, Malawi, 14.08.2006

Medienberichten zufolge hatte Präsident Mutharika unter Androhung mit der Entlassung des ACB-Direktor Alex Nampota angewiesen, den Muluzi-Fall im Jahr 2008 wieder aufzurollen. Quellen des ACB bestätigten, dass die Behörde den Fall beschleunigte und dass es Audio-Aufzeichnungen zwischen dem Präsidenten und dem ACB-Chef gab.⁹²² Somit wurde die Antikorruptionsbehörde zum Spielball der (Partei-)Politik.

Nachdem das ACB den ehemaligen Präsidenten über den Tathergang vernehmen wollte, erwirkten seine Anwälte beim Hohen Gericht eine einstweilige Anordnung gegen das ACB, die es der Behörde untersagte, Muluzi zu diesem Fall zu vernehmen. Hiergegen legte das ACB erfolgreich Widerspruch ein mit der Folge, dass die einstweilige Anordnung wieder aufgehoben wurde. Doch die Anwälte Muluzis ließen nicht locker: Erneut legten sie Rechtsmittel ein mit dem Ziel, die Rechtskraft der einstweiligen Anordnung wiederherzustellen. Der Supreme Court wollte über den Antrag innerhalb von fünf Tagen entscheiden, brauchte aber in Wirklichkeit drei Jahre. Erst im September 2008 entschied das Gericht, die Rechtskraft der einstweiligen Anordnung wiederherzustellen.⁹²³ Das Gericht ließ eine Revision zum Hohen Gericht zu, von dessen Recht das ACB im November 2008 Gebrauch machte.⁹²⁴ Das Hohe Gericht wies den Fall an den Supreme Court zurück, der am 27. Januar 2009 entschied, dass das ACB den ehemaligen Präsidenten über die Herkunft der MWK 1,4 Milliarden befragen durfte.⁹²⁵

Wie David gegen Goliath kämpfte Muluzi in einem juristischen Verfahrensmarathon, dass er von der Antikorruptionsbehörde zu dem Tatvorwurf nicht vernommen werden durfte. Hierbei stellt sich die Frage nach dem warum. Hatte er Angst, dass möglicherweise die Ermittlungen über einzelne belastende Umstände für eine Verurteilung ausreichen könnten und somit seine politische Karriere am Ende gewesen wäre?

⁹²² Nyasa Times, Malawi, 03.07.2008

⁹²³ The Nation, Malawi, 02.03.2009

⁹²⁴ Daily Times, Malawi, 28.11.2008

⁹²⁵ MWSC No 10 of 2009, Supreme Court, Muluzi v Anti Corruptions Bureau, 27. 01.2009. Veröffentlicht unter: Southern African Legal Information Institute, Datenbank, <http://www.saflii.org/content/malawi-index>

Nicht plausibel begründen lässt sich die Tatsache, dass das Gericht über einen Antrag innerhalb weniger Tage entscheiden wollte, hierzu dann aber annähernd drei Jahre benötigte. Hier liegt es nahe zu behaupten, es handelte sich um eine bewusste Verzögerungstaktik, die auf Anordnung Muharikas erfolgte, was die Unabhängigkeit der Justiz in Frage stellen würde. Es spricht alles dafür, dass der Präsident die Vernehmung Muluzis vor dem Korruptionsbüro bewusst so kurz vor dem Wahlkampf haben wollte, um ihn zu schwächen.

Die Anwälte Muluzis werden sich fragen lassen müssen, warum sie nicht in das laufende Verfahren eingegriffen haben. Sie hätten verfahrensrechtlich die Möglichkeit gehabt, eine schnellere Entscheidung des Gerichts herbeizuführen.

Muluzi wurde am 26. Februar 2009 zur Vernehmung vor das ACB vorgeladen. Im Vorfeld wurden ihm ca. 715 Fragen zugesandt, die er jedoch nicht beantwortete. Muluzi berief sich auf sein Schweigerecht. Er und seine Anwälte waren der Meinung, dass die Zusendung der Fragen im Vorfeld ein Verstoß gegen Artikel 42 Abs. 2 (iii) sei⁹²⁶ und riefen erneut das Hohe Gericht zur Entscheidung an.

Am 12. März 2009, knapp zwei Monate vor der Wahl, wurde Muluzi wegen des Verdachtes der Unterschlagung vom Hohen Gericht vorgeladen. Mehrere tausend Muluzi-Anhänger kamen zum Gerichtsgebäude, das von der Polizei unter strengsten Sicherheitsmaßnahmen abgeschirmt wurde. Es kam zu gewaltsamen Übergriffen zwischen der Polizei und Muluzi-Anhängern.⁹²⁷ Journalisten beobachteten, dass die Polizei mit Gummischlagstöcken, Tränengas und Schusswaffen ausgestattet waren,⁹²⁸ sie jedoch nicht einsetzten. Möglicherweise sollten die friedlichen Sympathisanten Muluzis durch die schwer bewaffnete Polizei lediglich eingeschüchtert werden.

Bereits in der Vergangenheit wurden mehrere UDF-Veranstaltungen von der Polizei aufgelöst: Am 25. März 2007 hatte Mutharika die schwer bewaffnete Armee nach

⁹²⁶ „The notice is inconsistent with Sec. 42 (2) iii of the Constitution in requiring our client to give a satisfactory explanation to your office and for the court there by derogating, limiting, restricting his constitutional rights to be presumed innocent unless proven guilty by a competent court of law and remain silent during pre-trial, and trial proceedings and therefore invalid in terms of Sec. 5 of the Constitution”, Daily Times, Malawi, 24.02.2009

⁹²⁷ Daily Times, Malawi, 13.03.2009

⁹²⁸ Nyasa Times, Malawi, 12.03.2009

Mulanje entsandt, um eine friedliche UDF-Versammlung zu verhindern, auf der Muluzi eine Rede halten sollte. Zeitgleich hinderten Fallschirmspringer Muluzi beim Verlassen seines Hauses.⁹²⁹ Am 31. Mai 2008 erfolgte ein weiterer Polizeieinsatz gegen friedlich demonstrierende Muluzi-Anhänger in Lilongwe.⁹³⁰ Nach Polizeiangaben wurde die Versammlung aus Vorsichtsmaßnahmen untersagt. Es bestand die Gefahr, dass die Muluzi Anhänger mit anderen Demonstranten aneinander gerieten könnten.⁹³¹

Eine weitere Demütigung musste Muluzi hinnehmen, als Präsident Mutharika im Mai 2008 heimlich den Namen der Kaserne „Muluzi Barracks“ änderte, die nach dem Ausscheiden Muluzis als Präsident in 2004 zu dessen Ehren nach ihm benannt wurde. Sie sollte wieder ihren alten Namen „Changalume Barracks“ erhalten. In Malawi ist es Tradition, dass Kasernen nach den ehemaligen Präsidenten oder Oberbefehlshabern benannt werden.⁹³²

Ende 2010 begab sich Muluzi nach Südafrika, um sich medizinisch behandeln zu lassen.⁹³³ Der ehemalige Präsident hatte anscheinend in das eigene Gesundheitssystem im Land kein Vertrauen. Im Gegensatz zu einem normalen Bürger hatte er das Geld, um sich zur medizinischen Behandlung ins Ausland fliegen zu lassen. Vielleicht gingen die Kosten auch zu Lasten der Staatskasse, was jedoch nicht nachgewiesen werden konnte.

In 2011 wurde das Verfahren gegen Muluzi fortgesetzt, musste jedoch mehrmals wegen seines schlechten gesundheitlichen Zustandes unterbrochen werden. Eine gerichtliche Entscheidung war bis Ende 2013 noch nicht ergangen.

Nach diesen beschriebenen, detaillierten Hintergründen im „MWK 1,4 Milliarden Veruntreuungsfall Muluzis“ kann man festhalten, dass Präsident Mutharika eine erneute Präsidentschaftskandidatur seines Vorgänger Muluzis mit allen Mitteln verhindern wollte. Durch die Wiederaufnahme des „MWK 1,4 Milliarden Spendengelder Veruntreuungsfall“ wurde die Ausgangssituation Muluzis auf

⁹²⁹ Nyasa Times, Malawi, 02.06.2008

⁹³⁰ Nyasa Times, Malawi, 07.06.2008

⁹³¹ The Nation, Malawi, 27.03.2007

⁹³² Nyasa Times, Malawi, 07.06.2008

⁹³³ Nyasa Times, Malawi, 30.11.2010

zweierlei Weise geschwächt. Zum einen hatte er weniger Zeit für den Wahlkampf, da er ständig mit Gerichten und Anwälten beschäftigt war.⁹³⁴ Zum anderen wurde aber auch bei der Bevölkerung der Eindruck erweckt, Muluzi habe tatsächlich öffentliche Staatsgelder veruntreut und sei somit für das Amt des Präsidenten nicht wählbar. Der Präsident versuchte Muluzi in aller Öffentlichkeit zu demütigen und ihn durch böswillige Korruptionsanschuldigungen zu schwächen. Dies zeigte sich neben der Namensumbenennung der Kaserne auch daran, dass am 25. Februar 2007 auf Anweisung von Präsident Mutharika die Polizei ohne Angabe von Gründen dem ehemaligen Präsidenten Muluzi nach seiner Rückkehr von Namibia den Zugang zu dem VVIP (Very Very Important Persons) Durchgang im Chileka Flughafen verweigerte. Stattdessen musste Muluzi – wie jeder andere Reisende – den normalen Passagierdurchgang benutzen.⁹³⁵

Im zweiten Fall (Putschversuch) wurde Muluzi die Planung eines Putsches gegen Präsident Mutharika und seiner Regierung vorgeworfen. Am 11. Mai 2008 erklärte Präsident Mutharika öffentlich auf einer politischen Kundgebung, dass der sich in Urlaub befindende Muluzi nach seiner Rückkehr aus Großbritannien verhaftet werden sollte.⁹³⁶ In einem Interview aus seinem Urlaubsort sagte Muluzi im Radiosender Joy Radio, „dass er nach Malawi zurückkommen werde und dass es traurig sei, dass er mit dem angeblichen Putsch-Versuch in Verbindung gebracht werde“.⁹³⁷ Wie vom Präsidenten angekündigt wurde Muluzi tatsächlich am 25. Mai 2008 nach seiner Rückkehr aus Großbritannien am Kamuzu International Airport in Lilongwe verhaftet. Im Vorfeld waren bereits am 13. Mai 2008 neun weitere Verdächtige festgenommen worden.⁹³⁸ Muluzi wurde unter strengstem Polizeischutz unter Hausarrest gestellt. Außer seinen Anwälten durfte ihn niemanden besuchen. Selbst seinem Sohn Atupele wurde der Zutritt verweigert.⁹³⁹ In einem Radiointerview sagte Muluzi: „Die Festnahme sei eine Taktik Mutharikas, um die Opposition und seine Gegner einzuschüchtern“.⁹⁴⁰ Nach Aussagen seines Sohnes Atupele sei sein

⁹³⁴ Heiko Meinhardt, Wahlkampf in Malawi, in: Afrika Süd, Nr. 3, Mai/Juni 2009, S. 29 - 31

⁹³⁵ The Nation, Malawi, 26.02.2007

⁹³⁶ Nyasa Times, Malawi, 18.05.2008

⁹³⁷ Daily Times, Malawi, 19.05.2008

⁹³⁸ Der UDF Generalsekretär Kennedy Makwangwala, der ehemalige Bürgermeister der Stadt Blantyre John Chikakwiya, der Ex-Armeegeneral Joseph Chimbayo, die ehemaligen Polizeiinspektoren Mathews Masoapyola und Joseph Airon, Chitsulo Gama und drei Armeemitglieder Marcel Chirwa, Losgrove Mituka und Juvenalis Mtenda. Vgl. Nyasa Times, Malawi, 30.05.2008

⁹³⁹ Daily Times, Malawi, 27.05.2008

⁹⁴⁰ Daily Times, Malawi, 27.05.2008

Vater ohne triftige Gründe und ohne einen gerichtlichen Haftbefehl festgenommen worden.⁹⁴¹

Nach der Verhaftung Muluzis kam es zu polizeilichen Auseinandersetzungen sowohl mit dem Sicherheitspersonal Muluzis, das noch am Flughafen durchsucht und entwaffnet wurde, als auch mit Muluzi-Anhängern, die außerhalb des Flughafens auf seine Ankunft warteten.⁹⁴² Im Einsatz gegen die Muluzi-Anhänger wurde der Polizei unverhältnismäßiges hartes Vorgehen gegenüber friedlich demonstrierenden Personen vorgeworfen. Medienberichten zufolge setzte die Polizei Tränengas und Schlagstöcke ein.⁹⁴³

Die Regierung rechtfertigte die Festnahme Muluzis mit dem Vorliegen von zwei - im Internet und in der Nyasa Times veröffentlichten - Dokumenten, die den angeblichen Putschversuch Muluzis beweisen sollten.

Das erste, handschriftlich geschriebene anonyme Dokument (DBN1) mit der Bezeichnung „Asilikali akufuna kuukila boma“ (das heißt „Soldaten wollen putschen“) behauptete, dass sich Militärbeamte und Politiker seit August 2007 in regelmäßigen Abständen trafen, um den Sturz Mutharikas zum 7. Juni 2008 zu planen. Angeblich sollten vier Gruppen den Plan umsetzen: Die erste Gruppe sollte den Präsidenten, die zweite Gruppe die Armee-Spitzenkommandanten und die dritte Gruppe die Minister entführen. Welche Aufgabe die vierte Gruppe hatte, war aus dem Dokument nicht ersichtlich, da einige Textzeilen fehlten.⁹⁴⁴ Bei dem Dokument war der linke Seitenrand unlesbar und – wie bereits eingangs erwähnt - die Verfasser anonym.⁹⁴⁵

Das zweite Dokument (DBN2) war maschinell geschrieben, gut lesbar, mit dem Autor Kennedy Makwangwala (UDF Generalsekretär) versehen und trug den Titel „UDF Plan B: Takeover of Government, the time for change has come“. Dieses Dokument wurde von dem Commissioner for Oaths, Bruno Macdonald Kalemba bestätigt und hatte mehr oder weniger den gleichen Inhalt wie das erste Dokument. Das zweite Dokument erwähnte auch Namen wie den ehemaligen Generalstaatsanwalt Ralph

⁹⁴¹ Daily Times, Malawi, 26.05.2008

⁹⁴² Daily Times, Malawi, 26.05.2008

⁹⁴³ Daily Times, Malawi, 26.05.2008

⁹⁴⁴ Nyasa Times, Malawi, 19.05.2008

⁹⁴⁵ The Nation, Malawi, 21.05.2008

Kasambara, Bakili Muluzi, John Tembo und den UDF-Führer im Parlament, George Nga Ntafu, die federführend den Putsch planten. Im Gegensatz zum ersten Dokument wurden jedoch keine Minister und keine Ausführungsdaten genannt.⁹⁴⁶

Im Hinblick auf die Echtheit der Dokumente könnten erhebliche Zweifel bestanden haben. Darüber hinaus war mehr als fraglich, ob sie vor Gericht als alleiniges Beweismittel für eine Verurteilung Muluzis ausgereicht hätten. Daher war es auch nicht abwegig, wenn Muluzi die Rechtmäßigkeit und Beweiskraft dieser Dokumente anzweifelte.⁹⁴⁷ Tatsächlich war das erste Dokument unklar, teilweise unlesbar, enthielt keinen Autor bzw. keine Unterschrift und stand somit im Widerspruch zu § 3 (b) des Criminal Procedure and Evidence Code. Das zweite Dokument enthielt ebenfalls keine Unterschrift, wies aber auf dem Briefkopf die UDF und den Sec-General aus. Es fehlte jedoch die öffentliche Beglaubigung als echte Kopie des Originals nach § 3 (a) des Criminal Procedure and Evidence Code.⁹⁴⁸

Somit waren die beiden Dokumente, die Muluzis angeblichen Putschversuch vor Gericht beweisen sollten, nicht gerichtstauglich.

Muluzi äußerte sich zu seiner Verhaftung und bezeichnete sie als „eine lächerliche und schikanöse Handlung der DPP, um ihn für die Wahlen 2009 schwächen zu wollen“.⁹⁴⁹ Hetherwick Ntaba, Präsidentschaftsberater in politischen Angelegenheiten, rechtfertigte die Verhaftung sehr ausführlich: „The arrest of Muluzi was a simple application of the security laws of this country because no one is above the laws of this country. Police had incriminating evidence that a security breach was imminent in the country forcing them to act on Muluzi. Muluzi has repeatedly insulted the President for quite sometimes, and I think you are all aware that the President has not reacted to all these insults“.⁹⁵⁰

Am 21. Mai 2008 wurden zunächst acht der neun Verhafteten gegen Zahlung einer Kautions in Höhe von jeweils MWK 100.000 vom Hohen Gericht freigelassen und

⁹⁴⁶ Nyasa Times, Malawi, 19.05.2008

⁹⁴⁷ Daily Times, Malawi, 27.05.2008

⁹⁴⁸ Daily Times, Malawi, 19.05.2008

⁹⁴⁹ Daily Times, Malawi, 28.05.2008

⁹⁵⁰ Daily Times, Malawi, 28.05.2008

kurze Zeit später auch der ehemalige National Intelligence Bureau Direktor Chitsulo Gama.⁹⁵¹

Am 30. Mai 2008 entschied das Hohe Gericht, auch Muluzi gegen Zahlung einer Kautions freizulassen.⁹⁵² Seine Privatresidenz wurde erst einmal von bewaffneten Polizisten überwacht. Laut Polizeiangaben erhielten sie vom DPP Wezi Kayira keine Anweisung, das Gelände zu verlassen. Erst zwei Tage später verließen sie das Gelände.⁹⁵³

Das Gericht hat mangels Beweisen alle Beschuldigten gegen Zahlung einer Kautions freigelassen. Die vorhandenen Beweismittel überzeugten das Gericht nicht, sodass die Kautionsauflagen im Oktober 2008 vollständig aufgehoben wurden. Alle fabrizierten Verfahren wegen Hochverrats wurden im Juni 2009 eingestellt.

Mit Blick auf die Verfassung zeigte der Fall, dass Muluzis Privathaus ohne gerichtlichen Beschluss durchsucht wurde,⁹⁵⁴ er über 72 Stunden inhaftiert, ohne sich zum Vorwurf äußern zu können und festgenommen wurde, ohne über seine Rechte informiert zu werden. Seinen Angehörigen wurde der Zugang zu ihm verweigert.⁹⁵⁵ Diese Vorgehensweisen standen nicht im Einklang mit den Justizgrundrechten in Artikel 42.

Dies war der 4. Fall, indem Präsident Mutharika während seiner Amtszeit Personen wegen Verdachts der Beteiligung an einem Putschversuch verhaften ließ und sie dadurch ins Abseits manifestierte.

Der erste Fall war kurz nach seiner Wahl in 2004, als er den UDF Mitgliedern Harry Thomson, Alfred Mwechumo und Roy Commsy vorwarf, ihn während eines UDF Parteitreffens in Sanjika Palace, Blantyre, ermorden zu wollen. Sie wurden am 5. Januar 2005 verhaftet und später wieder freigelassen. Thomson verklagte den Staat

⁹⁵¹ The Nation, Malawi, 21.05.2008

⁹⁵² Nyasa Times, Malawi, 30.05.2008

⁹⁵³ The Nation, Malawi, 02.06.2008

⁹⁵⁴ Daily Times, Malawi, 29.05.2008

⁹⁵⁵ The Nation, Malawi, 27.05.2008

auf Schadensersatz und bekam von den Gerichten MWK 2 Millionen zugesprochen.⁹⁵⁶

In einem weiteren Fall wurden die UDF Mitglieder Abubakar Mbaya und MacDonald Symon verhaftet. Symon äußerte sich in der Öffentlichkeit, dass sie Mutharika beseitigen wollten. Während es bei Mbaya zu einem Freispruch kam, wurde Symon wegen Hochverrats zu einer Gefängnisstrafe verurteilt.⁹⁵⁷

In einem dritten Fall war es die Verhaftung des Vizepräsidenten Cassim Chilumpha am 28. April 2006, der angeblich zusammen mit dem Geschäftsmann Yusuf Matumula den Präsidenten töten lassen wollte. Auf diesen Fall wird noch einmal im Kapitel 11 ausführlich eingegangen.

Ein weiterer potentieller Gegner war der Reformier und NRP Präsident Gwanda Chakuamba, der im Dezember 2008 von Sicherheitskräften verhaftet wurde, da er sich auf einer öffentlichen Kundgebung in Nkhotakota negativ über Präsident Mutharika äußerte. Er warf dem Präsidenten vor, „...that Mutharika who is a Lomwe knowing that he is losing next year´s elections have started this Malakhwe (Mulakho) was Alomwe to who his tribesmen for votes and I said that is bad because it will create tribal conflict in the country. The people that Muluzi who ruled Malawi from 1994 to 2004 never created a Mulakhowa Yao not even the time of Ngwazi Dr. Banda, he never established a Mulakho for the Chewa´s and Mutharika wants to politicize his tribe that is very bad.“

Dies war die zweite Festnahme Chakuambas während der Ära Mutharika. Bereits im Jahre 2005 wurde er wegen einer negativen Äußerung festgenommen, als er auf einer Kundgebung in Ndirande den Präsidenten als „drunk and brute“ bezeichnete.⁹⁵⁸

Im Oktober 2006 hatte Präsident Mutharika seinen Landwirtschaftsminister und DPP Vizepräsidenten Uladi Mussa völlig überraschend und ohne ersichtlichen Grund aus dem Kabinett entlassen.⁹⁵⁹ Präsident Mutharika und einige DPP-Mitglieder

⁹⁵⁶ Daily Times, Malawi, 09.12.2008

⁹⁵⁷ Daily Times, Malawi, 09.12.2008

⁹⁵⁸ Daily Times, Malawi, 09.12.2008

⁹⁵⁹ The Nation, Malawi, 28.10.2006 und 05.11.2006

distanzierten sich von ihm und boykottierten seine Veranstaltungen.⁹⁶⁰ Ende des Jahres 2006 wurde er schließlich aus der Partei ausgeschlossen. Als Grund für den Parteiausschluss hatte der Präsident angegeben, dass Mussa beabsichtigte, eine eigene politische Partei mit dem Namen „National Democratic Party“ gründen zu wollen. Der Parteiausschluss erfolgte ohne vorherige Anhörung Mussas vor dem National Governing Council (NGC), obwohl das Parteiengesetz ein Anhörungsverfahren vorschreibt.⁹⁶¹ Tatsächlich gründete Uladi Mussa im Januar 2007 unter dem Namen „Malawi People’s Party“ (MPP) seine eigene Partei.

Das Office of the President and Cabinet (OPC) lehnte jedoch seine Zustimmung zur Registrierung, die nach Meinung des Registrators notwendig war, mit der Begründung ab, dass bei dem Namen „Malawi“ eine Verwechslungsgefahr mit Malawi bestünde und demnach der Name unzulässig sei. Angeblich erhielt Mussa während dieser Zeit anonyme Morddrohungen.⁹⁶² Mussa beantragte im Februar 2007 beim Hohen Gericht die Feststellung, dass „Malawi“ kein geschützter Name sei und dass der Registrator von politischen Parteien für die Eintragung keine Zustimmung des OPC benötige.⁹⁶³ Im Mai 2007 gaben die Richter der Klage statt und stellten fest, dass der Parteiname „Malawi People’s Party“ zulässig und die Zustimmung des OPC für die Registrierung nicht erforderlich sei. Artikel 40 Abs. 1 (a) der Verfassung gewährleistet die Gründungsfreiheit von Parteien, die weder von formellen noch von materiellen Voraussetzungen abhängig gemacht werden kann. Die Gründungsfreiheit umfasst auch das Recht, einen Namen frei zu wählen.⁹⁶⁴

Noch im gleichen Monat sollte die Partei registriert werden. Doch die Registrierungsbehörde konnte wegen Krankheit des zuständigen Registrators die Eintragung nicht vornehmen. Laut Angabe der Behörde hatte sein Stellvertreter keinen Schlüssel zu dem Schrank, in welchem die Eintragungsdokumente verschlossen waren.⁹⁶⁵ Diese unglaubwürdigen Aussagen und Verhaltensweisen der Verwaltungsbeamten signalisierten eine bewusste Verzögerungstaktik, die sich

⁹⁶⁰ The Nation, Malawi, 25.11.2006

⁹⁶¹ The Nation, Malawi, 30.12.2006 und 15.01.2007

⁹⁶² The Nation, Malawi, 29.01.2007

⁹⁶³ The Nation, Malawi, 09.02.2007

⁹⁶⁴ The Nation, Malawi, 17.05.2007

⁹⁶⁵ The Nation, Malawi, 13.06.2007

gegen Mutharikas politische Gegner richtete. Schließlich wurde die Partei im Juni 2007 registriert.⁹⁶⁶

Ein anderer Vorfall im Zusammenhang mit Uladi Mussa ereignete sich bereits im Februar 2007. Schriftlich informierte Mussa die Polizei in Salima, dass seine Partei beabsichtigen würde, am 10. Februar 2007 im Siyasiya Trading Centre eine Versammlung abzuhalten. Ein Tag vor dem geplanten Termin erhielt er von der Polizei eine Absage mit der Begründung, seine Partei sei noch nicht registriert und somit noch nicht in der Lage, eine Versammlung abzuhalten. Noch am gleichen Tag beantragte Mussa eine gerichtliche Aufhebung dieser polizeilichen Anordnung. Nach Meinung der Richter sei die Registrierung für die verfassungsrechtlich gewährte Versammlungsfreiheit nicht erforderlich und hoben die Polizeiverfügung auf.⁹⁶⁷ Mussa bezeichnete die Polizeiaktion als „undemokratisch“ und behauptete, die Polizei habe auf Anweisung Mutharikas gehandelt, da er für die anstehenden Wahlen eine Gefahr für die DPP in Salima sah.⁹⁶⁸

Dem Oppositionsführer und MCP-Präsident John Tembo wurde von der Regierung vorgeworfen, er hätte öffentliche Gelder in Höhe von MWK 674.204,78 für eine private Reise nach Südafrika verwendet und forderte ihn zum Rücktritt auf. Tembo erwiderte, dass er die Reise aus rein politischen Gründen antrat und seine Frau während der Reise schwer erkrankte und operiert werden musste. Die Krankenhauskosten wurden nach seinen Angaben von der Staatskasse nur vorgelegt, und im Nachgang von ihm selbst gezahlt worden. Das Parlament hielt Tembo für glaubwürdig und erklärte ihn für unschuldig.⁹⁶⁹

Dieses Beispiel zeigt zum einen, wie unprofessionell und ineffizient Malawis Ermittlungsbehörden arbeiten. Alle von John Tembo vorgetragene Vorgänge hätte man ohne weiteres überprüfen können. Zum anderen konnte man aber auch erkennen, dass Tembo Rückhalt im Parlament hatte. Angesichts der Tatsache, dass die gesundheitliche Versorgung in Malawi sehr schlecht war, hatte John Tembo auf Staatskosten seine Frau ins Ausland fliegen lassen, um sie medizinisch behandeln

⁹⁶⁶ The Nation, Malawi, 01.01.2008

⁹⁶⁷ The Nation, Malawi, 12.02.2007

⁹⁶⁸ The Nation, Malawi, 12.02.2007

⁹⁶⁹ The Nation, Malawi, 16.07.2008

zu lassen. Möglicherweise sind sich in diesem Punkt alle Politiker – unabhängig welcher Partei sie angehören – einig und schützen sich gegenseitig.

Im weiteren Verlauf des Wahlkampfes wurden innerhalb kürzester Zeit drei Muluzi-Wahlveranstaltungen polizeilich aufgelöst. Am 31. Mai 2008 löste die Polizei eine UDF Veranstaltung unter Einsatz von Tränengas gewaltsam auf. Am 26. und 28. August 2008 stoppte die Polizei eine „whistle-stop tour“ Muluzis in Lilongwe und Salima,⁹⁷⁰ obwohl die Polizei am 20. August 2008 über die bevorstehende Veranstaltung von der UDF informiert wurde. Die Polizei rechtfertigte ihre Maßnahme damit, dass die Kundgebung den Straßenverkehr behindern würde.⁹⁷¹ Anfang Juni 2008 verhinderte die Polizei eine Kundgebung Muluzis in Machinga, der Heimat Muluzis. Die Wahlveranstaltung wurde organisiert von Gwanda Chakuambas NRP. Schwer bewaffnete Polizisten forderten die Parteimitglieder auf, das bereits errichtete Podium für die Kundgebung wieder abzubauen. Angeblich wurde die Polizei über die Veranstaltung nicht informiert, was nach Section 25 des Polizeigesetzes notwendig gewesen wäre. Der NRP-Präsident dementierte diese Aussage und behauptete, die Polizei und die Stadt Blantyre sei über die Veranstaltung am 28. Mai 2008 umfänglich informiert worden. Für die Nutzung des Platzes zahlte die Partei MWK 3.000 an den Eigentümer.⁹⁷²

Verfassungsrechtlich hat die Polizei durch das Nichtzulassen von friedlichen Wahlveranstaltungen der Opposition gegen die in Artikel 38 der Verfassung geschützte Versammlungsfreiheit verstoßen.

Rechtzeitig zu Ostern 2009 rief die Synode der CCAP in einem Hirtenbrief mit dem Titel „Choosing the right leader“ die Wählerschaft von Malawi auf, eine Partei und einen Präsidenten zu wählen, die sich für die Interessen Malawis einsetzen würden, insbesondere für die Ernährungssicherheit im Land: „We urge members to vote for a government that will be interested in the welfare of Malawians with special focus on food security in both urban and rural areas. God demands that all people must have food and they should not be poor. God wants leaders who can fear him and live

⁹⁷⁰ The Nation, Malawi, 27.08.2008

⁹⁷¹ Nyasa Times, Malawi, 01.05.2008

⁹⁷² Daily Times, Malawi, 02.06.2008

according to his will. They should not be people who want to accumulate wealth for themselves".⁹⁷³

Obwohl im März 2007 MCP Präsident Tembo eine Wahlkoalition mit anderen Oppositionsparteien strikt ablehnte,⁹⁷⁴ kam es zu einer Kehrtwende. Da es für den Aufbau eines Ersatzkandidaten zu spät war, erklärte sich Tembo bereit, ein Wahlbündnis unter der Bedingung einzugehen, dass der bzw. die interessierten Partner einen Präsidentschaftskandidaten der MCP akzeptieren würden:⁹⁷⁵ „I am ready to enter into an electoral alliance with any political party which respects the rule of law and that would promote good governance“⁹⁷⁶ Die offizielle Bekanntgabe des Wahlbündnisses zwischen Muluzi (UDF) und Tembo (MCP) erfolgte am 8. April 2009.⁹⁷⁷

Das Wahlbündnis dürfte für Mutharika und seiner Wiederwahl zu einer Gefahr geworden sein. Tembo genoss beträchtlichen Rückhalt in der Zentralregion. Seine Partei stellte die größte Fraktion im aufgelösten Parlament und war stärkste Oppositionspartei im neuen Parlament.⁹⁷⁸

Am 24. April 2009 verkündete Präsident Mutharika im Gegenzug die Eingehung eines Wahlbündnisses mit der People Progressive Movement (PPM).⁹⁷⁹

Artikel 193 Abs. 4 der Verfassung verbietet es den politischen Parteien, staatliche Ressourcen für Wahlkampfveranstaltungen in Anspruch zu nehmen: „No government or political party shall cause any civil servant, acting in that behalf to deploy resources, whether they be financial, material or human resources, for the purposes of promoting or undermining any political party or member of a political party or interest group, nor shall any civil servant acting in that behalf cause such deployment, save as prescribed by this Constitution....“.

⁹⁷³ Nyasa Times, Malawi, 27.04.2009

⁹⁷⁴ The Nation, Malawi, 11.03.2007

⁹⁷⁵ The Nation, Malawi, 13.02.2008

⁹⁷⁶ Nyasa Times, Malawi, 11.02.2008

⁹⁷⁷ Daily Times, Malawi, 09.04.2009

⁹⁷⁸ Heiko Meinhardt, Wahlkampf in Malawi, in: Afrika Süd, Nr. 3, Mai/Juni 2009, S. 29 - 31

⁹⁷⁹ Nyasa Times, Malawi, 24.04.2009

Dennoch berichteten EU-Beobachter, dass Präsident Mutharika staatliche Ressourcen für den Wahlkampf verwendete. Mit einem staatlichen Hubschrauber reiste Mutharika mit seinen Sicherheitskräften durch das Land, um Wahlveranstaltungen abzuhalten. Sein Wahlkampfteam wurde mit Fahrzeugen ausgestattet und lokale Behörden wurden angeordnet, Wahlmaterialien kostenlos auszudrucken. Darüber hinaus nahm Präsident Mutharika während seinen Wahlveranstaltungen zahlreiche dienstliche Verpflichtungen - wie Eröffnungszereemonien im öffentlichen und privaten Sektor⁹⁸⁰ - wahr, wodurch eine klare Abgrenzung zwischen „Amtsgeschäften“ und Wahlveranstaltungen nicht mehr möglich war.

Artikel 40 Abs. 2 der Verfassung garantiert den politischen Parteien eine staatliche finanzielle Unterstützung während der Legislaturperiode, vorausgesetzt, dass sie bei den Parlamentswahlen mehr als 10 Prozent der Stimmen erreichen: „The State shall provide funds so as to ensure that, during the life of any Parliament, any political party which has secured more than one tenth of the national vote in elections to that Parliament has sufficient funds to continue to represent its constituency“.

Zu den Parteien, die in 2008 in den Genuss dieser finanziellen Privilegien gehörten, zählten lediglich die drei großen Parteien DPP, MCP und UDF. Die Gelder sind jedoch nach dem Wortlaut des Gesetzes nicht bestimmt für die Finanzierung von Wahlveranstaltungen. Hier sind die Parteien auf Spenden angewiesen. Vermutlich wurde der DPP-Wahlkampf von China finanziert.⁹⁸¹ Gesetzliche Regelungen zur Parteienfinanzierung gibt es in Malawi keine.

§ 66 des Wahlgesetzes erlaubt es den politischen Parteien, ihren Wahlkampf durch Geldspenden zu finanzieren, wobei sie diese von jedem Einzelnen, von jeder NGO oder jeder privaten Organisation innerhalb und außerhalb Malawis entgegennehmen dürfen. Weder das Wahlgesetz noch die Verfassung sehen ausdrückliche Offenlegungspflichten für Parteien vor, indem sie über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft abgeben müssen.

⁹⁸⁰ EU Election Observation Mission Malawi 2009, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 16

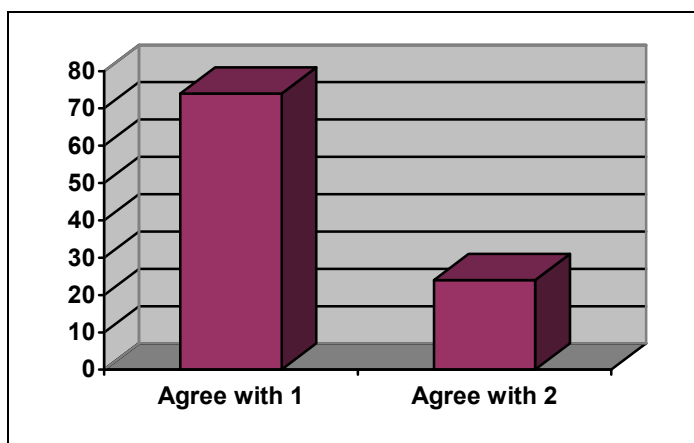
⁹⁸¹ Andreas Baumert, From poverty to prosperity? In: Afrika Süd - Zeitschrift zum südlichen afrika, Nr. 4, 2009

10.1.3 Medien

Die Medienlandschaft in Malawi war auch in 2009 übersichtlich. Der staatseigene MBC zählte zu den größten Medienunternehmen in Malawi und betrieb die Radiosender Radio 1 und 2, mit einer Reichweite von ca. 90 Prozent. Daneben gab es 20 kleinere private Radiosender, wie Capital Radio, Malawi Institute of Journalism Radio, Power 101 und Joy Radio, mit einer eingeschränkten Sendereichweite. Television of Malawi (TVM) war der einzige Fernsehsender in Malawi und ebenfalls in staatlicher Hand. Neben einer kleineren Anzahl von Wochenzeitungen (The Guardian, The Chronicle, The News, The Tribune) gab es zwei private Tageszeitungen: The Nation und The Daily Times.⁹⁸²

Wie bereits erwähnt, spielen die Medien in einer Demokratie eine wichtige Rolle. Sie stellen u. a. im öffentlichen Interesse Fragen, überwachen die Regierungsgeschäfte, veröffentlichen Korruptionfälle und spielen somit eine zentrale Rolle bei der Bildung von öffentlichen Meinungen.

Über 70 % der malawischen Bevölkerung erwartet von den Medien, dass sie als „Watchdog“ agieren, indem sie über Regierungsfehler und Korruption berichten.⁹⁸³



Statement 1: “The news media should constantly investigate and report on government mistakes and corruption.”

Statement 2: “Too much reporting on negative events, like government mistakes and corruption, only harms the country.”

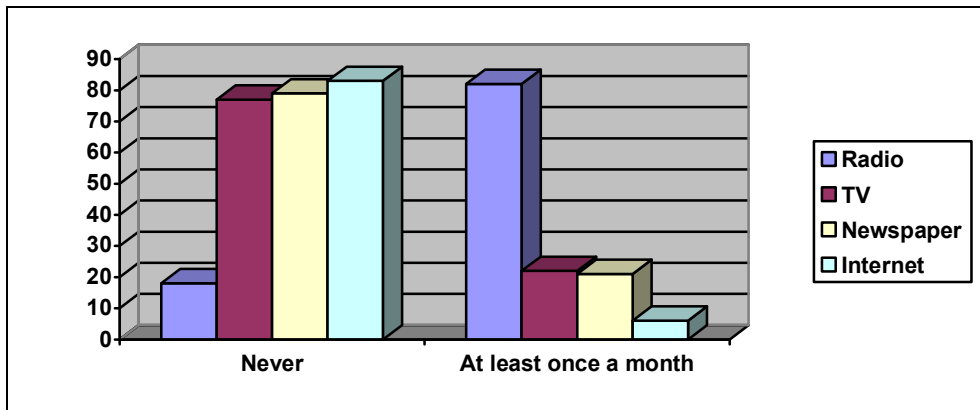
Quelle: Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey, 21. September 2012, S. 9

⁹⁸² EU Election Observation Mission Malawi 2009, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 18

⁹⁸³ Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey, 21. September 2012, S. 9

Auf die Frage „How effective is news media in revealing government mistakes and corruption?“ antworteten 75 % mit “effektiv!”⁹⁸⁴

Zu den in der Bevölkerung am meisten genutzten Medien zählt das Radio, gefolgt von TV und Zeitung. Die Frage „How often do you get news from the following sources?“ beantworteten die Malawier wie folgt:⁹⁸⁵



Quelle: Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey, 21. September 2012, S. 11

In 2008 unterschrieben alle Medienanstalten einen Verhaltenskodex, in dem grundlegende Prinzipien über eine objektive und ausgeglichene Wahlberichterstattung festgelegt wurden.⁹⁸⁶

Obwohl für die Berichterstattung eine Reihe von rechtlichen Restriktionen vorgesehen war, fehlte es an einer effektiven Umsetzung und Durchsetzung dieser Bestimmungen.

In Wirklichkeit hatten beim staatseigenen MBC und TVM der Präsident, seine Regierung und die DPP den größten Anteil der Sendezeiten. Beim MBC erhielten der Präsident und seine DPP während des Wahlkampfes 81 Prozent der Sendezeit, die MCP 7 Prozent und die UDF 6 Prozent. Auch beim TVM konnten der Präsident 81 Prozent, die MCP 7 Prozent und die UDF 6 Prozent Sendezeit für ihre Wahlwerbung beanspruchen. Die kleineren Parteien erhielten keine nennenswerten

⁹⁸⁴ Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey, 21. September 2012, S. 10

⁹⁸⁵ Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey, 21. September 2012, S. 11

⁹⁸⁶ EU Election Observation Mission Malawi 2009, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 18

Sendezeiten.⁹⁸⁷ Wie von der Opposition befürchtet, erfolgte von den Staatsmedien keine faire und unparteiische Berichterstattung. Sie standen auf der Seite des Präsidenten und seiner DPP.

Erwartungsgemäß berichtete der private – im Eigentum Muluzis liegende - Radiosender Joy Radio oppositionsfreundlicher. Hier lag der Anteil der Sendezeit von UDF bei 45 Prozent, MCP bei 41 Prozent und Mutharikas DPP bei lediglich 13 Prozent.⁹⁸⁸

Relativ ausgeglichen berichteten die beiden privaten Tageszeitungen The Nation und Daily Times: Die Nation berichtete 30 Prozent über die DPP, 20 Prozent über die UDF, 17 Prozent über die MCP, 7 Prozent über die Unabhängigen und 5 bis 7 Prozent über die NRC und AFORD. Die Daily Times berichtete über die DPP und UDF jeweils 31 Prozent und über die MCP 17 Prozent.⁹⁸⁹

Eine Staffelung der Sendezeiten ist grundsätzlich zulässig und verstößt nicht gegen das Verfassungsrecht, insbesondere nicht gegen die allgemeinen Wahlgrundsätze. Berichterstattungen durch die Medien sollen dem Wähler ein zutreffendes Bild über die Bedeutung der zur Wahl stehenden Parteien bzw. der Personen vermitteln. Damit der Wähler über die wahre Bedeutung und das parteipolitische Kräfteverhältnis nicht getäuscht wird, ist es angemessen, dass kleinere Parteien gemessen am Umfang der zugeteilten Sendezeit nicht genauso behandelt werden wie große, etablierte Parteien.

Dennoch stellt in Malawi der staatliche MBC das Sprachrohr der Regierung dar. Andere private Rundfunksender, die kritisch über den Präsidenten und seiner Regierung berichteten, wurden im Auftrag des Präsidenten aus irgendwelchen tatsächlichen oder rechtlichen Gründen geschlossen oder eingeschüchtert.

⁹⁸⁷ EU Election Observation Mission Malawi 2009, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 19

⁹⁸⁸ EU Election Observation Mission Malawi 2009, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 19

⁹⁸⁹ EU Election Observation Mission Malawi 2009, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 19

So geschah es auch mit dem Privatsender „Joy Radio“. Obwohl Malawi für den Fortschritt seiner Demokratisierung dringend eine unabhängige Berichterstattung benötigt hätte, versuchte es die Regierung, den Sendebetrieb von Joy Radio permanent zu verbieten. Anhand der folgenden Sachverhalte soll dieses medienfeindliche Verhalten durch die Regierung aufgezeigt werden.

Am 1. April 2002 bekam Joy Radio von der MACRA die Lizenz, einen Rundfunksender betreiben zu dürfen, welche sowohl Hörfunk als auch Fernsehen beinhaltete.

Am 8. April 2005 löste Präsident Mutharika wegen angeblicher „Vetternwirtschaft“ den Vorstand der MACRA auf und ersetzte ihn knapp ein Jahr später durch neue Mitglieder, die vorwiegend der regierenden DPP angehörten. Joy Radio kritisierte die fehlenden, nach dem Kommunikationsgesetz vorgeschriebenen fachlichen Qualifikationen des Vorstandes und stellte beim Hohen Gericht den Antrag, die Besetzung des MACRA-Vorstandes für unwirksam zu erklären. Am 13. Juli 2007 gab das Gericht der Klage statt, mit der Folge, dass der Präsident einen neuen Vorstand ernennen musste.⁹⁹⁰

Es war absehbar, dass Präsident Mutharika Joy Radio nicht ungeschoren davonkommen lässt. Am 25. März 2007 wurde Joy Radio von fünf „pro-ruling party thugs“ attackiert, weil er von einer Life Kundgebung des ehemaligen Präsidenten Muluzi berichtete und eine gleichzeitige Kundgebung des Präsidenten Mutharika ignorierte.⁹⁹¹

Noch im selben Monat verabschiedete die MACRA auf Anweisung Mutharikas eine Verordnung, nach der alle privaten Rundfunksender vor Live-Übertragungen eine Genehmigung einholen mussten.

Hiergegen legten die Vertreter von Joy Radio im April 2007 eine Verfassungsbeschwerde beim Hohen Gericht. Die Kläger machten geltend, die Verordnung würde gegen die verfassungsrechtlich geschützte Pressefreiheit und

⁹⁹⁰ The Nation, Malawi, 29.07.2007

⁹⁹¹ The Nation, Malawi, 04.04.2007

dem Recht auf freie Meinungsäußerung verstoßen und sei somit nichtig.⁹⁹² Kurze Zeit später hat das Gericht dem Antrag des Klägers stattgegeben und die von der MACRA erlassene Verordnung für verfassungswidrig erklärt.⁹⁹³ Der wahre Grund für den Erlass dieser Verordnung dürfte in der Tatsache gelegen haben, dass die privaten Radiosender, insbesondere Joy Radio vermehrt regierungskritische Live-Sendungen übertragen haben, welche nicht im Vorfeld zensiert wurden. Darüber hinaus stand Joy Radio im Eigentum von Muluzi.

Der politische Machtkampf zwischen Joy Radio und der MACRA ging in eine weitere Runde: Auf Anweisung des Präsidenten entfernte die MACRA Anfang 2008 ein Übertragungs-Equipment, welches für einen zweiten TV-Sender, dem „Joy Television“ bestimmt war. Die Behörde begründete diese Maßnahme damit, dass der Sender nicht die entsprechende Lizenz gehabt hätte.⁹⁹⁴

Wegen des Verdachts des unerlaubten Aufenthalts von Ausländern durchsuchten Beamte der Einwanderungsbehörde am 10. Juli 2008 die Räumlichkeiten von Joy Radio. Auch die Staatsbürgerschaft des Radio-Managers Peter Chisale wurde überprüft, nachdem die Pressestelle des Präsidenten behauptete, er sei – obwohl er einen malawischen Reisepass hatte - sambischer Staatsbürger und drohten ihm mit der Abschiebung.⁹⁹⁵ Des Weiteren warfen ihm die Beamten vor, er sei für die veröffentlichten Verleumdungskampagnen gegen Präsident Mutharika verantwortlich gewesen.⁹⁹⁶

Am 17. Oktober 2008 stoppte Joy Radio seinen Hörfunkbetrieb, nachdem die MACRA wegen angeblichen Verstoßes gegen das Kommunikationsgesetz dem Sender die Lizenz entzogen hatte und per Eilantrag eine gerichtliche Einstellung des Sendebetriebs erwirkte. In Section 48 (7) des Kommunikationsgesetzes heißt es: „No broadcasting licence shall be issued to any association, party, movement, organization, body or alliance which is a party-political nature ...“ Ursprünglich wurde die Sendelizenz im Jahre 2002 an die Multi Media Communication Limited erteilt. Im Jahre 2005 wurden die Eigentumsanteile an die Atupele Properties übertragen,

⁹⁹² The Nation, Malawi, 18.04.2007

⁹⁹³ The Nation, Malawi, 20.04.2007

⁹⁹⁴ Daily Times, Malawi, 22.02.2008

⁹⁹⁵ Nyasa Times, Malawi, 12.07.2008

⁹⁹⁶ Nyasa Times, Malawi, 11.07.2008

einem Konsortium bestehend aus Muluzi, seiner Ehefrau Patricia Shanil, seinem Sohn Atupele und einem namentlich nicht bekannten Investor aus Tansania.⁹⁹⁷ Folglich lag der Sender nach Auffassung der MACRA in politischer Hand und dies sei ein Verstoß gegen Section 48 (7) des Kommunikationsgesetzes.

Nach Auffassung der CHRR war die Schließung des Senders eine neue Folge von Einschüchterungen der Mutharika Regierung gegenüber den Medien im Allgemeinen und Joy Radio unter der Federführung Muluzis im Besonderen gewesen.⁹⁹⁸

Zwei Tage später konnte Joy Radio nach einem erfolgreichen Widerspruch gegen die einstweilige Einstellungsanordnung beim Hohen Gericht wieder senden.⁹⁹⁹ Doch bereits am 20. November 2008 wurde der Widerspruch aufgrund eines neuerlichen Antrags der MACRA wieder verworfen. Der Sender musste seinen Betrieb ein weiteres Mal einstellen. Am 27. November 2008 wendete sich der Rundfunksender an den Supreme Court, welcher die einstweilige Einstellungsanordnung aufhob. Joy Radio konnte ab dem 16. Dezember 2008 wieder auf Sendung gehen.¹⁰⁰⁰

Diese Sachverhalte verdeutlichen, wie der Sender von der staatlichen MACRA mit gerichtlichen Anordnungen überschüttet wurde. Die Schließung war politisch motiviert. Der Sender hatte immer wieder über Betrugs- und Korruptionsfälle, Bad Governance, polizeilichen Übergriffen und drohender Nahrungsmittelknappheit berichtet. Noch hinzu stand der Sender im Eigentum Muluzis.

Vermeehrt konnten in den vergangenen Jahren Angriffe auf Journalisten festgestellt werden, die in aller Regel mit Verleumdungsklagen endeten. So wurden beispielsweise am 2. Februar 2008 der Daily Times Journalist Mike Chipalasa und sein Chefredakteur James Mphande verhaftet, weil sie am 14. Januar 2008 einen Artikel veröffentlichten, in dem sich Oppositionsführer Tembo über die Regierung wie folgt negativ äußerte: „The Government has brought foreign experts into the country so that the 2009 elections will go in favour of the ruling DPP“.¹⁰⁰¹ Die beiden

⁹⁹⁷ Daily Times, Malawi, 29.10.2008

⁹⁹⁸ Nyasa Times, Malawi, 22.10.2008

⁹⁹⁹ Daily Times, Malawi, 19.10.2008

¹⁰⁰⁰ Nyasa Times, Malawi, 13.01.09

¹⁰⁰¹ The Nation, Malawi, 04.02.2008, Daily Times, Malawi, 04.02.2008, AllAfrica.com, Malawi, 09.02.2008

Journalisten wurden zunächst gegen Zahlung einer Kautions freigelassen und später gerichtlich freigesprochen.

Im Vorfeld der Wahlen meldeten sich abermals die katholischen Bischöfe zu Wort, indem sie am 11. Mai 2008 einen Hirtenbrief mit dem Titel „Taking Responsibility for our future: Together Towards the 2009 Elections“ veröffentlichten.¹⁰⁰² Hierin riefen die Bischöfe zu freien und fairen Wahlen auf, wobei sie insbesondere von der MEC eine neutrale und unabhängige Haltung forderten.

Besonders griffen sie den staatlichen Sender MBC an und kritisierten seine unausgewogene, einseitige und teilweise mit Hass erfüllte Berichterstattung gegen die Opposition. Die Bischöfe forderten „political intolerance and demonization of certain individuals in our society. We therefore call upon the concerned parties to consider seriously curtailing such programs or giving them a different direction and orientation“. Sie riefen alle Medien dazu auf, in ihrer Berichterstattung eine umgängliche und respektvolle Sprache zu verwenden.¹⁰⁰³

Von einigen Parteien wurden diese Äußerungen der Bischöfe als unzulässiger Eingriff der Kirche in die Politik empfunden. Sie sahen in der Veröffentlichung des Hirtenbriefes eine unzulässige Wahlbeeinflussung und somit einen Verstoß gegen den Grundsatz der freien Wahl.¹⁰⁰⁴

Sicherlich stellt der ganze Wahlkampf eine (versuchte) Wahlbeeinflussung dar. Im Rahmen der verfassungsrechtlich geschützten freien Meinungsäußerung können alle Personen, Gruppen und Organisationen ihre Meinung abgeben und Stellung beziehen. Das muss auch für kirchliche Gemeinschaften gelten, die sich in einem Wahlkampf für eine bestimmte Partei oder Person einsetzen.

10.1.4 Der Wahltag

Wie schon bei den anderen Wahlen spielten auch bei den vierten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen die Wahlbeobachter eine wichtige Rolle für den Aufbau von

¹⁰⁰² Nyasa Times, Malawi, 11.05.2008

¹⁰⁰³ Nyasa Times, Malawi, 11.05.2008

¹⁰⁰⁴ Daily Times, Malawi, 12.05.2008

Transparenz und Vertrauen des demokratischen Prozesses im Land. Die internationalen Wahlbeobachter¹⁰⁰⁵ bewerteten die Wahl als frei, glaubwürdig und friedlich.¹⁰⁰⁶ Neben den internationalen Beobachtern waren auch Repräsentanten der Parteien sowie Vertreter größerer Zivilorganisationen in den Wahllokalen präsent.¹⁰⁰⁷ Der Wahlprozess verlief – abgesehen von einigen kleineren organisatorischen Defiziten¹⁰⁰⁸ – problemlos. Bei einer Wahlbeteiligung von 78 Prozent gaben ca. 4,5 Mio. Wähler in knapp 4.000 Wahllokalen ihre Stimme ab.¹⁰⁰⁹

Am Freitag, den 22. Mai 2009 um 1.00 Uhr morgens, nachdem 93 % der Stimmen ausgezählt waren, erklärte die Vorsitzende der MEC Mutharika zum Gewinner. Das am 23. Mai 2009 offiziell verkündete Wahlergebnis sah folgendermaßen aus:

Präsidentschaftskandidat	Stimmen	%
B. wa Mutharika (DPP)	2.963.820	66,17
J. Tembo (UDF/MCP)	1.365.672	30,49
K. Chibambo (PETRA)	35.358	0,79
S. Masauli (RP)	33.982	0,76
L. Gondwe (NARC)	32.432	0,72
J. Nyondo (Unabhängiger)	27.460	0,61
D. Nyasulu (AFORD)	20.150	0,45
Gesamt:	4.478.874	100
Registrierte Wähler/Wahlbeteiligung	5.871.819	78,4
Ungültige Stimmen	328.071	5,6

Quelle: Malawi Electoral Commission 2009, Eisa Election Observer Mission Report, S. 21

¹⁰⁰⁵ Allein die Europäische Union entsandte bereits im April 2009 ca. 80 unabhängige Wahlbeobachter nach Malawi, die im ganzen Land eingesetzt wurden und verschiedene Phasen des Wahlprozesses (Wahlkampf, Organisation, Wahltag, Stimmenaushaltung und Bekanntgabe der Ergebnisse) beobachteten. Vgl. Nyasa Times, Malawi, 17.04.2009. Die Kosten hierfür lagen bei ca. 3,6 Mio. USD (2,8 Mio. Euro), die aus Mitteln der EU bezahlt wurden. Vgl. Nyasa Times, Malawi, 20.04.2009

¹⁰⁰⁶ Heiko Meinhardt, Erdrutschsieg für Bingu wa Mutharika, in: Afrika Süd, Nr. 4, 2009

¹⁰⁰⁷ Wichtige Gruppen waren hierbei die „National Initiative for Civic Education“ (NICE), die 4.300 Beobachter in die Wahllokale sendete sowie die „Malawi Election Support Network“ (MESN), die 1.400 Beobachter entsandete. Vgl.: EU Election Observation Mission Malawi 2009, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 5

¹⁰⁰⁸ So berichtete die MESN, dass einige Wahllokale später öffneten, teilweise die Stimmzettel ausgingen und die Stimmenaushaltung unter schlechten Lichtverhältnissen bis spät in die Nacht erfolgte. Dies waren jedoch nur Einzelfälle, die den Wahlprozess nicht wesentlich behinderten, vgl. MESN, Zwischenbericht über die Wahlen 2009, AllAfrica.com, Malawi, 26.05.2009

¹⁰⁰⁹ Heiko Meinhardt, Erdrutschsieg für Bingu wa Mutharika, in: Afrika Süd, Nr. 4, 2009 und Andreas Baumert, From poverty to prosperity? In: Afrika Süd, Nr. 4, 2009

Noch vor Verkündung des offiziellen Wahlergebnisses gratulierte Muluzi in einer vom Staatsrundfunk übertragenen Rede Mutharika zu seinem Wahlsieg und kündigte eine konstruktive Zusammenarbeit an.¹⁰¹⁰ Mit dieser außerordentlich versöhnlichen Rede setzte er sich deutlich von seinem Bündnispartner und Präsidentschaftskandidaten Tembo ab, der das Wahlergebnis gerichtlich überprüfen lassen wollte.

Bei seiner Amtseinführung hatte der Präsident seinen „Rivalen“ Muluzi, der auf persönliche Einladung Mutharikas an der Zeremonie teilnahm, außerordentlich freundlich begrüßt. Mutharika kündigte in aller Öffentlichkeit an, die bisherigen politischen Auseinandersetzungen begraben zu wollen.¹⁰¹¹ War dies das Ende eines langen Machtkampfes? War es vielleicht sogar ein Rückzug Muluzis aus der Politik?

Spätestens am 19. Juni 2009, als Muluzi seinen gerichtlichen Berufungsantrag wegen seiner Disqualifizierung als Präsidentschaftskandidat zurücknahm¹⁰¹² wurde klar, dass er die verfassungsrechtliche Wirklichkeit akzeptierte.

Bei den Parlamentswahlen erreichte die DPP 112 Sitze des 193 Abgeordneten Parlaments. Damit verfügte Mutharika – im Gegensatz zu seiner ersten Legislaturperiode – über eine Parlamentsmehrheit, was die Blockaden von Seiten der Opposition während seiner letzten Amtszeit überwinden konnte.

Für die UDF war das Wahlergebnis verheerend: Während sie bei den Wahlen in 1994 insgesamt 85 Sitze von dem noch damals 177 starken Parlament erreichte, waren es fünf Jahre später 93 von 193 Sitzen. Bereits bei den Wahlen 2004 war ein Abwärtstrend erkennbar, als die Partei lediglich 49 Sitze erhielt. Nach den Wahlen im Jahr 2009 konnte die Partei nur noch 17 Parlamentssitze erreichen.¹⁰¹³ Die UDF verfehlte damit den für die staatliche Parteifinanzierung wichtigen Anteil von 10 Prozent der Abgeordneten.¹⁰¹⁴

¹⁰¹⁰ Heiko Meinhardt, Erdrutschsieg für Bingu wa Mutharika, in: Afrika Süd, Nr. 4, 2009

¹⁰¹¹ Heiko Meinhardt, Erdrutschsieg für Bingu wa Mutharika, in: Afrika Süd, Nr. 4, 2009

¹⁰¹² Nyasa Times, Malawi, 19.06.2009

¹⁰¹³ EU Election Observation Mission Malawi 2009, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 6, 26

¹⁰¹⁴ Heiko Meinhardt, Erdrutschsieg für Bingu wa Mutharika, in: Afrika Süd, Nr. 4, 2009

Eine ähnliche Wahlschlappe musste die AFORD hinnehmen, die nur einen Sitz im Parlament erzielen konnte.¹⁰¹⁵ Während die Partei bei den Wahlen 1994 noch 36 Parlamentssitze hatte, verlor sie bereits bei den Wahlen 1999 sieben Sitze. Ein weiterer Abwärtstrend war bei den Wahlen in 2004 erkennbar, als die Partei lediglich 6 Sitze im Parlament gewonnen hatte. Dies war die Folge von internen Machtkämpfen und Parteiaustritten, die bereits vor den Wahlen 2004 entstanden waren, als der damalige AFORD-Chef Chihana eine Koalition mit der UDF einging. Führende Parteimitglieder waren damit nicht einverstanden, traten aus der Partei aus und bildeten eigene Parteien.¹⁰¹⁶

Auch die MCP verlor im Vergleich zu den vergangenen Wahlen deutlich an Mandaten. Während sie in den Wahljahren 1994, 1999 und 2004 noch bei 56, 62 und 56 Sitzen lagen, waren es im Jahr 2009 noch 27 Sitze.¹⁰¹⁷

Die Parteien PPM, Petra und NRP, welche in der letzten Legislaturperiode noch im Parlament vertreten waren, konnten bei den Wahlen 2009 keine Sitze mehr erreichen. Vor allem in der NRP wurden Forderungen laut, die Partei aufzulösen.¹⁰¹⁸ NRP-Parteipräsident Gwanda Chakuamba erklärte am 25. Mai 2009 den Rückzug aus der Politik.¹⁰¹⁹

Erfreulich war die deutliche Zunahme der weiblichen Parlamentarier gewesen. Während der Frauenanteil der erfolgreichen oder gewählten Parlamentarier bei den Wahlen 2004 noch bei 27 lag, erhöhte sich die Anzahl im Jahr 2009 auf 42.¹⁰²⁰

Ein weiterer Erfolg für die Stärkung der Frauen in Malawi war die Tatsache, dass erstmalig in der Geschichte des Landes eine Frau zur Vizepräsidentin gewählt wurde. Mutharikas Kalkül ging auf, nachdem er Joyce Banda zur Vizepräsidentin

¹⁰¹⁵ EU Election Observation Mission Malawi 2009, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 6, 26

¹⁰¹⁶ EU Election Observation Mission Malawi 2004, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 19

¹⁰¹⁷ EU Election Observation Mission Malawi 2009, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 6, 26

¹⁰¹⁸ Nyasa Times, Malawi, 26.05.2009

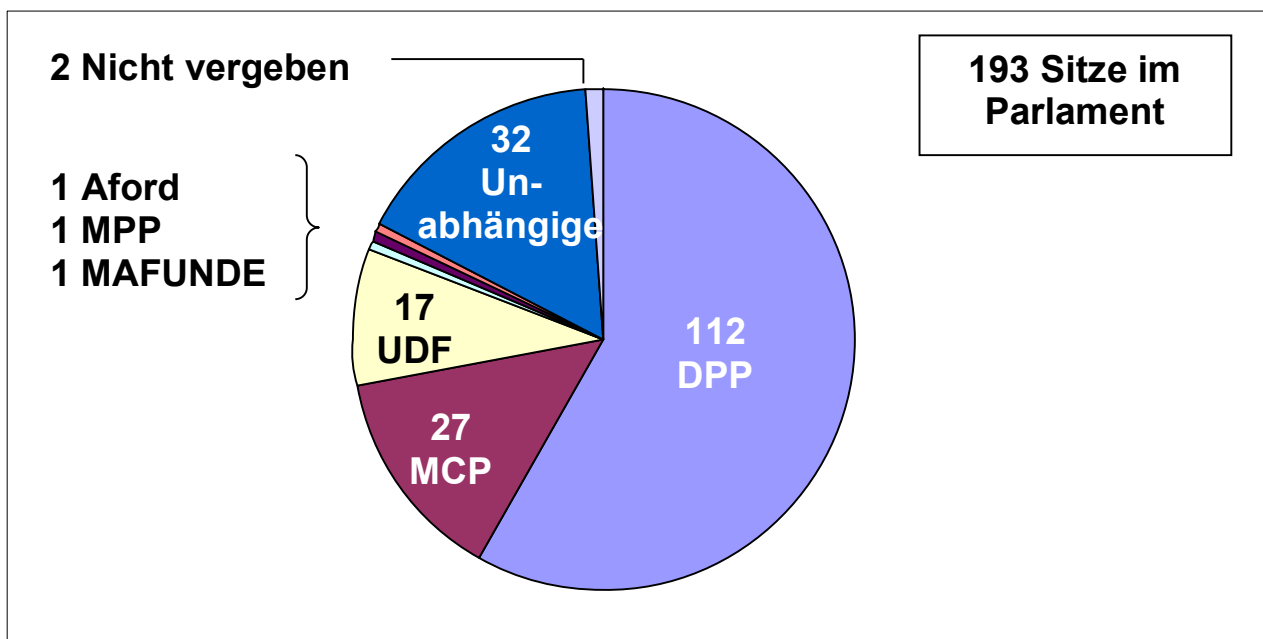
¹⁰¹⁹ The Nation, Malawi, 25.05.2009

¹⁰²⁰ Von den 42 weiblichen Parlamentariern gehörten nur vier dem vergangenen Parlament an, vgl. The Nation, Malawi, 25.05.2009, sowie: Heiko Meinhardt, Erdrutschsieg für Bingu wa Mutharika, in: Afrika Süd, Nr. 4, 2009

nominierte. Das neue Kabinett bestand aus 20 Ministern und 20 Vizeministern, davon insgesamt 11 Frauen.¹⁰²¹

Präsident Mutharika konnte verfassungsrechtlich seine Minister frei bestimmen. Zu Mutharikas Kleeblatt gehörte auch sein Bruder Peter Mutharika, den er zum Justizminister ernannte. Der beurlaubte Rechtsprofessor war bisher Berater seines Bruders.

Eine weitere Bereicherung für die DPP war der Neffe Bandas, Kon Kandodo, der in seinem Wahlkreis – einer MCP-Hochburg – einen souveränen Wahlsieg feiern konnte und neuer Finanzminister in der Regierung Mutharikas wurde. Ex-Finanzminister Goodall Gondwe wurde von Mutharika zum Local Government Minister degradiert. Gegen Gondwe läuft ein Ermittlungsverfahren wegen illegaler Beschaffung von Düngemittel Kupons.¹⁰²²



Quelle: EU Election Observation Mission Malawi 2009, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 26

¹⁰²¹ Hiervon waren 29 Kabinettsmitglieder "Neulinge", Daily Times, Malawi, 08.06.2009

¹⁰²² Nyasa Times, Malawi, 30.11.2010

	DPP	Unabhängige	MCP	UDF	AFORD	MPP	MAFUNDE
Norden	24	8	0	0	1	0	0
Zentrum	37	8	27	0	0	1	0
Süden	51	16	0	17	0	0	1
Gesamt	112	32	27	17	1	1	1

Quelle: EU Election Observation Mission Malawi 2009, Final Report on the Presidential & Parliamentary Elections, S. 26

Zwei Sitze mussten durch Nachwahlen in den Bezirken Dowa Südosten und Mangochi Malombe ermittelt werden.¹⁰²³

Bei den bisherigen Wahlen (von 1993 bis 2004) war das Wahlverhalten von der regionalen Herkunft der Spitzenkandidaten geprägt (ethnisch regional). Bei den Wahlen 2009 waren die Wähler diesem traditionellen Abstimmungsmodus nicht mehr gefolgt, was man – zumindest in Anbetracht der Wahlen - als Zeichen von aufgeklärten Bürgern deuten könnte. Nicht nur in seiner südlichen Heimatregion konnte Mutharika und seine DPP Gewinne erzielen, sondern auch in der Nordregion und im Zentrum. In der MCP-Hochburg gewann er 6 der 9 Wahlkreise. Tembo konnte sich insgesamt nur in 5 der 28 Wahlkreise durchsetzen.¹⁰²⁴

Das Wahlergebnis zeigte, dass Präsident Mutharika noch immer Rückhalt in der Bevölkerung hatte. Er wurde wiedergewählt und seine Gegner mussten herbe Verluste hinnehmen. Es bleibt zu fragen, welche Gründe für das gute Abschneiden Mutharikas ausschlaggebend waren.

Ein Hauptgrund für die Abwahl des Oppositionsbündnisses war der bereits in Kapitel 9.3. ausführlich dargestellte Machtkampf zwischen Muluzi und seinem eigentlichen Wunschnachfolger Mutharika. Die Wähler haben verstanden, dass auf ihrem Rücken ein persönlicher Machtkampf ausgetragen wurde und dies zu einer politischen Instabilität im Land führte.

¹⁰²³ Zwei Sitze blieben vakant: Der Sitz von Joyce Banda, die zur Vizepräsidentin ernannt wurde sowie ein Sitz aufgrund des Todes eines Kandidaten, vgl. Daily Times, Malawi, 03.06.2009 und Nyasa Times, Malawi, 26.05.2009

¹⁰²⁴ Heiko Meinhardt, Erdrutschsieg für Bingu wa Mutharika, in: Afrika Süd, Nr. 4, 2009

Darüber hinaus war es auch die Person Tembo, die bei der Bevölkerung relativ unbeliebt war. Tembo wurde mit den Menschenrechtsverletzungen unter der Diktatur Bandas in Verbindung gebracht.¹⁰²⁵ Besondere Stärken konnte er keine aufweisen.

Ein weiterer wichtiger Grund für das gute Abschneiden Mutharikas war seine – zumindest vorübergehende – erfolgreiche Wirtschafts- und Entwicklungspolitik: Diese kam u. a. zum Ausdruck in der Verbesserung des Wirtschaftswachstums und der Ernährungssicherheit sowie der Fortschritte im Bildungs- und Gesundheitssystem.

Innerhalb der MCP gab es weitere Führungsrangeleien, die zu einer weiteren Krise innerhalb der Partei führte. MCP Sprecher Ishmael Chafukira forderte Tembo zum Rücktritt auf, woraufhin ihn Tembo eigenmächtig seines Amtes enthob und seine Parteimitgliedschaft suspendierte.¹⁰²⁶ Anstatt auf die Kritik einzugehen und mit seinen kritischen Parteigenossen in einen Dialog zu treten, bevorzugte die Parteiführung die bisherige praktizierte Taktik, entweder ihre Kritiker zu bedrohen oder sie aus der Partei hinauszuerwerfen.

Dass die malawische Bevölkerung in dieser Zeit für politische Themen aufgeschlossen war und hierfür Interesse zeigte, verdeutlicht eine Umfrage des Afro-Barometers, nach der sich 6 von 10 Malawiern für politische Themen interessierten und im Familien- und Freundeskreis darüber diskutierten.

Auf die Frage

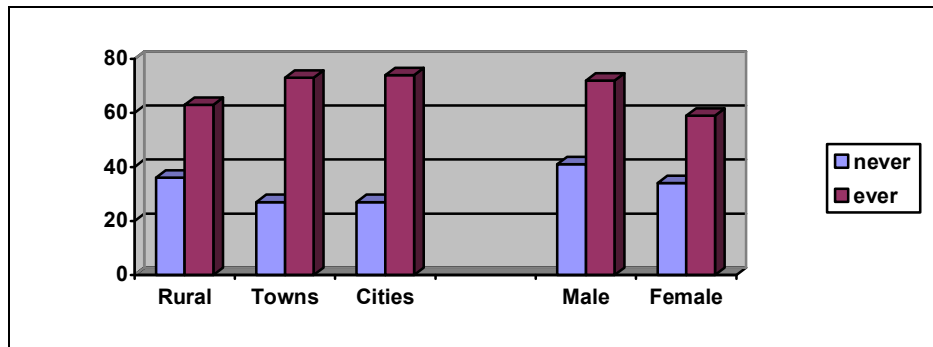
„When you get together with your friends or family, would you say you discuss political matters?“

antworteten die Befragten wie folgt:¹⁰²⁷

¹⁰²⁵ Meinhardt/Baumhögger in: Afika Jahrbuch, Malawi 1998, S. 356

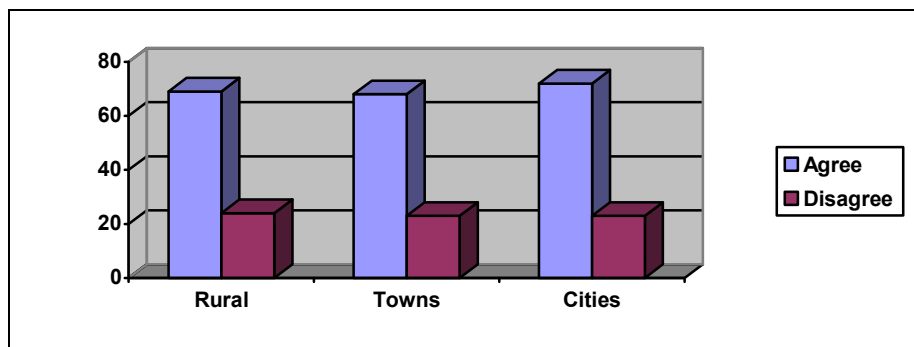
¹⁰²⁶ Heiko Meinhardt, Erdrutschsieg für Bingu wa Mutharika, in: Afrika Süd, Nr. 4, 2009

¹⁰²⁷ Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey, Results, 11. Oktober 2012, S 11



Quelle: Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey, Results, 11. Oktober 2012, S 11

Allerdings hatte ein großer Anteil der Bevölkerung (über 60 %) Probleme mit dem Politikverständnis. Hierbei lautete die Frage: „Do you agree or disagree with the following statement: Sometimes politics and government seem so complicated, that a person like me cannot really understand what is going on”.¹⁰²⁸



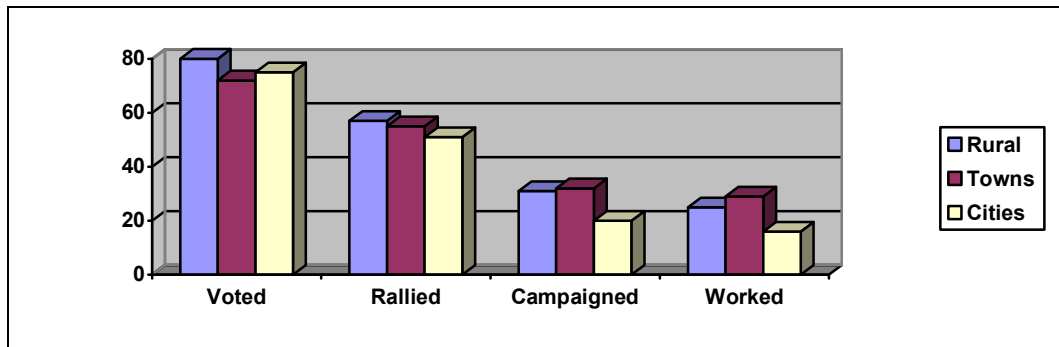
Quelle: Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey, Results, 11. Oktober 2012, S 12

Im Hinblick auf die Partizipation in Wahlaktivitäten konnten folgende Umfrageergebnisse festgestellt werden:

“With regard to the most recent national election in 2009, which statement is true for you? Voted, attended a campaign rally, tried to persuade others to vote for a certain candidate or political party or worked for a candidate or party”.¹⁰²⁹

¹⁰²⁸ Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey, Results, 11. Oktober 2012, S 12

¹⁰²⁹ Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey, Results, 11. Oktober 2012, S 18



Quelle: Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey, Results, 11. Oktober 2012, S 18

Nicht nur die hohe Wahlbeteiligung, sondern auch die Tatsache, dass über die Hälfte der Bevölkerung an Wahlveranstaltungen teilnahmen zeigt, dass die Malawier Interesse an den Wahlen und den führenden Eliten bekundeten.

10.1.5 Wahlanfechtung und das neue Parlament nach der Wahl

Wegen vermuteter Wahlmanipulationen reichte Tembo am 25. Mai 2009 beim Hohen Gericht eine Klage ein, mit dem Ziel, das offizielle Wahlergebnis gerichtlich anzufechten und annullieren zu lassen. Angeblich hatte er hierfür genügend Beweismaterial. Dennoch hat das Gericht die Klage mangels Beweisen abgewiesen.¹⁰³⁰ Weitere gerichtliche Wahlanfechtungen gab es keine.

Nachdem am 2. Juni 2009 alle 190 Abgeordneten in einer feierlichen Zeremonie vereidigt wurden, bekannten sich 29 der 33 unabhängigen Abgeordneten zur Politik Mutharikas und wechselten auf die Seite der DPP über.¹⁰³¹ Somit verfügte die regierende DPP im Parlament über eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit. Auch der MPP-Präsident und einzige Vertreter seiner Partei im neu gewählten Parlament, Uladi Mussa, bekannte sich zur Politik der DPP.¹⁰³² Für Überraschung sorgte der ehemalige Vize-Präsident Cassim Chilumpha, der sich als unabhängiger Kandidat für den Wahlkreis Nkhotakota South beworben hatte und einen Sitz im Parlament gewann. Auch er änderte seine politische Gesinnung und begab sich auf die Seite Mutharikas. „I pledge to His Excellency the President to be available to him

¹⁰³⁰ Nyasa Times, Malawi, 26.05.2009

¹⁰³¹ Obwohl Präsident Mutharika auf seiner Whistle Stopp Tour die unabhängigen Kandidaten als „Hyänen“ bezeichnete hatte, Daily Times, Malawi, 20.04.2009

¹⁰³² Nyasa Times, Malawi, 03.06.2009

personally when ever needed and support his government. I make this pledge primarily because the people of Malawi have spoken".¹⁰³³

10.1.6 Ergebnis

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die allgemeinen Wahlgrundsätze von den politischen Akteuren bei den vierten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2009 beachtet wurden. Die verfassungsrechtlich gewährte Versammlungs- und Meinungsfreiheit wurde grundsätzlich eingehalten. Der Wahltag verlief ruhig und friedlich. Die vom Hohen Gericht erlassenen Entscheidungen konnten nicht beanstandet werden.

Wie bereits bei den vorangegangenen Wahlen kämpfte die MEC um das Vertrauen der Opposition, NGOs und der Öffentlichkeit sowie mit organisatorischen Problemen bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen. Eine Einflussnahme des Präsidenten auf die Kommission lag zwar nahe, konnte jedoch nicht nachgewiesen werden.

Grundsätzlich konnten alle Kandidaten frei und ohne staatliche Einflussnahme ihren Wahlkampf bestreiten. Ihre Wahlveranstaltungen und Kundgebungen verliefen friedlich, genauso wie einzelne Demonstrationen. Teilweise wurden oppositionelle Wahlveranstaltungen polizeilich gestört oder verboten. Die traditionellen Autoritäten versuchten das Wahlverhalten ihres Volkes zu beeinflussen. Hierfür wurden sie von der Regierung durch Gehaltserhöhungen und sonstigen Zuwendungen belohnt.

Unpräzise formulierte Gesetzestexte oder das Fehlen von gesetzlichen Vorschriften für bestimmte Bereiche des Wahlprozesses führten zu einer Rechtsunsicherheit. (z. B. die Finanzierung der politischen Parteien und der Wahlkampagnen), die größtenteils durch das Hohe Gericht geklärt werden konnte.

Ein schwerer Verstoß gegen das geltende Verfassungsrecht, vor allem gegen das Recht auf freie Meinungsäußerung und Pressefreiheit, war die politische Einflussnahme im Bereich der Medien. Obwohl es zu den Aufgaben der

¹⁰³³ Nyasa Times, Malawi, 01.06.2009

unabhängigen Aufsichtsbehörde MACRA gehört, alle Parteien bei der Wahlwerbung gleich zu behandeln, konnte sich der staatliche Sender MBC ungehindert auf die Seite der regierenden DPP schlagen. Obwohl der MBC zu einer ausgewogenen Berichterstattung verurteilt wurde und interne Absprachen getroffen worden waren, hatte sich der Sender nicht an die Spielregeln gehalten. Einige private Sender, die kritisch über die Regierung berichteten, wurden von der MACRA geschlossen oder mit gerichtlichen Klagen überhäuft. Personell ist die MACRA vom Staatspräsidenten abhängig. Durch die staatliche Beeinflussung der Medien und Journalisten wurde von der Regierung nicht nur der demokratische Meinungsbildungsprozess in der Bevölkerung, sondern auch die nötige Transparenz des politischen Entscheidungsprozesses behindert.

Die regierende DPP verfügte im Parlament über die absolute Mehrheit. Alle Ausschüsse standen unter dem Vorsitz der DPP, so dass eine effektive Regierungskontrolle kaum möglich war. Es bestand die Gefahr, dass die Mehrheit missbraucht wird, um die Opposition weiter zu schwächen und die eigene Machtposition weiter auszubauen.

Die Oppositionsparteien MCP und UDF waren wegen innerparteilicher Streitigkeiten geschwächt. Es wurden keine demokratischen Spielregeln zugelassen. Die Parteichefs hatten das Sagen und ließen keine kritischen Äußerungen zu. Alle Parteimitglieder, die sich nicht an diese Regeln halten, wurden aus der Partei ausgeschlossen. Inhaltliche Auseinandersetzungen über die politische Struktur des Landes waren zweitrangig. Grund genug, dass einige ihrer Mitglieder in andere, erfolgreichere Parteien übertraten. Hier sahen sie ihre Zukunftschancen und konnten als „Stürmer“ leichter ihre persönlichen Eigeninteressen verfolgen.

10.2 Die Kommunalwahlen in 2010

Verfassungsrechtlich hätten die nächsten Kommunalwahlen ein Jahr nach den nationalen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in 2009, also im Jahr 2010 stattfinden müssen. Als absehbar war, dass auch dieser Termin nicht einzuhalten war, übertrug das Parlament als formal saubere Notlösung dem Präsidenten das Recht, den Termin für die Kommunalwahlen festzulegen, obwohl die Verfassung hierzu eine Regelung enthält. Hierfür änderte das Parlament den Local Government

Act.¹⁰³⁴ Kurze Zeit später kündigte der Local Government Minister Goodall Gondwe an, die Kommunalwahlen zeitgleich mit den nationalen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in 2014 abhalten zu wollen.¹⁰³⁵ Der Präsident selbst ließ keinen Zweifel daran, dass er die Wahl bereits zu einem früheren Zeitpunkt durchführen wollte.¹⁰³⁶ Knapp 4 Monate später gab er den 23. November 2010 als Wahltermin bekannt.¹⁰³⁷ Doch wie sollte die MEC innerhalb von drei Monaten die Wahl organisieren, wenn hierfür mindestens 9 Monate erforderlich waren? Abermals kam es zu einer Verschiebung der Wahl: Die MEC gab bekannt, dass die Wahlen auf den 20. April 2011 verschoben werden mussten.¹⁰³⁸

Für die Wähleraufklärung erhielt die MESN im Dezember 2010 von der Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA) für die geplanten Wahlen ca. MWK 16 Millionen.¹⁰³⁹

Doch auch dieser Wahltermin sollte nicht stattfinden: Am 3. Dezember 2010 suspendierte Präsident Mutharika alle Mitarbeiter der MEC. Ihre Büros wurden verschlossen und alle geschäftlichen und persönlichen Gegenstände in den Büros beschlagnahmt.¹⁰⁴⁰ Der Kommission wurde eine Veruntreuung von MWK 1,4 Milliarden (ca. Euro 6,8 Millionen) vorgeworfen. Der Untreueverdacht ergab sich aufgrund eines Prüfungsberichtes der Firma Price Waterhouse Coppers (PWC) während der Zeit vom Februar bis Oktober 2009 (also während den nationalen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen). Die Prüfer hatten festgestellt, dass in diesem Zeitraum Ausgaben von insgesamt MWK 1,4 Mrd. nicht belegt werden konnten.¹⁰⁴¹ Handfeste Beweise oder richterliche Durchsuchungsbeschlüsse gab es keine. Auch wurden die Mitarbeiter zu ihren Vorwürfen gerichtlich nicht vernommen.¹⁰⁴²

Die Suspendierung der MEC war ein Verstoß gegen Artikel 75 Abs. 4 der besagt: „A member of the Electoral Commission may be removed from office by the President

¹⁰³⁴ Daily Times, Malawi, 04.02.2010

¹⁰³⁵ Daily Times, Malawi, 04.02.2010

¹⁰³⁶ Nyasa Times, Malawi, 08.04.2010

¹⁰³⁷ Daily Times, Malawi, 04.08.2010

¹⁰³⁸ Daily Times, Malawi, 08.08.2010

¹⁰³⁹ Nyasa Times, Malawi, 13.12.2010

¹⁰⁴⁰ Daily Times, Malawi, 09.12.2010

¹⁰⁴¹ Daily Times, Malawi, 06.12.2010, Nyasa Times, Malawi, 03.12.2010

¹⁰⁴² Daily Times, Malawi, 09.12.2010

on the recommendation of the Public Appointments Committee on the grounds of incapacity or incompetence in the performance of the duties of that office“.

Auf Antrag der Malawi Law Society, vertreten durch Rechtsanwalt Ralph Kasambara, entschied das Hohe Gericht Anfang Dezember, dass die Suspendierung der Kommissionsmitglieder unwirksam gewesen sei. Das Gericht stellte ferner fest, dass der Präsident verfassungsrechtlich nicht befugt war, die Kommissare zu suspendieren. Folglich konnte die Kommission ihre Arbeit wiederaufnehmen. Der Präsident unterrichtete die Kommissionsmitglieder persönlich über diese Entscheidung.¹⁰⁴³

In Wirklichkeit wollte Präsident Mutharika die Entscheidung des Hohen Gerichtes nicht akzeptieren. Die Büros der Wahlkommission in Blantyre blieben weiterhin verschlossen und wurden polizeilich überwacht. Auf die Frage, warum die Regierung die gerichtliche Entscheidung missachten würde, antwortete die Generalstaatsanwältin Jane Anah, ihr sei das Gerichtsurteil noch nicht bekannt gewesen. Auch der Polizeigeneralinspektor Peter Mukhito wusste angeblich nichts von dem Urteil.¹⁰⁴⁴

Infolge der verschlossenen Büros konnte die Wahlkommission ihre Arbeit nicht aufnehmen. In einer öffentlichen Ansprache anlässlich des internationalen Antikorruptionstages in Mzuzu sagte Präsident Mutharika Anfang Februar 2011, er werde die MEC erst wieder einberufen, wenn der Verbleib der MWK 1,4 Milliarden völlig aufgeklärt sei.¹⁰⁴⁵ Knapp vier Wochen später gab die Regierung bekannt, sie wolle an dem Wahltermin 20. April 2011 festhalten.¹⁰⁴⁶ Folglich wäre der MEC lediglich ein Monat geblieben, um die Wahl vorzubereiten.

Am 1. April 2011 kam es zur großen Wende: Präsident Mutharika ordnete die Wiederaufnahme der MEC an und ließ die Büros öffnen. Neue Prüfberichte hätten darauf hingewiesen, dass anstatt MWK 1,4 Milliarden lediglich MWK 467 Millionen fehlten.¹⁰⁴⁷ Es stellt sich die Frage, wie einer renommierten Prüfungsgesellschaft

¹⁰⁴³ Nyasa Times, Malawi, 09.12.2010

¹⁰⁴⁴ Daily Times, Malawi, 12.12.2010

¹⁰⁴⁵ Nyasa Times, Malawi, 05.02.2011

¹⁰⁴⁶ Nyasa Times, Malawi, 21.03.2011

¹⁰⁴⁷ Nyasa Times, Malawi, 07.04.2011

derartige Fehler passieren konnten. Und selbst wenn der Fehler passiert wäre, hätte PWC hierzu nicht öffentlich Stellung nehmen müssen?

Obwohl von Rechtsanwalt Ralph Kasambara mehrfach beantragt, weigerte sich die Regierung permanent, den ursprünglichen Prüfbericht von PWC zu veröffentlichen. Als Grund für die Nichtveröffentlichung gab die Generalstaatsanwältin an, dass sie den umfangreichen Bericht vorab lesen möchte.¹⁰⁴⁸

Jedenfalls erschienen der Prüfbericht und die damit verbundenen Anschuldigungen sehr unglaubwürdig. Möglicherweise war die MEC selbst zum Opfer von Korruptionsanschuldigungen geworden.

In einem weiteren Schritt meldeten sich MCP-Präsident Tembo und sechs weitere Oppositionsparteien¹⁰⁴⁹ zu Wort: Sie haben ihr Vertrauen in die MEC und in den gesamten Wahlprozess endgültig verloren und forderten eine völlige Neuorganisation. Sie vermuteten, dass während der viermonatigen Suspendierung der Wahlkommission Wahlmanipulationen stattgefunden haben.¹⁰⁵⁰

Mitte Mai 2011 gab die MEC offiziell bekannt, dass wegen den zeitlichen Verzögerungen die Kommunalwahlen am 20. April 2011 nicht stattfinden konnten. Präsident Mutharika versprach, die Kommunalwahl gemeinsam mit den nationalen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in 2014 als Dreierwahl durchzuführen, was von der Regierung – auch aus Kostengründen - beschlossen wurde.¹⁰⁵¹ Tatsächlich haben im Mai 2014 die Dreierwahlen stattgefunden.

10.3 Die Verabschiedung von Gesetzen im Eilverfahren

Am 22. Juni 2009 wurde der DPP-Generalsekretär Henry Chimunthu Banda zum neuen Parlamentspräsidenten gewählt. Gleich in der konstituierenden Sitzung des Parlaments standen die Verabschiedung und Diskussion mehrerer Gesetzesvorlagen aus den Bereichen Verkehr und Landwirtschaft auf der Tagesordnung, die in den

¹⁰⁴⁸ Daily Times, Malawi, 12.12.2010

¹⁰⁴⁹ UDF, PPM, MPP, PETRA; MAFUNDE; PDM

¹⁰⁵⁰ Nyasa Times, Malawi, 07.04.2011

¹⁰⁵¹ Nyasa Times, Malawi, 24.05.2011, Nyasa Times, Malawi, 28.05.2011, Nyasa Times, Malawi, 30.05.2011

letzten Jahren wegen den Turbulenzen im Parlament nicht verabschiedet werden konnten. Auch der MWK 257 Milliarden Haushalt 2009/2010 konnte von Finanzminister Kandodo Anfang Juli 2009 dem Parlament präsentiert werden. Kräftige Lohnerhöhungen für Angestellte im öffentlichen Dienst, Steuerbefreiungen beim Kauf von bestimmten Sachgütern, Düngemittel im Wert von MWK 20,91 Milliarden für die Landwirtschaft sowie die Erhöhung von steuerlichen Einkommensgrenzen waren nur einige konjunkturfördernde Maßnahmen, die der Finanzminister für das kommende Haushaltsjahr einplante. Die größten Anteile des Haushaltes sollten für die Bereiche Landwirtschaft und Ernährungssicherheit (MWK 33 Milliarden), Bildung (MWK 24 Milliarden), Universität (MWK 32 Milliarden), Gesundheit (MWK 23 Milliarden), Verkehr (MWK 30 Milliarden) und Bewässerung (MWK 5,78 Milliarden) ausgegeben werden.¹⁰⁵²

Am 28. Juli 2009 verabschiedete das Parlament innerhalb von zwei Tagen den Haushalt 2010/2011.¹⁰⁵³ Zuvor hatte im Parlament keine nennenswerte Debatte über den Haushalt stattgefunden, so dass sich auch die Abgeordneten in Kürze der Zeit mit dem Haushaltsplan nicht detailliert beschäftigen konnten. Eine genauere Überprüfung der einzelnen Zuweisungen war nicht möglich.

Im Juli 2011 unterzeichnete der Präsident das umstrittene „injunction bill“ (Civil Procedure), indem eine Regelung vorgesehen war, durch welche einstweiligen Verfügungen gegen Entscheidungen von Regierungsbeamten stark eingeschränkt werden sollten.

Hiergegen hatte ein Anwalt im Auftrag von verschiedenen NGOs beim Hohen Gericht Unterlassungsklage mit der Begründung eingereicht, das Gesetz sei mit der Verfassung unvereinbar, insbesondere würde es gegen die verfassungsrechtlich gewährleistete Rechtsweggarantie verstoßen. Die Anordnung einer gerichtlichen einstweiligen Anordnung, die den Präsidenten bis zur Klärung der Rechtslage von einer Umsetzung des umstrittenen Gesetzes vorerst abhalten sollte, blieb wirkungslos.¹⁰⁵⁴

¹⁰⁵² Nyasa Times, Malawi, 05.07.2009 und The Nation, Malawi, 05.07.2009

¹⁰⁵³ Daily Times, Malawi, 30.07.2009

¹⁰⁵⁴ Nyasa Times, Malawi, 16.07.2011

Andere wichtige Gesetze, wie das Rentengesetz (Bill No. 14 of 2010) oder das Polizeigesetz (Bill No. 14 of 2009) wurden nicht verabschiedet.¹⁰⁵⁵ Obwohl sie für das Wohl des Volkes dringend notwendig gewesen wären, wurden sie von der Regierung wegen Desinteresse ignoriert.

10.4 Die Wahl des Oppositionsführers

Zu Beginn der Sitzungsperiode wählte die Mehrheitsregierung im Parlament nach einer Änderung der Geschäftsordnung mit den Stimmen der DPP die MCP-Abgeordnete und Tembo-kritische Ephraim Abel Kayembe zur Oppositionsführerin. Die Wahl wollte Tembo nicht anerkennen, da es in der Vergangenheit üblich war, dass die Oppositionsführer von der im Wahlergebnis zweitstärksten Partei gewählt wurden.¹⁰⁵⁶ Es ging um die Frage, ob der Oppositionsführer vom gesamten Parlament (einschließlich der Regierung) oder lediglich von der größten Oppositionspartei gewählt werden musste. In dem Streit konnte sich Tembo im Juni 2010 aufgrund einer vom Hohen Gericht erlassenen einstweiligen Anordnung durchsetzen. Das Gericht erklärte die Wahl Kayembes für unwirksam, da sich die Regierung an der Wahl zu Unrecht beteiligt hatte.¹⁰⁵⁷

Mit der Wahl des Oppositionsführers unter Beteiligung der Mehrheitsregierung versuchte diese, die Opposition weiter zu schwächen und die eigene Machtposition auszubauen. Die relativ unbekannt und unerfahrene Kayembe wäre im Vergleich zu Tembo als Oppositionsführer für die Regierung das kleinere Übel gewesen.

10.5 Spaltung in der UDF

Nachdem sich am 23. Dezember 2009 Muluzi wegen gesundheitlichen Gründen aus der Tagespolitik und vom Parteivorsitz (UDF) zurückzog, kam es innerhalb der Partei zu Machtkämpfen, die sie in zwei Lager spaltete: Auf der einen Seite waren die im Parlament vertretenen UDF-Abgeordneten rund um Ibrahim Matola, auf der anderen Seite die Parteiführung, der Flügel um Friday Jumbe. Die Parlamentsabgeordneten fühlten sich von der Parteiführung im National Executive Committee (NEC), indem

¹⁰⁵⁵ Nyasa Times, Malawi, 10.02.2011

¹⁰⁵⁶ Daily Times, Malawi, 03.03.2010

¹⁰⁵⁷ Daily Times, Malawi, 07.06.2010, Annette Schwarzbauer, Länderbericht Malawi, „Zeichen der Zeit“, 2011, S. 2

die Abgeordneten nicht vertreten waren, ins Abseits gedrängt. Wichtige parteipolitische Entscheidungen wurden über ihre Köpfe hinweg im NEC getroffen.¹⁰⁵⁸

Endgültig spaltete sich die Partei im Januar 2011, nachdem auf zwei verschiedenen Parteitag eine Fraktion den ehemaligen Minister Geroge Mtafu und die andere Fraktion um Jumbe den ehemaligen Vizestaatspräsidenten Cassim Chilumpha zum neuen Parteichef wählte.¹⁰⁵⁹

10.6 Parteiübertritte und Kabinettsumbildung

Im August 2010 wechselten der stellvertretende Schatzmeister der UDF, Winston Chikalimba und weitere höhere Parteifunktionäre aus Zomba¹⁰⁶⁰ in die DPP über. Er begründete seinen Parteienwechsel wie folgt: „Unlike in DPP, things are not well in my former party. When you see two or three people leaving a party, know that something is seriously wrong“.¹⁰⁶¹ Vorwürfe, die DPP hätte ihn gekauft, wies er entschieden zurück.¹⁰⁶²

Im Rahmen einer Kabinettsumbildung im August 2010 ernannte Präsident Mutharika seinen Bruder Peter Mutharika zum Minister of Education (vorher Justice und Constitutional Affairs). Seiner Ehefrau Callista Mutharika übertrug er die Verantwortung für das Ressort „Maternal, Infant and Child Health“.¹⁰⁶³

10.7 Ausbeuterische Kinderarbeit und Kinderhandel

Nach dem HDI 2013¹⁰⁶⁴ sind ca. 52 % der malawischen Bevölkerung Jugendliche unter 18 Jahre. Nach Artikel 19 Abs. 3 der Verfassung sind Folter und alle Arten grausamer und unmenschlicher Behandlung verboten, worunter auch die Sklaverei fällt. Das Verbot der Sklaverei und die Anerkennung der Rechtsfähigkeit werden in

¹⁰⁵⁸ Daily Times, Malawi, 21.06.2010

¹⁰⁵⁹ Daily Times, Malawi, 28.01.2011

¹⁰⁶⁰ Jack Chikalimba (Constituency Treasurer), Rod Chale (Secretary), Cedrik Mcheka (District Treasurer), Robert Mkula (Director of Youth), Abdul James (District Campaign Director), Jenifer Lozani (Chaur Lady), Patuma Maulidi und Village Headman Yasin, vgl. Daily Times, Malawi, 31.08.2010

¹⁰⁶¹ Daily Times, Malawi, 31.08.2010

¹⁰⁶² Daily Times, Malawi, 31.08.2010

¹⁰⁶³ Nyasa Times, Malawi, 09.08.2010

¹⁰⁶⁴ Human Development Index 2013

der malawischen Verfassung ergänzend in Artikel 27 geregelt: „No person shall be held in slavery or servitude“ (Abs.1). „Slavery and the slave trade are prohibited“ (Abs. 2). „No person shall be subject to forced labour“ (Abs. 3). No person shall be subject to tied labour that amounts to servitude“ (Abs. 4)

Neben den traditionellen Formen der Sklaverei und Leibeigenschaft gibt es die modernen Erscheinungen der Sklaverei, wie erzwungene Prostitution, Ausbeutung von Kindern und Drogensüchtiger, Zwangsarbeit von Kindern und Kinderhandel.

Des Weiteren sind die Rechte der Kinder in Artikel 23 der Verfassung umfassend geregelt. Nach Artikel 23 Abs. 5 sind Kinder alle Personen unter dem 16. Lebensjahr. Nach Artikel 23 Abs. 4 stehen Kindern folgende Rechte zu: „Children are entitled to be protected from economic exploitation or any treatment, work or punishment that is, or is likely to

- a) be hazardous;
- b) interfere with their education; or
- c) be harmful to their health or to their physical, mental or spiritual or social development“.

Das Mindestalter für die Eingehung von Arbeitsverhältnissen liegt in Malawi bei 14 Jahren, wobei Kinder zwischen 14 und 18 Jahren nicht mit gesundheits- oder entwicklungsgefährdenden Arbeiten beschäftigt werden dürfen.¹⁰⁶⁵

Der Compliance Report 2014 der Organisation Malawi Economic Justice Network (MEJN)¹⁰⁶⁶ berichtete, dass im Berichtsjahr 26 % der Kinder im Alter zwischen 5 und 14 Jahren in Kinderarbeit involviert waren. 15 % der Kinder sind in Familienbetrieben eingebunden und 5 % in Hausarbeiten. 80 % aller Kinder arbeiten unentgeltlich und 3 % gegen Entgelt. Vor allem in der Tabakindustrie konnte Kinderarbeit verstärkt festgestellt werden.¹⁰⁶⁷ Jungs wurden vorzugsweise in der Landwirtschaft oder in der

¹⁰⁶⁵ 2008 Country Reports on Human Rights Practices, Malawi, U.S. Department of State

¹⁰⁶⁶ Malawi Economic Justice Network (MEJN), 2014 Compliance Report, S 45

¹⁰⁶⁷ Die Kinder, teilweise im Alter von neun Jahren und jünger, arbeiten unter den gleichen Bedingungen wie Erwachsene. Einziger Unterschied ist die Vergütung: Männer verdienen bis zu 14 USD pro Monat, Frauen 11 USD und Kinder nicht mehr als 2 USD, vgl. AllAfrica.com, Malawi, 19.11.2007

Ziegelverarbeitung eingesetzt, Mädchen in der häuslichen Arbeit oder in der Prostitution.¹⁰⁶⁸

Durch die Arbeit werden den Kindern nicht nur ihre Rechte auf eine ungetrübte Kindheit beraubt, sondern auch ihre Chancen und Rechte auf eine Bildung genommen. Durch die Ausführung von gefährlichen Arbeiten, denen sie körperlich und physisch nicht gewachsen sind, zerstören die Kinder ihre Gesundheit. Daher spricht man auch von „ausbeuterischer“ Kinderarbeit, die dem Wohl und der Entwicklung der Kinder im Wege steht. Unter dem Begriff der ausbeuterischen Kinderarbeit versteht man „Sklaverei und Schuldknechtschaft und alle Formen der Zwangsarbeit, Arbeit von Kindern unter 13 Jahren, Kinderprostitution und – pornografie, dem Einsatz von Kindern als Soldaten, illegale Tätigkeiten, wie zum Beispiel Drogenschmuggel sowie Arbeiten, die die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit gefährden, also zum Beispiel Arbeit in Steinbrüchen, das Tragen schwerer Lasten oder sehr lange Arbeitszeiten und Nachtarbeit“.¹⁰⁶⁹ Die Kinder in Malawi arbeiten teilweise mit gefährlichen Chemikalien wie Schädlingsbekämpfungsmitteln und Düngemitteln, die teilweise als sehr gefährlich und als krebserregend gelten.¹⁰⁷⁰

Neben der Tatsache, dass Kinder körperlichen und psychischen Schaden erleiden, ist die Beeinträchtigung, die lange Arbeitstage und ungünstige Arbeitsbedingungen für die Entwicklung dieser Kinder mit sich bringen. Ständige Übermüdungen in Verbindung mit unzureichenden Sicherheitsstandards führen zu deutlich höheren Unfallrisiken. Es überrascht nicht, dass die arbeitenden Kinder keine Schule besuchen können. Dauerschäden durch körperlich anstrengende Kinderarbeit können zu Arbeitslosigkeit und Verarmung im späteren Leben führen. Die fehlende Schulbildung verschärft die Situation, weil so die Wege zu qualifizierten Beschäftigungs- und Einkommenschancen verschlossen bleiben. In Extremfällen kann die Kindesausbeutung zum Tod der betreffenden Kinder führen. Kinder, die zur Prostitution veranlasst werden, sind wegen der AIDS-Gefahr einem extrem hohen Risiko für Gesundheit und Leben ausgesetzt.

¹⁰⁶⁸ Nyasa Times, Malawi, 28.07.2008

¹⁰⁶⁹ Definition nach IAO-Konvention 182, vgl. Terre des hommes, Hilfe für Kinder in Not (Broschüre), S. 5, Osnabrück, 2011

¹⁰⁷⁰ The Nation, Malawi, 02.08.2006

Dennoch gibt es neben Malawi zahlreiche weitere Entwicklungsländer, in denen Kinderarbeit allgemeine Akzeptanz erfährt und die sogar von Eltern und Kindern selbst als Ausdruck der Zugehörigkeit erwünscht ist. Die Kinder sollen in ihre Rolle hineinwachsen und lernen, Schritt für Schritt Verantwortung zu übernehmen. Die Arbeit ist ein Teil ihres Lebens und gehört zur Erziehung eines Kindes. Es wäre ein Ausdruck von westlicher Hochnäsigkeit und sogar kulturellen Imperialismus, sich nicht diesen Sitten anzupassen und den Kindern keine Arbeit anzubieten.¹⁰⁷¹

Darüber hinaus sind viele Kinder in diesen Ländern Vollwaisen und müssen ihren Lebensunterhalt entweder selbst verdienen oder zumindest wesentlich zum Familieneinkommen beitragen. Armut ist der wichtigste Faktor für die Beschäftigung von Kindern. Würde man Kinderarbeit ganz verbieten, so wäre die Lage der Kinder bzw. ihrer Familien noch aussichtsloser.

Kinder arbeiten aber auch deshalb, weil es Menschen gibt, die keine Skrupel haben, sich billiger Arbeitskräfte zu bedienen. Da es in Malawi bis 2008 außerhalb der Städte keine Geburts- bzw. Sterbeurkunden gab, konnte man das Kindesalter nicht feststellen. Mit der Einführung einer obligatorischen Ausstellung dieser Urkunden im gleichen Jahr erhoffte sich die Regierung, Kindern ein gewisses Maß an Schutz bieten zu können,¹⁰⁷² was jedoch de facto nicht funktionierte.

Im Kampf gegen die Kinderarbeit unterzeichnete die malawische Regierung zahlreiche Übereinkommen, wie die UN Convention on the Rights of a Child, die International Labour Organisation (ILO) Convention 138 (setting a minimum working age of 18) und die International Labour Organisation (ILO) Convention 182 (outlawing child labours)¹⁰⁷³

Im Jahr 2008 verwendete die Regierung über USD 2 Mio. für den Kampf gegen die Kinderarbeit.¹⁰⁷⁴ Das Arbeitsministerium hat im Jahr 2008 eine Genehmigungspflicht aller Beschäftigungsverhältnisse eingeführt, wonach alle Personen, die Arbeitnehmer

¹⁰⁷¹ Terre des hommes, Hilfe für Kinder in Not (Broschüre), S. 6 ff., Osnabrück, 2011

¹⁰⁷² Nyasa Times, Malawi, 10.03.2008

¹⁰⁷³ AllAfrica.com, Malawi, 04.06.2008

¹⁰⁷⁴ Nyasa Times, Malawi, 14.06.2010

beschäftigen wollen, einer behördlichen Zustimmung bedürfen. Dadurch können die Behörden bei Verdachtsfällen von Kinderarbeit gegen die Arbeitgeber ermitteln.¹⁰⁷⁵

Anfang 2010 präsentierte die Regierung ein Programm, das zur Verringerung der Kinderarbeit beitragen sollte. Dieses Programm sah neben einem „school-feeding programme“ auch einen Gesetzesentwurf vor, der es verbietet, Kinder unter 18 Jahren zu beschäftigen. Bei Verletzung des Verbotes droht eine Geld- oder Gefängnisstrafe.¹⁰⁷⁶

Gleichzeitig verabschiedete das Parlament im Juni 2010 das „Child Care, Protection and Justice Bill“ (Nr. 7, 2010). Das Gesetz regelt insbesondere den Kindesmissbrauch durch die Eltern und überträgt diesen die Verantwortung für ihre Kinder, verbietet jedoch nicht die Kinderarbeit.¹⁰⁷⁷ Das Gesetz ersetzt den „Children and Young Persons Act“ von 1969.

Obwohl die Regierung bemüht ist, gibt es derzeit keine effektive Strategie gegen den Kampf von Kinderarbeit. Es gibt keine Zusammenarbeit mit kleineren Organisationen,¹⁰⁷⁸ die sich teilweise stark für die Bekämpfung von Kinderhandel und Kinderarbeit engagieren. Diese Organisationen sowie die Gemeinden und die Kinder selbst müssten mehr in die Planung und Formulierung der Leitlinien mit einbezogen werden. Auch die traditionellen Autoritäten spielen eine entscheidende Rolle, da sie als Vorbild eine angemessene Ehrfurcht in der Gesellschaft genießen. Sie sollten in ihren Dorfgemeinschaften mehr Aufklärungsarbeit leisten.

Die Regierung müsste ein besseres Bildungssystem anbieten (vgl. hierzu ausführlich Kapitel 10.12). Vor allem auf dem Land haben die Kinder keinen Zugang zur Grundschulbildung. Darüber hinaus muss die Kinderarbeit gesetzlich verboten werden und unter erhöhter Strafe gestellt werden, so dass sie von der Justiz geahndet werden könnte.

¹⁰⁷⁵ AllAfrica.com, Malawi, 04.06.2008

¹⁰⁷⁶ Nyasa Times, Malawi, 25.03.2010

¹⁰⁷⁷ Nyasa Times, Malawi, 29.06.2010

¹⁰⁷⁸ Das größte Programm gegen Kinderarbeit und Kinderhandel auf nationaler Ebene wird finanziert von der ILO/IPEC. Darüber hinaus werden von der UNICEF, Malawi Red Cross, United Nation High Commission for Refugees verschiedene Projekte finanziert

Mehrfache Verstöße gegen das geltende Verfassungsrecht liegen auch in den zunehmend bekanntwerdenden Fällen von Kindesmissbrauch, insbesondere in Form von Vergewaltigungen und sexuellen Belästigungen. Die Täter sind häufig Lehrer oder Mitschüler in den Schulen sowie Polizeibeamte und Sicherheitskräfte, die ihre berufliche Stellung ausnutzen.

Ein weiteres Problem in Malawi sind die Kinder- und Zwangsehen. Malawi hat weltweit die achthöchste Rate von Kinderehen, wobei hiervon vorwiegend die Mädchen betroffen sind, die teilweise im frühen Alter von 10 Jahren verheiratet werden.¹⁰⁷⁹

Nach Artikel 22 Abs. 4 darf niemand zur Eingehung der Ehe gezwungen werden. Nach Absatz 7 dürfen Personen im Alter zwischen fünfzehn und achtzehn Jahren heiraten, wenn ihre Eltern zustimmen.

Diese Regelung wird in Wirklichkeit schamlos ausgenutzt: Häufig fördern die Eltern und der ganze Familienclan eine Frühverheiratung ihrer Kinder. Wenn sie eine Zwangsehe ablehnen, werden sie von ihren Familien bedroht, beschimpft oder ausgeschlossen.¹⁰⁸⁰

Die Gründe für eine Zwangsehe sind vielfältig: Die Eltern brauchen für ihre Mädchen keinen Unterhalt mehr zu bezahlen. Darüber hinaus gehört es zu den malawischen Gepflogenheiten, Mädchen möglichst früh zu verheiraten. Ein weiterer Verheiratungsgrund sind frühe Schwangerschaften. Die Folge dieser Frühverheiratung ist, dass die Mädchen nicht zur Schule gehen können (Bildungsproblem), da sie im Haushalt arbeiten und ihre Kinder erziehen müssen.

10.8 Gleichstellung der Frauen

Die malawische Verfassung regelt nicht den Schutz des ungeborenen Lebens, insbesondere unter welchen Bedingungen Abtreibungen erlaubt sind. Abtreibungen sind im Land verboten und strafbar. Jeder Frau, die eine Abtreibung vornimmt bzw. wegen eines Schwangerschaftsabbruchs angezeigt wird, droht eine Gefängnisstrafe.

¹⁰⁷⁹ AllAfrica.com, Malawi, 06.03.2014

¹⁰⁸⁰ AllAfrica.com, Malawi, 06.03.2014

Section 149 des malawischen Strafgesetzbuches besagt, dass „any person who administers abortion shall be liable to imprisonment for 14 years“, während Section 150 vorschreibt „that any woman who solicits abortion is liable to seven years imprisonment“. ¹⁰⁸¹ Daneben vertreten die traditionellen Autoritäten die Meinung, dass die Abtreibung eine Sünde sei und es keine Gründe für eine Legalisierung gäbe. Daher erfolgen die meisten Abtreibungen auf illegalem Wege. Die Einnahme einer Überdosis Drogen wie Chinin, das Trinken von Seife oder die Verwendung von Kräutern von traditionellen Heilern sind hierbei die häufigsten Methoden. ¹⁰⁸²

Die meisten (illegalen) Abtreibungen erfolgen bei unverheirateten Mädchen im Alter zwischen 15 und 19 Jahren. Die Rate der Teenager-Schwangerschaften lag in Malawi im Jahr 2010 bei 193 von 1.000 Geburten. ¹⁰⁸³ Häufig sind die jungen Mädchen finanziell nicht in der Lage, ihre Kinder zu ernähren. Darüber hinaus haben sie Angst, aus der Schule ausgeschlossen oder aus der Kirche exkommuniziert zu werden. ¹⁰⁸⁴

Das Abtreibungsverbot stellt verfassungsrechtlich nicht nur eine massive Diskriminierung der Frauen nach den Verfassungsartikeln 20 Abs. 1, 24 und 13 (a) dar, sondern auch einen Angriff auf das Recht auf Leben der Frau nach Artikel 16. Das Recht auf Leben steht seinerseits dem Gebot des Artikels 19, die Menschenwürde zu achten und zu schützen sehr nahe. Die Menschenwürde wird in den Fällen beeinträchtigt, bei denen die prinzipielle Gleichheit eines Menschen mit anderen Menschen in Zweifel gezogen wird, wenn jemand grundsätzlich wie ein Mensch zweiter Klasse behandelt wird.

Eine einflussreiche Frauenorganisation (Woman in Law in South Africa, WILSA) hatte im Mai 2009 mit Unterstützung der nationalen Menschenrechtsorganisation MHRC gegen das Abtreibungsverbot geklagt. ¹⁰⁸⁵ Ein Urteil ist bis 2013 noch nicht ergangen.

Die Müttersterblichkeit verbesserte sich von 807 pro 100.000 Lebendgeburten in 2006 auf 460 in 2010. ¹⁰⁸⁶ Mitverantwortlich für die hohe Müttersterblichkeit ist das

¹⁰⁸¹ Nyasa Times, Malawi, 30.04.2009

¹⁰⁸² AllAfrica.com, Malawi, 05.01.2008

¹⁰⁸³ World Health Organisation (WHO), veröffentlicht in: Daily Times, Malawi, 21.01.2011

¹⁰⁸⁴ AllAfrica.com, Malawi, 09.02.2008

¹⁰⁸⁵ Nyasa Times, Malawi, 17.06.2009, All Africa Com, Malawi, 17.06.2009

gesetzliche Abtreibungsverbot.¹⁰⁸⁷ Wie bereits eingangs erwähnt, erfolgen die Abtreibungen auf illegalem Wege, was eine erhebliche gesundheitliche Gefahr für die Frau mit sich bringt. Weitere Gründe für die erhöhte Mütter- und Kindersterblichkeit sind nicht nur Krankheiten wie Tuberkulose und HIV/Aids. Aufgrund der überlasteten Krankenhäuser bringen mehr als die Hälfte der malawischen Frauen ihre Kinder zu Hause, unter unhygienischen Bedingungen, zur Welt. Dadurch kommt es häufig zu Infektionen, die zum Tode der Mütter und/oder der Neugeborenen führen.¹⁰⁸⁸ Aber auch auftretende Komplikationen bei der Geburt, wie Blutungen und Bluthochdruck sind häufige Todesursachen bei den Säuglingen und ihren Müttern. Die „Traditional Birth Attendants“ (TBAs) können mangels medizinischer Ausbildung beim Auftreten solcher Komplikationen nicht helfen. Ein weiteres Problem stellen die langen Transportwege in eine Klinik, wenige zur Verfügung stehende Krankenwagen und fehlende medizinische Betreuung während des Transportes dar.¹⁰⁸⁹

Für malawische Frauen steht die Familie im Vordergrund. Sie arbeiten ohne jegliche entgeltliche Gegenleistung in den Haushalten, erziehen und pflegen unter erheblichen Strapazen die – teilweise recht zahlreichen – Familienmitglieder, unabhängig davon, ob sie aufgrund ihres Gesundheitszustandes hierzu in der Lage sind. Es ist keine Seltenheit, dass die Frauen hierbei selbst erkranken oder es bei den Geburten zu Komplikationen kommt und häufig der Tod als Folge dieser Ursachen eintritt.

Auch im Arbeitsleben werden Frauen teilweise schlechter gestellt als die Männer. Dies liegt vor allem in der „patriarchalischen“ Natur Malawis. Bestimmte Positionen, vor allem mit Führungsaufgaben, werden an Männer vergeben.¹⁰⁹⁰ Hier konnte man in den letzten Jahren einen positiven Wandel dahingehend beobachten, dass in bestimmten staatlichen Funktionen, wie Ministerämter, Generalstaatsanwaltschaft oder auch der Wahlkommission bereits Frauen in leitenden Positionen tätig waren. Der Anteil der Frauen im Parlament ist seit den ersten demokratischen Wahlen 1994 kontinuierlich angestiegen und betrug in 2009 22,28 Prozent.¹⁰⁹¹

¹⁰⁸⁶ BTI 2014, Malawi Country Report, S. 12

¹⁰⁸⁷ Nyasa Times, Malawi, 30.04.2009

¹⁰⁸⁸ AllAfrica.com, Malawi, 22.10.07

¹⁰⁸⁹ The Nation, Malawi, 10.10.07

¹⁰⁹⁰ Nyasa Times, Malawi, 06.03.2008

¹⁰⁹¹ BTI 2014, Malawi Country Report, S. 17

Obwohl das staatliche Erbrecht die Stellung der Ehefrau und Kinder deutlich verbesserte, werden erbrechtliche Entscheidungen gewohnheitsrechtlich und im Kontext von Tradition und Bräuchen, die sich um Ehe und Tod gebildet haben, getroffen. Bei der Frage der Erben ist die Art der eingegangenen, traditionellen Ehe bedeutend. In matrilinearen Gesellschaften besteht vorwiegend die uxoriokale Ehe, in patrilinearen Gesellschaften – vor allem in der Nordregion und im äußersten Süden (Nsanje) Malawis - die virilokale Ehe.¹⁰⁹²

Bei der virilokalen Form der Ehe werden die Kinder der Verwandtschaftsgruppe des Mannes zugerechnet und die Frau zieht nach der Heirat zu ihrem Mann. Stirbt der Mann, wird die Witwe zu ihrer Verwandtschaftsgruppe eskortiert und ist damit wieder heiratsfähig. Die persönlichen Gegenstände, die sie in die Ehe mitgebracht hat, darf sie mitnehmen und bekommt in der Regel eine Geldsumme ausgehändigt. Wenn aus der Ehe ein Sohn hervorging, erbt dieser das Land und die Witwe darf es weiterhin nutzen, bis er erwachsen ist.¹⁰⁹³ Zwar hätte die Witwe das Recht, den staatlichen Rechtsweg zu beschreiten (wo sie auch Recht bekäme), was jedoch mit viel Geld und Geduld verbunden sein würde. Darüber hinaus würde sie – was viel schwerer wiegt – es sich mit der Familie ihres Mannes gründlich verderben.

Bei der uxoriokalen Form der Ehe zieht der Ehemann nach der Heirat in das Dorf seiner Frau, wo er von ihrer Familie Land zugewiesen bekommt. Auf dieses Land hat er kein Anrecht mehr, wenn seine Ehefrau stirbt. Die gemeinsamen Kinder des Ehepaares gehören zur Verwandtschaftsgruppe der Ehefrau. An der Spitze der matrilinearen Großfamilie steht als männliches Oberhaupt entweder der Bruder der Ehefrau oder ihr Onkel. Seine Aufgaben bestehen darin, das Land der Verwandtschaftsgruppe zu verwalten und für das Wohlergehen seiner Schwestern und ihrer Kinder zu sorgen. Dementsprechend sind seine Erben in erster Linie seine Neffen und Nichten und nicht seine eigenen Kinder.¹⁰⁹⁴ Bei dieser Form der Ehe werden nicht nur die Frauen, sondern auch die Männer schlechter gestellt.

¹⁰⁹² Sarah Tietze, 2008, S. 105

¹⁰⁹³ Sarah Tietze, 2008, S. 109

¹⁰⁹⁴ Sarah Tietze, 2008, S. 107

Prostitution ist in Malawi erlaubt und häufig in der Nähe von Hotels und Touristenzentren anzutreffen. Ein Verstoß gegen die Verfassung ist hierin nicht zu sehen. Dennoch könnte die Regierung wegen der hohen HIV/AIDS-Problematik im Land das älteste Gewerbe dahingehend regulieren, indem sie ein Genehmigungsverfahren für die Prostituierten einführen würden, verbunden mit der Auflage von regelmäßigen Gesundheitsuntersuchungen.

Im Juli 2004 wies Präsident Mutharika die Polizei an, mit Razzien gegen gewerbliche Prostituierte vorzugehen. Diese Anordnung wurde vom Hohen Gericht für verfassungswidrig erklärt. Das Gericht sah hierin eine Form der Diskriminierung des weiblichen Geschlechts sowie einen Verstoß gegen die Bewegungsfreiheit i. S. v. Artikel 39 der Verfassung.¹⁰⁹⁵

Es bleibt festzustellen, dass sich in der Verfassungswirklichkeit die Chancengleichheit der Geschlechter in Malawi grundsätzlich verbessert hat, jedoch die Frauen auch in einigen wichtigen Bereichen noch in vielerlei Hinsicht benachteiligt werden. Vor allem sind es die Traditionen und Bräuche, wie die Beispiele der Abtreibungsverbote, der Haushaltsführung und des Erbrechtes gezeigt haben.

Im Rahmen eines Staatsziels soll in Artikel 13 (a) i der Verfassung die Gleichheit der Geschlechter erreicht werden. Gesetze, die noch überkommene frauenfeindliche Regeln enthalten, sind verfassungswidrig und werden zunehmend unter Mitwirkung der "Law Commission" aufgehoben. Es bedarf in Malawi weiterer Anstrengungen, um eine umfassende Mitwirkung der Frau im öffentlichen Leben zu etablieren.

10.9 Gleichbehandlung von Homosexuellen

In Malawi stehen sexuelle Beziehungen zwischen Männern – und seit 2011 auch zwischen Frauen - unter Strafe. Nach den Sections 153 und 156 des malawischen Strafgesetzbuches ist männliche Sexualität strafbar. Während Section 153 einvernehmliche sexuelle Handlungen zwischen Erwachsenen („consensual sexual

¹⁰⁹⁵ Amnesty International, Jahresbericht 2004

conduct between adults“) unter Strafe stellt, ist es bei Section 156 die „Unzucht“. Den Betroffenen droht bei einer Verurteilung bis zu 14 Jahren Haft.

Obwohl die Homosexualität in Afrika fast in allen Ländern ein Tabu ist,¹⁰⁹⁶ ist die Ablehnung von gleichgeschlechtlicher Sexualität in Malawi besonders ausgeprägt. Die Gründe hierfür liegen zum einen an der kolonialen Vergangenheit des Landes. Britische Kolonialherren haben die Strafbarkeit homosexueller Handlungen in dutzenden von Ländern wie Afrika, Asien und dem Pazifik eingeführt. Auch die beiden oben genannten Vorschriften des malawischen Strafgesetzbuches stammen aus der Kolonialzeit. Heute sehen derartige Staaten diese Strafvorschriften nicht als abzuschaffende Relikte kolonialer Geschichte an, sondern als authentischer Ausdruck ihrer nationalen Kultur und Werteordnung. Jede Diskussion über die Abschaffung dieser strafbaren Vorschriften wird als Versuch westlich-dekadenter Kräfte interpretiert, ihre Werte diesen Staaten aufzwingen zu wollen.¹⁰⁹⁷

Zum anderen sind es aber auch religiöse Gründe, die gegen eine Legalisierung von Homosexualität sprechen. Ihre geistige und geistliche Legitimation der andauernden Verfolgung Homosexueller findet sich in der Haltung der christlichen Kirchen und dem Islam. Während der Islam (männliche und weibliche) Homosexuelle streng bestraft, geht es bei den christlichen Kirchen um Ausgrenzung.¹⁰⁹⁸ Die katholische Kirche lehnt offiziell die Homosexualität als „widernatürliches“ Verhalten ab.¹⁰⁹⁹

Malawi ist ein selbst für afrikanische Verhältnisse extrem konservatives Land. Präsident Mutharika lehnte Homosexualität strikt ab und bezeichnet Homosexualität als westliche Einflüsse, „which lowered its practitioners to a level that is worse that of dogs“.¹¹⁰⁰

¹⁰⁹⁶ 2/3 der afrikanischen Staaten haben laut der internationalen „Homosexuell- und Lesben Human Rights Kommission“ Gesetze, die einvernehmliche gleichgeschlechtliche sexuelle Handlungen bestrafen. Mehrere afrikanische Staats- und Regierungschefs haben ihre Gesetzgeber angewiesen, Gesetze gegen gleichgeschlechtliche Handlungen und die gleichgeschlechtliche Ehe zu verstärken, AllAfrica.com, Malawi, 25.06.2012. Lediglich in Südafrika sind gleichgeschlechtliche Ehen erlaubt, AllAfrica.com, Malawi, 13.03.2010.

¹⁰⁹⁷ Hans-Joachim Mengel, Homosexualität und internationaler Menschenrechtsschutz, aus: Politik und Zeitgeschichte (A PuZ 15-16, 2010), Human Rights Watch, AllAfrica.com, Malawi, 12.01.2010

¹⁰⁹⁸ Hans-Joachim Mengel, Homosexualität und internationaler Menschenrechtsschutz, aus: Politik und Zeitgeschichte (A PuZ 15-16, 2010)

¹⁰⁹⁹ Rede Papst Benedikts XVI. im Deutschen Bundestag am 22. September 2011, veröffentlicht unter: <http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/gastredner/benedict/rede.html>

¹¹⁰⁰ The Nation, Malawi, 16.05.2011

Daher war es zunächst auch nicht völlig überraschend, als das Hohe Gericht am 22. März 2010 die beiden homosexuellen Männer Tiwonge Chimbalanga (20 Jahre) und Steven Monjeza (26 Jahre) zu einer Höchststrafe von 14 Jahren Haft mit Zwangsarbeit verurteilte. Dennoch erregte der Fall die Weltöffentlichkeit.

Nachdem die Presse über die – öffentlich ausgetragene - traditionelle („chinkhoswe in Chichewa“) Verlobungszeremonie am 26. Dezember 2009 in Blantyre berichtete, wurden die beiden Männer am 28. Dezember 2009 von der Polizei verhaftet und noch am gleichen Tag dem Haftrichter vorgeführt. Der Grund für die Festnahme lautete: „unnatürliche Praktiken zwischen Männern“ (strafbar nach den Paragraphen 153 und 156 des malawischen Strafgesetzbuches) sowie „Erregung öffentlichen Ärgernisses.“¹¹⁰¹ Der Richter wollte seine Entscheidung gründlich überlegen und ließ die Verdächtigen gegen Zahlung einer Kautions frei.

Sieben Tage später, am 4. Januar 2010 wurden die beiden Männer erneut dem Haftrichter vorgeführt. Im Interesse ihrer eigenen Sicherheit entschied der Haftrichter, die Beiden nicht gegen Kautions freizulassen.¹¹⁰² Um ihre sexuellen Neigungen nachweisen zu können, wurden sie – ohne ihre Einwilligung – am 6. Januar 2010 zu einer Untersuchung in das Queen Elizabeth Hospital in Blantyre eingewiesen. Laut Aussagen ihrer Anwälte wurden sie hierbei von der Polizei beschimpft und geschlagen.¹¹⁰³ Eine derartige zwangsweise und gewaltsame Untersuchung verstößt gegen das Verbot der Folter, gegen die Justizgrundrechte und dem Recht der Menschenwürde.

Am 11. Januar begann der Prozess vor dem Magistrate Court in Blantyre. Einen Antrag der Anwälte, wegen einer anhängigen Verfassungsklage den Termin zu vertagen, lehnte das Gericht ab.¹¹⁰⁴ In der Verfassungsklage Anfang Januar 2010 vor dem Hohen Gericht machten die Anwälte geltend, die Sections 153 und 156 des malawischen Strafgesetzbuches verstoße gegen das Diskriminierungsverbot gemäß

¹¹⁰¹ Amnesty International, AllAfrika.com, Malawi, 06.01.2010 sowie: Rechtsprechung in Malawi: 14 Jahre Haft für schwules Paar – taz.de, <http://www.taz.de/1/poitik/afrika/artikel/1/14-jährige-haft-fuer-schwules-paar.html>

¹¹⁰² Amnesty International, AllAfrika.com, Malawi, 06.01.2010

¹¹⁰³ AllAfrika.com, Malawi, 12.01.2010 sowie Amnesty International, AllAfrikaCom, Malawi, 06.01.2010: „On Monday, the authorities attempted to have the men undergo forcible anal examinations to establish whether the men had ‘consummated’ their engagement but this was aborted when they could not get an ‘expert’ to examine them“.

¹¹⁰⁴ AllAfrika.com, Malawi, 12.01.2010

Artikel 20 Abs. 1 der Verfassung: „Discrimination of persons in any form is prohibited and all persons are, under any law, guaranteed equal and effective protection against discrimination on grounds of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, nationality, ethnic or social origin, disability, property, birth or other status“. Unter den „sonstigen Status“ fällt nach Meinung des Menschenrechtsanwalts Chispine Sibande auch das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung und Homosexualität.¹¹⁰⁵ Auch ein Verstoß gegen die Afrikanische Charta der Menschenrechte (Artikel 3 bis 6 regeln die Rechte auf Gleichheit, Würde, Sicherheit und Leben) bzw. internationale Menschenrechte könnten vorliegen.

Die Verurteilung zu 14 Jahre Haft mit Zwangsarbeit erfolgte am 22. März 2010. Zur Urteilsverkündung kamen über tausend von Menschen.¹¹⁰⁶ Richter Nyakwawa Usiwa sagte in seinem Richterspruch: „Das ist die maximale gesetzliche Höchststrafe, die zu einem abschreckenden Beispiel führen soll, damit weitere Leute nicht in Versuchung kämen, dieses schreckliche Beispiel (damit meinte er die Verlobungszeremonie, die die beiden Männer öffentlich zelebriert hatten) nachzuahmen“. ¹¹⁰⁷

Das Urteil weckte national als auch international großes Interesse. Verschiedene Menschenrechtsorganisationen kritisierten das Urteil und forderten von der Justiz die Freiheit der Männer.¹¹⁰⁸ In einem Schreiben der Organisation Human Rights Watch (HRW) an Präsident Mutharika verlangten sie von ihm, in das Verfahren einzugreifen.¹¹⁰⁹ In einer gemeinsamen Erklärung des Foreign and Commonwealth Office (FCO) brachte Großbritannien seine „zu tiefste Bestürzung“ zum Ausdruck. Malawi habe bei der Einhaltung der Menschenrechte einen deutlichen Rückschritt gemacht. Sie forderte die Regierung auf, ihre Gesetze zum Schutz der Menschenrechte, ohne jegliche Art von Diskriminierungen zu überprüfen.¹¹¹⁰

Am 16. März 2010 verlangten wichtige Geber, darunter die britische, norwegische und deutsche Regierung, die African Development Bank, EU und Weltbank, die unter

¹¹⁰⁵ Daily Times, Malawi, 04.01.2010, AllAfrika.com, Malawi, 12.01.2010

¹¹⁰⁶ AllAfrika.com, Malawi, 18.05.2010

¹¹⁰⁷ Rechtsprechung in Malawi: 14 Jahre Haft für schwules Paar – taz.de, <http://www.taz.de/1/poitik/afrika/artikel/1/14-jährige-haft-fuer-schwules-paar.html>

¹¹⁰⁸ AllAfrika.com, Malawi, 22.03.2010

¹¹⁰⁹ Nyasa Times, Malawi, 02.04.2010

¹¹¹⁰ Nyasa Times, Malawi, 20.05.2010

dem gemeinsamen Ansatz „Common Approach to Budget Support (CABS) arbeiten, von der malawischen Regierung, die Verfolgung von Homosexuellen zu unterlassen.¹¹¹¹

Die Kirchen bestanden darauf, dass die Regierung dem Druck der Geber nicht nachgeben würde. In einer vom 19. März 2010 veröffentlichten Erklärung schrieb der Malawi Rat der Kirchen, eine Gruppierung von 22 protestantischen Kirchen: „Respect Malawi’s cultural and religious values and refrain from using aid as a means of forcing the country to legalize sinful acts like homosexuality in the name of human rights“.¹¹¹²

Auf einer Versammlung der katholischen Bischöfe im April 2010 hatte Präsident Mutharika das homosexuelle Paar heftig getadelt: “Ein Mann, der einen anderen Mann heiratet, ist in den Augen Gottes böse. Es gibt einige Dinge, die ein Malawier nicht tun darf“.¹¹¹³

Die große Wende kam am 29. Mai 2010, nach einem Besuch von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon, als Präsident Mutharika die beiden Männer begnadigte.¹¹¹⁴ Sie konnten das Gefängnis ohne Auflagen verlassen, wobei Tiwonge Chimbalanga von Hass motivierten Übergriffen befürchtete und untertauchte.

Die Begnadigung des homosexuellen Paares erfolgte offenbar unter dem Druck der internationalen Geber. Das Recht zur Begnadigung ist in Artikel 89 Abs. 2 (a) der Verfassung geregelt: „The President may pardon convicted offenders, grant stays of execution of sentence, reduce sentences, or remit sentences: Provided that decisions under this subsection shall be taken in consultation with an Advisory Committee on the Granting of Pardon, the composition and formation of which shall be determined by an Act of Parliament“. Nach dieser Regelung ist der Präsident nicht dazu berechtigt, eine Begnadigung im Alleingang zu entscheiden, sondern nur in Absprache mit dem Parlament bzw. Advisory Committee.

¹¹¹¹ AllAfrika.com, Malawi, 18.05.2010

¹¹¹² AllAfrika.com, Malawi, 18.05.2010

¹¹¹³ Laure Pichegru, Malawi: Bürgerrechtler für Gesetzentwurf, 2.6.2010, http://www.afrika.info/archiv_detail.php?N_ID=136&Kp=archiv

¹¹¹⁴ The Nation, Malawi, 16.05.2011

Auch wenn die Entscheidung des Präsidenten unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten mit einem Verfahrensfehler behaftet war, so war sie unter politischen Gesichtspunkten und im Interesse des Landes richtig, da das Land vor weiter anhaltendem Druck nationaler und internationaler Organisationen sowie Negativschlagzeilen in den Medien verschont blieb.

Man kann in der Tat fragen, ob die Verlobungszeremonie zwischen den beiden homosexuellen Männern mit dem Ziel inszeniert war, die Homosexualität in Malawi zu legalisieren. Wurden die Männer gekauft, um mit ihrer einmaligen Zeremonie absichtlich in den Blickpunkt der Öffentlichkeit zu geraten? Presseberichten zufolge zahlten ausländische Organisationen an lokale NGOs USD 500.000 zur Unterstützung der Rechte für Homosexuelle in Malawi.¹¹¹⁵

Bereits im Januar 2011 verschärfte Mutharika die Regeln zur Gleichgeschlechtlichkeit: Das Parlament verabschiedete eine Änderung des Strafgesetzbuches, das nun auch die „Gleichgeschlechtlichkeit zwischen Frauen“ unter Strafe stellte.¹¹¹⁶

In Deutschland, im westlichen Europa und in Nordamerika ist es der Gruppe der Homosexuellen dank einer eindrucksvollen Lobbyarbeit gelungen, eine volle Gleichberechtigung und Gleichstellung mit der heterosexuellen Mehrheit zu erlangen. Homosexuelle genießen hier volle Gleichheit und Freiheit.

Anders ist es in Malawi und anderen afrikanischen Staaten: Die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung wird die gleichgeschlechtliche Beziehung aus moralischen, traditionellen und religiösen Überzeugungen ablehnen und diese sind nach intensiver schottischer christlicher Missionierung während der Kolonialzeit unabdingbar.

In 2012 kündigte Präsidentin Banda an, homosexuelle Handlungen in Malawi legalisieren zu wollen. Gleichzeitig sollten vorübergehend alle Gesetze gegen

¹¹¹⁵ Daily Times, Malawi, 17.01.2010

¹¹¹⁶ Der neu eingefügte Sec. 137 A lautet wie folgt: „Any female person who, whether in public or private, commits any act of gross indecency with another female person or procures another female person to commit any act of gross indecency with her or attempts to produce the commission of any act by any female person with herself or wish another female person, whether in public or private, shall be guilty of an offence and shall be liable to imprisonment for five years“. Daily Times, Malawi, 30.01.2011

Homosexuelle bis zur Klärung ihrer Rechtmäßigkeit auf Eis gelegt werden. Die Polizei wurde angewiesen, keine weiteren Verhaftungen von Homosexuellen vorzunehmen. Dies war ein wichtiger Schritt, um die angeschlagenen politischen Beziehungen zu den westlichen Gebern zu verbessern (vgl. ausführlich Kapitel 11.6).¹¹¹⁷

10.10 Hexerei (Witchcraft)

Witchcraft-Praktiken sind in Malawi jahrhundertealte, kulturelle Traditionen und Überzeugungen. Sie stammen aus den britischen Kolonialzeiten, wo Flüche und Zaubereien für ungeklärte Todesfälle benutzt wurden. Nach einem Gesetz aus dem Jahre 1911 ist es in Malawi illegal, jemanden der Hexerei zu bezichtigen.¹¹¹⁸ Die Verfassung selbst enthält zur Hexerei keine Bestimmungen.

In vielen Städten und Gemeinden leben die Menschen in Angst vor diesen grausamen Geschichten und Phantomen. Eine derartige Geschichte könnte wie folgt lauten: Ein mysteriöses Tier tötete in einem Dorf vier Bewohner und verletzte weitere 20 Menschen. Das Tier war angeblich ein kürzlich verstorbener Mann, der einer Sekte angehörte und der wieder auferstanden sei. „This animal which has hurt the people is not a hyena but a beast risen from the dead person because his son and nephew are away in Kasungu and Mozambique, and when the man dies, they were nor around to tell people his instructions“.¹¹¹⁹

Derartige Geschichten werden von den Menschen in Malawi teilweise geglaubt. Sie sind davon überzeugt, dass bestimmte Leute mythische und dämonische Kräfte besitzen, die sich Verwandeln und anderen Menschen Schaden und Unglück zufügen können.

Häufig versucht die Bevölkerung das Problem selbst in die Hand zu nehmen, indem verdächtige Personen verbal oder auch gewaltsam attackiert werden. Eine derartige „Selbstjustiz“ kann jedoch von der Regierung nicht geduldet werden. Unschuldige

¹¹¹⁷ Taz, 08.11.2012, veröffentlicht unter: www.taz.de/!104998

¹¹¹⁸ Daily Times, Malawi, 02.09.2010

¹¹¹⁹ The Nation, Malawi, 19.12.2007

Menschen werden zum Opfer, die Menschenrechte wie Artikel 16 (Recht auf Leben) oder Artikel 19 (Menschenwürde) werden verletzt.

Mitte Juni 2011 legten lokale NGOs der Law Commission einen Entwurf über ein „Witchcraft-Gesetz“ vor, das die Malawier vor diesem primitiven Aberglauben schützen sollte.¹¹²⁰ Auch wurde die Kommission beauftragt, das Gesetz aus dem Jahre 1911 auf seine Rechtmäßigkeit zu überprüfen.¹¹²¹

Die Regierung wollte die Witchcraft Praktiken uneingeschränkt beibehalten mit der Begründung, dass man jahrhundertlange kulturelle Traditionen nicht einfach aufgeben könnte.¹¹²²

Es ist jedoch Aufgabe einer demokratischen Regierung sicherzustellen, dass die Menschen im Land friedlich leben können. Artikel 13 (a) Abs. 3 der Verfassung sieht dies ausdrücklich vor. Doch selbst wenn die Regierung Witchcraft Praktiken verbieten würde, wäre dieses Verbot schwer umsetzbar, da die eigentlichen Verdächtigen schwer ermittelbar sind.

10.11 Recht auf den Zugang zu Bildung

Das Grundprinzip der Menschenwürde verbietet es, dass einem Menschen der Zugang zu Bildungsmöglichkeiten verwehrt wird. Bildung ist Voraussetzung für eine nachhaltige menschliche Entwicklung. Sie befähigt den Menschen, seine soziale, kulturelle, gesellschaftliche und wirtschaftliche Situation zu verbessern und ermöglicht dadurch ein besseres und würdevolleres Leben. Gut ausgebildete Arbeitskräfte erhöhen die Qualität und Quantität der Arbeitsleistungen und damit auch die allgemeine (wirtschaftliche) Entwicklung eines Landes und sind darum eine wichtige Voraussetzung für die Bekämpfung der Armut.

Weiterhin erhöht eine gute Grundausbildung das Selbstbewusstsein und die Eigenständigkeit. Sie ist die Basis einer funktionierenden Demokratie, denn Menschen die lesen und schreiben können, nehmen effektiv am politischen Prozess

¹¹²⁰ Daily Times, Malawi, 02.09.2010

¹¹²¹ Nyasa Times, Malawi, 05.06.2011

¹¹²² Nyasa Times, Malawi, 08.03.2008

teil und sind fähig, ihre persönlichen Rechte einzufordern. Gefragt ist der mündige Bürger, der seinen Bürgerpflichten nachkommt.

Das Recht auf Bildung ist in der malawischen Verfassung in Artikel 25 Abs. 1 wie folgt geregelt: „All persons are entitled to education. Primary education shall consist of at least five years of education“. Darüber hinaus werden die unentgeltliche Grundschulpflicht und die Beseitigung von Analphabetentum als Staatsziel in Artikel 13 (f) geregelt.

Die malawische Verfassung enthält weder eine allgemeine Schulpflicht noch schulische Grundrechte. Bisher lehnten alle Regierungen eine gesetzliche Regulierung der allgemeinen Schulpflicht ab.

Das Bildungsniveau der Bevölkerung in Malawi hat sich in den letzten Jahren verbessert. Die Alphabetisierungsrate lag in 2013 bei 74,8 %.¹¹²³

Mit der Einführung der „free primary education“ in 1994 haben sich die Schülerzahlen drastisch erhöht. Die Einschulungsquote lag bei den Primärschulen in den Jahren 1995/96 mit rund 71 % deutlich über dem regionalen Durchschnitt von 46 % und erhöhte sich im Jahr 2007 nochmals auf 85 %. In 2014 hatten nach Umfragen des Afro-Barometers¹¹²⁴ 56 % der Bevölkerung eine Grundschule besucht. Bei den gebührenpflichtigen Sekundärschulen lag die Quote bei lediglich 26 %. Gründe für den geringen Schulbesuch sind zum einen das fehlende Geld der Privathaushalte, um die Gebühren für die Schule bezahlen zu können. Zum anderen aber auch, weil die Kinder und Jugendlichen mit ihrer Arbeit zum Unterhalt der Familie beitragen müssen (vgl. Kapitel 10.8). Insgesamt haben 13 % der Bevölkerung keine Schulbildung und lediglich 5 % der Bevölkerung konnten eine Hochschulbildung absolvieren.¹¹²⁵

Wegen demotivierten und schlecht bezahlten Lehrern, veralteten Curricula und fehlenden staatlichen Haushaltsmitteln für Lernmaterialien und Klassenräumen ist die

¹¹²³ BTI, 2014, Malawi, Country Report, S. 18

¹¹²⁴ Afro-Barometer, Malawi AB R6 Survey Results, 24. September 2014, S. 7

¹¹²⁵ Afro-Barometer, Malawi AB R6 Survey Results, 24. September 2014, S. 7

Qualität des Unterrichts schlecht und die Schulen bleiben über Wochen hinweg geschlossen.¹¹²⁶

Wie bei anderen staatlichen Beamten stellt die schlechte Bezahlung der Lehrkräfte ein besonderes Problem in Malawi dar. Viele Lehrer müssen, da die Gehälter für ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht ausreichen, einer Nebentätigkeit nachgehen. Die Lehrer haben das Gefühl, von der Regierung ausgenutzt zu werden. Vergleichsweise zu anderen Gehältern im öffentlichen Dienst sehen sie sich ungerecht behandelt. Die Höhe des Gehaltes stellt für sie eine Wertschätzung für ihre Arbeitsleistung dar.¹¹²⁷ Folglich können sie auch kein ausgeprägtes Verantwortungs- und Pflichtbewusstsein gegenüber ihrem Arbeitgeber haben, was sich am Lernerfolg ihrer Schüler auswirkt.

Nach Angaben der Lehrerunion von Malawi und dem Ministerium of Education waren in den Jahren 2003 bis 2005 noch ca. MWK 400 Mio. Gehaltsforderungen offen, die den Lehrern nicht bezahlt wurden. Grund hierfür war, dass im Land mehr Lehrer eingestellt wurden, als das staatliche Budget vorsah.¹¹²⁸ Teilweise hatte man den Lehrern die Gehälter willkürlich gekürzt oder nicht ausbezahlt.¹¹²⁹ Noch hinzukam, dass die Regierung im Haushaltsjahr 2006/2007 die jährlichen Gehaltserhöhungen im öffentlichen Dienst, die traditionell zum 1. Juli eines Jahres erfolgten, nicht gewährte.¹¹³⁰

Um dem explodierenden Lehrer-Schüler Verhältnis entgegenzuwirken, stellte das Bildungsministerium für die Grundschulen sog. „assistent teachers“ ein. Doch in 2010 erhielten mindestens 1.000 dieser Hilfslehrer kein Gehalt. Nach Angabe des Bildungsministeriums fehlten die Kontendaten der Gehaltsempfänger.¹¹³¹

Im Jahr 2012 lag das durchschnittliche Lehrer-Schüler Verhältnis in den Grundschulen bei 1:74.¹¹³²

¹¹²⁶ The Nation, Malawi, 14.02.2008

¹¹²⁷ The Nation, Malawi, 15.01.2007

¹¹²⁸ The Nation, Malawi, 20.01.2008, 24.02.2007

¹¹²⁹ The Nation, Malawi, 24.02.2007

¹¹³⁰ The Nation, Malawi, 23.12.2006

¹¹³¹ Daily Times, Malawi, 23.01.2011

¹¹³² Bmz, Internet,

www.bmz.de/was_wir_machen/laender_regieren/subsahara/malawi/zusammenarbeit/index.html, 2014

Neben geringen Gehältern war der Lehrermangel zurückzuführen aufgrund einer verstärkten Stadtflucht. Viele Lehrkräfte wollten in den Städten und nicht in den ländlichen Gebieten arbeiten. Teilweise gingen sie auch in das Ausland oder wurden von den wenigen Privatschulen abgeworben, die überdurchschnittliche Gehälter bezahlten, jedoch für einen Durchschnittsmalawier aufgrund des hohen Schulgeldes nicht bezahlbar waren.

Am 31. Oktober 2013 hatte das Parlament ein neues Bildungsgesetz verabschiedet, das von Präsidentin Banda am 2. Dezember 2013 unterzeichnet wurde. Durch das Gesetz sollten die Grundlagen für die Umstrukturierung des Schulsystems geschaffen werden. Vor allem sollten die Anzahl der Lehrer und Klassenräume erhöht werden. Auch eine Diskussion über die Einführung einer allgemeinen Schulpflicht an Primärschulen wurde geführt.¹¹³³

Insgesamt gibt es in Malawi zwei staatliche Universitäten (University of Malawi¹¹³⁴ und Mzuzu University) sowie zwei kirchliche Universitäten (Livingstonia University und die Catholic University of Malawi). Auch im Bereich der Hochschulen demonstrierten Dozenten und Professoren in der Vergangenheit für höhere Gehälter.¹¹³⁵

Obwohl sich die meisten Malawier finanziell kein Hochschulstudium leisten können, wurde erstmalig in der Universitätsgeschichte von Malawi auf Vorschlag der Regierung im Januar 2008 ein Auswahlverfahren für Studenten (Quota System) eingeführt.¹¹³⁶ Das System sei – nach Aussagen der Regierung – wegen den fehlenden staatlichen Ressourcen notwendig gewesen. Pro Distrikt wurden grundsätzlich 10 Studienplätze vergeben. Die restlichen Studienplätze wurden nach Größe der Distrikte verteilt.¹¹³⁷ Nach Meinung der Regierung bietet das System allen Studenten die gleichen Zugangsvoraussetzungen. Diese Auffassung konnte die Opposition und mehrere NGOs nicht vertreten. Nach ihrer Meinung war das System

¹¹³³ Malawi Economic Justice Network (MEJN), 2014 Compliance Report, S 44

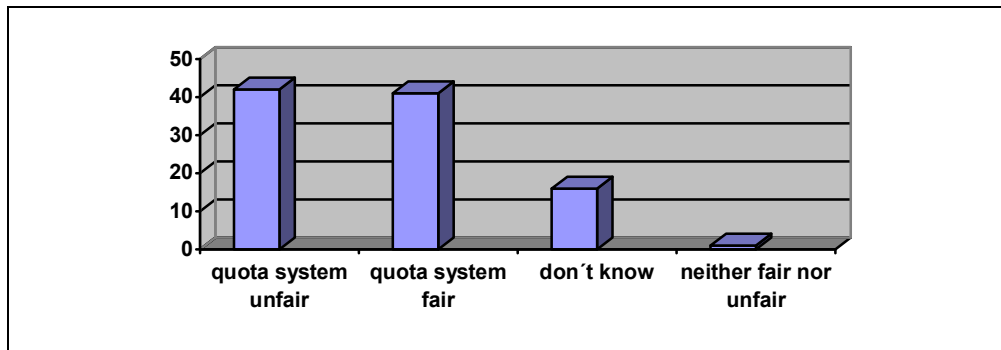
¹¹³⁴ Besteht aus 5 Colleges: Chancellor College (Zomba), Polytechnic College (Blantyre), College of Nursing (Lilongwe), College of Agriculture (Bunda), College of Medicine (Blantyre).

¹¹³⁵ The Nation, Malawi, 12.10.2007

¹¹³⁶ The Nation, Malawi, 19.01.2008

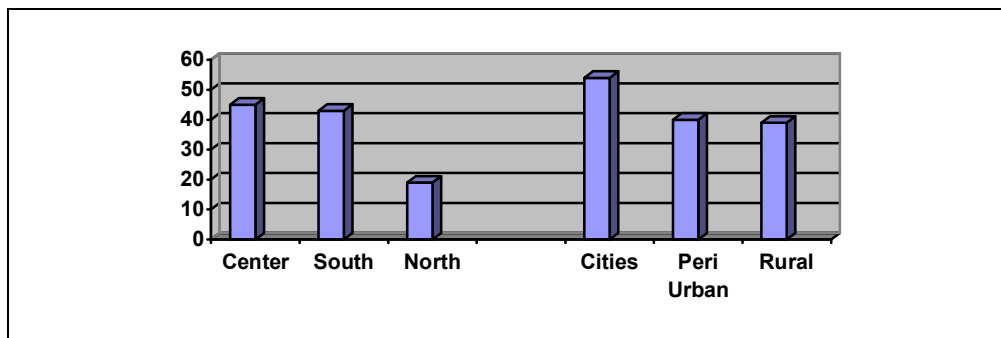
¹¹³⁷ The Nation, Malawi, 28.02.2008

diskriminierend.¹¹³⁸ Bereits in der Ära Banda wurde dieses System praktiziert, jedoch 1993 wegen Diskriminierung aufgrund einer höchstrichterlichen Entscheidung abgeschafft.¹¹³⁹ Präsident Mutharika traf die Entscheidung ohne Rücksicht auf das Volk, welches zu dem Auswahlverfahren eine gespaltene Meinung vertrat: 41 % der Malawier sahen das Auswahlverfahren als fair während 42 % es als unfair betrachteten.¹¹⁴⁰



Quelle: Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey, Results, 11. Oktober 2012, S. 33

Die Fürsprecher des Quota Systems kamen vorwiegend aus den bevölkerungsstarken Süd- und Zentralregionen (43 % und 45 %).



Quelle: Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey, Results, 11. Oktober 2012, S. 34

Zu einer gerichtlichen Überprüfung des Systems war es nicht gekommen.

Abschließend ist festzustellen, dass sich der Zugang zu allen Ebenen der Bildung auf wenige Bürger beschränkt. Der Staat lehnt die Einführung einer allgemeinen Schulpflicht kategorisch ab. Eine derartige Schulpflicht wäre in Malawi auch aus

¹¹³⁸ The Nation, Malawi, 28.02.2008

¹¹³⁹ The Nation, Malawi, 19.01.2008

¹¹⁴⁰ Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey, Results, 11. Oktober 2012, S. 32-33

folgenden Gründen schwer durchsetzbar: Der Großteil der Bevölkerung kann sich aus finanziellen oder familiären Gründen wie Hausarbeit, Frühverheiratung und frühe Schwangerschaft keine schulische Aus- und Weiterbildung leisten. Obwohl das Land eine kostenlose Grundschulbildung einführt, stellen die Begleitkosten für die armen Haushalte immer noch ein unüberwindbares Hindernis dar. Viele Familien sind finanziell darauf angewiesen, dass ihre Kinder zum Familieneinkommen beitragen.

Daneben steht die schlechte Qualität der öffentlichen Schulbildung. Eine geringe Anzahl von schlecht ausgebildeten, demotivierten und korrupten Lehrern, unzureichende Lehr- und Lernmaterialien, veraltete Lehrpläne sowie fehlende Schulgebäude und allgemein ungünstige Rahmenbedingungen, wie fehlende Elektrizität, defekte Wassersysteme (schlechte Hygienebedingungen) bestimmen den Schulalltag in Malawi. Nicht zuletzt fehlen dem Staat die finanziellen Mittel (in 2011 betrug das Haushaltsbudget für Bildungswesen ca. 5 % des BIP), um das Bildungssystem verbessern zu können.¹¹⁴¹

Um diese Probleme einzuschränken, müsste die Regierung eine „Schulaufsichtsbehörde“ errichten, die Standards wie Lehr- und Lernmaterialien, Lehrpläne, Personalien, Gehälter, Arbeitsbedingungen und Schulgebühren festlegt. Im Jahr 2007 wurde vom Ministry of Education für die Grundschulen eine „Primary Curriculum Assessment Reform“ (PCAR) – ein Programm, das die Bedingungen in den Primär- und Sekundärschulen verbessern soll - verabschiedet. Daneben existieren weitere Maßnahmen, die teilweise auch von internationalen Gebern unterstützt werden, um das Schul- und Bildungssystem in Malawi zu verbessern.

Weil in Malawi die Möglichkeiten für eine solide Ausbildung fehlen, verlassen viele junge Menschen das Land und kehren nach der Qualifizierungsphase im Regelfall nicht wieder zurück. Ausgebildete Akademiker wie Ärzte, Hochschullehrer und Ingenieure verlassen ihr Heimatland, da sie hier keine beruflichen Perspektiven sehen und ihnen Europa und USA lukrative Stellen und bessere Arbeitsbedingungen bieten.¹¹⁴² Dies hat für Malawi verheerende Folgen für die Wirtschaft sowie dem kompletten Bildungs- und Gesundheitswesen. Politisch ist die Regierung ernsthaft

¹¹⁴¹ AllAfrica.com, Malawi, 25.09.2007

¹¹⁴² Volker Seitz, 2009, S. 115,116

bemüht, das Bildungswesen im Land zu verbessern – doch leider ohne großen Erfolg.

10.12 Gesundheitswesen und HIV/Aids

Der Gesundheitssektor in Malawi wird den großen Problemen und Bedürfnissen der Bevölkerung nicht gerecht. Der Zugang zu grundlegenden Gesundheitsdiensten vor allem in ländlichen Gebieten ist mangelhaft. Es fehlen Krankenhäuser, medizinisches Fachpersonal sowie Medikamente, um die häufigsten Krankheiten wie Malaria, Cholera, Durchfall oder HIV/Aids bekämpfen zu können. Ein leistungsfähiges soziales Sicherungssystem gibt es nicht. Wie bei den Lehrern und anderen Fachkräften, gehen viele Mediziner ins Ausland, weil in Malawi die Gehälter zu gering und die Arbeitsbedingungen schlecht sind.¹¹⁴³ Folglich sind ca. 77 % der Stellen in den staatlichen Krankenhäusern unbesetzt.¹¹⁴⁴

Die Lebenserwartung in Malawi stieg von 48 Jahre in 2007 auf 54,8 Jahre in 2013.¹¹⁴⁵ Die Kindersterblichkeit hat sich von 79 pro 1.000 Lebendgeburten in 2006 auf 69 in 2008 reduziert. Ab 2010 war die Kindersterblichkeit weiter auf 58 pro 1.000 Lebendgeburten gesunken.¹¹⁴⁶

In 2009 beschäftigte das Land in den staatlichen Krankenhäusern 265 Ärzte (in 2004 waren es lediglich 43 Ärzte), d. h. auf 100.000 Einwohner kamen zwei Ärzte.¹¹⁴⁷ Die überwiegende Mehrheit der Ärzte arbeitet in den Städten. Auf dem Land decken überwiegend Hebammen und traditionelle Heiler¹¹⁴⁸ die medizinische Grundversorgung der Bevölkerung ab. Sie sind für die Erkrankten nicht nur Heiler, sondern Ansprechpartner und Berater in allen Lebenslagen, da sie die Familie und die Lebensumstände kennen.¹¹⁴⁹

¹¹⁴³ Die Bezahlung der Arbeitsentgelte der Angestellten in den öffentlichen Krankenhäusern erfolgt durch das Gesundheitsministerium, vgl. The Nation, Malawi, 23.02.2008

¹¹⁴⁴ Marc Engelhardt, Mütter und Kinder sterben, in: taz.de (13.04.2011), <http://www.taz.de/1/politik/afrika/artikel/1/muetter-und-kinder-sterben/malawi>

¹¹⁴⁵ BTI, 2014, Malawi Country Report, S. 16

¹¹⁴⁶ BTI, 2014, Malawi Country Report, S. 11 ff.

¹¹⁴⁷ Daily Times, Malawi, 07.12.2010

¹¹⁴⁸ Nyasa Times, Malawi, 05.03.2008

¹¹⁴⁹ Ines Schumann, Liebe hat tausend Gesichter, 2007, S.34

Ein Krankenhaus in den ländlichen Gebieten ist wegen den weiten Entfernungen, fehlender Krankentransportmöglichkeiten und schlechten Straßen kaum erreichbar. In 2009 gab es 84 staatliche Krankenhäuser, die sich größtenteils in einem medizinisch und baulich schlecht ausgestatteten Zustand befanden. Besondere Probleme bereiteten die schlechte Energie- und Wasserversorgung sowie unzureichende Nahrungsmittel für Patienten und Angestellte.¹¹⁵⁰ Aufgrund schlechter Stromversorgung konnten dringend anstehende Operationen nicht durchgeführt werden. Stromaggregate stehen über Monate hinweg still oder sind zu schwach, um die für die von der Chirurgie benötigten Instrumente mit Energie zu versorgen.¹¹⁵¹ Wegen Überfüllung lagen die Kranken auf den Böden, zugedeckt mit Chitenjes als Bettdecken.¹¹⁵²

Daneben gibt es eine kleinere Anzahl von kirchlichen und privaten Kliniken, die medizinisch relativ gut ausgestattet, jedoch angesichts der hohen Kosten für einen Durchschnittsmalawier kaum bezahlbar sind.

Ein weiteres Problem stellt die unzureichende Wasserversorgung dar. Gesundheit und sauberes Wasser gehören zusammen. Verschmutztes Wasser sind die häufigsten Ursachen für Krankheiten und bildet einen Lebensraum für Krankheitsüberträger wie die Anophelesmücke (Malaria), die schwarze Fliege (Onchozerkose) und Schnecken (Bilharziose).¹¹⁵³ Lediglich 53 % der Malawier sind an ein sanitäres System angeschlossen und 83 % haben Zugang zu sauberem Wasser.¹¹⁵⁴ Mit Ausnahme in den Städten gibt es in Malawi kein kontrolliertes Leitungswassersystem. Auf dem Land versorgen sich die Einwohner mit Wasser aus den umliegenden Seen und Flüsse oder künstlich angelegten Wassertanks und Brunnen.

Die immense Ausbreitung von HIV/Aids hat in Malawi Auswirkungen auf alle Bereiche des öffentlichen und des privaten Lebens. Allein die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie sind für ein Land enorm: Die Produktivität fällt, der Arbeitskräftepool schrumpft, die Kaufkraft schwindet, die Steuereinnahmen sinken

¹¹⁵⁰ The Nation, Malawi, 14.05.2009

¹¹⁵¹ AllAfrica.com, Malawi, 17.07.2007

¹¹⁵² Nyasa Times, Malawi, 15.03.08

¹¹⁵³ Manfred Glagow, Briefe aus Malawi, 2004, S. 212

¹¹⁵⁴ BTI 2014, Malawi, Country Report, S. 6

und die Gesundheitskosten explodieren. Die Volkskrankheit Aids stellt folglich auch eine Bedrohung für die Demokratie, Sicherheit und Stabilität des Landes dar.¹¹⁵⁵

Nach der National Aids Commission (NAC) lag die HIV/Aids-Rate in 2013 bei 10,6 %, der Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 49 Jahren. Im Vergleich zu 2008 ein leichter Rückgang von 0,8 % (11,4%). Die Quote der infizierten Frauen (16,3 %) liegt deutlich über den Männern (12,9 %).¹¹⁵⁶

Schuld daran sind zum einen die persönlichen Einstellungen der Malawier. Aids erhält in der Öffentlichkeit noch immer eine gebremste Aufmerksamkeit. In der Bevölkerung sind Aids im Speziellen und Sexualität im Generellen „Unthemen“, worüber man nicht redet. Man stirbt an Malaria, Tuberkulose oder durch einen Verkehrsunfall, aber niemals an den Folgen von Aids.¹¹⁵⁷

Die meisten Malawier machen keinen Aids-Test, weil sie davon ausgehen, nicht infiziert werden zu können. Verhütungsmittel werden zwar kostengünstig in Apotheken, Geschäften und Bars angeboten, aber nicht verwendet. Außerdem ist Verhütung eine Sache der Frauen. In der kulturellen Normung von Sexualität in Malawi erschöpft sie sich nicht nur als bloßer Lustgewinn, sondern ist Lebensbeweis und geforderter Potenznachweis. Nicht gelebte und durch Kinder bewiesene Sexualität bedeutet höchstes Unglück.¹¹⁵⁸

Eine weitere HIV-Übertragungsgefahr besteht bei der medizinischen Versorgung durch die traditionellen Heiler. Ihre Heilverfahren und -methoden entsprechen nicht der modernen Schulmedizin und werden auch nicht mit sterilen Arbeitsmitteln durchgeführt.¹¹⁵⁹ Oftmals sind es auch Schwindler, die ihren Patienten etwas vorlügen oder sie mit völlig unzulässigen Methoden behandeln. So gibt es in Malawi traditionelle Heiler, die behaupten, „dass häufiger Geschlechtsverkehr mit wechselnden Partnern zwar einerseits das Ansteckungsrisiko anwachsen lässt,

¹¹⁵⁵ Bartholomäus Grill, 2005, S. 300

¹¹⁵⁶ Jahresbericht National Aids Commission, veröffentlicht in: AllAfrica.com, Malawi, 04.11.2013

¹¹⁵⁷ Bartholomäus Grill, 2005, S. 298

¹¹⁵⁸ Nyasa Times, Malawi, 05.03.2008

¹¹⁵⁹ Volker Seitz, 2009, S. 135, 137, Manfred Glagow, 2004, S. 153

gleichzeitig jedoch Immunitätswirkungen zeigt. Der Beischlaf mit Jungfrauen vermindert nicht nur die Ansteckungsgefahr, sondern versprechen auch Heilung“.¹¹⁶⁰

Es ist Aufgabe der Politiker, die Verbreitung solcher unsinnigen und gefährlichen Theorien durch den traditionellen Heiler zu unterbinden und der Bevölkerung zu helfen. Seit März 2008 möchte die Regierung durch die Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes gegen diese „Wunderheiler“ vorgehen.¹¹⁶¹ Bis 2014 wurde vom Parlament noch kein Gesetz zur Verhinderung derartiger Praktiken verabschiedet.

Der Zusammenhang zwischen Verletzung der in der Verfassung niedergelegten Menschenrechten und der Immunkrankheit HIV/Aids zeigt sich vor allem bei der Erkrankung von Kindern. Sowohl das Recht auf Leben in Artikel 16 als auch die speziellen Kindesrechte in Artikel 23 werden durch die Krankheit verletzt. Neben schweren psychischen Belastungen, die der Tod eines oder beider Elternteile mit sich bringt, leiden Waisenkinder auch häufig an Mangelernährung und fehlender medizinischer Versorgung. Um ihren Unterhalt zu verdienen, müssen sie die Schule abbrechen.¹¹⁶² Der frühe Aids-Tod eines oder beider Elternteile destabilisiert die familiären Strukturen. Die älteren Geschwister müssen die Haushaltsführung übernehmen. Durch die frühe Last der Verantwortung werden sie um eine altersgemäße Entwicklung betrogen.

Darüber hinaus werden die Aids-Waisen oft diskriminiert und sind der Gefahr von Missbrauch und Ausbeutung ausgesetzt, einschließlich der Enteignung von Land oder Besitztümern, wodurch den Kindern ihre letzten Mittel genommen werden, die ihnen noch übriggeblieben sind.¹¹⁶³

Ein diskriminierendes Verhalten gegenüber HIV/Aids erkrankten Menschen kann man generell auch dadurch feststellen, dass sie ständig an allen Orten diskriminierenden Bemerkungen oder Verhaltensweisen ausgesetzt sind. Aus Angst

¹¹⁶⁰ Manfred Glagow, 2004, S. 148

¹¹⁶¹ Nyasa Times, Malawi, 05.03.2008

¹¹⁶² Länderstudie zur Überprüfung der „UN-Verpflichtungserklärung zu HIV/AIDS“, S. 8 Hrsg.: Helen Young, Word Vision UK, 2006

¹¹⁶³ Länderstudie zur Überprüfung der „UN-Verpflichtungserklärung zu HIV/AIDS“, S. 8 Hrsg.: Helen Young, Word Vision UK, 2006

vor Verlust ihres Arbeitsplatzes, sozialer Ausgrenzung oder Gewaltanwendung wollen viele Malawier gar nicht wissen, dass sie HIV/Aids haben.¹¹⁶⁴

Zusammenfassend ist festzustellen, dass in Malawi die mangelhafte Gesundheitsversorgung sowie die stetig ansteigenden „Volkskrankheiten“ wie HIV/Aids besondere Probleme darstellen.

Die Regierung hat die Probleme erkannt und nimmt sie auch ernst. Sie versucht seit einiger Zeit, mit umfassenden Reformen und steigenden Ausgaben für Gesundheit die Situation maßgeblich zu verbessern. Der Budgetanteil für Gesundheit von ca. 14 % (in 2010)¹¹⁶⁵ entspricht fast dem von der Weltgesundheitsorganisation empfohlenen Wert. Auch konnten in den vergangenen Jahren einige Krankenhäuser mit Hilfe von ausländischen Finanzgebern renoviert und neu gebaut und auch die Anzahl der Ärzte und Krankenschwestern erhöht werden.

Dennoch sind die meisten Krankenhäuser personell und medizinisch unterversorgt, in einem schlechten baulichen Zustand, überbelegt und bieten nur begrenzte Leistungen. Meist gibt es keine Medikamente, die dann erst vom Patienten in der Apotheke gekauft werden müssen, was die kostenlose Krankenversorgung konterkariert. Da die öffentlichen Krankenhäuser nur in den größeren Städten angesiedelt sind, müssen die Patienten, vor allem wenn sie aus den ländlichen Gebieten stammen, lange Reisewege auf sich nehmen, die wiederum mit hohen Kosten verbunden sind.

Ein Menschenrecht auf den Zugang von sauberem Wasser ist in der malawischen Verfassung genauso wenig vorgesehen wie der Zugang zu grundlegenden Gesundheitsdiensten bzw. Sozialsystemen. Auch auf nationaler Gesetzgebung sind zu diesen Bereichen keine Gesetze vorhanden. Hier müsste die Regierung agieren. Soziale und gesundheitliche Absicherungssysteme sowie umweltrechtliche Regelungen (wie Wasserversorgung) müssten vom Parlament gesetzlich verankert werden und eine höhere Priorität genießen.

¹¹⁶⁴ Nyasa Times, Malawi, 22.02.2008

¹¹⁶⁵ Marc Engelhardt, Mütter und Kinder sterben, in: taz.de (13.04.2011), <http://www.taz.de/1/politik/afrika/artikel/1/muetter-und-kinder-sterben/malawi>

Der Kampf gegen HIV/Aids wird nicht von den internationalen Organisationen oder Geldgebern gewonnen, sondern von den Menschen im Land.¹¹⁶⁶ Zwar hat die Regierung das Problem erkannt, unternimmt aber zu wenig im Bereich der Aufklärung und Enttabuisierung. Es gibt derzeit nur wenige erfolgreiche Aufklärungskampagnen von der Regierung gegen den Kampf der Epidemie HIV/Aids. Die Enttabuisierung der Krankheit wäre ein erster wirksamer Schritt, um die Akzeptanz von Schutz- und Präventivmaßnahmen im Land zu erhöhen, gesellschaftliche Debatten um Sexualverhalten bzw. den Umgang mit Erkrankten anzustoßen und die Stigmatisierung und Ausgrenzung der Kranken zu überwinden. Wie in diesem Kapitel gesehen, verweigern sich viele aus Angst vor Isolation und Kündigung einem Aids-Test. Diese Einstellung muss abgebaut werden. Hier muss die Regierung eingreifen, indem sie die Bevölkerung auffordert, die Menschenrechte zu achten. Auch HIV/Aids-Infizierte haben ein Recht auf Leben.

Die Organisation CHRR forderte von der Regierung die verfassungsrechtliche Änderung der Artikel 20 Abs. 1 und 31 Abs. 3 dahingehend, dass eine Diskriminierung aufgrund von HIV/Aids im Land verboten werde.¹¹⁶⁷ Eine derartige Lösung wird in der Wirklichkeit nicht justiziabel sein. Bis 2013 ist die Regierung dieser Forderung nicht nachgekommen.

11 Fallstudie: Präsident Mutharika auf dem Weg in die Diktatur

In der folgenden Fallstudie soll anhand einiger ausgewählter Beispielfälle dargelegt werden, wie Präsident Mutharika nach seinem erfolgreichen Wahlergebnis bei den Präsidentschaftswahlen in 2009 bis zu seinem plötzlichen Tod im April 2012 seine absolute Mehrheit im Parlament missbrauchte und das Land von der verfassungsrechtlich gewährten Demokratie de facto in Richtung Ein-Parteien-Diktatur steuerte. Es stellt sich die Frage: Wie sah die Verfassungswirklichkeit in den letzten zweieinhalb Jahren in der Ära Mutharika aus und wie lässt sich das Verhalten des Präsidenten begründen.

¹¹⁶⁶ Volker Seitz, 2009, S. 137

¹¹⁶⁷ Nyasa Times, Malawi, 22.02.2008

11.1 Mutharikas Reden in der Öffentlichkeit

Im Januar 2011 äußerte sich Mutharika bei der Eröffnung der "grain reserves" wie folgt: „I'm not a dictator but a strict disciplinarian“.¹¹⁶⁸ In seiner Rede verglich er die Demokratie mit der Diktatur Bandas: „We say Kamuzu Banda was a dictator, yes, but there was discipline in this country. Then we had 10 years of the so-called multiparty, everyone was doing what he wanted in the name of multiparty democracy. Multiparty is not indiscipline, democracy is not indiscipline“. Wichtig sei es in einem Land, dass die Menschen genügend Nahrung haben. Dafür haben er und seine Regierung viel getan!¹¹⁶⁹ Offensichtlich hatte Mutharika erkannt, dass es seinem Volk in erster Linie um Nahrung ging, was er auch in seinen Reden herausstellte.

Etwa zur gleichen Zeit signalisierte Mutharika auf einer Gedenkfeier des im Jahr 1915 verstorbenen Freiheitskämpfer John Chilembwe in Chiradzulu, dass er über die unnötige Kritik im Land enttäuscht sei.¹¹⁷⁰ Zum wiederholten Mal stellte er das Nahrungsmittelproblem und seine erfolgreiche Politik in den Vordergrund. Mit Blick auf die Demokratie sagte er: „I also want to challenge you Malawians to tell me whether my government has arrested anyone of politics ...since I took government in 2004 I have never arrested anyone on political grounds ...there is no one in jail today who can say that he is a political prisoner“. Er fragte: "Do you want this country to be ruled by an angel?" Er meinte, diejenigen, die ihn kritisieren und behaupten, dass er gegen Menschenrechte verstoßen würde, wissen nicht, was Demokratie sei. In einer Rede, die im staatlichen Radiosender live übertragen wurde, stellte er dem Volk folgende Frage: „Because even in America you cannot insult Obama and expect they will not arrest youeven in UK you cannot go and insult the Queen and expect they will not arrest youand here you expect someone to insult me and I should keep quietthey write nonsense in the newspaper I keep quiet ...when I speak you say I am oppressing freedom of the media“.

Ebenfalls live übertragen wurde eine Rede Mutharikas auf einer DPP Kundgebung in Blantyre, in der er seine Anhänger aufforderte, alle zivilgesellschaftlichen Führer und Bürger zu „zerquetschen“ (to crush), die seine Wirtschafts- und Regierungspolitik kritisieren würde. Er rief seine Parteianhänger auf, „to take arms and defend him

¹¹⁶⁸ Nyasa Times, Malawi, 22.01.2011

¹¹⁶⁹ Nyasa Times, Malawi, 22.01.2011

¹¹⁷⁰ Nyasa Times, Malawi, 15.01.2011

against protestors and critics. It's normal anywhere else in the world for the party to protect its leaders! I am not stupid for being quiet. I'm not stupid, I have never been stupid and I don't intend to be stupid. I have a job to run this country!"¹¹⁷¹

In einer besonders maßlosen Rede im März 2012 beschuldigte Mutharika die internationalen Geber, seine Regierung stürzen zu wollen.¹¹⁷² Er warf ihnen vor, dass sie die Zivilgesellschaft und Opposition finanziell unterstützen würden, damit sie ihn in eine Krise stürzen könnten. Er sah sich als Opfer einer „Rufmordkampagne“ und drohte den Gebern und NGOs, welche sein „demokratisches“ Verhalten kritisieren würden, dass sie das Land verlassen müssten: „If the donors and NGOs think this is not democracy, to hell with them. Whichever donor wants to bring chaos in the country must leave“.¹¹⁷³

Formulierungen wie diese ließen nicht nur durchblicken, dass er vor der mächtigen internationalen Gebergemeinschaft Angst hatte, von seinem Thron gestürzt zu werden, sondern auch, dass er es nicht scheute, sich mit seinen Gebern anzulegen.

Jedenfalls fallen bei Mutharikas Reden gleich mehrere Dinge ins Auge. Die Hauptbotschaft lautete, er werde keine Kritik zulassen und alle Kritiker bestrafen. Er unterstellte seinen Kritikern, sie würden ihm ein undemokratisches Verhalten vorwerfen und eine schlechte Stimmung im Land verbreiten, um ihn seines Amtes entheben zu können.

Erschreckend war sein Vergleich mit der Ära Banda, in der im Land noch Disziplin herrschte. Er selbst sei zwar kein Diktator, aber ein Disziplinator. Formulierungen wie diese ließen nicht nur seine negativen Einstellungen zur Demokratie durchblicken, sondern auch seinen bevorzugten autoritären Führungsstil.

Und dann die verbalen Angriffe auf seine Finanzgeber. Die Verantwortung für die Misere im Land schob er den internationalen Gebern zu, die ihre finanzielle Hilfe an die Erfüllung von demokratischen Bedingungen knüpften.

¹¹⁷¹ Nyasa Times, Malawi, 06.03.2011

¹¹⁷² AllAfrica.com, Malawi, 10.04.2012

¹¹⁷³ AllAfrica.com, Malawi, 21.03.2012

Doch zu all den Misshelligkeiten, Krisen und Konflikten im Land ließ Mutharika kein einziges Wort fallen. Er versuchte vielmehr den Eindruck zu erwecken, als sei Malawi ein zufriedenes Land, in dem er und seine Regierung wirtschaftliche und soziale Erfolge verzeichnen konnten. An Selbstlob und Selbstbewusstsein hat es dem malawischen Staatspräsidenten nicht gefehlt.

Nach Mutharikas Auffassung sind zentrale westliche Werte – Demokratie und Menschenrechte – nicht universell und dürfen nicht auf andere Länder übertragen werden. Seine Strategie war es, möglichst jede Einmischung von außen in innere Angelegenheiten zu verhindern – das hatte für Mutharika höhere Priorität als Demokratie und Menschenrechte.

11.2 Die wirtschaftliche Entwicklung des Landes

Präsident Mutharika konnte mit seiner Wirtschaftspolitik in den vergangenen Jahren große – insbesondere - makroökonomische Erfolge verzeichnen. Auch die Verbesserung der sozioökonomischen Bedingungen, wie die Ernährungssicherheit, war ein Ergebnis seiner Wirtschaftspolitik. Malawi erlebte für den Kontinent geradezu eine märchenhafte Wirtschaftsblüte.

Verfassungsrechtlich ist die Weiterentwicklung der Wirtschaft ein in Artikel 13 (n) der malawischen Verfassung niedergelegtes Staatsziel.

Von den knapp 16 Millionen Einwohner in Malawi leben über 90 % direkt oder indirekt von der Landwirtschaft, da das Land über keine nennenswerten mineralischen Bodenschätze verfügt. Es sind vor allem die Klein- und Subsistenzbauern, die über 80 % zur malawischen Landwirtschaftsproduktion beitragen. Daher wird das Wirtschaftswachstum von der Qualität und Quantität der erzeugten landwirtschaftlichen Produkte bestimmt und ist abhängig von den labilen klimatischen Bedingungen.¹¹⁷⁴

Das reale Wachstum des Bruttoinlandsprodukts lag in Malawi in den Jahren 1995 bis 2003 durchschnittlich bei ca. 4,6 %. Vor allem die Produktionssteigerungen im

¹¹⁷⁴ <http://liportal.inwent.org/malawi/ueberblick.html>, 26.06.2012

Bereich der Landwirtschaft trugen zu diesem positiven gesamten Wirtschaftswachstum bei.¹¹⁷⁵ Auch in den Jahren 2006 bis 2012 konnte ein durchschnittliches Gesamtwirtschaftswachstum von 7,2 % erzielt werden. In 2007 lag der Rekordwert bei 9,6 %.¹¹⁷⁶

	2009	2010	2011	2012
BIP USD	5030,6	5398,6	5621,0	4263,8
BIP %	9,0	6,5	4,4	1,9

Quelle: BTI 2014, Malawi, Country Report, S. 12

Welt-Wirtschaftswachstum (BIP)

Jahr	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
World Output	4,9	4,4	5,0	5,2	3,0	-0,5	5,2	4,0	3,1	3,1
USA	3,6	3,1	2,9	2,1	0,4	-2,6	3,0	1,8	2,2	1,7
Europe	2,1	1,6	2,8	2,7	0,7	-4,1	1,9	1,4	-0,6	-0,6
Japan	2,7	1,9	2,4	2,3	-0,7	-6,3	4,4	-0,6	1,9	2,0
Sub-Sahara Africa	7,2	6,3	6,4	7,0	5,6	2,8	5,3	5,3	4,9	5,1
Nigeria	10,6	5,4	6,2	7,0	6,0	7,0	8,4	6,3	7,2	7,2
South Africa	4,6	5,3	5,6	5,5	3,7	-1,7	2,9	3,5	2,5	2,0
Malawi	5,4	3,3	4,7	9,6	8,3	9,0	6,5	4,4	1,9	4,3
Middle East Africa	5,9	5,7	5,8	6,2	5,4	1,8	4,3	4,0	4,5	3,0

Quelle: Reserve Bank of Malawi, Financial and Economic Review Volume 45, No.2, 2013 S. 21

Beim Grundnahrungsmittel Mais konnten sich die Ernten von 2005 (Jahresproduktion 1,2 Mio. Tonnen) bis 2009 (Jahresproduktion 3,4 Tonnen),¹¹⁷⁷ fast verdreifachen. Die Gründe hierfür lagen vor allem am verbesserten Saatgut, den – von der Regierung – subventionierten Dünger für bedürftige Haushalte sowie eine qualifiziertere Ausbildung im Bereich Landwirtschaft.¹¹⁷⁸ Aber auch günstige klimatische Bedingungen trugen zu Rekordernten bei, so dass Nahrungsmittelüberschüsse

¹¹⁷⁵ Heiko Meinhardt/Goswin Bamhögger, Malawi 1995 S. 357 – 359, Malawi 1996 S. 361 – 362, Malawi 1997 S. 361 – 362, Malawi 1998 S. 359 – 361, Malawi 1999 S. 372 – 374, Malawi 2000 S. 373 – 375, Malawi 2001 S. 397 – 399, Malawi 2002 S. 390 – 392, Malawi 2003 S. 363 – 365, in: Afrika Jahrbuch 1994 bis 2003, Rolf Hofmeier, Andreas Mehler (Hrsg.)

¹¹⁷⁶ Reserve Bank of Malawi, Financial and Economic Review Volume 45, No.2, 2013 S. 21, www.rbm.mw/document/er/Financial_and_Economic_Review_Volume_45_Issue_Number_2_2013_pdf

¹¹⁷⁷ Nyasa Times, Malawi, 08.06.2009

¹¹⁷⁸ The Nation, Malawi, 15.03.2008 sowie Heiko Meinhardt, Kleines Land ganz groß – Mutharika setzt Malawi seinen Stempel auf, in: Afrika Süd, Nr. 5/6.2010

erwirtschaftet werden konnten.¹¹⁷⁹ In den Jahren zuvor (1995 – 2003) konnten ebenfalls aufgrund guter klimatischer Bedingungen und staatlichen Subventionen teilweise Rekordernten beim Grundnahrungsmittel Mais erwirtschaftet werden.¹¹⁸⁰

Die große Abhängigkeit von den wenigen landwirtschaftlichen Produkten machte die Wirtschaft sehr anfällig für äußere Einflüsse¹¹⁸¹ wie Dürre- und Regenperioden. In den Jahren 1991, 2000 und 2005 führte eine extreme Trockenheit das Land in eine Nahrungsmittelkrise, in den Jahren 2001, 2007 und 2008 waren es die sintflutartigen Regenfälle, die das Land überschwemmten und einen Teil der Infrastruktur des Landes zerstörten.¹¹⁸²

Dominierender Akteur im Landwirtschaftssektor ist die staatseigene Agriculture Development and Marketing Corporation (ADMARC). In den vergangenen Jahren hatte die Regierung durch marktkonträre Maßnahmen in den Markt eingegriffen. Für die strategischen landwirtschaftlichen Produkte wie Mais, Baumwolle und Tabak wurden Mindest- und Höchstpreise festgelegt,¹¹⁸³ sodass die Marktteilnehmer kein oder nur ein eingeschränkter Spielraum bei der Preisgestaltung hatten.

Traditionell weist Malawi eine negative Handelsbilanz auf. Das Exportwachstum in 2011 betrug 4,6 %, während beim Import ein Minus von 8,7 % bestand. Das Handelsbilanzdefizit in 2011 lag bei einem Minus von USD 764,7 Mio.¹¹⁸⁴ Grund hierfür waren vor allem der erhöhte Import von Erdölprodukten (16,5 %) medizinischen Geräte (16,1 %) und Düngemitteln (8,6 %). Hauptimportländer sind Indien, China und die Vereinigte Arabische Emirate.¹¹⁸⁵

In der monokulturlastigen Exportstruktur ist Tabak der größte Industriezweig und erbringt bis zu 70 % der gesamten Ausfuhrerlöse.¹¹⁸⁶ Weitere wichtige Exportgüter

¹¹⁷⁹ Malawi – Gesellschaft, Kultur und Religion, <http://www.dr-heiko-meinhardt.de/malawi/seite5>

¹¹⁸⁰ Heiko Meinhardt/Goswin Bamhögger, Malawi 1995 S. 357 – 359, Malawi 1996 S. 361 – 362, Malawi 1997 S. 361 – 362, Malawi 1998 S. 359 – 361, Malawi 1999 S. 372 – 374, Malawi 2000 S. 373 – 375, Malawi 2001 S. 397 – 399, Malawi 2002 S. 390 – 392, Malawi 2003 S. 363 – 365, in: Afrika Jahrbuch 1994 bis 2003, Rolf Hofmeier, Andreas Mehler (Hrsg.)

¹¹⁸¹ BTI 2014, Malawi, Country Report, S. 17

¹¹⁸² AllAfrika.com, Malawi, United Nations Development Programme, New York, 28.11.2007

¹¹⁸³ BTI 2014, Malawi, Country Report, S. 13

¹¹⁸⁴ BTI 2014, Malawi, Contra Report, S. 12

¹¹⁸⁵ National Statistical Office in: Daily Times, Malawi, 25.08.2011

¹¹⁸⁶ Im Erntejahr 2008/2009 produzierte Malawi in Folge günstiger klimatischer Verhältnisse insgesamt 250 Mio. kg Tabak, im Vergleich zum Jahr 2007/2008, indem es 50 Mio. kg weniger waren, vgl. Daily Times, 07.05.2009, Auswärtiges Amt – Malawi: Wirtschaft, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformation/Malawi>, 14.08.2010

sind Tee,¹¹⁸⁷ Zucker¹¹⁸⁸ und seit Ende 2009 Uran.¹¹⁸⁹ Hauptexportländer sind die USA, Deutschland, Südafrika, Großbritannien und Ägypten.¹¹⁹⁰

Der Import besteht in erster Linie aus Kapitalgütern, gefolgt von Energieträgern (Kraftstoffe) und Lebensmitteln. Wichtigste Lieferanten sind – neben China, Japan und Vereinigte Arabische Emirate – Südafrika, Mosambik, Sambia, Zimbabwe, Tansania und Großbritannien.¹¹⁹¹

Aufgrund seiner Binnenlage ist Malawi bei Ex- und Import auf die umliegenden Transitländer angewiesen. Malawi ist eines der Länder mit den weltweit höchsten Transportkosten,¹¹⁹² die etwa 30 % der Export- und 50 % der Importkosten ausmachen.¹¹⁹³ Diese Zusatzkosten stellen für Malawi – auch im internationalen Wettbewerb – eine erhebliche Benachteiligung dar. Die Verkehrsinfrastruktur ist zur Verbindung der wichtigsten Zentren ausreichend, erschließt aber nur mangelhaft die ländlichen Gebiete und wirkt damit als Entwicklungsengpass. Pläne für den Ausbau der Transportinfrastruktur sind von seitens der Regierung vorhanden, die Umsetzung scheitert jedoch aus Finanzknappheit.

Die freie Wettbewerbspolitik für Malawi wurde in 1999 eingeführt und der Competition and Fair Trading Act (CFTA) in 1998 in Kraft getreten. Das Gesetz hat das Ziel, Eintrittsbarrieren zu senken, die Verringerung von restriktiven Geschäftspraktiken und den Schutz des Verbrauchers. Es verbietet wettbewerbswidrige Geschäftspraktiken wie Preisfestsetzungen oder Ausschreibungsabsprachen. Die Malawi Competition and Fair Trade Commission, dessen Aufgabe es ist, die Einhaltung des Wettbewerbsrechts zu überwachen, hat seit 2005 seine Arbeit aufgenommen. Daneben hat die Regierung einen Director of Public Procurement auf Grundlage des Public Procurement Gesetzes eingerichtet, welcher die Transparenz und Wettbewerbsfähigkeit von Waren und Dienstleistungen im öffentlichen Sektor

¹¹⁸⁷ Im Jahr 2008 lag der Tee-Export bei ca. 43.000 Tonnen, vgl. The Nation, Malawi, 27.02.2008

¹¹⁸⁸ Im Jahr 2008 lag der Zucker-Export bei ca. 12.817 Tonnen, vgl. The Nation, Malawi, 29.12.2008

¹¹⁸⁹ Nyasa Times, Malawi, 22.01.2010

¹¹⁹⁰ The Nation, Malawi, 30.01.2008

¹¹⁹¹ The Nation, Malawi, 30.01.2009

¹¹⁹² Die Transportkosten liegen bei ca. 60 % der Gesamtkosten eines Produktes, vgl. Daily Times, Malawi, 19.03.2008

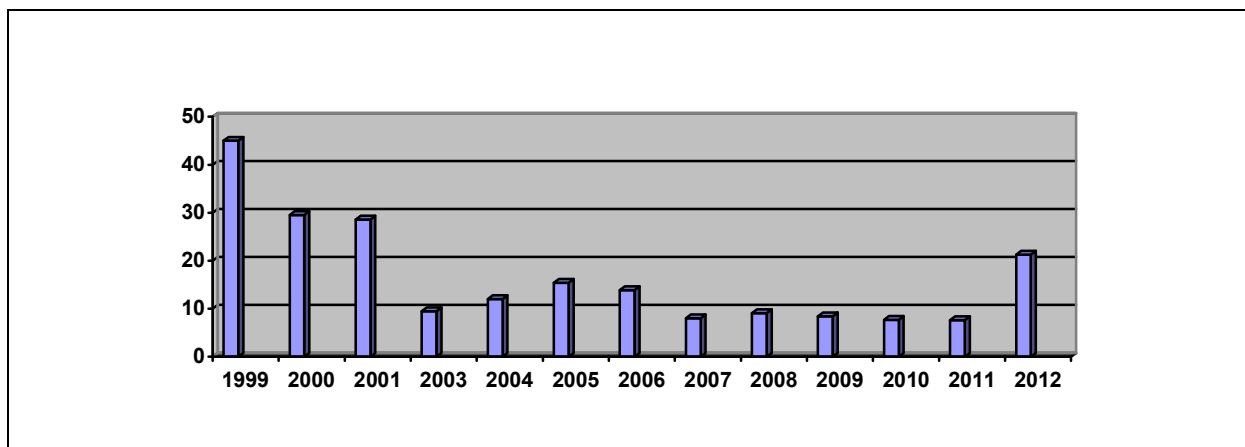
¹¹⁹³ The Nation, Malawi, 24.02.2007

fördern soll.¹¹⁹⁴ Doch wegen fehlenden personellen und finanziellen Kapazitäten sind in Wirklichkeit auch diese Institutionen mehr oder weniger ineffizient.¹¹⁹⁵

Dennoch sind die rechtlichen Grundlagen für einen freien Wettbewerb und einer freien Marktwirtschaft im Land gelegt. Nun müssten in einem weiteren Schritt die abstrakten Normen mit Leben ausgefüllt werden. Das Land braucht neben qualifizierten Arbeitskräften spezifische politische Maßnahmen und Programme, die auch initiiert werden. Ziel muss es sein, die Armut gänzlich zu beseitigen, um der Bevölkerung ein würdiges Leben zu ermöglichen. Das Augenmerk der Politiker darf nicht nur auf Wirtschaftswachstum gerichtet sein, sondern auf eine integrative Entwicklung.

Die Inflationsraten waren in den vergangenen Jahren (bis 2011) moderat. Die Jahresdurchschnittsinflationsrate in 2011 lag bei ca. 7,7 %.

Die Inflationsraten von 1999 bis 2012 in %



Quellen: Reserve Bank of Malawi, Stabilitätsbericht 2012, S. 7, BTI 2014, Malawi, Country Report, S.12

Die extrem hohe Inflationsrate von durchschnittlich 44,7 % im Jahr 1999 war vorwiegend aufgrund des dramatischen Außenwertverfalls des MWK zurückzuführen. Grund hierfür waren geringere Exporterlöse aus Tabak, Währungskrisen der wichtigsten Handelspartner Zimbabwe und Südafrika sowie international stark gestiegene Treibstoffpreise.¹¹⁹⁶

¹¹⁹⁴ BTI 2014, Malawi, Country Report, S. 13

¹¹⁹⁵ BTI 2014, Malawi, Country Report, S. 13

¹¹⁹⁶ Heiko Meinhardt/Goswin Bamhögger, Malawi 2000 S. 374 in: Afrika Jahrbuch 2000, Rolf Hofmeier, Andreas Mehler (Hrsg.)

Tatsächlich verlief die Entwicklung des Wechselkurses seit 1994 sehr unterschiedlich: Nach Einführung des freien Wechselkurssystems stieg das Kwacha/US-Dollar Wechselverhältnis von ca. MWK 4,5 im Februar 1994 auf MWK 17 im September 1994. Nachdem die malawische Reservebank (RBM) die Währung intervenierte, lag der durchschnittliche Wechselkurs zwischen 1995 und 1997 bei ca. MWK 15. Ende 1997 stieg das MWK/USD Wechselverhältnis erneut auf MWK 38 und war bis 2002 sehr instabil. Nachdem das Wechselkursverhältnis MWK/USD Mitte März 2005 bei MWK 123 lag, kam es zu erneuten Interventionen durch die RBM.¹¹⁹⁷ Im September 2012 lag der Wechselkurs MWK/USD bei K 298.¹¹⁹⁸ Dies hatte Anfang Mai einen Schwarzmarkt zur Folge, auf dem für das britische Pfund, dem Euro oder dem USD Wechselkurse geboten wurden, die bis zu 50 % über den offiziellen Bankkursen lagen.

Die sinkenden Inflationsraten seit 2001 waren der Erfolg von steigenden Rekordernten beim Hauptnahrungsmittel Mais in den Jahren 1999, 2000 und 2007 und einer daraus resultierenden Preissenkung.¹¹⁹⁹

Im August 2008 stieg die Inflationsrate auf 9,1 % und lag im Jahresdurchschnitt bei 8,2 %.¹²⁰⁰ Grund hierfür waren die hohen Lebensmittel- und Benzinpreise,¹²⁰¹ die auch in den weiteren Jahren weiter anstiegen. In 2012 erreichte die Inflation ein Hoch von 21,3 %.¹²⁰²

Die Auslandsverschuldung lag im Jahr 2005 noch bei USD 3,2 Milliarden. Hiervon wurden in Folge des G8-Beschlusses Anfang September 2006 90 % erlassen. Die freiwerdenden Mittel durch Einsparungen beim Schuldendienst waren für Entwicklungsaufgaben (z. B. Bildung, Gesundheit, Armutsbekämpfung)

¹¹⁹⁷ Official intervention in Foreign Exchange Market in Malawi: A comparison of Garch and Equilibrium Exchange Rate approaches, Munich Personal RePEc Archive, 15. April 2010, http://mpra.ub.uni-muenchen.de/23111/MPRA_Paper_No.23111_posted07.june2010

¹¹⁹⁸ Reserve Bank of Malawi, Stabilitätsbericht 2012, S. 8

www.rbm/documents/press_releases/financial-stability_dec_2012.pdf, December 2012

¹¹⁹⁹ Heiko Meinhardt/Goswin Bamhögger, Malawi 2000 S. 373 in: Afrika Jahrbuch 2000, Rolf Hofmeier, Andreas Mehler (Hrsg.), National Statistical Office in: Daily Times, 18.01.2008

¹²⁰⁰ The Nation, Malawi, 18.09.2008

¹²⁰¹ National Statistical Office in: Daily Times, 21.02.2008

¹²⁰² BTI 2014, Malawi, Country Report, S. 12

zweckgebunden.¹²⁰³ Im Jahre 2010 lag die Auslandsverschuldung bei ca. USD 922 Millionen.¹²⁰⁴

Eine erfolgreiche Finanz- und Schuldenpolitik der Regierung hat seit einigen Jahren (insbesondere in 2004 und 2009) die makroökonomische Stabilität im Land verbessert. Malawi hat wichtige Schritte unternommen, um makroökonomische Ungleichgewichte zu reduzieren, insbesondere durch marktorientierte Reformen und Verbesserungen im sozialen Sektor. Die Gesamtreserven erhöhten sich von USD 866 Mio. in 2007 auf USD 971 Mio. in 2009. Auch die Auslandsverschuldung konnte von 1,0 % in 2007 auf 0,8 % in 2008 reduziert werden. Der IWF betrachtete die Fiskal- und Schuldenpolitik Malawis als zufrieden stellend und stellte fest: „Malawi’s seven-year (2002 – 2009) period of uninterrupted growth – even amid a global recession – reflecting, according to the IWF, the benefits of generally sound macroeconomic policies and of debt relief from the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) initiative”.¹²⁰⁵

Auch in der Bevölkerung herrschte in 2008 größtenteils nach einer Afro-Umfrage¹²⁰⁶ eine positive wirtschaftliche Grundstimmung. Auf die Frage „In general, how do you rate economic conditions in this country compared to twelve months ago?“ antworteten 64 der Befragten, dass die wirtschaftlichen Verhältnisse im Land gleichblieben oder sich verbessert haben. Pessimistischer reagierten 33 der Befragten, welche die wirtschaftliche Entwicklung des Landes während den letzten 12 Monaten „deutlich schlechter“ oder „schlechter“ einstufen.

Rating	Urban	Rural	Male	Female	Total
Much Worse	4	4	3	5	4
Worse	29	29	28	30	29
Same	25	25	24	26	25
Better	35	36	38	34	36
Much Better	6	3	4	3	3

¹²⁰³ Malawi – Gesellschaft, Kultur und Religion, <http://www.dr-heiko-meinhardt.de/malawi/seite8>

¹²⁰⁴ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Zugriff am 08.04.2012 unter http://www.bmz.de/de/was-wir-machen/laender_regionen/subsahara/malawi/profil.html

¹²⁰⁵ BTI 2014, Malawi, Country Report, S. 15

¹²⁰⁶ Afro-Barometer, Malawi Round 4 Afro barometer Survey, 2008, S. 4

Don't know	2	2	2	2	2
------------	---	---	---	---	---

Quelle: Afro-Barometer, Malawi Round 4 Afro barometer Survey, 2008, S. 4

Es waren vor allem die staatlichen Investitionen in die Infrastruktur, Energiewirtschaft, Telekommunikation und Ernährungssicherheit, die das Vertrauen in der Bevölkerung und den Unternehmen in eine expandierende Wirtschaft stärkte.

Nach dem „Global Economic Index“¹²⁰⁷ belegte Malawi im Jahre 2011 den Rang 119 (von 179 Ländern) und von den 46 Ländern im subsaharischen Afrika den Rang 21.

Gesamtübersicht der Wirtschaftsentwicklung von 2009 bis 2012

Wirtschaftsindikatoren	2009	2010	2011	2012
BIP (\$ M)	5030,6	5398,6	5621,0	4263,8
BIP Wachstum (%)	9,0	6,5	4,3	1,9
Inflation (%)	8,4	7,4	7,6	21,3
Arbeitslosigkeit	-	-	-	-
Ausländische Direktinvestitionen (% des BIP)	1,0	1,8	1,6	-
Exportwachstum (%)	2,9	27,8	4,6	-
Importwachstum (%)	-6,2	23,7	-8,7	-
Leistungsbilanzsaldo (\$ M)	-553,4	-905,2	-764,7	-
Staatsverschuldung (% des BIP)	43,4	37,4	42,1	54,9
Auslandsverschuldung (\$ M)	1144,3	1038,3	1202,4	-
Gesamtschuldendienst (\$ M)	38,6	21,2	21,6	-
Staatsverbrauch (% des BIP)	19,6	18,1	19,9	-
Öffentliche Ausgaben Wirtschaft (% des BIP)	-	4,4	5,4	-
Öffentliche Ausgaben Gesundheit (% des BIP)	6,6	6,2	6,2	-
Öffentliche Ausgaben Militär (% des BIP)	1,2	-	0,8	0,9

Quelle: The World Bank, World Development Indicators 2013, zitiert aus: BTI 2014, Malawi, Country Report, S. 12

Doch in den Jahren 2011/2012 hatte sich die ökonomische Situation des Binnenlandes mit seinen bisher guten Wirtschaftsdaten akut verschlechtert. Zu einem

¹²⁰⁷ Der Index untersucht 10 verschiedene Bereiche der einzelnen Länder, wie z. B. die Handels- und Steuerfreiheit, öffentliche Ausgaben, Eigentumsrechte, Investitionsfreiheiten, Korruption und wird erstellt von: U.S. think-tank Heritage Foundation und The Wall Street Journal, veröffentlicht in: Nyasa Times, Malawi, 18.01.2011

ernsthaften Problem wurde die Devisenknappheit („Forex“ – foreign exchange) im Land. Sie war zum einen auf den Einbruch der Nachfrage beim Hauptexportprodukt Tabak (bis 2010 ca. 76 % der Exporterlöse¹²⁰⁸) zurückzuführen. Zum anderen waren es aber auch die Wirtschaftssanktionen der EU und des IWF, welche ihre Entwicklungshilfezahlungen aussetzten, weil der Präsident der Forderung nicht nachkam, die Inlandswährung deutlich abzuwerten.¹²⁰⁹ Deutschland kürzte seine Entwicklungshilfezahlungen um EUR 23 Millionen.¹²¹⁰ Großbritannien und USA haben Hilfsprogramme in Höhe von ca. einer Milliarde USD eingestellt.¹²¹¹ Doch der Präsident beharrte auf einem festen Wechselkurs. Der Präsident ließ keinen Zweifel daran, dass er sich von seinen Gebern nicht von seinem Kurs abbringen lasse. Die unterlassene Abwertung führte nicht nur zu einer Überbewertung der Landeswährung und Devisenknappheit, sondern auch zur Entstehung eines Schwarzmarktes.¹²¹²

Im Juni 2011 bestätigte der IWF, dass Malawis `Extended Credit Facility` aus „der Spur gekommen sei“, was einige Geberorganisationen dazu veranlasste, ihre Entwicklungshilfezahlungen einzustellen. Bis zum November 2012 hatten die Devisenreserven USD 340 Mio. erreicht.¹²¹³

Nach einer Bewertung der Staatsschulden durch das malawische Finanzministerium in 2011/2012 wurde der Nennwert der Inlandsverschuldung im Verhältnis zur Auslandsverschuldung durch die Abwertung schwer belastet. Der Wert der Auslandsschulden in MWK hat sich erhöht und der Wert der Inlandsschulden in USD von USD 1.106,7 Mio. auf USD 78 Mio. deutlich gesenkt. Allerdings erhöhten sich die Bruttoinlandsschulden in MWK um 27 % von MWK 165,9 Billionen im Juni 2011 auf MWK 222,97 Billionen zum Ende des Jahres 2012.¹²¹⁴

¹²⁰⁸ Heiko Meinhardt, Kleines Land ganz groß – Mutharika setzt Malawi seinen Stempel auf, in: Afrika Süd, Nr. 5/6, November/Dezember 2010

¹²⁰⁹ Simon Loidl, Malawi in der Krise, in: Tageszeitung Junge Welt, 24.08.2011, <http://www.jungewelt.de/2011/08-24/029.php?print=1> sowie Auswärtiges Amt Deutschland, Malawi, Februar 2012, <http://www.auswaertiges-amt.de/Aussenpolitik/Laender/Malawi>

¹²¹⁰ MBZ, 08.12.2011, <http://www.epo.de/index.php?view=article&id=7918:bmz>

¹²¹¹ Nyasa Times, Malawi, 07.05.2012

¹²¹² BTI 2014, Malawi, Country Report, S. 15

¹²¹³ BTI 2014, Malawi, Country Report, S. 15

¹²¹⁴ BTI 2014, Malawi, Country Report, S. 15

Gleichzeitig leidet das Land an einem akuten Treibstoffmangel. Anfang Juli 2011 war die Benzinversorgung des Landes zusammengebrochen. Im Jahr 2012/2013 stand das Land vor einem Haushaltsdefizit von USD 121 Mio.¹²¹⁵

Die zuvor größtenteils optimistische wirtschaftliche Einstellung in der Bevölkerung änderte sich in Richtung Pessimismus. Jeder zweite Bürger war der Meinung, dass sich das Land in eine falsche Richtung bewegen würde. Im Einzelnen ergab die Afro-Umfrage¹²¹⁶ folgendes Ergebnis:

- “Over 7/10 feel country’s economic conditions are bad
 - The feeling is strongest in cities (80%)
- Generally, people are optimistic about the country’s economic conditions
 - The present is considered bad but better than previous and women and the young (36% each) are the most optimistic
 - The future is considered better than the present and the North and Centre (52%) and the educated (51%) are the most optimistic
- Own economic conditions are consistently considered better than countries and other Malawians conditions”.

Um die am Boden liegende Wirtschaft wieder in Gang bringen zu können, musste Präsident Mutharika den Forderungen der Geber nachkommen und Reformen einleiten. Doch der Präsident war uneinsichtig. Erneut wirft er die Verantwortung für die Wirtschaftskrise den Gebern zu, namentlich der Weltbank und dem IWF.¹²¹⁷ Ihm ging es nicht darum, eigene Fehlentscheidungen einzugestehen, die den Treibstoffmangel und die Devisenknappheit im Land verursacht haben könnten. Es galt vielmehr, Schuldige zu benennen, denn nach der Auffassung von Mutharika waren immer die anderen schuld.

Die internationalen Reaktionen auf den ökonomischen Niedergang Malawis fielen dürftig aus: Politiker haben ihre Besorgnis geäußert, dass in Malawi demokratische Werte in Gefahr geraten könnten. Die Beziehungen zu den Gebern waren unterkühlt

¹²¹⁵ Nyasa Times, Malawi, 23.02.2012

¹²¹⁶ Afro Barometer, Malawi AB R5 Survey, 21. September 2012, S. 20

¹²¹⁷ Nyasa Times, Malawi, 29.08.2011

wie selten. Ob das Land aus der wirtschaftlichen und politischen Lähmung finden würde, konnte bezweifelt werden.

Das Bankensystem in Malawi besteht aus einer Zentralbank (die unter dem starken Einfluss des IWF steht), der RBM und weiteren Geschäftsbanken¹²¹⁸. Die RBM besitzt eine eigene Rechtspersönlichkeit und ist verfassungsrechtlich in Artikel 185 geregelt. Ergänzend zu diesem Verfassungsartikel wurde im Jahre 1964 das RBM-Gesetz verabschiedet und im April 1989 überarbeitet. Die RBM begann ihre Tätigkeit im Juni 1965.¹²¹⁹

Nach der Verfassung ist das vorrangige Ziel der RBM die Stabilisierung des Währungs- und Finanzsystems des Landes. Weitere Aufgaben werden im RBM-Gesetz konkretisiert: Sie soll das Wirtschaftswachstum fördern, auf eine ausgeglichene Zahlungsbilanz achten, ihre Geldpolitik im Einklang mit der Wirtschaftspolitik des Staates halten und die Wechselkurse fördern. Geldpolitische Instrumentarien sind die Offenmarkt- und Diskontpolitik sowie der An- und Verkauf von Devisen.¹²²⁰

Für eine erfolgreiche Geldpolitik braucht eine Zentralbank neben einem klaren Gesetzesauftrag auch ein hohes Maß an Unabhängigkeit von politischen Stellen. Sie muss frei sein, über den Einsatz ihrer geldpolitischen Instrumente selbst zu entscheiden und darf nicht zu Maßnahmen gezwungen werden, die ihrem Auftrag zuwiderlaufen. Diese Unabhängigkeit der RBM ist in Artikel 4 des RBM-Gesetzes ausdrücklich geregelt.

Im Jahr 2008 kam es zu einer währungspolitischen Auseinandersetzung zwischen dem Finanzministerium und der RBM. Seit 1994 wurde in Malawi das System eines freien Wechselkurssystems eingeführt, d. h. die Wechselkurse bilden sich am Devisenmarkt bzw. an den Devisenbörsen aufgrund von Devisenangebot und Devisennachfrage. Dennoch wollte die RBM nicht auf eine einschränkende Wechselkurspolitik verzichten. Seit 1994 intervenierte die RBM in regelmäßigen

¹²¹⁸ Die beiden größten Geschäftsbanken im Land sind die National Bank of Malawi und die Malawi Standard Bank, vgl. The Nation, Malawi, 10.01.2008

¹²¹⁹ Reserve Bank of Malawi, http://www.rbm.mw/general_info/index.asp

¹²²⁰ Reserve Bank of Malawi, http://www.rbm.mw/general_info/index.asp

Abständen am Devisenmarkt. Dies war notwendig, um saisonale Absatzschwankungen in der Landwirtschaft auszugleichen. In Übereinstimmung mit den Vorgaben des International Monetary Fund (IMF) kaufte die RBM im Auftrag der Regierung ausländische Währungsreserven.¹²²¹ Die RBM hatte diese Maßnahmen für die Gewährung einer Preisstabilität und somit für die Erreichung ihres obersten Zieles für erforderlich gehalten.¹²²² Demgegenüber sahen der Finanzminister und der Malawi Confederation of Chambers of Commerce and Industry (MCCCI) den Kwacha als überbewertet, was zu Lasten der Wirtschaft ginge.¹²²³ Sie forderten von der Reservebank, den Kurs des MWK – wie es bei den freien Wechselkursen üblich ist – dem freien Markt zu überlassen und keine Interventionen mehr vorzunehmen.¹²²⁴

Die Entwicklung des Wechselkurses seit 1994 verlief in Malawi tatsächlich sehr unterschiedlich: Nach Einführung des freien Wechselkurssystems stieg das MWK/USD Wechselkursverhältnis von ca. MWK 4,5 im Februar 1994 auf MWK 17 im September 1994. Entgegen der Meinung des Finanzministeriums setzte sich die RBM durch und intervenierte. Zwischen 1995 und 1997 lag der durchschnittliche Wechselkurs bei ca. MWK 15, wobei Wechselkursschwankungen in einer geringen Bandbreite vorkamen. Ende 1997 stieg der MWK/USD Wechselkurs erneut auf MWK 38 an. Das Wechselkursverhältnis war bis 2002 sehr instabil. Ende August 2003 lag das Wechselkursverhältnis MWK/USD bei MWK 108, im März 2005 bei MWK 123. Es kam zu erneuten Interventionen durch die RBM.¹²²⁵ Ab diesem Zeitpunkt stabilisierte sich der Wechselkurs und lag im Mai 2010 bei MWK 150.¹²²⁶

Dies zeigte, dass die Interventionspolitik der RBM erfolgreich war. Die Zentralbank ließ sich nicht von anderen Institutionen beeinflussen. Somit war die Unabhängigkeit der Zentralbank in Malawi gegeben.

¹²²¹ Official intervention in Foreign Exchange Market in Malawi: A comparison of GARCH and Equilibrium Exchange Rate approaches, Munich Personal RePEc Archive, 15. April 2010, http://mpra.ub.uni-muenchen.de/23111/MPRA_Paper_No.2311,postet07.June2010

¹²²² Daily Times, Malawi, 08.02.2008

¹²²³ Daily Times, Malawi, 11.05.2009

¹²²⁴ Daily Times, Malawi, 02.01.2008

¹²²⁵ Official intervention in Foreign Exchange Market in Malawi: A comparison of GARCH and Equilibrium Exchange Rate approaches, Munich Personal RePEc Archive, 15. April 2010, http://mpra.ub.uni-muenchen.de/23111/MPRA_Paper_No.2311,postet07.June2010

¹²²⁶ Monatsbericht Mai 2010 der RBM, http://www.rbm.mw/general_info/index.asp

11.3 Kritische Worte von Seiten der katholischen Bischöfe und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen

In einem Hirtenbrief der katholischen Kirche (Episcopal Conference of Malawi) mit dem Titel „Reading the Signs of the Times“, der am 31. Oktober 2010 in allen katholischen Kirchen des Landes verlesen wurde, nahmen die Bischöfe zu der aktuellen Regierungspolitik Stellung und warfen dem Staatspräsidenten schlechte Regierungsführung vor.

Die Bischöfe hatten mit ihrer Botschaft die politischen Probleme im Land auf den Punkt gebracht und dem Präsidenten fehlende Konsultationen und innerparteiliche Demokratie, Einschränkung der Medien- und Meinungsfreiheit, Politisierung der Ernährungssicherheit, Missbrauch der Korruptionsbekämpfung (um politische Konkurrenten und Kritiker zum Schweigen zu bringen), Nichtdurchführung von Kommunalwahlen sowie mangelnder Respekt gegenüber dem Amt des Vizepräsidenten, vorgeworfen.

Die Bischöfe begannen ihren Brief mit einem Zitat von Ezechiel (33:7): „Son of Man, I have appointed you as watchman to the House of Israel, when you hear a word from my mouth, warn them in my name“.¹²²⁷

Über Mutharikas politische Reden äußerten sie sich wie folgt: „We are often surprised that in official political speeches the ideal democracy is put before us while the actual practice of politics on the ground does not always reflect what is preached on podiums“.¹²²⁸

In einem ersten Punkt kritisierten die Bischöfe mangelnde Konsultationsprozesse, die unumgänglich und von nationaler Bedeutung seien, insbesondere wenn sie dem Willen des Volkes und dem Gemeinwohl dienen. Die Konsultationen, die derzeit erfolgen, lassen einiges zu wünschen übrig. Wichtige Gesetzes- und Verfassungsänderungen zum Heiratsalter (Bill No. 13 of 2009: Constitution amendments), zur Polizei (Bill No. 14 of 2009), zu den Kommunalwahlen (Bill No. 2

¹²²⁷ Catholic Bishops' pastoral letter, 2010, S. 1, veröffentlicht in Nyasa Times, Malawi, 31.10.2010

¹²²⁸ Catholic Bishops' pastoral letter, 2010, S. 2, veröffentlicht in Nyasa Times, Malawi, 31.10.2010

of 2010) und zu den Pensionen (Bill No. 14 of 2010) müssten vom Parlament dringend verabschiedet werden.¹²²⁹

In einem zweiten Kritikpunkt bemängelten sie die innerparteiliche Demokratie der regierenden DPP, die wegen innerparteilichen Streitigkeiten gefährdet sein könnte. Diese Gefahr besteht vor allem dann, wenn die Parteichefs in ein „big-man Syndrom“ verfallen und jungen Nachwuchskräften keine Chancen zur Übernahme von politischen Führungsaufgaben geben würden.¹²³⁰

Drittens besteht eine Gefahr für die Medienfreiheit. Obwohl die öffentlich-rechtlichen Medien von Steuergeldern finanziert werden, um eine breite Informationsverbreitung zu gewähren, sei die Berichterstattung sehr unausgewogen. Den privaten Medien droht die Schließung, wenn sie als „unpatriotic“ wahrgenommen werden. Sowohl die privaten als auch die öffentlichen Medien würden bei der Förderung einer lebendigen, gut informierten und kritischen Gesellschaft eine entscheidende Rolle spielen.¹²³¹

In zwei weiteren Punkten sprachen sie die Politisierung von Nahrungsmittelsicherheit und Landprobleme an. Obwohl die Regierung ständig über ausreichende Mais und Nahrungsmittelüberschüsse berichten würde, kommt es in Teilen des Landes – vor allem wegen den schlechteren klimatischen Bedingungen – zu geringeren Ernteerträgen. Die betroffenen Bauern werden von der Regierung nicht unterstützt. Ebenfalls keine staatliche Unterstützung erhalten Menschen, die aufgrund infrastruktureller Entwicklungen ihr Land aufgeben müssen.¹²³²

Unter dem Deckmantel der Korruptionsbekämpfung versuchen die politischen Eliten, regierungskritische und politisch ambitionierte Menschen auszuschalten. Das Antikorruptionsbüro muss unabhängig arbeiten und mit genügend Ressourcen ausgestattet werden, damit ihre Ermittlungen zügig abgeschlossen werden können.¹²³³

¹²²⁹ Catholic Bishops' pastoral letter, 2010, S. 2, veröffentlicht in Nyasa Times, Malawi, 31.10.2010

¹²³⁰ Catholic Bishops' pastoral letter, 2010, S. 2, veröffentlicht in Nyasa Times, Malawi, 31.10.2010

¹²³¹ Catholic Bishops' pastoral letter, 2010, S. 2, veröffentlicht in Nyasa Times, Malawi, 31.10.2010

¹²³² Catholic Bishops' pastoral letter, 2010, S. 3, veröffentlicht in Nyasa Times, Malawi, 31.10.2010

¹²³³ Catholic Bishops' pastoral letter, 2010, S. 3, veröffentlicht in Nyasa Times, Malawi, 31.10.2010

Im Punkt sieben sprachen sie die lang überfälligen Kommunalwahlen an. Nachdem die Kommunalwahl auf den April 2011 terminiert wurde, gab es keine weiteren Informationen zur Durchführung des Wahlprozesses. Stattdessen wurde durch eine Änderung des Kommunalwahlgesetzes dem Präsidenten und der MEC das Recht eingeräumt, den Termin für die Kommunalwahl selbst zu bestimmen,¹²³⁴ obwohl dieser verfassungsrechtlich festgelegt war.

In einem letzten Punkt warfen die Bischöfe der Regierung Respektlosigkeit gegenüber dem Amt des Vizepräsidenten vor, welches nach der malawischen Verfassung das zweithöchste Amt im Land darstellt.¹²³⁵

Die Bischöfe beendeten ihre Botschaft wie folgt: „This is our honest sharing of the joys and hopes, the grief and anguish facing Malawi today. As a nation, we have much to be grateful for, but in the process of charting the way forward, we realize that we need to work together. The principles of the poor must continue to guide us. We invite all citizens to take up their responsibility in this honest assessment of ourselves. In so doing, we hope to usher in a new era that is characterized by honest and respectful dialogue and an ardent common search for solutions towards the integral development of Malawi, Wakutsina nkhotu ndu mnasi“.¹²³⁶

Diese Worte waren eindeutig. Die Kirche hatte sich in Malawi nach dem Hirtenbrief vom 8. März 1992 und dem Zusammenbruch des diktatorischen Systems Bandas als einflussreichste NGO etabliert. Ihre gewichtige Position zeigte sich etwa mit ihrem Hirtenbrief zu Ostern 2008, indem sie den Präsidenten zu mehr Respekt vor den anderen Gewalten und der Rechtsstaatlichkeit aufforderten. Diese mahnenden Worte sollten den Präsidenten zumindest zu einer inneren Einkehr veranlassen.

Auch bei anderen wichtigen politischen Ereignissen im Land, wie etwa vor den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, meldeten sich die katholischen Bischöfe durch ihre Hirtenbriefe regelmäßig zu Wort.

¹²³⁴ Catholic Bishops' pastoral letter, 2010, S. 3, veröffentlicht in Nyasa Times, Malawi, 31.10.2010

¹²³⁵ Catholic Bishops' pastoral letter, 2010, S. 4, veröffentlicht in Nyasa Times, Malawi, 31.10.2010

¹²³⁶ Catholic Bishops' pastoral letter, 2010, S. 4, veröffentlicht in Nyasa Times, Malawi, 31.10.2010

Da Präsident Mutharika öffentlich den Kampf gegen seine Kritiker androhte, blieb abzuwarten, wie er auf die Kritik der Bischöfe reagieren würde.

Laut Berichterstattung der Nyasa Times¹²³⁷ hatte Präsident Mutharika vor der Veröffentlichung des Hirtenbriefes die Abgeordneten Nicholas Dausi (Presidential Affairs Minister), Billy Gama (Presidential Adviser on Religious Affairs) und Hetherwick Ntaba (Presidential Adviser) zu den Bischöfen entsandt, um sie von ihrem Vorhaben abzuhalten. Ohne Erfolg! Die Bischöfe beriefen sich auf ihre Religionsfreiheit. Sie haben eine „prophetic role in a democratic dispensation that includes preaching the Gospel as well as giving constructive criticism for balances and checks“.¹²³⁸

Während die Opposition die kritischen Worte der Bischöfe begrüßten, wurde ihnen von der Blantyre Synode of the Church of Central Africa Presbyterian (CCAP) „Respektlosigkeit“ vorgeworfen. Sie waren der Meinung, man hätte die Probleme auch in einem Vieraugengespräch mit dem Präsidenten besprechen können, ohne sich gleich an die Öffentlichkeit zu wenden.¹²³⁹ Zwei Tage später entschuldigte sich die CCAP bei den Bischöfen wegen dieser ungerechtfertigten Kritik und bekundeten ihre Unterstützung.¹²⁴⁰

Die Oppositionsparteien sahen in dem Hirtenbrief ein „wahres Spiegelbild der vorherrschenden sozialen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen im Land“.¹²⁴¹ Positiv reagierte auch der Verband der protestantischen Kirchen in Malawi, welcher ebenfalls die angesprochenen Probleme erkannte und das Anliegen der Bischöfe unterstützte.¹²⁴²

In einer ersten Reaktion versuchte der Präsident, die angespannte Atmosphäre zu beruhigen. In einem Interview verteidigte er die Bischöfe und sagte, es sei ihr

¹²³⁷ Nyasa Times, Malawi, 03.11.2010

¹²³⁸ Nyasa Times, Malawi, 14.01.2011

¹²³⁹ Daily Times, Malawi, 15.11.2010

¹²⁴⁰ Daily Times, Malawi, 17.11.2010 und Nyasa Times, Malawi, 17.11.2010

¹²⁴¹ Daily Times, Malawi, 02.11.2010

¹²⁴² Nyasa Times, Malawi, 22.12.2010

religiöser Auftrag, zahlreiche Fragen von nationalem Interesse anzusprechen.¹²⁴³ Gleichzeitig erwähnte der Präsident erneut seine politischen Erfolge.¹²⁴⁴ Der Katholik Mutharika zeigte sich in der Öffentlichkeit von den Äußerungen der Bischöfe unbeeindruckt.

Auch die Regierung verhielt sich zunächst neutral und wies die Vorwürfe als unbegründet zurück. Sie hatte beschlossen, keine weiteren Aussagen über die von den Bischöfen geäußerten Vorwürfe machen zu wollen.¹²⁴⁵

Präsident Mutharika und seine Regierung spielten zunächst auf Zeit. Sie warteten ab, welche weiteren Reaktionen von ihren Kritikern kommen würden. Vermutlich wussten sie selbst nicht, wie es im Land weitergehen sollte.

Zu kleineren „Trotzreaktionen“ kam es, als am 20. November 2010 der Präsident und seine Regierung geschlossen von einer Bischofsweihe in der Karonga Diözese fernblieben. Im Gegenzug boykottierten alle katholischen Priester die Einweihung des Ethel Mutharika Mausoleums, das für die verstorbene Ehefrau des Staatspräsidenten errichtet wurde.¹²⁴⁶

Im Dezember 2010 reagierte die Regierung auf die Kritik der Kirchen in äußerst scharfen Worten: Sie behauptete „the most issues raised on governance were blown out of proportion“. Gleichzeitig stellte sie dem Klerus die provokative Frage, „ob sie etwas von Demokratie verstehen würden“.¹²⁴⁷

Zu einer ersten Annäherung zwischen dem Präsidenten und der katholischen Kirche kam es am 9. Januar 2011, als der Präsident völlig unerwartet einen katholischen Gottesdienst besuchte.¹²⁴⁸ In einer Ansprache im März 2011 bei einer Diözesanveranstaltung des neu gegründeten Erzbistums Lilongwe sagte der

¹²⁴³ “I can not say that the bishops had to consult. Bishops do not need to consult me because it is their prerogative given to them by God to write on matters of national interest”, Daily Times, 18.11.2010

¹²⁴⁴ “Don’t you find that letter strange after I have achieved much in food security, road infrastructure, democracy and governance since 2004? There is no political prisoner in the country since 2004. We shall respect to that letter. Government will respond”, Nyasa times, Malawi, 16.11.2010

¹²⁴⁵ Nyasa Times, Malawi, 23.11.2010

¹²⁴⁶ Nyasa Times, Malawi, 26.12.2010

¹²⁴⁷ Nyasa Times, Malawi, 12.12.2010

¹²⁴⁸ Nyasa Times, Malawi, 10.01.2011

Präsident, „er sei zuversichtlich, dass seine Regierung und die katholische Kirche einen gütlichen Weg finden werde und die Probleme am runden Tisch besprochen werden könnten“.¹²⁴⁹

Präsident Mutharika bevorzugte zunächst die diplomatische Lösung. Er war von seiner Drohung, alle Kritiker vernichten zu wollen, erstmals abgekommen. Der Präsident erkannte, welchen Einfluss die katholische Kirche auf die Bevölkerung ausüben konnte.

Laut einer Umfrage des Afro-Barometers¹²⁵⁰ gehörten die Religionsführer zu den anerkanntesten und vertrauensvollsten Institutionen in der Bevölkerung. Noch hinzukommt, dass ein Großteil der Bevölkerung, nämlich 62 % der ländlichen Bevölkerung sowie 73 % (Towns) bzw. 59 % (Cities) der städtischen Bevölkerung selbst einer Religionsgemeinschaft angehörten.¹²⁵¹ Das bedeutet, die Religionsgemeinschaften haben in der Bevölkerung eine starke Lobby, was man ja auch in der Vergangenheit beobachten konnte.

Doch war schwer zu erkennen, wie ein Kompromiss aussehen konnte. Wie bereits erwähnt war es unwahrscheinlich, dass Präsident Mutharika freiwillig von seinem Amt zurücktreten oder vorgezogene Wahlen anberaumen werde.

Am 15. August 2011, anlässlich dem „National Day of Prayers for Peace“ erfolgte von der katholischen Kirche weitere Kritik an der Politik Mutharikas. Unter Anwesenheit des Staatspräsidenten hielt Bischof Joseph Zuza, Vorsitzender der malawischen Bischofskonferenz, in der Comesa Hall in Blantyre eine Ansprache zu dem Thema: „A Nation Seeking God’s Intervention in Forgiveness Reconciliation and Peace“. Hierbei kritisierte er Mutharika und forderte ihn auf, die Demokratie zu respektieren. Er solle damit aufhören, die Zivilgesellschaft, die Medien und die Glaubensgemeinschaften zu knebeln. Diese Gesellschaften spielten bei der bisherigen Entwicklung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Malawi eine wichtige Rolle. Der Präsident würde zu diktatorischen Tendenzen neigen!¹²⁵²

¹²⁴⁹ Nyasa Times, Malawi, 27.03.2011

¹²⁵⁰ Afro-Barometer, Malawi AB R6 Survey Results, August 20, 2014, S 15- 22

¹²⁵¹ Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey Results, October 2011, 2012, S. 13

¹²⁵² The Nation, Malawi, 16.08.2011

Ohne bestimmte Namen zu nennen sagte er wörtlich: „....more authority for threading the civil society organizations, the faith community and the media in the face of the deteriorating social, economic, governance and political situation in Malawi. The person who thinks and believes that he or she is perfect is actually the most stupid and foolish person”.¹²⁵³

Daraufhin forderte Bischof Bvumbwe von der Evangelisch-Lutherischen Kirche und Vorsitzender des Verbandes Malawi Council of Churches den katholischen Bischof Zusa auf, sich für diese Rede beim Präsidenten zu entschuldigen, was er jedoch strikt ablehnte.¹²⁵⁴

Heftige Kritik kam von der Regierung: Die Mehrzahl der Regierungsmitglieder sahen in der Rede des Bischofs nicht nur einen verbalen Angriff auf den Präsidenten, sondern fühlten sich von ihm persönlich angegriffen. Viele waren davon überzeugt, dass Bischof Zusa zu dieser Rede von der Opposition angestiftet worden war.¹²⁵⁵

Präsident Mutharika reagierte auf die Vorwürfe äußerst scharf und sagte in einer Ansprache am 25. August 2011 anlässlich der Eröffnung einer Landwirtschaftsmesse: „In his clerical clothing he called me stupid, he is also stupid“.¹²⁵⁶ Das PAC bezeichnete Mutharikas Rede als „Schlachtruf-Rede“ und sah hierin einen Gegenangriff auf den Klerus.¹²⁵⁷

In einer in den Medien veröffentlichten Solidaritätserklärung der Association of Diocesan Catholic Clergy of Malawi (ADCCOM), der Association of Religious (Women) Institutes of Malawi (ARIMA) und der Association of Men Religious Institutes of Malawi (AMRIM) unterstützten die Vereinigungen die Ansprache ihres Bischofs vom 16. August 2011 und kritisierten die unangebrachte Reaktion Mutharikas.

Nach der eigentlichen Solidaritätserklärung schrieb der katholische Klerus: „We ardently desire a peaceful Malawi where tolerance and peaceful means of resolving

¹²⁵³ Nyasa Times, Malawi, 25.08.2011

¹²⁵⁴ Nyasa Times, Malawi, 17.08.2011

¹²⁵⁵ AllAfrica.com, Malawi, 03.09.2011

¹²⁵⁶ Nyasa Times, Malawi, 02.11.2011

¹²⁵⁷ Nyasa Times, Malawi, 26.08.2011

differences are encouraged. We seek fervently a Malawian nation that recognizes fundamental societal values of respect, love and recognition of others to anchor our democratization processes".¹²⁵⁸ Dieser - als Anliegen formulierter - Appell war unmissverständlich an den Präsidenten gerichtet. Seine Regierung hatte die Kritik der Kirchenvertreter zurückgewiesen.

Mit ihrer vehementen Kritik gegen Präsident Mutharika brachte die Kirche in Malawi einen Stein ins Rollen: Ca. 70 afrikanische NGOs gingen in die Offensive und forderten den Präsidenten schriftlich auf, die in der malawischen Verfassung garantierten bürgerlichen und politischen Freiheitsrechte zu gewähren. Kapitel 4 (Menschenrechte) der malawischen Verfassung schreibt der Regierung ausdrücklich vor, dass sie diese Pflichten zu respektieren habe: „...to respect and protect the right of Malawiens to express political or other opinions, the right not to be subject to searches of his or her person, home or property; as well as freedom of expression, association and the right to assemble and demonstrate with others peacefully and unarmed“. Sie warfen dem Präsidenten ständige Einschüchterungsversuche und schikanöse Handlungen vor.¹²⁵⁹

Mit deutlichen Worten erklärte das HRCC dem Präsidenten und seiner Regierung, dass sie das Vertrauen des Volkes verloren haben. Die Organisation forderte alle Regierungsverantwortlichen auf, ihre begangenen Fehler einzugestehen. Das Volk sei danach bestrebt, für die aktuellen Probleme Lösungen zu finden.¹²⁶⁰

Zusammenfassen kann man feststellen, dass Präsident Mutharika zum zweiten Mal innerhalb kürzester Zeit von der katholischen Kirche heftige Kritik einstecken musste. Scheinbar war es auch die einzige NGO im Land, die diese deutlichen Worte öffentlich aussprechen konnte, ohne mit disziplinarischen Konsequenzen rechnen zu müssen.

¹²⁵⁸ AllAfrica.com, Malawi, 03.09.2011

¹²⁵⁹ Nyasa Times, Malawi, 20.03.2011

¹²⁶⁰ Daily Times, Malawi, 04.01.2012

11.4 Mutharikas neue Nationalflagge

Artikel 2 der Verfassung erwähnt die Nationalflagge von Malawi: „Malawi shall have a National Flag, a National Coat of Arms, a National Anthem and a Public Seal“. Über die Ausgestaltung und Farben der Nationalflagge macht die Verfassung keine Aussage. Dies regelt der „Protected Flag, Emblems and Names Act“, der im Falle einer Flaggenänderung geändert werden müsste.

Die aus dem Jahr 1964 stammende und unter britischem Einfluss entstandene erste malawische Nationalflagge symbolisierte eine aufgehende, halbe Sonne, durch die „Licht in die Finsternis“ gebracht werden sollte.¹²⁶¹

In 2010 wollte Präsident Mutharika die Flagge ändern und die halbe Sonne durch eine volle Sonne ersetzen. Er begründete dies damit, dass das Land nach 46 Jahren Unabhängigkeit nicht mehr im Dunkeln stehen würde. Die Flagge müsste den aktuellen positiven sozioökonomischen Entwicklungen im Land angepasst werden.¹²⁶²

Die beabsichtigte Änderung löste bei der Opposition und einigen NGOs, darunter auch die katholische Kirche, die CCAP und die moslemische Glaubensgemeinschaft,¹²⁶³ heftige Widerstände aus. Sie begründeten ihre ablehnende Haltung einerseits damit, dass eine Nationalflagge die Geschichte eines Landes verkörpern würde und eine Identifikation der Bürger mit ihrem Staat ermöglichen sollte. Zum anderen waren es aber auch die fehlenden staatlichen Finanzmittel, die nach Meinung der Kritiker für sinnvollere Zwecke eingesetzt werden konnten.¹²⁶⁴

Wegen der heftigen Kritik wurde auf Anordnung der Regierung eine Konsultation durchgeführt, bei der sich jeder Bürger zur beabsichtigten Änderung der Flagge mündlich oder schriftlich äußern konnte. Als Ergebnis gab der Informationsminister bekannt, dass sich die Mehrheit der Bevölkerung für eine Änderung der Flagge ausgesprochen hätte. Vor allem die traditionellen Autoritäten stimmten für eine

¹²⁶¹ Daily Times, Malawi, 29.07.2010

¹²⁶² Nyasa Times, Malawi, 29.06.2010, 30.06.2010

¹²⁶³ Nyasa Times, Malawi, 30.06.2010

¹²⁶⁴ Daily Times, Malawi, 29.07.2010

Änderung.¹²⁶⁵ Sowohl die Umfrage selbst als auch die Ergebnisse daraus wurden von der Regierung nicht veröffentlicht. Offenbar handelte es sich um eine fingierte Umfrage, die niemals stattgefunden hatte.

In Wirklichkeit hatte die Blantyre Newspaper Limited seit dem 11. Januar 2010 im Internet eine Umfrage gestartet, bei der von 1.436 Befragten 85,2 % gegen und lediglich 10 % für eine Änderung stimmten. 4,9 % waren noch unentschlossen. Diese Umfrage war nach der Meinung des Informationsministers nicht repräsentativ, da von den ca. 15 Millionen Einwohnern lediglich 1.500 über das Internet befragt wurden.¹²⁶⁶

Trotz heftigem Widerstand gegen die Änderung der Nationalflagge aus der Bevölkerung verabschiedete am 2. Juli 2010 - neben 15 weiteren Gesetzen – das Parlament das Gesetz („Protected Flag, Emblems and Names Amendment Bill“). Bei zwei Enthaltungen stimmten 117 Parlamentarier für die Änderung und 27 dagegen.¹²⁶⁷

Nach Artikel 73 Abs.1 der Verfassung muss der Präsident innerhalb von 21 Tagen dem Gesetzentwurf zustimmen, bevor das Gesetz in der Gazette veröffentlicht und somit wirksam wird. „Where a Bill is presented to the President for assent, the President shall either assent or withhold assent and shall do so within twenty-one days from the date the Bill is presented to him or her“.

Da Präsident Mutharika das Gesetz erst am 29. Juli 2010 unterschrieben hatte, stellte sich die juristische Frage, ab welchem Zeitpunkt die 21-Tagesfrist im Sinne von Artikel 73 beginnt. Möglicherweise könnte dem Gesetz ein formeller Verfahrensfehler entgegenstehen, der dieses zunichtemachen würde. Als mögliche Zeitpunkte kamen in Betracht: Die Verabschiedung des Gesetzes durch das Parlament (also der 2. Juli) oder die Vorlage des Gesetzes zur Unterschrift beim Präsidenten. Die Rechtslage war eindeutig: Nach dem Gesetzeswortlaut beginnt die 21-Tagesfrist ab dem Zeitpunkt, ab dem das Gesetz dem Präsidenten vorgelegt

¹²⁶⁵ Daily Times, Malawi, 29.07.2010

¹²⁶⁶ Daily Times, Malawi, 11.06.2010

¹²⁶⁷ Nyasa Times, Malawi, 18.08.2010

wurde, was vorliegend am 27. Juli 2010 geschehen war.¹²⁶⁸ Somit standen der Verabschiedung des Gesetzes keine formellen Verfahrensfehler entgegen.

Trotz finanzieller Krise im Land und vielfältiger Kritik aus der Bevölkerung hörte Präsident Mutharika nicht auf den Willen des Volkes. Bereits am 7. August 2010 – knapp einer Woche nach dem Wirksamwerden des Änderungsgesetzes - erfolgte vor dem National Assembly in Lilongwe die offizielle Enthüllung der neuen Nationalflagge,¹²⁶⁹ was bedeutete, dass die neue Flagge innerhalb weniger Tage angefertigt und produziert werden musste. Es liegt nahe zu behaupten, dass die neue Flagge auf Anweisung des Präsidenten bereits während des laufenden Konsultationsprozesses angefertigt wurde.

Jedenfalls ist festzustellen, dass Präsident Mutharika gegen den mehrheitlichen Willen des Volkes die neue Flagge durchsetzte. Der Präsident wollte mit der neuen Flagge seine politischen und wirtschaftlichen Erfolge im Land dokumentieren und sich sein eigenes Denkmal setzen. Dies sollte dem Volk auf diesem Weg kommuniziert werden.

11.5 Die Suspendierung von Hochschulprofessoren und Studentenproteste

In einer Vorlesung am 12. Februar 2011 an der Universität Malawi (Associate Professor in the Department of Political and Administrative Studies at Chancellor College, University of Malawi) hatte Professor Blessings Chinsinga seinen Studenten das Potential der Protestbewegungen in Tunesien und Ägypten erläutert und darauf verwiesen, dass die anhaltenden Öl- und Devisenprobleme in Malawi ebenfalls solche Bewegungen nach sich ziehen könnten. Durch einen Informanten erfuhr der Polizeichef Peter Mukhito von diesen Äußerungen, der den Professor kurze Zeit später hierzu befragte.¹²⁷⁰ Daraufhin wurden Professor Chinsinga und drei weiteren Wissenschaftlern vom Hochschulrat vorübergehend ihre Lehrberechtigung entzogen.¹²⁷¹

¹²⁶⁸ Daily Times, Malawi, 30.07.2010

¹²⁶⁹ Nyasa Times, Malawi, 04.08.2010

¹²⁷⁰ Heiko Meinhardt, Quo vadis Malawi? Malawis Zivilgesellschaft begehrt auf. In: Afrika Süd, Nr. 5, Sept./Okt. 2011, Nyasa Times, Malawi, 11.11.2011

¹²⁷¹ Nyasa Times, Malawi, 18.08.2011

Es entbrannte eine Diskussion um die akademische Freiheit und das Recht, im universitären Umfeld eine freie Meinung äußern und unabhängig lehren zu können. Die Wissenschaftsfreiheit regelt Artikel 33: „Every person has the right to freedom of conscience, religion, belief and thought and to academic freedom“. Nach Artikel 44 Abs.1 (h) gibt es in der Wissenschaftsfreiheit keine Schranken: “There shall be no derogation, restrictions or limitation with regard to academic freedom”.

Es folgten Boykotte des Personals sowohl der Polytechnic in Blantyre als auch des Chancellor Colleges in Zomba. Zudem reihten sich Studenten in die Proteste ein und forderten gemeinsam vom Präsidenten, die akademische Freiheit zu gewährleisten. Ferner forderten die Demonstranten, dass sich die Polizei bei Professor Chinsinga wegen der Vernehmung entschuldigen sollte. Auf dem Campus der Universität kam es zu kleineren Ausschreitungen, welche die Polizei friedlich beenden konnte.¹²⁷²

Am 1. April 2011 wurde das Chancellor College in Zomba und die Polytechnic in Blantyre wegen anhaltender Proteste geschlossen. Aufgrund einer präsidentiellen Anordnung erhielten die wissenschaftlichen Mitarbeiter vom Hochschulrat eine Aufforderung, den Universitätsbetrieb wieder aufzunehmen und ihren Kampf gegen die akademische Freiheit aufzugeben. Hiergegen beantragten die Mitarbeiter beim Hohen Gericht in Zomba eine einstweilige Anordnung. Das Gericht entschied, dass weder der Hochschulrat noch der Präsident die Mitarbeiter zu einer Wiederaufnahme ihrer Tätigkeit zwingen konnten. Hierbei brachte das Gericht auch zum Ausdruck, dass es die akademische Freiheit für wichtig erachte.¹²⁷³

Richtigerweise schützt das Gericht im Ergebnis die in der Verfassung geregelte Wissenschaftsfreiheit. Mit ihrer Entscheidung teilte das Gericht nicht die Auffassung von Präsident Mutharika und brachte erneut seine Unabhängigkeit zum Ausdruck.

Nach mehreren gescheiterten Schlichtungsgesprächen zwischen der Chancellor College Academic Staff Union und einer von der Regierung eingesetzten University Council Taskforce kündigte Präsident Mutharika Anfang Juni die Wiedereröffnung der Polytechnic und des Chancellor Colleges zum 4. Juli an, jedoch ohne Einstellung der vier entlassenen Dozenten. Dies nahmen die Studenten zum Anlass, die

¹²⁷² The Nation, Malawi, 16.08.2011

¹²⁷³ Daily Times, Malawi, 05.04.2011, 06.04.2011

Wiederaufnahme des Universitätsbetriebes zu boykottieren.¹²⁷⁴ Darüber hinaus forderte der Präsident der Chancellor College Academic Staff Union, Jessie Kabwila-Kapasula, der Präsident müsste in seiner Erklärung eindeutig auf eine Sicherstellung der akademischen Freiheit eingehen und den Dozenten eine unabhängige Lehre garantieren. Einige kleinere, friedliche Demonstrationen folgten im August.¹²⁷⁵

Nachdem die Studenten Mitte August 2011 auf den Campus der Politechnic zurückkehrten, konnte sie ihren Universitätsbetrieb wiederaufnehmen. Das Chancellor College wurde dagegen erst am 14.11.2011 geöffnet, nachdem die vier entlassenen Dozenten wiedereingestellt wurden.¹²⁷⁶

Somit blieb das Chancellor College über acht Monate geschlossen, weil die Hochschuldozenten und Studenten für die verfassungsrechtlich gewährte akademische Freiheit in Malawi kämpften. Bis Anfang 2012 hatte sich Präsident Mutharika nicht dazu geäußert, den Lehrenden und Studierenden in Malawi die Freiheit in der Wissenschaft (verfassungsrechtlich) zu garantieren.

Es bleibt festzustellen, dass der Präsident die Äußerungen der Professoren als Kritik auffasste und entsprechend reagierte. Er bestrafte sie durch die Suspendierung von ihrem Dienst. Hierdurch verletzte Präsident Mutharika die in der Verfassung gewährleistete Wissenschaftsfreiheit.

11.6 Die Ausweisung des britischen Botschafters

Der britische Botschafter Fergus Cochrane-Dyett sendete an sein Außenministerium eine vertrauliche E-Mail, die an die Presse durchsickerte und in der er den Präsidenten scharf kritisierte. Er beschrieb den Präsidenten als „zunehmend autokratisch und dünnhäutig“.¹²⁷⁷

Daraufhin wurde er am 18. April 2011 aus dem Land ausgewiesen und aufgefordert, innerhalb von 72 Stunden das Land zu verlassen. Als offiziellen Grund nannte die

¹²⁷⁴ The Nation, Malawi, 24.08.2011

¹²⁷⁵ Nyasa Times, Malawi, 18.08.2011

¹²⁷⁶ Nyasa Times, Malawi, 11.11.2011

¹²⁷⁷ Heiko Meinhardt, Quo vadis Malawi? Malawis Zivilgesellschaft begehrt auf. In: Afrika Süd, Nr. 5, Sept./Okt. 2011

Regierung Vertrauensverlust. Es versteht sich von selbst, dass auch London reagierte und im Gegenzug die malawische Geschäftsträgerin zum Verlassen des Landes gezwungen hatte.¹²⁷⁸ Es kam zu einer schweren Belastungsprobe in der malawisch-britischen Beziehung.

Die katholischen Bischöfe sowie die katholische Kommission für Gerechtigkeit und Frieden kritisierten in einer gemeinsamen Erklärung das Verhalten des Präsidenten: „The actions by Mutharika administration imply a continued lack of tolerance and acceptance of objective or any criticism by government and a continued unwillingness to listen to public outcries on national issues by government leadership”.¹²⁷⁹ Teilweise zitierte der Klerus Passagen aus ihrem Hirtenbrief „Das Lesen der Zeichen der Zeit“ aus dem Jahre 2010.

Das Verhältnis zwischen Großbritannien und Malawi hatte sich ab diesem Zeitpunkt dramatisch verschlechtert. Erwartungsgemäß kündigte Großbritannien im Juli 2011 (fast zeitgleich mit den Demonstrationen vom 20. Juli 2011) an, seine Entwicklungshilfezahlungen an Malawi um USD 35 Mio. zu reduzieren. Auch andere Geber äußerten sich „tief besorgt“ über die Ausweisung des britischen Botschafters. Die Weltbank, EU, Afrikanische Entwicklungsbank sowie die Länder Deutschland, Norwegen und Vereinigten Staaten drehten kurzerhand den Geldhahn zu,¹²⁸⁰ um den Präsidenten von seinem politischen Kurs abzuhalten. Die Sanktionen könnten für das Land schmerzhaft werden, denn nirgendwo sonst ist die malawische Staatsführung wirksamer und nachhaltiger zu beeinflussen als über subventionierte Gelder (hierzu ausführlich Kapitel 11.10). Präsident Mutharika wird sich gut überlegen müssen, ob er mit seinen Drohungen und Machtgebärden gegenüber seinen kritischen Gebern das Land weiter gefährden will.

In einer ersten Reaktion verabschiedete im Juni 2011 das Parlament einen „Null-Defizit“ Haushalt, in dem alle laufenden Ausgaben mit nationalen Einnahmen wie Steuern und Abgaben, gedeckt werden sollten. Gleichzeitig wurde die Neueinführung einer Mehrwertsteuer (Value Added Tax) für verschiedene lebensnotwenige

¹²⁷⁸ Nyasa Times, Malawi, 29.04.2011

¹²⁷⁹ Nyasa Times, Malawi, 29.04.2011

¹²⁸⁰ AllAfrica.com, Malawi, 10.04.2012, Nyasa Times, Malawi, 01.08.2011

Nahrungsmittelprodukte (wie Brot, Fleisch und Milch, die bisher nicht der Steuer unterlagen) angekündigt.¹²⁸¹

Gemeinsam mit dem Präsidenten versuchten die Geber, einen Ausweg aus der politischen Sackgasse zu finden. Eine Delegation britischer Abgeordneter besuchte im März 2012 Malawi und forderte den Präsidenten auf, den Streit mit IWF und Weltbank zu beenden. Von Seiten des Präsidenten erfolgte keine Reaktion. Ganz im Gegenteil. In einer öffentlichen Ansprache griff er die Geber erneut an: „... that his supporters should step in and defend their father rather than just sit back and watch him takes crap from donors and right groups“.¹²⁸²

Im September 2012 konnte Präsidentin Banda die diplomatischen Beziehungen zu Großbritannien wieder verbessern. Sie ernannte Michael Nevin zum neuen britischen Hochkommissar der Republik Malawi. Der Brite Nevin konnte bereits in Saudi-Arabien, Japan und Kenia politische Erfahrungen sammeln. Zuletzt arbeitete er als politischer Berater und Deputy High Commissioner in Kenia.¹²⁸³

11.7 Die Einschränkung der Pressefreiheit und Verhaftungen von Kritikern

Im November 2010 hatte das Parlament eine Gesetzesänderung des Section 46 des Strafgesetzbuches beschlossen. Der neue Gesetzeswortlaut lautete wie folgt: „If the Minister has reasonable grounds to believe that the publication of any publication would be contrary to the public interest, he may, by order published in the gazette prohibit the publication or importation of such publications“.¹²⁸⁴ Diese Regelung ermächtigt den Informationsminister, alle Veröffentlichungen oder Einführungen von Zeitungen und Publikationen, die nicht „im öffentlichen Interesse“ standen, zu verbieten. Zuvor hatte der Minister uneingeschränkte Entscheidungsbefugnisse für derartige Verbote.

Nationale und internationale Medienorganisationen forderten im Februar 2011 von der Regierung, die Gesetzesänderung wieder rückgängig zu machen: „We urge

¹²⁸¹ Centre for Social Concern (CFSC), in: AllAfrica.com, Malawi, 19.12.2011

¹²⁸² AllAfrica.com, Malawi, 21.03.2012

¹²⁸³ Daily Times, Malawi, 12.09.2012

¹²⁸⁴ Nyasa Times, Malawi, 16.02.2011

Government to repeal Section 46 of the Penal Code and to desist from enacting repressive laws“.¹²⁸⁵

Nachdem die Regierung nicht reagierte, klagte am 10. März 2011 die MHRC vor dem Hohen Gericht gegen die vom Parlament verabschiedete Gesetzesänderung.¹²⁸⁶ Obwohl bis 2014 keine gerichtliche Entscheidung erging, war die Rechtslage eindeutig. Das Gesetz war mit der in der Verfassung festgelegten Pressefreiheit unvereinbar und somit nichtig.

Im weiteren Verlauf erfolgten vermehrt Angriffe auf kritische Journalisten: Am 24. September 2011 wurde der Student Robert Chasowa auf dem Campus eines Colleges tot aufgefunden. Chasowa veröffentlichte wöchentlich einen prodemokratischen Newsletter, in welchem er auch kritisch gegen Präsident Mutharika berichtete. Nach offiziellen Polizeiangaben war die Todesursache Selbstmord (durch einen Sprung aus dem Fenster vom fünften Stockwerk), obwohl zu diesem Zeitpunkt kein Autopsie Bericht vorlag.¹²⁸⁷

Ein Pathologe erklärte gegenüber Capital Radio, dass ein Mord an Chasowa nicht auszuschließen war. Der Leichnam hatte eine schwere Wunde am Rücken und es wurden Spuren von Schlägen festgestellt, die ihm wenige Tage vor seinem Tod zugefügt wurden. Im Autopsie Bericht stand ferner, dass der Leichnam am Unfallort ausschließlich von der Polizei gesichtet, schnell abtransportiert und der Unfallort sofort gereinigt wurde.¹²⁸⁸ Der Bericht wurde offiziell nicht veröffentlicht.

Vieles deutete darauf hin, dass die Polizei versucht hatte, die Tat wie Selbstmord aussehen zu lassen. Der kritische Journalist Robert Chasowa wurde ermordet und der Mord als Suizid inszeniert.

Am 13. Februar 2012 wurde der regierungskritische ehemalige Generalstaatsanwalt Ralf Kasambara verhaftet und in das - ca. 100 km außerhalb von Blantyre liegende - Zomba Hochsicherheitsgefängnis gebracht. Er bezeichnete Mutharika als „tin-pot

¹²⁸⁵ Daily Times, Malawi, 18.02.2011

¹²⁸⁶ Human Rights Commission vs Attorney General, Civil Cause Number 79 of 2011

¹²⁸⁷ AllAfrica.com, Malawi, 19.10.2011

¹²⁸⁸ AllAfrica.com, Malawi, 19.10.2011

dictator, who is behind human rights abuses in the country".¹²⁸⁹ Kurz vor seiner Verhaftung wurde seine Anwaltskanzlei in Blantyre von fünf Männern mit Molotow-Cocktails beworfen, wobei es zwischen diesen und Kasambara bzw. seinem Sicherheitspersonal zu gewaltigen Auseinandersetzungen kam. Von den Angreifern konnten zwei flüchten, die übrigen drei wurden von der Polizei verhaftet und kurze Zeit später wieder freigelassen.¹²⁹⁰ Kasambara wurde von der Regierung Körperverletzung und unzüchtiges Verhalten vorgeworfen.¹²⁹¹

Der Angriff auf seine Kanzlei war die jüngste einer Serie von gewaltsamen Anschlägen von prominenten Menschenrechtsanwälten und zivilgesellschaftlichen Akteuren (meist Menschenrechtsaktivisten). Bereits am 10. September 2011 wurde das Haus des Rechtsanwalts und Menschenrechtlers Patrick Mpaka in Brand gesetzt. Im Januar 2012 erlitt er leichte Verbrennungen, nachdem sein Auto in Brand geraten war, da Unbekannte eine Benzin-Bombe auf dieses warfen.¹²⁹²

Auf Antrag seiner Anwälte wurde Kasambara noch am gleichen Tag seiner Verhaftung vom Blantyre Magistrate Court gegen Zahlung einer Kaution in Höhe von MWK 20.000 freigelassen. Er erhielt die Auflage, sich in wöchentlichen Abständen bei der Polizei zu melden.¹²⁹³

Die eigentliche Freilassung erfolgte erst zwei Tage später, da den Vollzugsbeamten kein schriftlicher Gerichtsbeschluss vorlag. Noch am gleichen Tag wurde Kasambara wegen eines vermutlichen Verfahrensfehlers erneut verhaftet. Erst Ende Februar wurde Kasambara endgültig aus der Haft entlassen.¹²⁹⁴

Durch dieses polizeiliche Verhalten wurden die in Artikel 42 geschützten Justizgrundrechte erheblich verletzt. Kasambara hatte einen Anspruch auf ein faires Verfahren und musste innerhalb von 48 Stunden freigelassen oder einem Haftrichter vorgeführt werden. Stattdessen wurde er in einem für den Strafvollzug bestimmten Hochsicherheitsgefängnis gefangen gehalten. Kasambara wurde behandelt wie ein

¹²⁸⁹ Nyasa Times, Malawi, 15.02.2012

¹²⁹⁰ AllAfrika.com, Malawi, 21.03.2012, Amnesty International, in: AllAfrika.com, Malawi, 16.02.2012

¹²⁹¹ Nyasa Times, Malawi 15.02.2012

¹²⁹² AllAfrika.com, Malawi, 17.02.2012

¹²⁹³ Amnesty International London, in: AllAfrika.com, Malawi, 16.02.2012

¹²⁹⁴ AllAfrika.com, Malawi, 17.02.2012

Schwerverbrecher. Auch in diesem Fall brachte Präsident Mutharika seine Entschlossenheit zum Ausdruck, alle Kritiker bestrafen und einschüchtern zu wollen.

Rechtmäßig war die zur gleichen Zeit erfolgte polizeiliche Durchsuchung seines Privathauses und seiner Anwaltskanzlei, die aufgrund eines gerichtlichen Untersuchungsbeschlusses erfolgte.¹²⁹⁵

Der Vorsitzende der Menschenrechtskommission und Mutharika Kritiker John Kaito wurde am 17./18. März 2012 in Lilongwe verhaftet. Zuvor versuchten die Behörden vergeblich, ihn zum Schweigen zu bringen. Doch Kaito berief sich auf die verfassungsrechtlich gewährte freie Meinungsäußerung.¹²⁹⁶

Offizieller Grund für die Verhaftung war sein hetzerisches Verhalten gegen den Präsidenten. Angeblich hatte er auf Versammlungen T-Shirts und andere Werbeartikel mit beleidigenden Aufdrucken verteilt. Darüber hinaus wurde bei ihm ausländisches Geld gefunden, dessen Herkunft er nicht belegen konnte. Nach einer (erfolglosen) polizeilichen Durchsuchung seines Privathauses wurde Kaito kurze Zeit später wieder gegen Zahlung einer Kautionsfreigabe freigelassen.¹²⁹⁷ Ebenso wie Ralf Kasambara wurde auch John Kaito wegen fingierter Anschuldigungen verhaftet.

Der Zeitpunkt der Verhaftung war kein Zufall: Kaito hätte an diesen Tagen bei der Eröffnung einer internationalen Veranstaltung („International Coordinating Committee of National Human Rights“) in Genf teilnehmen sollen.¹²⁹⁸ Offenbar hatte Mutharika die Befürchtung, dass auf der Veranstaltung eine von Kaito ausgehende Debatte über die zunehmende Verschlechterung der Menschenrechtssituation in Malawi ausgelöst werden konnte.

Das – von der Bevölkerung akzeptierte – PAC reagierte auf die Verhaftung Kaitos mit Betroffenheit und forderte den Präsidenten zum Rücktritt oder zur Durchführung eines Referendums innerhalb von 90 Tagen auf.¹²⁹⁹

¹²⁹⁵ Nyasa Times, Malawi, 15.02.2012

¹²⁹⁶ AllAfrica.com, Malawi, 19.03.2012

¹²⁹⁷ AllAfrica.com, Malawi, 19.03.2012

¹²⁹⁸ AllAfrica.com, Malawi, 19.03.2012

¹²⁹⁹ AllAfrica.com, Malawi, 21.03.2012

Im März 2012 wurde eine politische Kundgebung (whistle-stop-tour) des 33jährigen Atupele Muluzi in Lilongwe polizeilich unterbrochen, obwohl die Veranstaltung im Vorfeld den Polizei- und Stadtbehörden angezeigt wurde. Daraufhin setzten wütende Anhänger eine Polizeistation in Brand.¹³⁰⁰ Zwei Tage später wurde Atupele Muluzi verhaftet. Der Vorwurf lautete: „inciting public to engage in violence and destroying property“.¹³⁰¹ Atupele Muluzi, Sohn des ehemaligen Staatspräsidenten Bakili Muluzi galt als Politik Youngstar und möglicher Aspirant für die Präsidentschaftswahl in 2014.

11.8 Die Demonstrationen vom 20. Juli 2011

In Anbetracht der zunehmenden ökonomischen und politischen Unzufriedenheit in der Bevölkerung sowie der deutlichen Worte der Kirchen haben weitere zivilgesellschaftliche Organisationen für den 20. Juli 2011 zu friedlichen Demonstrationen aufgerufen. Der ehemalige Generalstaatsanwalt Ralph Kasambara forderte die Zivilbevölkerung auf, an den Demonstrationen rege teilzunehmen: „It is time that all patriotic Malawians demonstrated their frustration with the lack of leadership the present administration has shown so far“.¹³⁰² Die Demonstrationen sollten in den vier großen Städten Blantyre, Lilongwe, Mzuzu und Zomba stattfinden und vom HRCC koordiniert werden.¹³⁰³ Ziel der Demonstrationen war es, die Regierung auf die wirtschaftlichen und politischen Missstände im Land hinzuweisen.¹³⁰⁴

Doch die geplanten Demonstrationen werden wegen ihres gewalttätigen Ausgangs in die Geschichte Malawis eingehen. Es begann bereits am Vorabend des 20. Juli, als die mit Macheten bewaffneten Jugendmilizionäre der Regierungspartei (die sog. Youth Cadets) durch die Straßen von Blantyre und Lilongwe liefen und versuchten, die Bevölkerung einzuschüchtern.¹³⁰⁵ Teilweise kam es zu Gewalteinsetzungen der Polizei. Die Berichterstattung über die geplanten Demonstrationen wurde von der MACRA stark zensiert und nur durch den staatlichen Fernseh- und Radiosender

¹³⁰⁰ Nyasa Times, Malawi, 19.03.2012, 20.03.2012

¹³⁰¹ AllAfrica.com, Malawi, 20.03.2012

¹³⁰² Nyasa Times, Malawi, 17.07.2011

¹³⁰³ Nyasa Times, Malawi, 17.07.2011

¹³⁰⁴ „The aim of demonstration is to register high level of disenfranchisement among Malawians on the downturn our democracy is taking and other related aspects, including but not limited fuel and forex crises“, vgl. HRCC in: Nyasa Times, Malawi, 17.07.2011

¹³⁰⁵ Malawi Human Rights Commission, Nyasa Times, Malawi, 15.08.2011

zugelassen. Teilweise wurden private Internetzugänge gesperrt und Telefonleitungen unterbrochen. Zur späten Abendstunde erging auf Antrag eines anonymen Klägers vom Obersten Gerichtshof in Lilongwe per einstweilige Anordnung ein Demonstrationsverbot.¹³⁰⁶ Offensichtlich versuchte es die Regierung mit allen Mitteln, die Demonstrationen in letzter Sekunde zu verhindern.

Am Morgen des 20. Juli musste die zur Unzeit ergangene und somit unwirksame einstweilige Anordnung wieder aufgehoben werden, so dass die Demonstrationen beginnen konnten. Insgesamt nahmen tausende Menschen an ihnen teil. Als in den Städten Mzuzu, Lilongwe und Blantyre die ersten Demonstranten auftauchten, setzte die Polizei sofort Tränengas gegen sie ein. Die Demonstration eskalierte: Gewaltbereite Demonstranten plünderten und verwüsteten in Blantyre Geschäfte und Büros, zündeten Polizeifahrzeuge und Diensthäuser von Polizisten an und errichteten brennende Straßensperren. Der Polizei geriet die Situation außer Kontrolle und schoss mit scharfer Munition auf die Demonstranten. Insgesamt wurden (mindestens) 18 Menschen erschossen und zahlreiche Verletzte in Krankenhäuser eingeliefert.¹³⁰⁷ Lediglich in Zomba verlief die Demonstration friedlich, da hier eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Organisatoren und der Polizei erfolgte.¹³⁰⁸

Während den Protestmärschen übergaben zivilgesellschaftliche Organisationen,¹³⁰⁹ Kirchen und Oppositionsparteien der Regierung öffentlich einen Forderungskatalog (Petition) mit der Überschrift „Geschlossen, um schwacher wirtschaftlicher und demokratischer Regierungsführung entgegenzustehen – ein besseres Malawi ist möglich“ und stellten ein Ultimatum von einem Monat (bis ca. Mitte August 2011). Ab diesem Zeitpunkt sollten erneute Kundgebungen abgehalten werden, wenn keine politischen Maßnahmen zur Bewältigung der ökonomischen und politischen Probleme eingeleitet wurden.

¹³⁰⁶ Heiko Meinhardt, Quo vadis Malawi? Malawis Zivilgesellschaft begehrt auf. In: Afrika Süd, Nr. 5, Sept./Okt. 2011

¹³⁰⁷ Heiko Meinhardt, Quo vadis Malawi? Malawis Zivilgesellschaft begehrt auf. In: Afrika Süd, Nr. 5, Sept./Okt. 2011

¹³⁰⁸ Heiko Meinhardt, Quo vadis Malawi? Malawis Zivilgesellschaft begehrt auf. In: Afrika Süd, Nr. 5, Sept./Okt. 2011

¹³⁰⁹ Darunter das Institut for Policy Interaction, die Malawi Law Society und der Coucil of Churches, vgl. Annette Schwarzbauer, Nach den Demonstrationen in Malawi, Konrad-Adenauer Stiftung, Länderberichte, 02.08.2011, <http://www.kas.de/mosambik/de/publications>

In der Petition wurden folgende Forderungen aufgeführt:

- Die Einführung eines Sparprogramms mit Reduzierung der staatlichen Autoflotte und der Auslandsreisen,
- die Rückzahlung von Schulden des zimbabwischen Staates an Malawi,¹³¹⁰
- eine Abwertung der malawischen Währung (MWK),
- die Verbesserung der Beziehungen zu den Entwicklungspartnern,
- die Verkleinerung des Regierungsapparates/Kabinetts,
- Die Abschaffung einer neu eingeführten monatlichen Zulage von MWK 1 Mio. (ca. 4.800 Euro) für Parlamentsabgeordnete.¹³¹¹

Ziel dieser Forderungen war es, die Wirtschaftslage in Malawi zu verbessern.

Weiter forderten die Organisationen von der Regierung

- eine Entschuldigung gegenüber dem (ausgewiesenen) britischen Botschafter sowie seine Rückkehr auf seine Position,
- eine Wiedereinstellung der vier entlassenen Professoren,
- eine Offenlegung der Vermögensverhältnisse des Präsidenten,
- eine Korruptionsüberprüfung aller Kabinettsmitglieder durch das ACB
- sowie die Durchführung der Kommunalwahlen bis zum Ablauf des Jahres 2011.¹³¹²

Die öffentliche Übergabe dieser Petition an die Regierung im Rahmen einer Demonstration war für Malawi völlig ungewöhnlich. Nach Meinhardt gab es jedoch keine anderen effektiven Kanäle, wie die gesellschaftlichen Akteure mit der Regierung in einen Dialog treten konnten.¹³¹³ Mutharika kündigte an, er werde die Forderungen erfüllen.¹³¹⁴

¹³¹⁰ Es stehen noch offene Forderungen in Höhe von 20 Mio. USD aus der Lieferung von Mais an Simbabwe aus, vgl. Heiko Meinhardt, Quo vadis Malawi? Malawis Zivilgesellschaft begehrt auf. In: Afrika Süd, Nr. 5, Sept./Okt. 2011

¹³¹¹ Annette Schwarzbauer, Nach den Demonstrationen in Malawi, Konrad-Adenauer Stiftung, Länderberichte, 02.08.2011, <http://www.kas.de/mosambik/de/publications>

¹³¹² Heiko Meinhardt, Quo vadis Malawi? Malawis Zivilgesellschaft begehrt auf. In: Afrika Süd, Nr. 5, Sept./Okt. 2011

¹³¹³ Heiko Meinhardt, Quo vadis Malawi? Malawis Zivilgesellschaft begehrt auf. In: Afrika Süd, Nr. 5, Sept./Okt. 2011

¹³¹⁴ Heiko Meinhardt, Quo vadis Malawi? Malawis Zivilgesellschaft begehrt auf. In: Afrika Süd, Nr. 5, Sept./Okt. 2011

Am Folgetag, dem 21. Juli 2011 kam es zu weiteren, kleineren Demonstrationen und Plünderungen. Am Abend des gleichen Tages äußerte sich Präsident Mutharika tief besorgt über den Gewaltausbruch und forderte die Zivilgesellschaft und Opposition in einer Radioansprache zum Dialog auf, was unter Vermittlung der UNDP auch tatsächlich geschah.¹³¹⁵ Gleichzeitig übte er scharfe Kritik an der Gewaltanwendung während den Demonstrationen und kündigte an, die „Drahtzieher der Proteste ausräuchern zu wollen“.¹³¹⁶ Mit Drahtzieher meinte er diejenigen Kritiker, die zu den Demonstrationen aufgerufen und sie organisiert hatten. Hierzu gehörte neben dem Organisationskomitee HRCC und verschiedenen Menschenrechtsaktivisten vor allem Rechtsanwalt Kasambara und Vizepräsidentin Banda.

Das für seine Friedfertigkeit bekannte Malawi erlebte erstmals seit Einführung der Demokratie in 1994 derartige gewaltsame Kundgebungen. Ausgangspunkt der Eskalation waren die Großdemonstrationen vom 20. Juli 2011, zu denen NGOs aufgerufen hatten, um den Präsidenten und seine Regierung auf die politischen und wirtschaftlichen Missstände im Land hinzuweisen. Es stellt sich die Frage, wen man für den gewaltsamen Verlauf der Demonstrationen und den Tod der 18 Menschen verantwortlich machen kann.

Präsident Mutharika versuchte zunächst, die friedlich geplanten Protestmärsche zu unterbinden. Möglicherweise war er es, der mittels eines anonymen Hintermannes den Antrag einer gerichtlichen einstweiligen Verfügung stellte, um auf diesem Weg die Demonstrationen zu verhindern. Erst nachdem das Gericht die unwirksame einstweilige Verfügung wieder aufgehoben hatte, konnten nach langem Warten die Demonstrationen beginnen. Dies führte bei den Demonstranten zu Verärgerungen und Frustrationen. In einer derartigen überhitzten Situation war es unvermeidlich, dass es aus einigen Randgruppen der Demonstranten zu Überreaktionen und Gewaltausbrüchen kommen konnte. Die Reaktion der Polizei war entsprechend hart, wobei diese zusammen mit den „Jungen Kadetten“ bereits zu Beginn der Proteste die Demonstranten mit geladenen Waffen und Gummigeschossen bedroht und angriffen hatten.

¹³¹⁵ Heiko Meinhardt, Quo vadis Malawi? Malawis Zivilgesellschaft begehrt auf. In: Afrika Süd, Nr. 5, Sept./Okt. 2011

¹³¹⁶ Annette Schwarzbauer, Nach den Demonstrationen in Malawi, Konrad-Adenauer-Stiftung, Länderberichte, 02.08.2011, <http://www.kas.de/mosambik/de/publications>, Heiko Meinhardt, Quo vadis Malawi? Malawis Zivilgesellschaft begehrt auf. In: Afrika Süd, Nr. 5, Sept./Okt. 2011

Auf der anderen Seite standen die völlig überlasteten Polizeibeamten, denen laut eigenen Angaben „die Situation völlig aus dem Ruder gelaufen war“.¹³¹⁷ Sie hatten weder Erfahrung im Umgang mit derartigen Situationen noch hatten sie genügend Personal und moderne Abwehrgeräte (wie Wasserwerfer), um die Situation zu bewältigen. Handelten sie im Rahmen ihrer Aufgaben, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewähren? Oder waren es nur wenige gewalttätige Demonstranten, die einen Polizeieinsatz herausprovozierten?

Zur Aufklärung dieser und ähnlicher Fragen forderte die Amnesty International die Regierung auf, eine unabhängige Ermittlungskommission einzuberufen.¹³¹⁸ Ob diese tatsächlich eingerichtet wurde und ob die Frage nach der Verantwortlichkeit der gewalttätigen Auseinandersetzungen jemals geklärt werden konnte, blieb ungeklärt.

Was blieb war ein großer Imageschaden für die Polizei und Kritik an der Regierung. Zahlreiche nationale und internationale NGOs kritisierten den gewaltsamen Polizeieinsatz sowie den Versuch der Regierung, das verfassungsmäßig gewährleistete Recht auf friedliche Demonstrationen zu unterbinden. Der Polizei war es nicht gelungen, die gewalttätigen Demonstrationen ohne Todesopfer zu beenden. Dennoch konnten bis Mitte September 2011 ca. 250 mutmaßliche Täter festgenommen und 52 wegen Landfriedensbruch rechtskräftig verurteilt werden. Weitere Strafverfahren wegen Plünderungen, Diebstahl, Brandstiftung und Sachbeschädigung sind bei den Gerichten noch anhängig.¹³¹⁹

Aber auch die brutalen Angriffe auf die Polizei sowie die Plünderungen durch die Demonstranten waren nicht zu rechtfertigen. Einige Krawallprofis haben die Demonstrationen zu Plünderungen, Brandstiftungen und Vandalismus missbraucht, die sich nicht nur gegen Präsident Mutharika und seiner Politik richteten, sondern auch gegen das gesamte Volk. Für das Organisationsteam und die friedlichen Demonstranten waren die gewalttätigen Straßenschlachten eine schwere Niederlage. Den Machthabern, die es möglicherweise auf solche Szenen angelegt hatten,

¹³¹⁷ Daily Times, Malawi, 02.12.2011

¹³¹⁸ Nyasa Times, Malawi, 21.07.2011

¹³¹⁹ Heiko Meinhardt, Quo vadis Malawi? Malawis Zivilgesellschaft begehrt auf. In: Afrika Süd, Nr. 5, Sept./Okt. 2011

spielten sie in die Hände – schließlich musste der Staat gegen die Gewalttäter vorgehen.

In einer Radioansprache am 14. August 2011 warf Präsident Mutharika den europäischen Gebern vor, sie hätten bestimmte NGOs finanziell unterstützt, damit diese weitere Demonstrationen gegen ihn organisieren konnten. Er beschuldigte die Geber, gegen ihn einen „Putsch“ geplant zu haben, der darauf abzielte, ihn und seine Regierung zu stürzen.¹³²⁰ Präsident Mutharika wollte – neben den Organisatoren – auch die europäischen Geber für die Eskalation der Demonstrationen verantwortlich machen.

Besonders besorgt über die Schuldzuweisungen zeigten sich einige NGOs. Sie versuchten den Präsidenten davon zu überzeugen, dass man ihn nicht stürzen, sondern ihm lediglich die Missstände im Land verdeutlichen wollte.¹³²¹

Am 17. August 2011 war ein weiterer Protest vorgesehen. Erneut versuchte Präsident Mutharika, die Bevölkerung von der Teilnahme an den Demonstrationen abzuhalten. In einer öffentlichen Ansprache, die im staatlichen Radio und Fernsehen am 14. August übertragen wurde, kritisierte er die im Land verbreiteten Anti-Regierungs-Proteste und unterbreitete der Bevölkerung konkrete Vorschläge, wie er die wirtschaftliche und politische Lage im Land verbessern wollte: Veraltete Gesetze sollten überprüft und überarbeitet, die Ölvorräte aufgestockt und die Devisenproblematik gelöst werden. Auch versprach er nach London zu reisen, um mit den Briten in einen Dialog zu treten.¹³²²

Niemand wusste besser als Präsident Mutharika, wie man Menschen mit Worten verzaubern konnte. Dennoch signalisierte der Präsident mit diesen inhaltsleeren Versprechungen Bereitschaft zum Dialog. Die Organisatoren der Demonstrationen blieben von diesen Versprechungen unbeeindruckt und hielten an der Durchführung der geplanten Proteste weiterhin fest. Erst aufgrund einer weiteren gerichtlichen Anordnung musste der geplante Protest abgesagt werden.¹³²³

¹³²⁰ Nyasa Times, Malawi, 15.08.2011

¹³²¹ Nyasa Times, Malawi, 15.08.2011

¹³²² Daily Times, Malawi, 15.08.2011

¹³²³ Im Unterschied zum 19. Juli Protest erging sie dieses Mal rechtzeitig (2 Tage vor der geplanten Veranstaltung) und war somit rechtmäßig, vgl. Nyasa Times, Malawi, 16.08.2011

Anfang September 2011 wurde der Dialog zwischen Präsident Mutharika und den NGOs eingestellt, nachdem er seinen Kritikern den „Krieg“ erklärte, sofern sie ihre Demonstrationen fortsetzen sollten.¹³²⁴ UN-Vertreter versuchten vergeblich, weitere Gespräche zu initiieren.¹³²⁵ Malawi taumelte in eine politische Krise mit einem ungewissen und offenen Ausgang. Die präsidentielle Demokratie stand in Malawi auf einem schweren Prüfstand.

Weitere Proteste waren für den 21. September 2011 vorgesehen.¹³²⁶ Obwohl diese gerichtlich genehmigt waren, wurden sie von den Organisatoren am Vortag aus Angst vor erneuten gewalttätigen Auseinandersetzungen abgesagt.¹³²⁷

Im Vorfeld der Demonstrationen rief die Vizepräsidentin des Landes, Joyce Banda die Regierung in der Öffentlichkeit dazu auf, die Menschenrechte zu akzeptieren. Gleichwohl ermahnte sie die Zivilbevölkerung, ihre Rechte respektvoll und friedlich auszuüben: „In view of the planned demonstrations, I wish to appeal to government institutions to respect the people’s constitutional right to associate, assemble and demonstrate. I also wish to appeal to the civil society and people in general that while exercising their constitutional right, they should do so responsibly and peacefully in accordance with the requirements of governing public order”.¹³²⁸

Diese Rede nahm Präsident Mutharika zum Anlass, seine Vizepräsidentin öffentlich zum Rücktritt aufzufordern. Er machte sie für den blutigen Ausgang der Demonstrationen verantwortlich.¹³²⁹ Ganz offensichtlich wollte Mutharika seine Vizepräsidentin bei der Bevölkerung in ein schlechtes Licht stellen.

Da das gegenwärtige Chaos im Land nicht andauern konnte, gab es im Grunde nur zwei Möglichkeiten: Entweder Präsident Mutharika und seine Regierung werden einsichtig und treten von ihren Ämtern freiwillig zurück mit der Folge von Neuwahlen. Oder man müsste den Präsidenten zu einem Rücktritt zwingen, entweder durch eine

¹³²⁴ AllAfrika.com, Malawi, 26.08.2011

¹³²⁵ AllAfrika.com, Malawi, 29.09.2011

¹³²⁶ Nyasa Times, Malawi 23.08.2011

¹³²⁷ Heiko Meinhardt, Quo vadis Malawi? Malawis Zivilgesellschaft begehrt auf. In: Afrika Süd, Nr. 5, Sept./Okt. 2011

¹³²⁸ Nyasa Times, Malawi, 17.07.2011

¹³²⁹ Nyasa Times, Malawi, 17.07.2011

mehr oder weniger gewaltsame Übernahme der Staatsmacht durch die protestierende Bevölkerung und/oder durch das Einstellen der Entwicklungsgelder der Geber (Druck von außen).

Unstreitig wäre die erste Variante für alle Beteiligten die bessere Lösung gewesen. Jedoch war es sehr unwahrscheinlich, dass Präsident Mutharika freiwillig von seinem Amt zurücktreten werde, zumal nicht der Präsident, sondern nach seinen eigenen Angaben die anderen an dem Chaos schuld waren. Ob es in dem friedlichen Malawi einen gewaltsamen Aufstand der Bevölkerung geben würde, um ihren Präsidenten zu stürzen, war ebenfalls mehr als fraglich. Auch weitere wirtschaftliche Sanktionen von den Gebern hätten für das Land erhebliche Nebenwirkungen. Letztendlich wäre das malawische Volk die Leidtragenden.

11.9 Der Machtkampf zwischen der Vizepräsidentin Joyce Banda und Präsident Mutharika

Am 22. Mai 2009 wurde Joyce Banda als erste Frau in Malawi zur Vizepräsidentin vereidigt. Banda hatte zu dem Wahlerfolg von Präsident Mutharika erheblich beigetragen. Nun soll sie als Inhaberin des zweithöchsten Amtes in Malawi den Präsidenten bei seinen Amtsgeschäften unterstützen.

Die Frauenrechtlerin Joyce Hilda Banda wurde am 12. April 1950 in dem kleinen Dorf Malemia im Zomba-Distrikt geboren. Mitte der siebziger Jahre lebte sie gemeinsam mit ihren drei Kindern in Kenia. Die dort anwachsende Frauenbewegung inspirierte die junge Frau, aus ihrer von Missbrauch gekennzeichneten Ehe auszubrechen.¹³³⁰ Sie gründete mehrere Organisationen und Stiftungen, wie die Joyce Banda Stiftung, die National Association of Business Woman (NABW) und das Young Woman Leaders Network.¹³³¹

Bandas politische Karriere begann im Jahr 1999, als sie bei den zweiten demokratischen Wahlen einen Parlamentssitz in der ehemaligen Regierungspartei von Präsident Muluzi erhielt. Sie wurde zunächst Ministerin für Gleichstellung, Kinder

¹³³⁰ Martina Schwikowski, Frauenpower in Malawi, 09.04.2012, in: taz, www.taz.de/!91155/

¹³³¹ Daily Times, Malawi, 08.04.2012

und Aufbau der Gemeinden (Ministerin for Gender and Community Services) und später, im Jahr 2006 Außenministerin.¹³³²

Als Politikerin setzte sie sich vorwiegend für die Frauenrechte ein. Sie erhielt zahlreiche internationale Auszeichnungen für ihr soziales Engagement. Das Magazin „Forbes“ krönte die Frauenrechtlerin 2011 als drittmächtigste Frau in Afrika. Banda hat einen Bachelor of Arts Degree in Early Childhood Education von der Columbus Universität und ein Diplom zum Management, das sie in Italien absolvierte. Sie ist verheiratet mit Richard Banda, einem ehemaligen Gerichtspräsidenten.¹³³³

Mitte 2010 kam es innerhalb der Regierungspartei zu Auseinandersetzungen. Grund hierfür war die viel zu früh aufgeworfene Frage des nächsten Präsidentschaftskandidaten. Da die nächsten Präsidentschaftswahlen erst in 2014 stattfanden, gab es keinen Grund, mit den Nachfolgediskussionen bereits im ersten Jahr der laufenden Legislaturperiode zu beginnen.¹³³⁴

Als möglicher Kandidat brachte der Präsident seinen jüngeren Bruder und Bildungsminister Peter Mutharika ins Spiel. Offensichtlich war es das Bestreben des Präsidenten, seinen politischen Einfluss auch über seine zweite Amtszeit hinaus zu sichern. Mit seinem Bruder als Präsident konnte er – als Hintermann – die Regierungsgeschäfte ab 2014 weiter mitbestimmen. Mit der Unterstützung seines Bruders wollte Präsident Mutharika eine eigene Regierungsdynastie begründen.¹³³⁵ Angeblich stand die Mehrheit der DPP-Parteimitglieder hinter Mutharika.¹³³⁶

Weiterer Favorit für das Amt des Präsidenten war Joyce Banda. Durch die Förderung der Frauenrechte, Bildung und Wirtschaft hatte Banda innerhalb und außerhalb der Regierung eine große Anhängerschaft gewonnen. Ihre Erfolge katapultierte sie in den Kreis der ernstzunehmenden Bewerber um das Präsidentenamt.

¹³³² Daily Times, Malawi, 08.04.2012

¹³³³ Martina Schwikowski, Frauenpower in Malawi, 09.04.2012, in: taz, www.taz.de/!91155/ sowie Daily Times, Malawi, 08.04.2012

¹³³⁴ Annette Schwarzbauer, „Zeichen der Zeit“?, Länderbericht Malawi, S. 2, 2011

¹³³⁵ Annette Schwarzbauer, „Zeichen der Zeit“?, Länderbericht Malawi, S. 2, 2011

¹³³⁶ Nyasa Times, Malawi, 01.09.2010

Bereits vier Jahre vor den nächsten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen begann Präsident Mutharika mit einer Wahlkampagne für seinen Bruder. In einer speziell hierfür vorgesehenen Sendung im Staatsfernsehen („Road to 2014“) wurden exklusive Wahlkampagnen für Peter Mutharika ausgestrahlt. Zu den wichtigsten Befürwortern von Peter Mutharika zählten die traditionellen Autoritäten. Sie hatten massiv für ihn geworben und ihn in den wöchentlichen Sendungen mit übertriebenen Lobpreisungen gewürdigt: „Nobody in Malawi is more qualified than Peter to become our president in 2014“.¹³³⁷

Die übertriebene einseitige Wahlwerbung der traditionellen Autoritäten veranlasste die CHRR zu Kritik. Nach ihrer Meinung gehörte es nicht zu dessen Aufgaben, sich im Staatsfernsehen auf die Seite eines Kandidaten zu begeben und für diesen zu werben. Tatsächlich sind sie nach dem Chief Act¹³³⁸ die Hüter der moralischen und kulturellen Werte in ihrer Dorfgemeinschaft und nicht Anhängsel einer politischen Partei. Zwar sollen die Chiefs von ihrem Recht auf freie Meinungsäußerung Gebrauch machen, hierbei jedoch Neutralität bewahren.

Bereits bei der Debatte um die dritte Amtszeit Muluzis hatten sich die traditionellen Autoritäten auf die Seite Muluzis gestellt. Ihre Monatsgehälter lagen weit über dem eines hohen Beamten.¹³³⁹ Im Haushaltsjahr 2008/2009 – dem Jahr der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen – erhielten die Paramount Chiefs MWK 50.000, Senior Chiefs MWK 30.000, Traditional Chiefs MWK 18.000 und Sub-Traditional Chiefs MWK 8.000. Kräftig erhöht wurden die Gehälter bei den Group Village Headmen (von MWK 1.000 auf MWK 5.000) und den Village Headmen (von MWK 500 auf MWK 2.500). Darüber hinaus versprach die Regierung, das „Wohlergehen der Häuptlinge verbessern zu wollen“. Bereits in 2009 wurde im Auftrag der Regierung mit dem Ausbau und der Renovierung der Büros von den Häuptlingen begonnen.¹³⁴⁰

¹³³⁷ Nyasa Times, Malawi, 03.12.2010

¹³³⁸ The Act debars traditional leaders from active political participation. Therefore, by endorsing party candidates, traditional leaders are not only violating this law but are also failing in their role in making sure that they are guardian of everyone regardless of political affiliation“, Nyasa Times, Malawi 19.09.2010

¹³³⁹ Daily Times, Malawi, 19.09.2010

¹³⁴⁰ Daily Times, Malawi, 26.12.2010

Präsident Mutharika bediente sich nicht nur der traditionellen Autoritäten, um seinen Bruder zu fördern. Auch das Parlament wurde systematisch dazu eingesetzt, Gesetze im Interesse seines Bruders zu verabschieden. Neben der bereits erwähnten Änderung der Pressefreiheit im Strafgesetzbuch wurde auch das Polizeigesetz geändert, welches die Polizei dazu ermächtigt, „to conduct searches without appropriate warrants“.¹³⁴¹ Dabei ist es Aufgabe des Gesetzgebers, bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben als Vertreter des Volkes darauf zu achten, dass die Gesetze zweckmäßig sind.

Das persönliche Verhältnis zwischen dem Staatspräsidenten und seiner Vizepräsidentin war angespannt.

Presseberichten zufolge wurde Peter Mutharika bereits Mitte August 2010 vom National Governing Council der DPP zum offiziellen Präsidentschaftskandidaten gekürt.¹³⁴² Dies wäre nach der DPP-Parteiordnung unzulässig, da der Kandidat von allen Parteimitgliedern zu wählen ist. DPP-Sprecher Hetherwick Ntaba dementierte die Berichte und kündigte an, dass der Präsidentschaftskandidat auf einem Parteitag von allen DPP-Parteimitgliedern gewählt werden sollte.¹³⁴³

Die Chancen auf eine Lösung des Streits um den möglichen Präsidentschaftskandidaten schwindeten mit jedem Tag und weiteren Schritt, den Präsident Mutharika und seine Gefolgsleute taten.

Etwa zur gleichen Zeit hätte auf Einladung des Präsidenten zwischen ihm und seiner Vizepräsidentin hinter verschlossenen Türen ein Dialog stattfinden sollen, an dem auch Peter Mutharika und weitere hochrangige Parteifunktionäre teilnehmen sollten. Das Gespräch kam nicht zustande, da Banda die Ernsthaftigkeit seiner Friedensbemühungen in Zweifel zog. Auch das unausgewogene Geschlechterverhältnis der Gesprächspartner begegnete die Vizepräsidentin mit Suspekt.¹³⁴⁴ Als einzige Frau hätte sie möglicherweise von ihren männlichen Parteikollegen eingeschüchtert, bedroht und zu einem Rücktritt gezwungen werden

¹³⁴¹ Daily Times, Malawi, 31.10.2010

¹³⁴² Nyasa Times, Malawi, 31.08.2010

¹³⁴³ Nyasa Times, Malawi, 31.08.2010

¹³⁴⁴ Nyasa Times, Malawi, 01.09.2010

können. Ob es vom Präsidenten wirklich ein echtes Friedensangebot oder eine Falle war, blieb unklar. Jedenfalls hätte der Präsident, wenn ihm der Dialog ernsthaft gewesen wäre, einen unabhängigen Mediator als Vermittler mit einbeziehen können.

Das Machtspiel zwischen Präsident Mutharika und seiner Vizepräsidentin erlangte seinen Höhepunkt, als Banda zusammen mit Khumbo Kachali, einem führenden DPP-Parteimitglied am 11. Dezember 2010 von der Partei mit sofortiger Wirkung ausgeschlossen wurde. Als Grund hierfür wurde ihnen von der Parteispitze „gegen die Partei gerichtete Aktivitäten“ vorgeworfen¹³⁴⁵

Das persönliche Vertrauensverhältnis zwischen dem Staatspräsidenten und Banda dürfte spätestens ab diesem Zeitpunkt dauerhaft und irreparabel beschädigt gewesen sein. Jedenfalls waren die Folgen des Rauschmisses enorm: Rund eintausend DPP-Mitglieder aus der Heimatregion Bandas traten aus der Partei aus, hunderte Mitglieder aus anderen Distrikten folgten.¹³⁴⁶ Möglicherweise drohte nun Mutharika das Gleiche wie seinem eigenen Mentor Muluzi, der ihm zum Präsidenschaftsamt verhalf und dann zusehen musste, wie Mutharika sich mit seiner eigenen Partei verselbständigte und tausende Parteiübertritte erfolgten.

Dieses Szenario wurde umso wahrscheinlicher, als Banda Ende April 2011 ihre eigene Partei „People’s Party“ (PP) gründete. Sie kündigte an, gemeinsam mit der PP als Präsidenschaftskandidatin im Wahljahr 2014 in das Rennen zu gehen.¹³⁴⁷ Kurz zuvor löste die Polizei eine Kundgebung Bandas in der Zentralregion im Distrikt Ntchisi auf, an der sich die „Friends of Joyce Banda network“ (alles ehemalige DPP-Mitglieder) beteiligten. Laut polizeilichen Angaben war die Versammlung nicht rechtmäßig.¹³⁴⁸

Präsident Mutharika drehte weiter an der Eskalationsspirale und versuchte, die Registrierung der PP zu verhindern. Bereits Anfang des Jahres 2011 wies der Präsident den General Registrar der politischen Parteien an, ab sofort keine neuen Parteien mehr zu registrieren. Folglich wurde die Registrierung der beiden Parteien

¹³⁴⁵ Daily Times, Malawi, 12.12.2010

¹³⁴⁶ Annette Schwarzbauer, „Zeichen der Zeit“?, Länderbericht Malawi, S. 2, 2011

¹³⁴⁷ Nyasa Times, Malawi, 29.04.2011

¹³⁴⁸ Nyasa Times, Malawi, 04.02.2011

„People’s Development Movement“ (PDM), geführt von Mutharikas Exminister Richard Mswoya und „National Salvation Front“ (Nasaf) von John Nyondor, der bei den Wahlen 2009 als unabhängiger Kandidat kandidierte, abgelehnt. Die Mitglieder beider Parteien stammten aus der Nordregion und waren gegenüber Mutharika eher kritisch eingestellt.¹³⁴⁹

Nach einer erfolgten Klage der beiden Parteivorsitzenden wies das Hohe Gericht die Registrierungsbehörde an, die Registrierung der beiden Parteien vorzunehmen. Das Gericht stellte fest, dass die Nichteintragung der Parteien ein Verstoß gegen Artikel 40 Abs. 1 der Verfassung darstellte, wonach jede Person das Recht habe, eine politische Partei zu gründen.¹³⁵⁰

Am 4. April 2011 stellte Banda einen Antrag auf Registrierung ihrer neuen Partei, den die Registrierungsbehörde im Mai 2011 mit der Begründung ablehnte, dass zwischen der PP und der bereits bestehenden ‘People’s Progressive Movement’ (PPM) eine Verwechslungsgefahr bestehen würde. Sowohl der Parteiname als auch das in orangener Farbe gestaltete Parteiensymbol habe große Ähnlichkeit mit dem Namen und dem orange-schwarzweißen Parteiensymbol der PPM.¹³⁵¹ In Wirklichkeit stand hinter dieser Entscheidung Präsident Mutharika, der - wie eingangs erwähnt - die Registrierung verhindern wollte.

Hiergegen legte Banda gerichtliche Schritte ein. Sie beantragte beim Hohen Gericht, den Registrar anzuweisen, die Eintragung vorzunehmen. Sie begründete ihre Klage damit, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Eintragung ihrer Partei nach dem Parteienregistrierungsgesetz („political party’s registration and regulation act“) vorliegen würden. Diese sind: Ein Parteiname, die Namen und Adressen der Parteiführer sowie 100 Unterschriften künftiger Parteimitglieder.¹³⁵²

Am 10. Juni 2011 wies das Gericht die Registrierungsbehörde an, die Partei „People’s Party“ innerhalb einer angemessenen Frist zu registrieren. Im Ergebnis zutreffend hat das Gericht entschieden, dass weder bei dem Namen noch bei dem

¹³⁴⁹ Nyasa Times, Malawi, 05.01.2011

¹³⁵⁰ Daily Times, Malawi, 12.06.2011

¹³⁵¹ Daily Times, Malawi, 12.06.2011

¹³⁵² Nyasa Times, Malawi, 10.06.2011, Nyasa Times, Malawi, 05.01.2011

Parteiensymbol der PP eine Verwechslungsgefahr mit der PPM bestünde. In Ergänzung zu der Entscheidung warf das Gericht der Registrierungsbehörde „Diskriminierung“ vor, da es sich weigerte, die Eintragung vorzunehmen. Darüber hinaus hatte das Gericht in seinem Urteil klargestellt, dass die politischen Grundrechte Bandas verletzt werden, wenn man ihr politische Versammlungen untersagen würde.¹³⁵³ Somit hatte Banda diesen Rechtsstreit gewonnen.

Die Auffassung des Hohen Gerichts war aus Rechtsgründen nicht zu beanstanden. Das Gericht hatte der Registrierungsbehörde seine Grenzen aufgezeigt. Willkürentscheidungen, die gesetzes- und verfassungswidrig waren, wurden von der Justiz nicht geduldet.

Die Behörde hatte auf die Entscheidung gelassen reagiert und die Registrierung der Partei ca. 2 Monate hinausgezögert. Nach dem Wortlaut des Urteils sollte „die Registrierung innerhalb einer angemessenen Frist erfolgen“, was die Behörde sehr weit auslegte. Dennoch zeigt das Ergebnis, dass Banda Dank einer unabhängigen Justiz ihren ersten politischen Machtkampf gegen den Präsidenten gewonnen hatte. Im August 2012 zählten die PP über 4 Millionen Mitglieder.¹³⁵⁴

Doch der politische Machtkampf sollte kein Ende haben. Präsident Mutharika versuchte mit allem Mitteln, Banda politisch kalt zu stellen, vor allem wollte er sie aus dem Amt des Vizepräsidenten loswerden. Im Falle des vorzeitigen Ausscheidens Mutharikas (durch Ableben, Rücktritt oder Amtsunfähigkeit) würde sie ihm nach Artikel 83 Abs. 4 für den Rest der Legislaturperiode bis im Mai 2014 im Amt nachfolgen.

Verfassungsrechtlich kann der Vizepräsident vorzeitig nur freiwillig aus seinem Amt zurücktreten oder durch ein Amtsenthebungsverfahren (Impeachment-Verfahren) nach Artikel 86 aufgrund eines nachgewiesenen schweren Verfassungsbruchs von seinem Posten entfernt werden. Da der Vizepräsident gemeinsam mit dem Präsidenten vom Volk gewählt wird, hat der Präsident nicht das Recht, den Vizepräsidenten zu entlassen. Also konnte Präsident Mutharika nur auf einen

¹³⁵³ Daily Times, Malawi, 12.06.2011, Nyasa Times, Malawi, 11.06.2011, Nyasa Times, Malawi, 10.06.2011, Nyasa Times, Malawi, 11.07.2011

¹³⁵⁴ Nyasa Times, Malawi, 17.08.2012

freiwilligen Rücktritt Bandas hoffen oder ein Amtsenthebungsverfahren anstreben. Als dritte Alternative hätte der Präsident noch die Möglichkeit gehabt, eine Verfassungsänderung mit dem Ziel durchzuführen, das Amt des Vizepräsidenten ersatzlos zu streichen.

Daher versuchte Präsident Mutharika in einem ersten Schritt, seine Vizepräsidentin freiwillig zum Rücktritt zu zwingen. Wie bereits bei den Demonstrationen vom 20. Juli 2011 ersichtlich, war es Mutharikas Kalkül, sie in der Öffentlichkeit ins schlechte Licht zu stellen und für die Missstände im Land verantwortlich zu machen. Ein erneuter öffentlicher Aufruf zum Rücktritt erfolgte im September 2011 von vier Kabinettsministern, die der Vizepräsidentin „schlechte Arbeit und häufiges Fehlen bei Kabinettsitzungen“ vorwarfen. Sie drohten ihr mit der Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens, wenn sie ihrer Aufforderung nicht nachkommen werde.¹³⁵⁵ Unter Ignorierung der Drohungen trat Banda von ihrem Amt nicht zurück.

Somit war der Präsident gezwungen, in einem weiteren Schritt gegen seine Vizepräsidentin ein Amtsenthebungsverfahren einzuleiten. Demnach müsste zunächst die Durchführung der Amtsenthebung auf Grundlage der Geschäftsordnung des Parlaments festgelegt werden. Anfang November 2011 wurde dem Rechtsausschuss des Parlaments ein 170-seitiges Dokument vorgestellt, der dieses Verfahren in den Sektion 239 und 240 der Geschäftsordnung des Parlaments regeln sollte. Nach dem Entwurf konnte der Präsident oder Vizepräsident innerhalb von 30 Tagen nach einer Anklage aus seinem Amt enthoben werden.¹³⁵⁶

Wie im weiteren Verlauf dieser Fallstudie noch zu sehen sein wird, hat das Parlament die Gesetzesänderung nicht verabschiedet. Aber auch ein nachgewiesener schwerer Verfassungsbruch, welcher nach Artikel 86 Abs. 2 der Vizepräsidentin als Voraussetzung für eine Amtsenthebung nachgewiesen werden müsste, war mehr als fraglich. Präsident Mutharika warf der Vizepräsidentin vor, dass sie gegen ihre eigene Regierung arbeiten und häufig bei Kabinettsitzungen fehlen würde: „Whether or not in light of Sect. 84 of the Constitution, a sitting Vice Presidentcan become a President of opposition political party, which subsequently fields candidates against the ruling party in elections, forms her own shadow cabinet, works against her own

¹³⁵⁵ Nyasa Times, Malawi, 14.09.2011

¹³⁵⁶ Nyasa Times, Malawi, 08.11.2011

government, and consistently fails to attend Cabinet meetings and still be considered as a legitimate and continuing Vice President.....”¹³⁵⁷

Bereits im Vorfeld der beabsichtigten Amtsenthebung hatte der Präsident im Oktober 2011 das Hohe Gericht angerufen, um zu prüfen, ob derartige Gründe für eine Amtsenthebung im Sinne von Artikel 86 ausreichen würden.¹³⁵⁸ Die Richter lehnten eine Stellungnahme mit der Begründung ab, es gehöre nicht zu den Aufgaben eines Gerichtes, sich im Vorfeld eines Rechtsstreites zur Auslegung eines bestimmten Gesetzes zu äußern.

Als Zwischenergebnis kann man feststellen, dass Präsident Mutharika den politischen Machtkampf mit seiner Vizepräsidentin und seine Kritikerin mit allen Mitteln für sich entscheiden wollte, was ihm jedoch bisher misslang. Ihre Weigerung als Vizepräsidentin zurückzutreten verärgerte Mutharika so sehr, dass er sie permanent versuchte, in der Öffentlichkeit zu demütigen und herabzuwürdigen. In der politischen Wirklichkeit spielte sie für den Präsidenten eine Nebenrolle. Der Bruder des Präsidenten, Peter Mutharika war de facto sein Vizepräsident. Demonstrativ fuhren die beiden Brüder mit einem riesigen Autokorso im Land umher,¹³⁵⁹ womit sie dem Volk Macht und Souveränität demonstrieren wollten. Sie waren die eigentlichen Herrscher im Land!

Die Vizepräsidentin kommentierte die Fehde zwischen ihr und dem Präsidenten wie folgt: „I felt tortured, I told them they have tortured me enough and should leave me alone. They took turns to bash me, accusing me of things that I don’t even know. Some of the people who were doing this are very senior ministers whom I have respected; it’s very unfortunate what is happening in our country”.¹³⁶⁰

Macht und persönliche Aversionen waren die bestimmenden Motive und Ziele des Konfliktes, zu deren Realisierung den Akteuren jedes Mittel recht schien. Im Mittelpunkt des Streits stand die Frage, wer in 2014 neuer Präsidentschaftskandidat werden und somit die Macht im Land übernehmen könnte. Präsident Mutharika wollte

¹³⁵⁷ Nyasa Times, Malawi, 08.11.2011

¹³⁵⁸ Nyasa Times, Malawi, 08.11.2011

¹³⁵⁹ Nyasa Times, Malawi, 03.12.2010

¹³⁶⁰ Nyasa Times, Malawi, 23.11.2011

als Kandidaten seinen Bruder durchsetzen. Die Vermutung liegt nahe, dass da Politiker am Werk waren, die ganz andere Ziele hatten als die Verwirklichung von Demokratie und Rechtsstaat. Es ging ihnen vielmehr darum, ihre politische Macht und ihre persönliche Pfründe zu sichern.

Anlass zur Sorge war auch die Tatsache, dass der Machtkampf dem Präsidenten Zeit und Kraft für seine eigentlichen Aufgaben raubte. Der Präsident hatte zwar selbst mehrfach auf die Notwendigkeit verwiesen, das Land politisch und wirtschaftlich stabilisieren zu wollen, schien aber offensichtlich in Wirklichkeit andere Interessen für wichtiger zu halten. Die Verlierer der politischen Auseinandersetzungen standen bereits fest: Es waren die Menschen in Malawi, dessen Wille es war, eine bessere Lebensqualität zu erhalten. Ihnen waren die Machtspielereien ihrer Vertreter gleichgültig. Auch die malawische Bevölkerung wünscht sich ein sicheres und komfortables Leben.¹³⁶¹

Der Konflikt zwischen Mutharika und Banda setzte sich fort, nachdem der Präsident am 19. August 2011 ohne Angabe von Gründen sein Kabinett auflöste.¹³⁶²

Möglicherweise war die Kabinettsauflösung mit der von den NGOs gestellten Petition vom 20. Juli 2011 in Zusammenhang zu bringen, welche eine Verkleinerung des Kabinetts forderten. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten könnte Mutharika durch eine Verkleinerung des Kabinetts von 42 auf 32 Mitglieder ca. MWK 11 Mio. pro Woche sparen.¹³⁶³ Die Verwendung dieser Gelder für dringend benötigte Investitionen in öffentliche und wirtschaftliche Güter wäre im Interesse des Volkes und würde dem Land aus seiner Krise helfen.

Gleichzeitig könnte aber auch Präsident Mutharika durch die Verkleinerung seines Kabinetts das Ziel verfolgt haben, ihm gegenüber kritisch eingestellte Minister zu entmachten und sie auf die Weise loszuwerden. Verfassungsrechtlich kann der Präsident seine Minister selbst bestimmen und jederzeit entlassen. Folglich hat er auch die Möglichkeit, auf sein Führungspersonal bei Nichtbeachtung seiner

¹³⁶¹ Moeletsi Mbeki, 2009, S. 13

¹³⁶² AllAfrica.com, Malawi, 02.09.2011

¹³⁶³ Das 41-köpfige Kabinett kostete den Steuerzahler ca. MWK 516 Mio. pro Jahr, Daily Times, Malawi, 27.08.2011

Weisungen Druck auszuüben, denn um die Posten rangeln viele Bewerber. Unter diesem Gesichtspunkt könnte der Präsident durch die Auflösung des Kabinetts auch seine Erzrivalin, Joyce Banda eliminieren.

Die Bekanntmachung seines neuen Kabinetts Anfang September zeigte, dass Präsident Mutharika zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen wollte: Zum einen verkleinerte er die Anzahl seiner Kabinettsmitglieder von 42 auf 32, womit er den Forderungen (Petition) der NGOs vom 20. Juli 2011 entgegenkam. Zum anderen hatte er tatsächlich Joyce Banda aus der Liste seiner Kabinettsminister gestrichen. Als Grund für ihre Nichtbenennung nannte Präsidentschaftssprecher Ntoba „schlechte Arbeit und häufiges Fehlen bei Kabinettsitzungen“.¹³⁶⁴

Doch das Kalkül Mutharikas ging nicht auf: Nach Artikel 92 Abs.1 der Verfassung blieb die Vizepräsidentin kraft ihres Amtes Mitglied im Kabinetts: „There shall be a Cabinet consisting of the President, the First Vice-President, the Second Vice-President and such Ministers and Deputy Ministers as may, from time to time, be appointed by the President.“

Sein Bruder Peter Mutharika sollte zum 2. Vizepräsidenten ernannt werden,¹³⁶⁵ was unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten möglich gewesen wäre. Durch die Übertragung und Umverteilung von bestimmten Staatsaufgaben konnte der Präsident die Machtposition seines Bruders ausbauen und gleichzeitig die Befugnisse von Banda einschränken.

Wer letztendlich aus dem Machtkampf als Sieger hervorging, wird in der politischen Entwicklung des Landes ein Geheimnis bleiben: Am 5. April 2012 starb Präsident Mutharika an einem Herzversagen. Offiziell wurde der Tod des Staatspräsidenten in den Medien erst am 7. April 2012 bekannt gegeben.¹³⁶⁶

Nach dem Tod des Präsidenten setzten Peter Mutharika und die überwiegende Zahl der DPP-Abgeordneten die politische Fehde fort und versuchten, die in Artikel 83 Abs. 4 geregelte Machtübergabe an Banda zu verhindern, in dem es heißt:

¹³⁶⁴ Nyasa Times, Malawi, 07.09.2011 und 09.09.2011

¹³⁶⁵ Nyasa Times, Malawi, 22.08.2011

¹³⁶⁶ AllAfrica.com, Malawi, 07.04.2012

„Whenever there is a vacancy in the office of President, the First Vice-President shall assume that office for the remainder of the term and shall appoint another person to serve as First Vice-President for the remainder of the term“.

Um Zeit zu gewinnen, wurde der Leichnam Mutharikas nach Südafrika in ein Militärkrankenhaus geflogen. Währenddessen kam es unter dem Vorsitz von Peter Mutharika zu mehreren geheimen Regierungstreffen, bei denen nach Angaben von Medienberichten die politischen Eliten darüber diskutierten, wie man die verfassungsrechtliche Nachfolge Bandas verhindern konnte.¹³⁶⁷ Da Kabinettsitzungen nach Artikel 89 Abs. 1(b) nur vom Präsidenten bzw. Vizepräsidenten einberufen und geleitet werden dürfen, wären diese Sitzungen gesetzeswidrig und ihre Beschlüsse unwirksam gewesen. Jedenfalls bestand die Gefahr, dass die verfassungsmäßig gewährleistete Nachfolge von Vizepräsidentin Banda untergraben werden würde.

Peter Mutharika wurde zum kommissarischen Vorsitzenden der DPP ernannt und sollte zum Staatspräsidenten vereidigt werden. Im Vorfeld sollte ein Tribunal von drei Obersten Richtern klären, ob die Vizepräsidentin überhaupt die Nachfolge des verstorbenen Präsidenten antreten konnte, da sie einer anderen Partei als der DPP angehörte. Noch bevor eine rechtliche Stellungnahme der Richter erfolgte, trat am 6. April 2012 Informationsministerin Patricia Kaliati gemeinsam mit fünf weiteren Kabinettsministern an die Öffentlichkeit und erklärte auf einer Pressekonferenz, dass die Übernahme des Präsidenschaftsamtes durch Banda aus dem oben genannten Grunde nicht möglich sei.¹³⁶⁸

Diese Auffassung wirkte etwas konstruiert, vor allem aber widerspricht sie der Verfassung, die in Artikel 83 Abs. 4 ausdrücklich die Machtübernahme durch den Vizepräsidenten regelt. Eine bestimmte Parteizugehörigkeit wird nach dem Wortlaut des Verfassungsartikels nicht vorgeschrieben.

Das Land war an einem Punkt angelangt, an dem die Gefahr einer politischen Krise immens groß war. Vereinzelt wurde auch die Meinung vertreten, die Armee sollte die

¹³⁶⁷ AllAfrika.com, Malawi, 10.04.2012

¹³⁶⁸ Heiko Meinhardt, Auch Totgesagte sterben, Afrika Süd 3/2012

Macht im Land übernehmen.¹³⁶⁹ Schuld daran waren der Bruder des verstorbenen Präsidenten und das Regime, die ihre Macht mit allen Mitteln verteidigen wollten und die Chance auf politische Debatten sabotiert hatten. Unter Umgehung des Verfassungsrechts wollten sie die Präsidentschaft von Vizepräsidentin Banda verhindern. Die Demokratie stand in Malawi auf dem Prüfstand und das Land scheiterte voran auf dem Weg zu einem autoritären Staat. Ob das Land alleine aus der politischen und wirtschaftlichen Lähmung finden würde, war mehr als fraglich.

Folglich waren auch nicht alle Minister und höheren Staatsbeamte bereit, einen derartigen Verfassungsbruch mitzutragen. Zu ihnen zählten Generalstaatsanwalt Mbendera und Justizminister Ephraim. Auch die internationalen Geber und führende NGOs kritisierten die von der Regierung vertretene Auffassung und forderten diese auf, die Verfassung zu akzeptieren und möglichst zeitnah die Vizepräsidentin zur Staatspräsidentin zu vereidigen.¹³⁷⁰

Ins Rampenlicht der Öffentlichkeit rückte Armeechef General Odillo, der sich öffentlich für die Einhaltung der Verfassung und die Präsidentschaft Bandas aussprach.¹³⁷¹ Er zeigte Verständnis für das Anliegen der Bürger und stellte sich auf die Seite Bandas. Verfassungsrechtlich war zwar der Präsident Oberbefehlshaber der Streitkräfte, doch ob sie in der Wirklichkeit seinem Befehle Folge leisten werden, ist eine andere Frage. Jedenfalls spielte in diesem Machtkampf die Armee eine bedeutende Rolle, indem sie für Recht und Ordnung sorgte und einen effektiven Staat sowie einen friedlichen Übergang des Präsidenten gewährleistete.

General Odillo wurde im Juli 2011 nach den gewalttätigen Demonstrationen von Präsident Mutharika zum neuen Oberbefehlshaber der Armee ernannt. Zuvor arbeitete er als Militärattaché bei der Malawi High Commission in London.¹³⁷² Während seiner Ausbildung konnte er und die meisten seiner Offiziere in den Vereinigten Staaten ein internationales „Military Education and Training Program“ durchlaufen. Bei Odillo hatte jedenfalls das Programm sein Ziel erfüllt: Es war darauf gerichtet, den Teilnehmern die Bedeutung und die Rolle des Militärs in einem

¹³⁶⁹ BTI, , 2014, Malawi, Country Report, 2014, S. 9

¹³⁷⁰ Heiko Meinhardt, Auch Totgesagte sterben, Afrika Süd 3/2012, AllAfrika.com, Malawi, 19.04.2012

¹³⁷¹ Daily Times, Malawi, 08.04.2012, AllAfrika.com, Malawi, 19.04.2012, Heiko Meinhardt, Auch Totgesagte sterben, Afrika Süd 3/2012

¹³⁷² <http://www.newstimesafrica.com/archives/21457> , 16.05.2013

demokratischen System zu verdeutlichen. In einem in der Daily Times veröffentlichten Interview sagte Odillo: „Es ist sowohl verfassungsrechtlich¹³⁷³ als auch nach dem Malawi Defence Act die Aufgabe des Militärs, die Verfassung eines Landes zu verteidigen. Wir sind da, um die nationalen Interessen des Landes zu schützen. Die Menschen im Land sollen sich sicher fühlen und dem Militär Vertrauen schenken“.¹³⁷⁴

Im April 2013 wurde General Odillo von Präsidentin Banda für seine Verdienste, vor allem für seine Verfassungstreue ausgezeichnet. Hierbei betonte die Präsidentin in ihrer Ansprache: „General Odillo is not only a hero in Malawi but a model for African democracies. The Malawi Defense Force has performed well and has maintained an excellent reputation during deployments in Ivory Coast and elsewhere. We are committed to providing peacekeepers in Africa but we cannot continue or expand our contributions without additional equipment“.¹³⁷⁵ Auch in den USA genießt General Odillo wegen seiner pro-demokratische Haltung ein hohes Ansehen.

In der Geschichte Malawis war es bereits das zweite Mal, in dem das Militär entgegen der Weisungen des Regimes in das politische Geschehen eingegriffen hatte: 1992 schlug sich das Militär auf die Seite der Reformer und entwaffnete die für das Land bedrohliche paramilitärische Gruppierung MYP (vgl. Kapitel 6.6).

Am 7. April 2012 wurde Joyce Banda zur neuen Staatspräsidentin vereidigt. Ihr standen schwere Aufgaben bevor, insbesondere musste sie das Vertrauen der Geber und die politische und wirtschaftliche Stabilität im Land wiederherstellen. In ihrer Eröffnungsrede kündigte sie wirtschaftliche Reformen sowie eine „good governance“ an¹³⁷⁶

Wäre es Peter Mutharika und seinen Anhängern gelungen, die Vereidigung von Banda zu verhindern, hätte dies für das Land und seiner demokratischen

¹³⁷³ „The Defence of Malawi shall operate at all times under the direction of those civil authorities in whom this Constitution vests such power, and shall –(b) uphold the sovereignty and territorial integrity of the Republic and guard against threats to the safety of its citizens by force of arms; (c) uphold and protect the constitutional order in the Republic and assist the civil authorities in the proper exercise of their functions under this Constitution“, Artikel 160 Abs. 1.

¹³⁷⁴ Daily Times, Malawi, 30.12.2012

¹³⁷⁵ Nyasa Times, Malawi, 28.03.2013

¹³⁷⁶ AllAfrika.com, Malawi, 10.04.2012

Entwicklung vehemente Folgen gehabt. Eine politische Krise wäre unausweichlich gewesen.

In den letzten zwei Jahren nach seinem sensationellen Wahlsieg in 2009 verschlechterte sich die Ausgangslage des Präsidenten zusehends. Immer mehr diktatorische Tendenzen wurden publik und behinderten den demokratischen und wirtschaftlichen Fortschritt des Landes. Sein Führungsstil nahm zunehmend selbtherrliche Züge an. Die von Zeit zu Zeit aufkeimenden Widerstände gegen seine Politik begegnete Mutharika mit Repression und Einschüchterung, mit Einbindung durch Vergabe von Ämtern und materiellen Wohltaten und letztendlich mit der Einschränkung von Menschenrechten. Er ließ keine Kritik an seiner Person und seinen politischen Entscheidungen zu. Er hatte die Partizipationsmöglichkeiten von oppositionellen Minderheiten beschnitten und den Druck auf die Journalisten erhöht.

Obwohl das Land unter einer erheblichen Devisenknappheit gelitten hatte und vor einer gefährlichen Wirtschaftskrise stand, sprach Präsident Mutharika mit erhobener Brust und selbstbewusst von seinen wirtschaftlichen Erfolgen. Selbst der erhöhte Druck von IWF, Weltbank und der gesamten internationalen Gebergemeinschaft hatten ihn nicht entscheidend geschwächt. Einen Konflikt mit einigen seiner Geber scheute er nicht, was zu deren Verärgerung führte. Den Niedergang, den er im eigenen Land verursachte, wollte er nicht wahrhaben, die Machtgier hatte seinen Realitätssinn getrübt.

Es ist Aufgabe der Verfassung, den politischen Institutionen begrenzte Aufgabenbereiche und Machtbefugnisse zu übertragen, damit eine Machtkonzentration durch einen autokratischen Machtträger vermieden wird. Daher stellt sich die Frage, weshalb es bei Präsident Mutharika zu den autokratischen Verhaltensweisen kommen konnte. Welche Gründe veranlassten den Präsidenten zu diesem Verhalten?

Ein erster Blick auf die in der Verfassung niedergelegte präsidentielle Demokratie zeigt, dass dem malawischen Präsidenten Aufgaben und Funktionen übertragen wurden, die in anderen politischen Systemen - wie in den westeuropäisch-

parlamentarischen Systemen – auf mehrere Institutionen und Personen verteilt werden:

Der Präsident ist Staats- und Regierungschef sowie Oberbefehlshaber der Streitkräfte: Er verkörpert die ausführende Gewalt und ist dominierender Akteur der Exekutiven. Ihm untersteht die komplette Staatsverwaltung. Der Präsident ernennt in Übereinkunft mit der parlamentarischen Ernennungskommission, deren Besetzung er gleichfalls beeinflusst, den leitenden Oberstaatsanwalt, den Generalstaatsanwalt, den Polizei- und Armeechef, die Botschafter sowie die politischen Beamten. Auch der Oberste Richter wird vom Präsidenten ernannt, wobei die Ernennung vom Parlament mit Zweidrittelmehrheit bestätigt werden muss. Alle übrigen Richter werden vom Präsidenten auf Empfehlung einer Justizkommission auf Lebenszeit ernannt.

Seine Kabinettsminister kann er nach Belieben austauschen. Auch in Bezug auf die Anzahl seiner Kabinettsminister wird der Präsident verfassungsrechtlich nicht eingeschränkt.

Ebenfalls ist der Präsident am Gesetzgebungsverfahren beteiligt, denn die Verfassung gewährt ihm die Möglichkeit, gegen Gesetzesentwürfe, die ihm zur Unterschrift zugeleitet werden, ein suspensives Veto auszusprechen.

Der Präsident fungiert als Staatsoberhaupt und nimmt somit dieselben repräsentativen und diplomatischen Amtshandlungen wahr wie der deutsche Bundespräsident. Dies führt zu einem Spannungsverhältnis, da er die Rolle des Staatsoberhauptes als auch des Regierungschefs wahrnehmen muss. Der Präsident vertritt einerseits die gesamte Nation, muss aber andererseits auch Repräsentant einer politischen Richtung sein. Dies könnte den Präsidenten dazu verleiten, dass er nicht als unabhängiger Staatspräsident agiert, sondern als gewählter Vertreter des Volkes und diesem gegenüber seine politischen Interessen vertritt.

Daneben stehen dem Präsidenten verfassungsrechtlich vielfältige Instrumentarien und Institutionen zur Verfügung, mit dessen Hilfe er seine politischen Gegner einschüchtern oder ausschalten kann. Zu nennen ist hierbei die Polizei als Organ der Staatssicherheit, die als verlängerter Arm des Präsidenten Menschenrechte verletzt.

Diese sind zurückzuführen aufgrund von gewalttätigen Einsätzen bei friedlichen Versammlungen von Bürgern, wenn Widerstände oder kritische Stimmen eine bestimmte Marke überschritten haben oder Misshandlungen von Gefangenen, welche wegen kritischen Äußerungen gegen den Präsidenten und seiner Politik inhaftiert wurden.

Nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in 2009 verfügte Mutharika im Parlament über die verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit, was bedeutete, dass die Regierung im Alleingang bestimmte Verfassungsartikel hätte ändern können. Es bestand die Gefahr, dass die Regierung ihre Verfassungsmehrheit im Sinne einer „Verfassungsdiktatur“ ausübt, sich zunehmend mehr Rechte zuspricht und sich damit ein Machtzentrum herausbildet, das in einem deutlichen Gegensatz steht zur Machtbalance in einer Demokratie. Bereits in der ersten Parlamentssitzung im Januar 2010 wurden alle 14 Parlamentsausschüsse mit DPP Mitgliedern besetzt. Die Kontrollfunktion wesentlicher Parlamentsausschüsse stand auf dem Prüfstand. Sie waren nicht mehr unabhängig und konnten somit ihre eigentlichen Aufgaben nicht mehr wahrnehmen.

Auch der Staatshaushalt und weitere Gesetze, die im Interesse Mutharikas waren, wurden im Eiltempo vom Parlament verabschiedet. Zu einer „Verfassungsdiktatur“ war es aufgrund des plötzlichen Todes des Präsidenten nicht mehr gekommen.

Darüber hinaus kommt bei einer existierenden Minderheitsopposition dem demokratischen Mehrheitsprinzip eine fundamentale Bedeutung zu. Hierbei muss zumindest sichergestellt sein, dass die Opposition die Möglichkeit hat, ihre Position im parlamentarischen Willensbildungsprozess zu artikulieren. Die Wahrnehmung von Kontrollrechten, die nach dem Grundsatz der Volkssouveränität dem Volk zustehen, ist zentrale Aufgabe der Opposition im Parlament.

In dem jungen demokratischen System in Malawi ist die politische Bedeutung einer funktionierenden Opposition nicht zu unterschätzen, weil das Prinzip der Gewaltenteilung – verstanden als Machtbegrenzung – jedenfalls nur dann funktioniert, wenn man den Machtblock von Regierung und Parlamentsmehrheit in

den Blick nimmt und damit der oppositionellen Minderheit die exklusive parlamentarische Kontrolle zuweist.

Allerdings enthält die malawische Verfassung keinen speziellen Schutz auf Bildung und effektive Ausübung einer parlamentarischen Opposition. Sie fordert keine Mindestgröße der Opposition und verbietet nicht einmal eine Allparteienregierung. Die oppositionelle Minderheit kann aus der Verfassung keine Ansprüche auf Einräumung bestimmter Kontrollinstrumente herleiten. Das Wechselspiel von Regierung und parlamentarischer Kontrolle wird verfassungsrechtlich lediglich durch die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament gekennzeichnet.

Jedenfalls besteht die Notwendigkeit einer Kooperationsbereitschaft aller politischen Akteure. Letztendlich entsprechen eine oppositionelle Minderheit und eine dadurch entstehende verminderte Kontrollmöglichkeit nicht dem Idealbild einer Demokratie.

Die These von M. Schmidt, dass in einem präsidentiellen System bei einem starken Präsidenten – wie es Mutharika war - und einer schwachen Opposition die Gefahr zu einem diktatorischen Verhalten des Präsidenten besteht, bestätigte sich in Malawi.

In seiner ersten Legislaturperiode von 2004 bis 2009 musste Präsident Mutharika das Land mit einer Minderheitsregierung regieren. Der Präsident hatte keine parlamentarische Mehrheit hinter sich. Auch hier bestätigten sich die Gefahren einer präsidentiellen Demokratie: Im Machtkampf um die Auslegung bzw. Ausführung des Verfassungsartikels 65 (Mandatsverlust bei Parteiwechsel) kam es zu lähmenden wechselseitigen Entscheidungsblockaden und Konflikten im Parlament. Im Mittelpunkt des Streits standen der Parlamentspräsident, ein Getreuer des Präsidenten, der die Parlamentssitze ausdrücklich auf Antrag für vakant erklären musste und der sich permanent weigerte, das Thema auf die Tagesordnung des Parlaments zu setzen. Daraufhin blockierten die Oppositionspolitiker das politische Handeln des Präsidenten. Wichtige parlamentarische Entscheidungen, wie die Verabschiedung des Haushaltes oder anderer wichtige Gesetze, mussten verschoben werden. Teilweise verließen die Oppositionellen aus Protest die Parlamentssitzungen oder blieben ihnen von vornherein fern. Der Präsident reagierte trotzig und verärgert. Er beschimpfte die Abgeordneten und bezeichnete sie als

„wilde Tiere“, was wiederum bei den Oppositionellen für Entsetzen und Verbitterung sorgte.

Zum wichtigsten Gegenspieler Mutharikas wurde in seinem „divided government“ der Oppositionsführer Muluzi, seinem persönlichen Erzrivalen, der jedoch verfassungsrechtlich nicht die Möglichkeit hatte, den Präsidenten und seine Regierung zu „entmachten“. Nach dem „the winner-takes-all“ Prinzip standen nach den Präsidentschaftswahlen sowohl in 2004 als auch in 2009 die Gewinner und Verlierer im politischen Wettbewerb fest: Gewinner war Präsident Mutharika und Verlierer die Opposition unter der Führung des Ex-Präsidenten Muluzi, was auch zu einer starken Polarisierung während der Wahlkämpfe führte.

Wie die obigen Ausführungen zeigen, gewährt das in der malawischen Verfassung niedergelegte präsidentielle System dem Präsidenten umfangreiche Machtbefugnisse. Der Präsident kann weitreichende Entscheidungen als einzelner treffen. Diese verfassungsrechtlich gewährleistete Machtfülle des Präsidenten schränkt die Unabhängigkeit der demokratischen Institutionen (Gewaltenteilung) ein. Die Verfassung als Instrument der Machtkontrolle konnte seine Aufgaben nur bedingt erfüllen. Auf der Basis dieser Ausführungen kann man sagen, dass es für die demokratische Konsolidierung in Malawi besser gewesen wäre, sich für ein parlamentarisches Regierungssystem zu entscheiden, da es flexiblere und anpassungsfähigere institutionelle Rahmenbedingungen für den Aufbau der Demokratie bietet. In parlamentarischen Systemen ist der Regierungschef von Mehrheiten abhängig, was eine gewisse Kompromissbereitschaft voraussetzt. Ohne Kompromiss kann der Konsens einer Mehrheit nicht erreicht werden. Dies bestätigt auch die These von Linz, dass die Entscheidung für ein parlamentarisches System in einer neuen Demokratie die Wahrscheinlichkeit einer Konsolidierung des Systems erhöht.

Begleitet werden diese verfassungsrechtlichen Bedenken von einem fehlenden Verantwortungsbewusstsein der politischen Eliten. Es fehlt an einer kontinuierlichen Führung und Politik, die eine wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes umsetzen.¹³⁷⁷ Stattdessen versuchen die Eliten aus Macht- und Eigeninteressen im

¹³⁷⁷ Moeletsi Mbeki, 2009, S. 17

Alleingang ihr politisches Wohlergehen abzusichern. Alles was für sie eine Gefahr darstellen könnte, wird unter- oder eliminiert. Von ihren Untergebenen erwarten sie nahezu bedingungslosen Gehorsam und sie dulden keinen Widerspruch oder Kritik. Nur die Führungseliten haben das alleinige Sagen.

Der Präsident ist gegenüber seinem Volk für seine Politik verantwortlich. Dies gebietet ihm die Verfassung an mehreren Stellen: Nach Artikel 88 führt der Präsident seine Exekutive im Interesse der nationalen Einheit und in Übereinstimmung mit der Verfassung und dem malawischen Recht. Als Staatsoberhaupt hat er die Verfassung aufrechtzuerhalten und zu verteidigen. Er ist gegenüber seinem Volk dafür verantwortlich, dass die Verfassungsbestimmungen von allen politischen Akteuren – vor allem von der Exekutiven - eingehalten werden. Weiterhin verbietet es Artikel 88 A (2) dem Präsidenten und seinem Kabinett, ihre Ämter für persönliche Interessen zu missbrauchen.

Daneben leiten sich aus der Präambel und den demokratischen Prinzipien, wie die Bindung aller Gewalten an die Verfassung (Artikel 4), die Förderung der Grundsätze der Verfassung (Artikel 7) und die Anerkennung von Menschenwürde und Menschenrechte (Artikel 12 und 19) allgemeine politische Verantwortungen gegenüber den Wählern ab. Eine politische Verantwortung gegenüber dem Parlament ergibt sich aus Artikel 89, der dem Präsidenten eine jährliche Rechenschaftspflicht auferlegt und der den Parlamentsabgeordneten jederzeit für Fragen zur Verfügung stehen muss.

Seine politische Verantwortung gegenüber seinem Volk leitet sich aber nicht nur aus der Verfassung, sondern auch aus einer inneren Einstellung und einer inneren Bindung an die verfassungsrechtlichen Werte ab. Passt die innere Haltung nicht zum Auftrag, so gerät der Mensch in einen Konflikt. Er wird dessen Ausführung nur halbherzig oder überhaupt nicht zustimmen. Jeder Politiker muss mit dem was er sagt und was er tut auch vor seinem Gewissen bestehen können. Hierzu schrieb der frühere deutsche Bundeskanzler Helmut Schmidt in seinem Bestseller „Außer Dienst“:¹³⁷⁸ „Das Gewissen wird dem Politiker an die Grundwerte erinnern, die er

¹³⁷⁸ Helmut Schmidt, Ausser Dienst, 2008, S. 336

nicht verletzen darf. Politik ohne Grundwerte bleibt gewissenlos – sie kann zum Verbrechen tendieren.“

Hinzu kommen moralische und ethnische Grundregeln, die für Jedermann und in jeder Berufssparte gelten. Gleich ob Arzt, Richter, Kaufmann oder Politiker: Jeder Beruf hat seine Ethik, welche vom jeweiligen Berufsinhaber zu beachten sind. Doch was die Ethik und Moral von einem Politiker verlangt, bleibt offen. Vor allem auch die Verfassung gibt hierüber keine Auskunft.

Die innere Einstellung eines Menschen wird geprägt aufgrund von eigenen Lebenserfahrungen. In seinem Leben durchläuft der Mensch verschiedene Lebensphasen und erlebt hierbei in allen Bereichen unterschiedliche Trends und Entwicklungen, wie in der Technik, Mode, Musik oder Politik. In seinem Elternhaus, im Kindergarten und in der Schule erhält ein Mensch durch die Erziehung und Bildung bestimmte Grundwerte. Seine Einstellungen werden beeinflusst von Freunden, Verwandten, Sport- und Musikstars oder anderen Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Politik oder Religion. Ihnen kommt häufig die Rolle eines Vorbildes zu, die einen Menschen besonders prägen und beeinflussen.

Ein Vorbild von Präsident Mutharika war Diktator Hastings Kamuzu Banda, dessen politische Nähe er stets in seinen Reden zum Ausdruck brachte. Mutharika dachte in Wirklichkeit nicht in den Kategorien von Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaat, sondern in denen der Alleinherrschaft. Es ging ihm um die Sicherung und Ausdehnung seiner Macht. Dennoch versuchte er nach Außen hin den Anschein zu erwecken, er sei ein Demokrat.

Des Weiteren sind es aber auch Traditionen und Bräuche, die die Einstellung eines Menschen beeinflussen können: Ex-Präsident Banda lehnte die demokratischen Grundwerte häufig mit der Begründung ab, sie seien ein westlicher Import und würden auf die Bräuche und Traditionen in Malawi nicht passen. Es ist doch sehr verwunderlich, dass Banda selbst über Jahre hinweg in USA und England lebte und arbeitete, aber in seinem eigenen Land, das er politisch regierte, die demokratischen Werte mit der Begründung ablehnte, sie würden nicht passen.

Es gibt genügend Beispiele dafür, dass die Menschen in verschiedenen Ländern ihre eigenen Bräuche und traditionellen Denkweisen haben. Ob religiöse Bräuche wie Weihnachten und Ostern oder andere gesellschaftliche Bräuche und Feste. Die Einstellungen der Menschen können nicht in jedem Land gleich sein. Die inneren Einstellungen und traditionellen Denkweisen in den afrikanischen Ländern sind anders als deren in westlichen Ländern.

In Malawi leben 80 bis 85 Prozent der Bevölkerung auf dem Land in kleinen Dörfern. Sie sind abgeschnitten von der zivilisierten Stadtbevölkerung, leben in Armut ohne ordentliche Wasser- und Stromversorgung und haben keinen Zugang zu modernen Kommunikationsmittel. Brauchtum und traditionelle Einstellungen (wie Witchcraft Praktiken oder Kinderarbeit) prägen ihren gesellschaftlichen Alltag. Ihren Lebensunterhalt versucht die Dorfgemeinschaft mit der Landwirtschaft zu verdienen, wobei die ganze Familie mitarbeitet. Den Kindern und Jugendlichen bleibt für Schule und Bildung keine Zeit. Daher liegt die Bevölkerung mit ihrem Bildungsstand weit hinter dem, der städtischen Bevölkerung. Hierbei besteht die Gefahr, dass sich weniger intelligente Menschen leichter beeinflussen lassen als intelligente Menschen mit einem höheren Selbstwertgefühl. Sie sind gegen Beeinflussungsversuche resistenter. Wenn man der Dorfbevölkerung vorlügt, die demokratischen Werte würden auf sie nicht passen, wir brauchen eine nationale Einheit, so wird sie es – zumindest ein Großteil - glauben und nicht hinterfragen.

Verwaltet werden die Dorfgemeinschaften in Malawi von den traditionellen Autoritäten, die auf die Einstellungen ihrer Dorfgemeinschaft enorm großen Einfluss haben. Sie genießen bei ihrer Bevölkerung eine hohe Anerkennung, was die nachfolgenden Afro-Umfragen¹³⁷⁹ bestätigten: Neben den Religionsführern (79 %), der Armee (78 %) und den Gerichten (70 %) hatte die Bevölkerung in die traditionellen Autoritäten (69 %) am meisten Vertrauen.

¹³⁷⁹ Afro-Barometer, Malawi ABR6 Survey Results, August 20, 2014, S. 15- 22

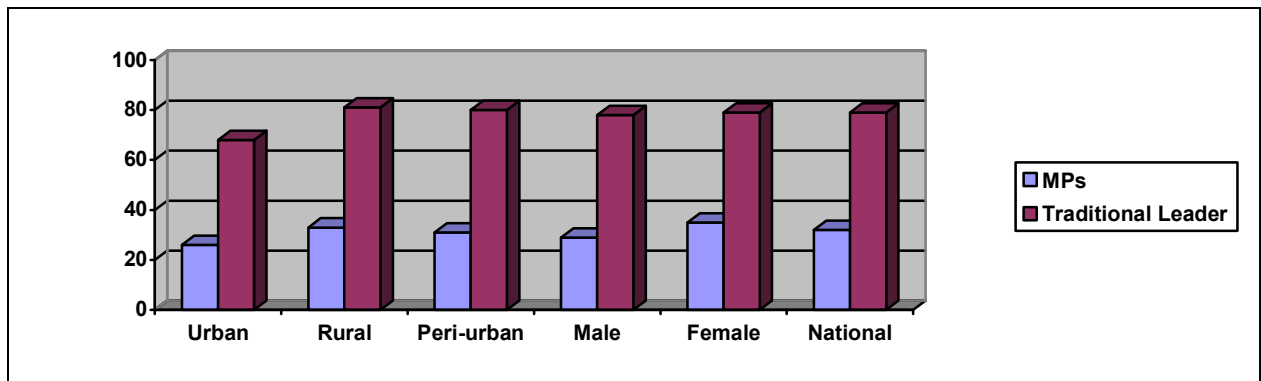
Trust in Institutions & offices: % trust „somewhat/a lot“

Body/Office	2012	2014	Rang in 2014
Courts of Law	88	70	3
Army	83	78	2
Police	68	60	5
National Assembly	64	50	8
Malawi Electoral Commission	64	57	6
Ruling Party	60	34	10
President Joyce Banda	58	29	11
Malawi Revenue Authority	50	51	7
Opposition Parties	46	48	9
Traditional Leaders		69	4
Religious Leaders		79	1

Quelle: Afro-Barometer, Malawi ABR6 Survey Results, August 20, 2014, S. 20

Über 81 % der ländlichen Bevölkerung (national: 79 %) waren in 2014 mit den (Arbeits-) Leistungen der Chiefs zufrieden, während lediglich 33 % (national: 32 %) mit den Leistungen der Parlamentsabgeordneten einverstanden waren.

Performance of MPs vs Traditional Leaders:



Quelle: Afro- Barometer, Malawi AB R6 Survey Results, 20. August 2014, S. 22

Die traditionellen Autoritäten üben ihr Amt auf Lebenszeit aus und sind nicht demokratisch durch Wahlen legitimiert, was zumindest der Demokratisierung der lokalen Verwaltungsstrukturen zuwiderläuft.

Die Konzentration von Kompetenzen in den Händen der Chiefs birgt jedoch auch die Gefahr von Machtmissbrauch und Willkür, zumal die traditionellen

Kontrollmechanismen vielfach weggefallen waren. Sie hatten alleinige Entscheidungskompetenz, ohne ihre Berater konsultieren zu müssen.

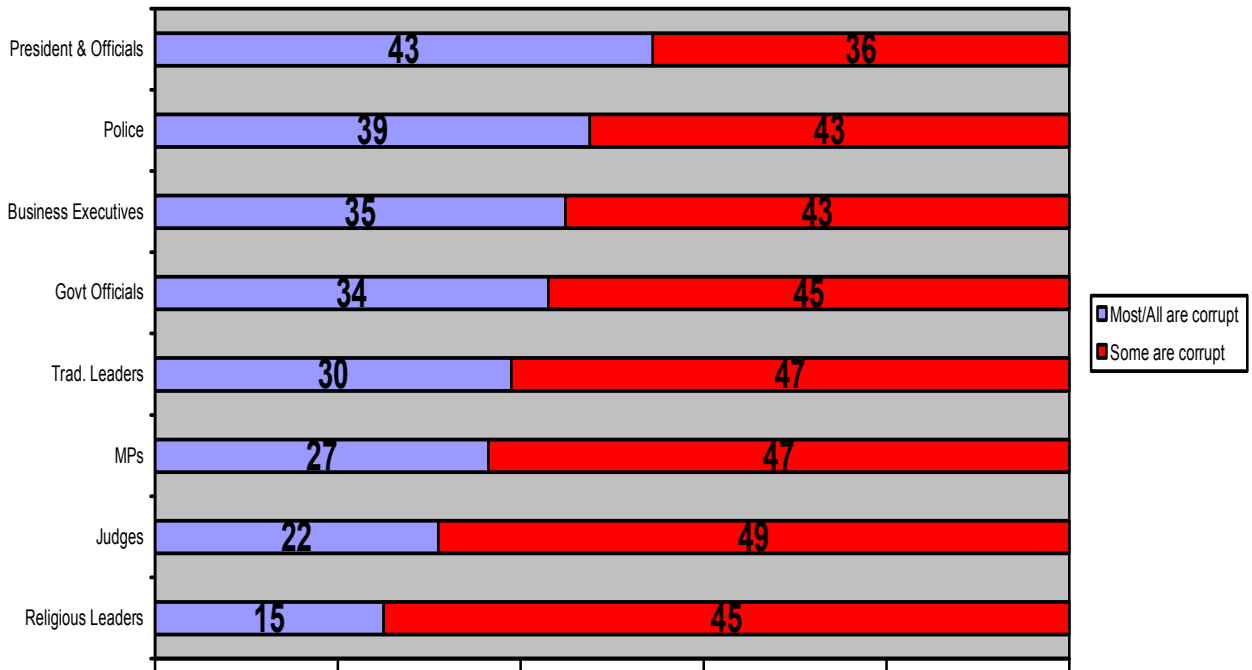
Wie bereits erwähnt, wurde der Artikel einer zweiten Parlamentskammer, in der die traditionellen Autoritäten gemeinsam mit den lokalen Räten vertreten sein sollten, von dem Muluzi-Regime aus der Verfassung gestrichen. Folglich wurden sie am nationalen politischen Entscheidungsprozess nicht mit einbezogen, was für sie zu einem Macht- und Imageverlust führte. Daraus könnte man folgern, dass die inneren Einstellungen der traditionellen Autoritäten geprägt sind von negativen Enttäuschungen und Frustrationen, die sie im Zusammenhang mit der neu eingeführten Demokratie machen mussten. Es kommt zu Trotz- und Blockadereaktionen. Sie sind nicht willens, demokratische Grundwerte an ihr Volk weiterzuleiten. Stattdessen bevorzugen sie die alt eingesessenen Bräuche und Traditionen. Als Vorwand gegen ihre innere Abneigung kommunizieren sie ihrem Volk - wie auch Ex-Präsident Banda -, die aus Europa und USA stammenden demokratischen Prinzipien würden auf die malawische Gesellschaft nicht passen.

Darüber hinaus sind die traditionellen Autoritäten besonders anfällig für Korruption und Selbstbereicherung. Durch die Gewährung von materiellen Werten sind die Chiefs leicht beeinflussbar. Wie die Fallstudie zeigte, schlugen sie sich bei der Werbung eines neuen Präsidentschaftskandidaten auf die Seite von Peter Mutharika, nachdem er ihre Gehälter erhöht und ihnen „Wohlergehen“ von Präsident Mutharika zugesagt hatte. Aber auch die „Mais-Skandale“ und andere zahlreiche weitere Korruptionsfälle bestätigten diese These.

Obwohl die Bevölkerung mit der Arbeit der traditionellen Autoritäten zufrieden sind und sie als besonders vertrauensvoll gelten, zeigt ein Umfrageergebnis des Afro-Barometers, dass sie in 2014 von 30 % der Befragten als korrupt und von 47 % als teilweise korrupt angesehen werden.¹³⁸⁰

¹³⁸⁰ Afro-Barometer, Malawi AB R& Survey Results, 24. September 2014, S.19

Die Korruption staatlicher Institutionen aus der Sichtweise der Bevölkerung:



Quelle: Afro Barometer, Malawi AB R& Survey Results, 24. September 2014, S.19

Es mag sein, dass sich afrikanische Bevölkerungen traditionell leichter mit Persönlichkeiten identifizieren als mit abstrakten Zielen und Vorstellungen von Parteien. Für das Volk stellt der afrikanische Führer ein Vorbild dar. Das Volk verehrt und umjubelt ihn (schon fast fanatisch) und träumt davon, selbst einmal soviel Macht, Ruhm und Reichtum zu erlangen wie er.¹³⁸¹ Diese Volkseinstellung konnte man besonders unter der Herrschaft von Banda beobachten. Er wurde von seinem Volk wie ein Gott verehrt und wie ein Erlöser – wie er sich selbst nannte - gefeiert. Es entwickelte sich in Afrika Ende der 70iger Jahren eine neue Generation von Führern, die als „Big Man“ bezeichnet wurden.¹³⁸² Auf nationaler Ebene ist der Big Man der Präsident, auf der Dorfebene sind es die traditionellen Autoritäten.

Seine Machtstellung symbolisiert der Big Man durch perfekt organisierte, medienwirksame Auftritte in der Öffentlichkeit. Umringt von Tänzerinnen präsentierte sich Banda wie ein König mit einem Häuptlingswedel seinem Volke. Präsident Mutharika bevorzugte eher die „Business-Version“, einen schwarzen Anzug mit Einstecktuch und Krawatte.

¹³⁸¹ Bartholomäus Grill, 2005, S. 182

¹³⁸² Greg Mills, Why Afrika is poor, 2011, S. 273

Statussymbole spielen für Afrikaner eine wichtige Rolle für Macht und Reichtum. Präsident Mutharika baute sich einen prunkvollen Präsidentenpalast, fuhr mit dunklen Luxus-Limousinen der Marke Mercedes und Polizeieskorten durch das Land und errichtete ein VIP-Flughafenempfangsgebäude. In 2010 kaufte er für ca. USD 13 Mio. einen Präsidentenjet und mehrere Luxuslimousinen für sich und seine engsten Mitarbeiter. Seine persönliche Marke setzte er sich mit der Umgestaltung der Nationalflagge, welche von einer halb aufgehenden (noch teilweisen dunklen) Sonne in eine volle (helle) Sonne umgeändert wurde. Mutharika wollte hiermit die aktuellen positiven sozioökonomischen Entwicklungen im Land zum Ausdruck bringen, welche die Bevölkerung nach seinen Aussagen ihm zu verdanken hatte.

Mit seinen Auftritten und Statussymbolen bediente sich Mutharika einem öffentlich wirksamen Appell auf eine auf Werbung abzielende Darstellung, mithin als Inszenierung von Politik als Leitlinie des Regierens, was auch die These bestätigt, dass präsidentielle Demokratien häufig aus kurzatmigen ad hoc entworfenen Programmen, populistisch orientierten Maßnahmen und ein hohes Maß an Politisierung bestehen.

Sie beherrschen die hohe Kunst der Täuschung und Schmeichelei wie niemand anders und spielten raffiniert eine politische Komödie. Dabei sind sie selbstgewiss und von bemühter Ernsthaftigkeit.¹³⁸³ Mutharika trotzte vor Eigendarstellung und Lobpreisungen. Obwohl er das Land in Wirklichkeit in eine wirtschaftliche und politische Sackgasse steuerte, betonte er selbstbewusst in seinen Reden, wie gut es dem Land ginge und dass alle Menschen genügend Nahrung hätten.

Doch Macht, Ruhm, Geld, Statussymbole, Verehrung und sonstige Eigenschaften, die der Big Man beinhaltet, haben auch eine Kehrseite: Es birgt die Gefahr in sich, dass bei den Eliten der Realitätssinn verloren geht. Beobachten kann man eine derartige Entwicklung häufig bei internationalen Sport- oder Musikstars, die aufgrund ihres Erfolges von der Realität abheben und in einer anderen Welt leben, häufig völlig isoliert und zurückgezogen. Klassische Folgen sind psychische Krankheiten oder Drogen- und Alkoholprobleme, die im schlimmsten Falle mit dem Tode enden. Die Stars kommen alleine, ohne fremde Hilfe mit ihrem Erfolg nicht mehr klar.

¹³⁸³ Volker Seitz, 2009, S. 78

Auch Präsident Mutharika und andere Führungseliten lebten in einer unstillbaren Luxussucht weit entfernt von der Armut und den Leiden des Volkes. Sie missbrauchten ihre Position, um ihren eigenen Lebensstandard an die Mittel- bzw. Oberklasse der westlichen Länder anzupassen.¹³⁸⁴ Die Eliten isolierten sich zunehmend von ihrem Volk und ihren Wählern. In Wirklichkeit verachteten sie Armut und Primitivität. Während das Volk medizinisch unterversorgt war, hatten sie sich und ihre Familienangehörigen auf Staatskosten – wie man an den Beispielen Muluzi und Tembo sehen konnte - nach Südafrika oder Europa fliegen lassen, um sich dort in Kliniken medizinisch behandeln zu lassen.

Um sich ihr Luxusleben leisten zu können, benötigten die politischen Eliten Geld. Wie im Kapitel 9.11 dargelegt, hatte sich Präsident Mutharika während seiner Amtszeit ein Vermögen von USD 12 Mio. angespart, was man von einem Präsidentengehalt nicht verdienen konnte. Sein Gesamtvermögen wurde auf USD 168.000.000 Mio. geschätzt, welches er auf ausländischen Konten oder in ausländische Immobilien anlegte. Auch das Vermögen seiner Vorgänger dürfte nicht wesentlich geringer gewesen sein. Dies bestätigt auch zwei Thesen von George Ayittey und Moeletsi Mbeki, dem Bruder des ehemaligen Präsidenten der Republik Südafrika: „Die reichsten Menschen in Afrika sind die führenden Eliten und Regierungsminister“.¹³⁸⁵ Ihre „Ersparnisse“ werden gewöhnlich auf illegale Offshore-Konten in das Ausland weggeschafft,¹³⁸⁶ dessen Ausmaß für Mbeki eines der schädlichsten Skandale in Afrika darstellt.

Auch Mutharikas inneres Gewissen dürfte absolut überstrapaziert gewesen sein, wenn es um das Thema Korruption ging. Die Bekämpfung der Korruption fand als sein politisches Ziel in jeder präsidentiellen Rede pflichtgemäß Erwähnung. Er sagte der Korruption in aller Öffentlichkeit den Kampf an.

In Wirklichkeit gehörte Mutharika zu den korruptesten Politikern in Malawi. Er und andere politische Eliten finanzierten ihren extravaganten Lebensstil aus Staatsgeldern und Entwicklungshilfezahlungen. In seinen Reden ging es Mutharika nur um eine gute Außendarstellung. Nach Außen den Schein wahren und Reformen

¹³⁸⁴ Moeletsi Mbeki, 2009, S. 9

¹³⁸⁵ George B. N. Ayittey, 2011, S. 23

¹³⁸⁶ Moeletsi Mbeki, 2009, S. 132, George B. N. Ayittey, 2011, S. 124

inszenieren, um die Geber zu beruhigen, um weiterhin Gelder zu erhalten, die er ja für seine privaten Kassen gut brauchen konnte. Leider gilt auch in Malawi der von Peter Eigen, Gründer von Transparency International häufig zitierte Satz: „Viele Entwicklungsländer sind arm, weil sie korrupt sind“.¹³⁸⁷

George Ayittey bezeichnete in seinem Buch „Defeating Dictators“ diese korrupten Politiker als „Vampir-Eliten“. Es sind Banditen, Gangster, Gauner und Schurken, die die staatliche Maschinerie ausnutzen, um sich selbst zu bereichern. Bandenchef ist meistens das Staatsoberhaupt. Es herrscht ein „apartheid-like“ System auf der Grundlage einer Politik der Ausgrenzung. Man ist arm, wenn man nicht zu dieser Bande gehört.¹³⁸⁸ Daher sind die Vampir-Eliten umgeben von Gefolgsleuten und Jasagern, denen es nicht um die Zukunft des Landes geht, sondern nur um ihre eigenen Interessen. Sowohl auf Parteebene als auch auf nationaler Ebene zeigte sich, dass es den politischen Eliten lediglich um Titel und Posten ging, durch welche sie die Möglichkeit hatten, an Macht, Ruhm, Reichtum, Statussymbole und Staatsgelder zu gelangen. Die Eliten wechseln ihre Parteien nicht aufgrund einer inneren politischen Überzeugung, sondern wegen ihren persönlichen Interessen.

Diese „Vampir-Eliten“ stellen die Hauptblockade im malawischen Konsolidierungsprozess dar. Es ist der fehlende „good governance“ Ansatz auf Staatsebene, den Tetzlaff¹³⁸⁹ in seinem WIFIS-Vortrag in 2014 wie folgt zum Ausdruck brachte: „Größtes Problem ist nicht der Geldmangel, sondern die bad governance, d. h. ein unverantwortliches, unpatriotisches und rechtswidriges Verhalten der politischen Führer, die sich ihre Klientel mittels des elitären Versorgungspaktes, gespeist von gestohlenen Staatseinnahmen, selbst bereichern. Die endemisch gewordene Korruption der Staatsklasse (Kleptokratie) erzeugt enorme wirtschaftliche Schäden, weil nationale und internationale Investoren und Geber das Vertrauen verlieren bzw. erst gar nicht entwickeln können.“ Die Basis der politischen Kultur Malawis ist der Klientelismus, die endemische Korruption und die Kapitalflucht.¹³⁹⁰

¹³⁸⁷ Volker Seitz, 2009, S. 78

¹³⁸⁸ George B. N. Ayittey, Defeating Dictators, 2011, S. 23

¹³⁸⁹ Rainer Tetzlaff, Das moderne Afrika verstehen. Widersprüchliche Entwicklungsperspektiven eines Kontinents, WIFIS-Vortrag, S. 29, 2014

¹³⁹⁰ Rainer Tetzlaff, 2014, S. 4

Empfindlich reagierten die machtbesessenen Eliten, wenn ihre Machenschaften und Privilegien angegriffen wurden. Sie leben in einer ständigen Furcht vor anderen politischen Mächten oder Institutionen, die ihre Selbstverherrlichung und Aufrechterhaltung ihrer Macht bedrohen könnten. Daher nutzen sie mit vollem Ideenreichtum jegliche Instrumente und Möglichkeiten, um diesen Gefahren entgegenzuhalten. Hierbei nehmen sie auch Verstöße gegen die in der Verfassung verankerten Menschenrechte, insbesondere der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit in Kauf. Auch die Justizgrundrechte wurden teilweise durch die politischen Eliten verletzt.

Kritiker, die in der Öffentlichkeit das Fehlverhalten und Missmanagement der politischen Eliten transparent machen konnten, stellten für sie die größte Gefahr dar. Daher versuchte Präsident Mutharika ständig, durch Drohungen die Bevölkerung zu verunsichern und bei ihr Angst und Schrecken zu verbreiten. Mit dieser Strategie verfolgte er das Ziel, kritische Äußerungen gleich im Keime zu ersticken. In seinen Reden brachte er ständig zum Ausdruck, er werde keine Kritik zulassen und alle Kritiker bestrafen. Ähnlich wie sein Vorbild Banda wollte er jeden missliebigen kritischen Bürger bestrafen, jedoch mit dem wesentlichen Unterschied, dass er hierfür keinen Rückhalt aus der Verfassung hatte. Banda hatte seine Verfassung auf sich zugeschnitten, was den Präsidenten Muluzi und Mutharika wegen der hohen Hürde der Zweidrittel-Parlamentsmehrheit für Verfassungsänderungen nicht gelungen war.

Doch auch ohne eine verfassungsrechtliche Legitimationsbasis setzte er seine Kampfansage im politischen Alltag konsequent um. Mutharika blieb sich treu, wenn er an den einmal gefällten Grundsatzentscheidungen starr festhielt, auch wenn diese sich als unrealistisch oder gar unsinnig erwiesen hatten. Statt auf seine politischen Gegner und Kritiker einzugehen und sie zu akzeptieren, setzte er auf Aggression und Intoleranz.

Kabinettsumbildungen und Degradierungen dienten den Eliten als Instrumente, um kritische oder unliebsam gewordene Minister oder Parteigenossen zu entmachten. Darüber hinaus wurden sie in der Öffentlichkeit schlecht dargestellt und mit Korruptionsanklagen politisch kaltgestellt. Dies konnte anhand zahlreichen

Fallbeispielen nachgewiesen werden: Nachdem sich Vizepräsident Chilumpha weigerte, in die von Präsident Mutharika neu gegründete DPP überzutreten, wurde er genauso mit Klagen überhäuft wie Ex-Präsident Muluzi, den Mutharika durch den „MWK 1,4 Mrd. Spendengelder Veruntreuungsfall“ und dem Fall des „Putschversuches“ versuchte, seinen Kontrahenten öffentlich zu schikanieren und mit böswilligen Korruptionsanschuldigungen zu belasten. Seine, ihm gegenüber kritisch gewordene, Vizepräsidentin Banda versuchte Mutharika gleich mit mehreren Instrumenten – größtenteils jedoch ohne Erfolg - aus dem Weg zu schaffen: Regierungsauflösung, Amtsenthebungsverfahren, Parteiausschmiss und Zwang zum freiwilligen Rücktritt.

Die politischen Eliten suchten nach Skandalen, mit denen man die Popularität ihrer Kritiker schmälern konnte. Unter dem Deckmantel der Korruptionsbekämpfung nutzten die politischen Eliten die Möglichkeit, politische Konkurrenten und Kritiker, die ihnen zu mächtig geworden waren oder zu mächtig werden konnten, abzuservieren. Die Ermittlung von Korruptionsfällen und die Korruptionsanklagen entwickelten sich zu Instrumenten der Einschüchterung von Kritikern und Gegnern. In Wirklichkeit wurden die meisten Prozesse mangels Beweisen eingestellt.

Traditionell sehen die afrikanischen Eliten ihre Macht nicht als auf Zeit verliehen, sondern als ihrer Person gegeben an. Sie fühlen sich dazu berufen, ihr Land für immer zu führen und fühlen sich als Väter ihres Volkes.¹³⁹¹ Hinzu kommt der Glaube, dass es ohne sie nicht geht. Umso näher sie an das Ende ihrer Amtszeit gelangen, umso mehr befürchten sie den Verlust ihrer Macht. Anstatt sich auf ihre eigentlichen Aufgaben zu konzentrieren und das Land zu regieren, beschäftigen sie sich damit, wie sie ihre Macht erhalten und ausbauen können.

Die Parallelen im Verhalten der beiden Präsidenten Muluzi und Mutharika waren sichtbar. Beide wollten sie am Ende ihrer zweiten Amtszeit ihre Machteinflüsse aufrechterhalten. Präsident Muluzi versuchte es über eine Verfassungsänderung, die jedoch aufgrund der erforderlichen 2/3 Mehrheit der Parlamentsabgeordneten scheiterte und Präsident Mutharika über seinen Bruder, den er ins Präsidentenrennen schicken wollte, um so als Hintermann im Falle seiner Wahl

¹³⁹¹ Moeletsi Mbeki, 2009, S. 119

Einfluss auf das nationale politische Geschehen ausüben zu können. Es war klar erkennbar, dass Mutharika die politische Entwicklung auch ohne ein Regierungsamt weiterhin prägen wollte. Im Ergebnis siegte in beiden Fällen die Verfassung: Im ersten Fall war es die bereits erwähnte 2/3-Mehrheit, die Muluzi an einer Verfassungsänderung hinderte und im zweiten Fall war es das Militär, das sich nach dem Tod Mutharikas und den Machenschaften seines Bruders auf die Seite der Verfassung schlug. Anders als Banda war es Muluzi und Mutharika nicht gelungen, die Verfassung zu ihren Gunsten zu ändern. Die für eine Verfassungsänderung 2/3 erforderliche Parlamentsmehrheit hinderte sie daran.

Besonders gefährlich für die politischen Eliten waren die Medien. Eine funktionierende und nicht kontrollierte Medienberichterstattung hat in einer Konsolidierungsphase neben einer ausgewogenen und objektiven Berichterstattung die Aufgabe, hartnäckige Skandale aufzudecken, die Bevölkerung aufzuklären und die politischen Versager daran zu erinnern, dass sie die Interessen des Volkes vertreten sollten. Es war der Erfolg der Medien, die durch ihre Veröffentlichung, nachdem Präsident Mutharika in 2007 einen „Maybach“ für EUR 450.000 bestellte, eine öffentliche Debatte auslöste und den Präsidenten von seinem Vorhaben abhalten konnten.

Um derartige Veröffentlichungen zu vermeiden, standen die Medien ganz besonders im Visier der politischen Vampire. Der staatlich kontrollierte Radio- und Fernsehsender MBC entwickelte sich zu einem Propagandainstrument der Regierung. Sowohl Präsident Muluzi als auch Präsident Mutharika nutzten ihn für eine regierungsfreundliche Berichterstattung.

Zentrale Aufgabe der unabhängigen Regulierungsbehörde für Rundfunk und Telekommunikation MACRA ist es, eine zuverlässige, gerechte und ausgewogene Berichterstattung zu gewährleisten und alle politischen Parteien gleich zu behandeln. In Wirklichkeit war die Unabhängigkeit der MACRA nicht gegeben. Dies zeigte sich daran, dass im Jahr 2005, nachdem Präsident Mutharika seine eigene DPP gründete, er im April die MACRA wegen angeblicher „Vetternwirtschaft“ auflöste und durch Mitglieder ersetzte, die seiner DPP angehörten.

Einige private Sender – wie der im Eigentum Muluzis stehende Joy Radio - wurden wegen ihrer kritischen Berichterstattung von der MACRA im Auftrag der Regierung schikaniert. Obwohl die Meinungsfreiheit im Prinzip gewährleistet war, wurden die regierungskritischen Medien den Schikanen der Regierung ausgesetzt (Einschüchterungen, Anzeigestopps, Verwüstung von Redaktionsbüros, etc.).

Zu einem Riss in der malawisch-britischen Beziehung kam es, nachdem Mutharika im April 2011 den britischen Botschafter Cochrane-Dyett aus dem Land ausgewiesen hatte, weil dieser den Präsidenten als zunehmend autokratisch und dünnhäutig bezeichnete.

Kontrollorgane, gegenüber denen die politischen Eliten rechenschaftspflichtig sein sollten, die ihre politischen Entscheidungen überwachen und auf die sie keinen personellen Druck ausüben konnten, passten nicht in ihren politischen Alltag.

Daher versuchen sie ständig, diese Kontrollorgane zu beeinflussen oder zu unterminieren. Im Ergebnis wollten sie die verfassungsrechtlich geregelten staatlichen Institutionen und Kommissionen paralisieren.¹³⁹²

Wie bereits erwähnt, verfügte Mutharikas Regierung nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in 2009 über eine verfassungsändernde 2/3 Mehrheit, sodass die Opposition ihrer Kontrollaufgabe nur bedingt nachkommen konnte. Alle 14 Parlamentsausschüsse wurden von Mitgliedern seiner Partei besetzt. Eine zu mächtig gewordene Exekutive versuchte, die Institutionen und Organisationen einer demokratischen Kontrolle zu unterminieren, was ihr größtenteils auch gelang. Politische und zivile Rechte wurden eingeschränkt, was nach dem BTI-Country Report 2014 zu einem „Schlüsselproblem“ für Mutharika wurde.¹³⁹³

Andere Überwachungsorgane wie das ACB, der Ombudsmann oder das Amt des Bürgerbeauftragten, deren Aufgabe es ist, Missstände im Land aufzuklären, wurden zum Spielball politischer Sparzwänge. Wie in Kapitel 9.11 bereits ausführlich

¹³⁹² George B. N. Ayittey, 2011, S. 26

¹³⁹³ BTI, 2014, Malawi, Country Report, S. 5

dargestellt erschwerten finanzielle und personelle Engpässe eine effektive Arbeit, so dass die Institutionen ihre Aufgaben nur unzureichend wahrnehmen konnten.

Auch fehlten klar abgrenzbare Kompetenzen zu anderen Institutionen. Das ACB war in allen politischen Belangen der Weisungsbefugnis des Justizministers unterstellt. Ermittlungen gegen Staatsbeamte sind nur mit Zustimmung des Generalstaatsanwaltes möglich, der vom Präsidenten ernannt wird. Auch bei den anderen Organen hat der Präsident bei ihren personellen Besetzungen ein Mitspracherecht. Die verfassungsrechtlich geregelten Besetzungsverfahren sind in der Regel so ausgelegt, dass der Präsident auf Vorschlag einer Kommission, deren Besetzung er gleichfalls bestimmt, die Personen ernennen und ggf. noch vom Parlament bestätigen lassen muss. Von einer Unabhängigkeit dieser Organe kann nicht gesprochen werden.

Eine Kontrolle durch das Verfassungsgericht war nicht möglich, da dieses von sich aus nicht in das politische Geschehen einschreiten darf. Ebenso wenig hat es verfassungsrechtlich die Möglichkeit, die Einhaltung ihrer Regeln und Urteile zu überwachen bzw. zu sanktionieren.

Auch eine Kontrolle durch die lokalen Kommunalräte und traditionellen Autoritäten war nicht möglich, da diese Institutionen durch die Abschaffung der 2. Parlamentskammer formell in der Verfassung nicht mehr vorgesehen waren und ihnen somit in der politischen Wirklichkeit auf nationaler Ebene keine Kontrollrechte über den Präsidenten und seiner Regierung zustanden.

Die Kontrolle von „unten“, also von der Zivilgesellschaft hatte sich in den letzten Jahren verbessert. Neben der katholischen Kirche, die im Land vor allem durch ihre Hirtenbriefe über Missstände aufklärten und in der Vergangenheit positiv zur Demokratisierung in Malawi beigetragen haben, waren es aber auch eine kleine Anzahl freier Medien, Studenten, Professoren und Oppositionspolitiker, die aus ihrer Deckung kamen und einen Vorsprung wagten, indem sie in der Öffentlichkeit auf die Missstände im Land hingewiesen haben.

Nicht zuletzt waren es die - von zivilgesellschaftlichen Gruppen organisierten - Bürgerdemonstrationen vom 20. Juli 2011, die den Präsidenten auf die zunehmenden ökonomischen und politischen Missstände im Land hinweisen sollten. Der Präsident reagierte mit einem „Schmeichelkurs“ und versuchte die Bevölkerung durch leere Versprechungen zu beruhigen. Zumindest war es der Bevölkerung gelungen, den Präsidenten auf die Missstände im Land aufmerksam zu machen.

Eine Kontrolle von „oben“ erfolgte durch die bilateralen und multilateralen Geber, welche im malawischen Demokratisierungsprozess grundsätzlich auch zu Erfolgen führte: Erst nach massivem Druck der Geber auf die Regierung wurden in Malawi Kommunalwahlen durchgeführt, ein Korruptionsbekämpfungsgesetz verabschiedet und eine Korruptionsbehörde eingerichtet. Nicht zuletzt waren sie an dem Zusammenbruch der Banda-Diktatur beteiligt, der 1992 gemeinsam von den Kirchen und den Gebern eingeleitet wurde.

Obwohl Präsident Mutharika auf das Geld der Geber angewiesen war, hatte sich seine Beziehung zu diesen zunehmend verschlechtert. Statt Schmeichelkurs verfolgte Mutharika den Weg der Konfrontation, was nach dem BTI-Report 2014 ein weiteres Schlüsselproblem Mutharikas war.¹³⁹⁴

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Gebergemeinschaft mehr Druck auf den Präsidenten ausüben und dessen Handlungsraum einschränken sollte.

Gängiges Mittel der Geber, um das abhängige Land unter Druck zu setzen, sind Sanktionen. Die verschiedenen Formen der wirtschaftlichen Sanktionen haben jedoch einen einschneidenden Effekt auf die Ökonomie des Landes. Sie treffen das Land als Ganzes und können erhebliche negative Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung sowie auf Drittstaaten haben. Wenn also die Engländer oder die EU Gelder oder andere Vermögenswerte einfrieren, so fehlen dem Land Gelder, das sich auf die wirtschaftliche Entwicklung und letzten Endes auf die Bevölkerung auswirkt.

¹³⁹⁴ BTI, 2014, Malawi, Country Report, S. 5

Daher müssen die Sanktionsmaßnahmen zielgerichtet sowie angemessen sein und die Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung müssen so gering wie möglich gehalten werden. Man braucht Sanktionen, welche die „schuldigen“ Personen bestrafen, also konkret Präsident Mutharika und seine engsten Vertrauten. Nur dann, wenn der Normverletzer den Bezug der Sanktion zu seinem Handeln erkennt und vor allem emotional erlebt, wird sie sein künftiges Handeln beeinflussen. Die Sanktion muss ihn empfindlich schmerzen.

Hierbei könnte man an das Einfrieren ihrer persönlichen – im Ausland befindlichen - Vermögenswerte denken. Dies scheitert jedoch daran, dass – außer ihnen selbst - keiner die Kenntnis hat, in welchem Land und bei welcher Institution die führenden Vampire ihr Geld versteckt haben.

Schmerzen könnte die Eliten auch eine Sanktion, die ihr Ansehen in der Öffentlichkeit beschädigen würden. Der Verlust an Achtung, Wertschätzung, Ansehen und Beliebtheit in der Bevölkerung könnte sie empfindlich treffen. Doch auch hier stellt sich die Frage, mit welchen Mitteln man bei einem selbstbewussten Staatspräsidenten dieses Ziel erreichen kann. Hinzu kommt die Tatsache, dass Mutharika ein „Imageverlust“ wenig beeindruckt wird, da er ja verfassungsrechtlich nicht mehr als Staatspräsident kandidieren konnte.

Als weitere Sanktionen kämen Ausreiseverbote oder diplomatische Einschränkungen in Betracht. Doch auch hierbei fehlt es an einer gewissen Härte, um den Normverletzer zur Befolgung der Normen zu motivieren.

Gegebenenfalls könnte man die betreffende Person zum Rücktritt zwingen. Hierzu haben jedoch die internationalen Geber keine rechtlichen Möglichkeiten.

Zu erwähnen sind auch die Risiken und Nebenwirkungen, die Sanktionen bei den betroffenen politischen Eliten auslösen könnten. Sie lösen Emotionen aus, worauf die Menschen unterschiedlich reagieren. Typische Reaktionen sind: Frustration, Enttäuschung, Zorn, Ärger und Wut. Die Folgen derartiger Reaktionen können verheerend sein: Es kann zu offenen oder verdeckten Rachereaktionen oder einem

Widerstand kommen. Jetzt blockiert der Betroffene erst recht, zumal er sich – wie Präsident Mutharika – meist unschuldig und unrecht behandelt fühlt.

Was bleibt ist die Frage, ob die Sanktionen der Geberländer zur Lösung der Krise in Malawi beigetragen hätten und Präsident Mutharika zu einem politischen Kurswechsel gezwungen hätten. Was das Beispiel der Ukraine-Krise in 2014 zeigte, so war es den Gebern nicht gelungen, Präsident Putin zu einem Kurswechsel zu veranlassen. Es fehlte seine politische Einstellung und Einsicht. Vermutlich hätten die Sanktionen auch bei Mutharika nur geringe Erfolge erzielt.

Dennoch greifen die Geberorganisationen in den politischen Entscheidungsprozess eines Landes ein, indem sie die Vergabe von Entwicklungshilfeszahlungen von Bedingungen abhängig machen (vgl. ausführlich Kapitel 3). Auch das politische und wirtschaftliche Schicksal Malawis – so scheint es – lag und liegt immer noch in den Händen der Geber, die zu wissen glauben, welche Lösung für das Land die beste ist. Umgekehrt ist der wichtigste Faktor für die Entwicklung eines Landes der Grad der Kontrolle über seine eigene Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.¹³⁹⁵

Daher stellt sich die Frage, ob die SAP's und andere Hilfsprogramme das Heilmittel für die Probleme in Malawi darstellen.

Hierzu vertritt Mbeki¹³⁹⁶ die Meinung, dass die Programme der Geber den afrikanischen Ländern nicht weiterhelfen, sondern dass sie im Gegenteil die Entwicklung afrikanischer sozialer Einrichtungen unterminieren. Er begründete dies damit, dass die Programme nicht auf die Interessen der afrikanischen Völker zugeschnitten sind, sondern eher die Interessen des Westens verfolgen. Es fehlt der Bezug zur einheimischen Wirtschaft, in der sie agieren.

Auch die Förderung von sozialen Einrichtungen (wie politische Parteien, religiöse Organisationen, private und öffentliche Unternehmen, Sport- und Kulturorganisationen) und die Entwicklung politischer Persönlichkeiten sind in den Programmen nicht vorgesehen. Hierin sieht er ein wesentliches Problem im subsaharischen Afrika: „Es wurden weder neue Institutionen für die Zusammenarbeit

¹³⁹⁵ Moeletszi Mbeki, 2009, S. 144

¹³⁹⁶ Moeletszi Mbeki, 2009, S. 34

unter den Bürgern entwickelt noch eine Art von Führern aufgebaut, die die Gesellschaft in einer sich ständig verändernden globalen Umgebung führen. Hierzu gehören auch Fairness, Gerechtigkeit und Belohnungen!“¹³⁹⁷

Dieser Meinung ist zuzustimmen und gilt auch für Malawi: Gebraucht werden verantwortungsbewusste und ehrliche Politiker, die weitsichtig denken und Investitionen sowohl in die Wirtschaft als auch in das Gesundheits- und Sozialsystem – die das Land dringend benötigt – tätigen. Das Land muss von „legitimierten, professionellen Eliten regiert werden mit komplexen Regelwerken, wo fair und im Interesse aller Gesellschaftsgruppen gehandelt wird, wie es in Europa der Fall ist“.¹³⁹⁸

Was das Land braucht – so Tetzlaff¹³⁹⁹ - ist „eine Kultur der Ehrlichkeit, das mittels der richtigen Politik zu wirtschaftlichem Wohlstand und politischer Stabilität gebracht werden könnte“.

Weiterhin braucht Malawi ein gut funktionierendes Kontrollsystem über die politischen Akteure und ein gebündeltes Maßnahmenpaket aus Sanktionen von oben (Gebern), Proteste und kritische Äußerungen aus der Zivilbevölkerung von unten und eine gut funktionierende Opposition innerhalb des Parlaments.

¹³⁹⁷ Moeletsi Mbeki, 2009, S. 33

¹³⁹⁸ Moeletsi Mbeki, 2009, S. 140

¹³⁹⁹ Rainer Tetzlaff, 2014, S. 10

Abschließend stellt sich die Frage, ob die Verfassung ihr Ziel erreichen konnte, dem unbegrenzten Machtstreben Mutharikas entgegenzuwirken und seine Machtbefugnisse einzugrenzen.

Vorab ist anzumerken, dass alle Machtkämpfe zwischen den politischen Eliten auf der Grundlage der Verfassung ausgetragen wurden. Das System war durch seine Verfassungsbestimmungen politisch und rechtlich flexibel genug, Machenschaften der Mutharika-Clique zu durchkreuzen und eine Vizepräsidentin wie Banda an die Spitze des Staates durchzulassen.

Zunächst wollte Präsident Mutharika seine Vizepräsidentin zum freiwilligen Rücktritt zwingen. Ein Amtsenthebungsverfahren nach Artikel 86 Abs. 2 der Verfassung scheiterte an deren Voraussetzungen. Es fehlten eine Geschäftsordnung sowie ein schwerer Verfassungsverstoß durch die Vizepräsidentin. Daraufhin griff der Präsident zu seinem Allheilmittel und löste sein Kabinett unter dem Deckmantel der Korruption auf, um seine unliebsamen Minister loszuwerden. Hierbei hoffte er, auch seine Vizepräsidentin loswerden zu können. Erneut machte ihm die Verfassung einen Strich durch die Rechnung. Nach Artikel 92 Abs. 1 musste sie als vom Volk gewählte Vizepräsidentin im Kabinett bleiben.

Sowohl die beabsichtigte Amtsenthebung gegen seine Vizepräsidentin als auch der Versuch, sie über den Weg einer Kabinettsumbildung aus ihrem Amt zu entheben, scheiterten aufgrund der Verfassung. Der Präsident musste verfassungsrechtlich die bittere Pille schlucken und mit seiner Stellvertreterin und Vizepräsidentin weiter arbeiten. Anders als der argentinische Präsident Carlos in den 90er Jahren, der – wie auch Präsident Muluzi – verfassungsrechtlich durch eine Befristung seiner Amtszeit an einer neuen Kandidatur gehindert wurde und kurzerhand die Amtszeitbegrenzung in der Verfassung eigenmächtig änderte, hatten die Präsidenten Mutharika und Muluzi die Verfassung akzeptiert, suchten jedoch nach Schlupflöchern, um sie zu umgehen.

Nach dem Tod von Präsident Mutharika wollte seine Regierung dessen Bruder zum Präsidenten ausrufen lassen. Auch sie suchten nach Schlupflöchern und versuchten, die in Artikel 83 Abs. 4 der Verfassung geregelte Machtübergabe an die

Vizepräsidentin zu verhindern. Nach einer Aussage Bandas in der Südafrika Sunday Times im August 2012 sollte sie von einem DPP-Komplott in 2010 ermordet werden. Sie hatte Beweise, dass sie von einem LKW überfahren werden sollte.¹⁴⁰⁰

Dank kritischer Äußerungen von den NGOs und der Entscheidung des Armeechefs Odillo, sich auf die Seite der Verfassung zu schlagen, misslang der Plan der Mutharika-Clique. Die Kontrolleure über die Einhaltung der Verfassungsregeln waren in diesem Falle die zivilrechtlichen Gruppierungen und die verfassungsmäßig geregelte Institution Streitkräfte, dessen Aufgabe es ist, die innere und äußere Sicherheit im Land aufrechtzuerhalten. Aufgrund seiner Entscheidung war es dem Armeechef gelungen, die Gesellschaft vor einer Gefahr, die sich im Land selber entwickelte, zu schützen. Das war ihr verfassungsmäßiger Auftrag.

Am 26. April 2012 ernannte Präsidentin Banda ihr neues Kabinett, das aus 21 Ministern und 10 stellvertretenden Ministern bestand.¹⁴⁰¹ Vizepräsident wurde Bandas Gefolgsmann und PP-Vizepräsident Khumbo Kachali.¹⁴⁰² Er wurde gemeinsam mit Banda im Dezember 2011 aus der DPP von Mutharika ausgeschlossen.

Alle Minister, die zum inneren Zirkel Mutharikas gehörten, wurden nicht mehr als Minister rekrutiert. Hierzu zählte auch der Bruder des verstorbenen Präsidenten, Peter Mutharika.¹⁴⁰³ Darüber hinaus hatte Banda auch wichtige Amtsträger ausgetauscht. Polizeichef Mukhito, der die Todesopfer und willkürlichen Verhaftungen von den Juli-Demonstrationen in 2011 zu verantworten hatte, wurde ersetzt durch Dzonzi Lot.¹⁴⁰⁴

Bandas PP konnte zu Beginn ihrer Amtszeit über keine eigene Machtbasis im Parlament verfügen. Doch das änderte sich schnell, da ein Großteil der DPP-Abgeordneten persönliche Vorteile erahnten und zur PP überwechselten. Selbst einige Mitglieder der Oppositionsparteien UDF und MCP folgten dem Ruf der neuen

¹⁴⁰⁰ Nyasa Times, Malawi, 13.08.2012

¹⁴⁰¹ AllAfrika.com, Malawi, 27.04.2012

¹⁴⁰² Nyasa Times, Malawi, 13.10.2012

¹⁴⁰³ AllAfrika.com, Malawi, 27.04.2012

¹⁴⁰⁴ AllAfrika.com, Malawi, 10.04.2012

Präsidentin.¹⁴⁰⁵ Zu Beginn der Parlamentssitzung im Mai 2012 bestand die PP-Regierung aus 107 Abgeordneten gegen eine Opposition von 84 Abgeordneten.¹⁴⁰⁶

Zu Beginn der neuen Legislaturperiode erfolgten im Parlament einige dringend notwendige Entscheidungen und Reformen. Im Mai 2012 wurde der umstrittene § 46 des Strafgesetzbuches, der die verfassungsrechtlich gewährte Pressefreiheit extrem einschränkte, vom Parlament einstimmig aufgehoben.¹⁴⁰⁷

Justizminister Ralph Kasambara legte dem Parlament im Mai 2013 das Gesetz Nr. 9 von 2013 zu den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vor. Hiermit sollte der rechtliche Grundstein für die Dreierwahlen in 2014 gelegt werden. Wegen Bedenken in der Opposition erfolgte zunächst keine Abstimmung.¹⁴⁰⁸

Am 1. Mai 2012 gab Präsidentin Banda die vom IWF geforderte Abwertung der einheimischen Währung bekannt. Dies hatte jedoch zur Folge, dass die Preise für Grundnahrungsmittel um durchschnittlich 50 % und die Preise für Kraftstoffe und Strom um ca. 30 bzw. 63 % anstiegen. Es bleibt die Frage, ob die arme Bevölkerung diese Preiserhöhungen für lebensnotwendige Güter tragen können.

In der Theorie liegt der Vorteil einer Abwertung auf der Hand: Die Exportgüter, insb. die landwirtschaftlichen Produkte wie Tabak, Tee und Zucker werden billiger und aufgrund höherer Nachfragen aus dem Ausland kommen mehr Devisen in das Land, was zu einem ökonomischen Aufschwung führen könnte. Es bleibt abzuwarten, ob die Abwertung wirklich zu den beabsichtigten Erfolgen führen wird.

Jedenfalls bezeichnete die katholische Organisation „Catholic Commission for Justice and Peace“ (CCJP) die Parlamentsabgeordneten als „rubber stamp“: „...that parliament was increasingly becoming a rubberstamp and a figurehead owing to lack of progressive, robust and intelligent scrutiny of government business in the chamber“. Anstatt die Regierung zu kontrollieren, ihrer Aufgabe als Opposition gerecht zu werden und das Vertrauen der Öffentlichkeit zu stärken, verabschiedeten

¹⁴⁰⁵ AllAfrica.com, Malawi, 10.04.2012, Nyasa Times, Malawi, 26.04.2012.

¹⁴⁰⁶ Heiko Meinhardt, Auch Totgesagte sterben, Afrika Süd 3/2012

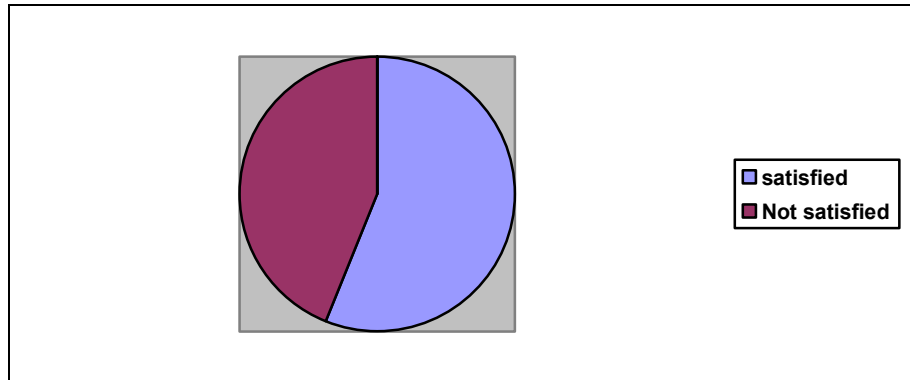
¹⁴⁰⁷ Amnesty Report 2013, Malawi:

www.amnesty.de/jahresbericht/2013/malawi?destination=node%2F2973, 28.05.2013

¹⁴⁰⁸ Nyasa Times, Malawi, 25.05.2013

sie Gesetze im Eilverfahren, die teilweise in der Bevölkerung zu Enttäuschungen und Frustrationen führten.¹⁴⁰⁹

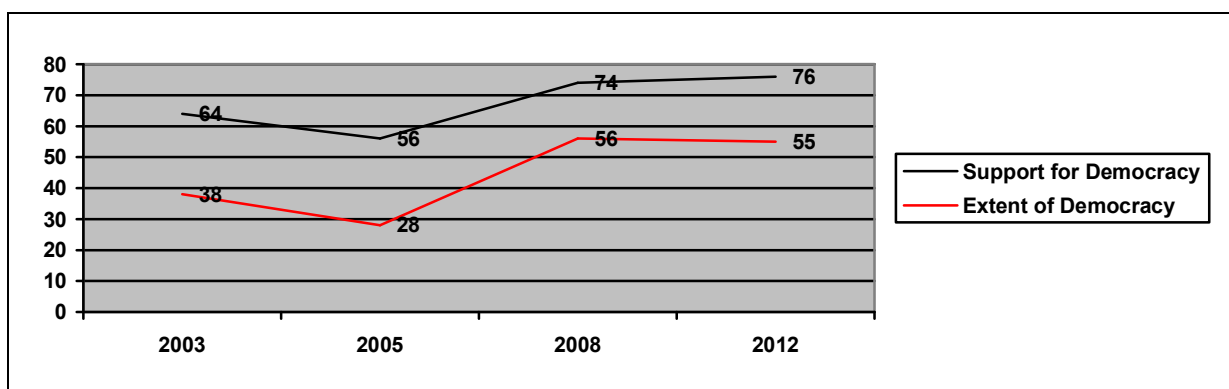
Dennoch waren bis 2012 über die Hälfte der Bevölkerung mit dem Fortgang der demokratischen Entwicklung in Malawi zufrieden, was die Ergebnisse der folgenden Afro-Umfragen¹⁴¹⁰ bestätigten:



Quelle: Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey, Results, 11. Oktober 2012, S. 22

Das Liniendiagramm zeigt, wie die Bevölkerung in Malawi das System der Demokratie einschätzt: 76 % der Bevölkerung würden in 2012 die Demokratie vor jeder anderen Regierungsform bevorzugen und 55 % der Bevölkerung waren der Meinung, dass die Entwicklung in Malawi mit kleineren Problemen demokratisch sei.

Extent and support for democracy in Malawi, 2003 – 2012:



Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey, Results, 11. Oktober 2012, S. 23

¹⁴⁰⁹ Daily Times, Malawi, 28.08.2010

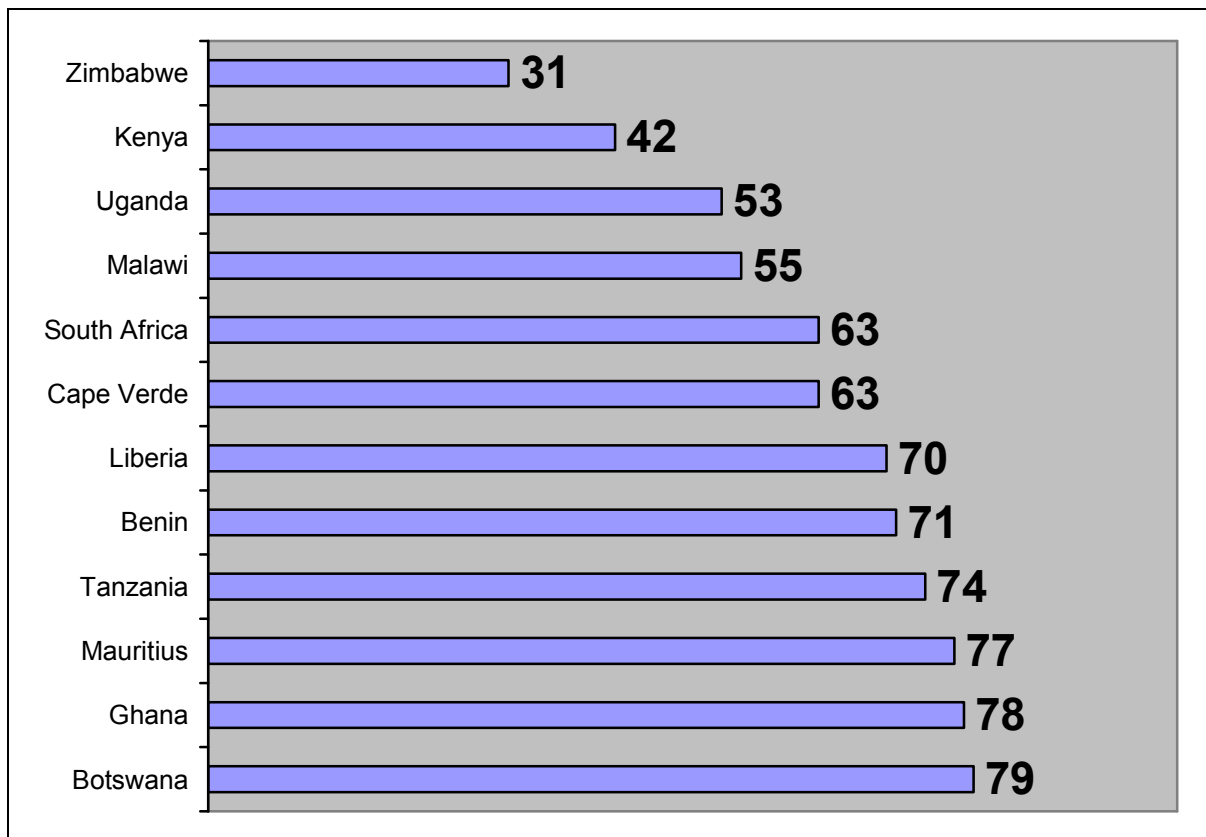
¹⁴¹⁰ Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey, Results, 11. Oktober 2012, S. 22

Support for Democracy: Percent saying Democracy is preferable to any other kind of government

Extent of Democracy: In your opinion how much of a democracy is Malawi today? Percent saying “full democracy or democracy with minor problems”

Extend of Democracy across AB countries

Extent of Democracy: In your opinion how much of a democracy is Malawi today? Percent saying “full democracy or democracy with minor problems”



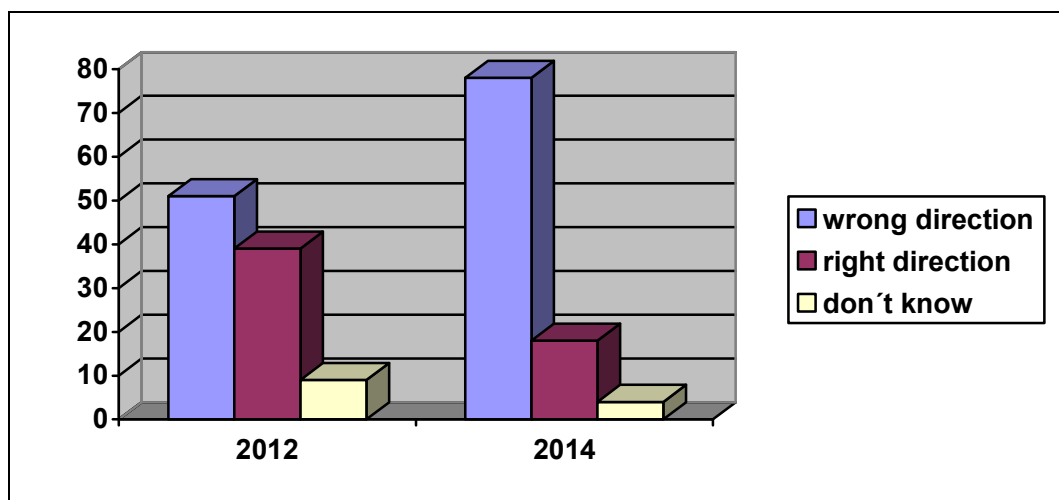
Quelle: Afro-Barometer, Malawi AB R5 Survey, Results, 11. Oktober 2012, S. 22

Grundsätzlich schätzte die Bevölkerung die Legislative und die parlamentarische Kontrolle. Dennoch war ein Großteil der Malawier mit der Arbeit der Parlamentarier unzufrieden. 60 % waren in 2014 davon überzeugt, dass die Abgeordneten nicht auf den Willen des Volkes hörten. Lediglich 15 % der Bevölkerung hatten zu ihren Parlamentariern persönlichen Kontakt. Über 8 von 10 Malawier (84 %) forderten,

dass die Arbeit der Regierung vom Parlament gründlich(er) überprüft werden sollte.¹⁴¹¹

Diese Umfrage zeigte deutlich, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung und in die Parlamentsabgeordneten rückläufig war. Sie sahen die politischen Eliten nicht in der Lage, ihnen Existenzbedürfnisse wie Nahrung, Wohnung, Wasser oder Strom zu gewährleisten.

Dieser Abwärtstrend konnte auch während der Ära Banda nicht aufgehalten werden. In 2014 waren 78 % der Bevölkerung der Meinung, dass sich das Land in eine falsche Richtung bewegen würde.¹⁴¹² Im Vergleich zu 2012 ein Plus von 27 %.



Afro-Barometer, Malawi's 2014 Elections: Amid Concerns About Fairness, Outcome is Too Close to Call, Carolyn Logan, Michael Bratton and Boniface Dulani, S. 2

¹⁴¹¹ Afro-Barometer, Malawi AB R6 Survey Results, 24. September 2014

¹⁴¹² Afro-Barometer, Malawi's 2014 Elections: Amid Concerns About Fairness, Outcome is Too Close to Call, Carolyn Logan, Michael Bratton and Boniface Dulani, S. 2

12 Schlussbetrachtung und Erkenntnisse der Studie

Mit der Unabhängigkeit Malawis am 6. Juli 1964 trat eine Verfassung in Kraft, die sich im Wesentlichen am britischen Westminster-System orientierte. Sie legte den verfassungsrechtlichen Grundstein für ein demokratisches System: Neben einem Katalog von umfangreichen Menschen- und Freiheitsrechte konstituierte die Verfassung Wahlen, das Prinzip der Gewaltenteilung und ein parlamentarisches Regierungssystem. Somit überträgt die Verfassung den bestehenden Institutionen begrenzte Aufgabenbereiche und Machtbefugnisse mit dem Ziel, eine Machtkonzentration durch einen einzigen autokratischen Machträger zu vermeiden.

Doch die politische Wirklichkeit entsprach nicht den Vorgaben dieser demokratischen Verfassung: Bandas Ziel war es, die absolute und alleinige Kontrolle über den Staat zu erreichen. Er wollte einen starken Regierungspräsidenten, der mit Hilfe verfassungsrechtlicher Befugnisse eine Einheit gewährleistete. Daher musste er die demokratische Verfassung auf sich zuschneiden, damit seine Politik als legitim angesehen werden konnte.

Bereits zwei Jahre später, am 6. Juli 1966 wurde vom Einparteienparlament eine neue republikanische Verfassung verabschiedet, die den formalen Grundstein einer Autokratie konstituierte. Das Volk wurde am Verfassungsgebungsprozess nicht beteiligt. Die Verfassung wies dem Präsidenten die vollständige und ungeteilte exekutive Gewalt zu: Er war Staatsoberhaupt, Regierungschef und Oberbefehlshaber der Streitkräfte in einer Person und hatte das alleinige Ernennungs- und Abberufungsrecht aller Kabinettsminister, leitende Beamte sowie die Spitzen der Sicherheitsorgane und obersten Richter. Die Rolle der traditionellen Autoritäten wurde ausdrücklich festgeschrieben. Banda wollte auch das traditionelle Herrschaftssystem mit Hilfe der Verfassung ausbauen.

Dieses, auf Banda zugeschnittene Verfassungsrecht, entsprach auch der politischen Wirklichkeit: Als machtbesessener Herrscher führte Banda das Land in eine Autokratie, weit weg von Demokratie und Rechtsstaat. Er drohte allen Kritikern, sie ins Gefängnis zu bringen und auszurotten. Auch die Medien standen unter der strengen Kontrolle des Regimes. Durch Anknüpfung an alte Traditionen wollte er ein neues Nationalbewusstsein in der Bevölkerung herstellen. Sein Häuptlingswedel

diente als traditionelles Machtsymbol. Bandas Rechtfertigungsformel lautete: „Die Bewahrung und Festigung der nationalen Einheit!“ Die Bevölkerung akzeptierte Banda als „Vater der Nation“.

Nachdem die katholischen Bischöfe mit ihrem Hirtenbrief vom 8. März 1992 das Volk „wach rüttelte“ und die Geber verstärkt finanziellen Druck auf Banda ausübten, kam es im Land zu einem politischen Richtungswechsel. Sie lösten einen demokratischen Reformprozess im Land aus, der in einem Referendum endete. Das Volk entschied sich für die Demokratie!

Der Verfassungsgebungsprozess der demokratischen Übergangsverfassung von 1994 erfolgte im Alleingang von internationalen Verfassungsrechtsexperten, die sich – aufgrund der Zeitknappheit - an den Verfassungstexten etablierter westlicher Demokratien orientierten. Entsprechend verankerten sich in der Verfassung die zentralen Grundprinzipien demokratischer Verfassungsstaaten: Wahlen, Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und ein ausführlicher Katalog von Menschenrechten.

Die malawische Verfassung enthält Regeln, deren Ursprünge sowohl aus dem britischen als auch aus dem amerikanischen Verfassungsrecht stammen. Wie in den USA hat die Republik Malawi eine präsidentielle Demokratie, die den Präsidenten mit umfangreichen Rechten ausstattet. Der Präsident wird – neben dem Parlament - für eine 5 Jahre vom Volk gewählt und ist ihm gegenüber verantwortlich.

Der Verfassungsgebungsprozess begann noch während der diktatorischen Legislaturperiode unter Präsident Banda. Das Regime versuchte, den Verfassungsgebungsprozess zu beeinflussen, um möglichst viel Macht zu behalten. Es wurde von den beteiligten Akteuren nicht die „beste“ Verfassung gesucht, sondern die, die ihren eigenen Interessen am besten diene. Dennoch wurde der gesamte Prozess der Verfassungsgebung aber auch von einer Kompromissbereitschaft der politischen Akteure geprägt.

Das Volk wurde am Verfassungsgebungsprozess nicht beteiligt. Träger der verfassungsgebenden Gewalt (pouvoir constituent) lag bei den politischen Parteien und den internationalen Verfassungsexperten.

In der Studie konnte nicht nachgewiesen werden, dass sich die fehlende Beteiligung des Volkes an der Verfassungsgebung negativ auf die Konsolidierungsphase auswirkte. Dies bestätigt die These von Merkel, Sandschneider und Segert, dass die „demokratische Vorbildlichkeit der Verfassungsgebung für die Konsolidierung, Stabilität und Qualität der demokratischen Ordnung sekundär, wenn nicht unerheblich sei“.¹⁴¹³ Die fehlende Legitimität ihrer Verabschiedung ist in den Hintergrund getreten und sie wird im Laufe der Zeit immer mehr in den Hintergrund treten. Heute interessiert es – mit Ausnahme der Wissenschaft – in Deutschland niemanden mehr, auf welcher demokratischen Weise das Grundgesetz entstanden ist.

Im Verfassungsgebungsprozess zeigte sich, dass sich die wesentlichen Inhalte der Übergangsverfassung von 1994 auch in der endgültigen Verfassung von 1995 wiederfanden. In der knappen Übergangszeit von einem Jahr konnte man im politischen Alltag die in der Verfassung verankerten demokratischen Prinzipien nicht ausreichend testen, um sie gegebenenfalls im Rahmen des Zulässigen auf die politischen Gegebenheiten im Land anzupassen.

Auf Grundlage der Verfassung nahm Malawis demokratische Entwicklung zunächst einen positiven Verlauf. Die Konsolidierung in Malawi schien unter einem guten Stern zu stehen:

Dies zeigte sich zunächst an den nationalen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen. Die malawische Bevölkerung konnte von 1994 bis 2013 viermal an den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen teilnehmen, in denen sie ihre Vertreter bestimmten. Sie hatten die Möglichkeit, Kandidaten aus mehreren, konkurrierenden Parteien auszuwählen.

¹⁴¹³ Merkel, Sandschneider, Segert, Die Institutionalisierung der Demokratie, 1996, S. 23-24. In: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider, Dieter Segert (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, 1996

Alle Wahlen verliefen friedlich und ohne größere gewaltsame Proteste. Es konnten keine Wahlmanipulationen und gravierenden Menschenrechtsverletzungen festgestellt werden. Es herrschte freier Wettbewerb unter den Parteien und die Kandidaten konnten frei und ohne staatliche Einflussnahme ihren Wahlkampf bestreiten. Die Wahlbeteiligungen waren teilweise erstaunlich hoch.

Das Wahlverhalten war – mit Ausnahme in 2009 – geprägt von ethnisch regionalen Mustern. Die Kandidaten erhielten in ihren Heimatregionen die meisten Stimmen.

Übersicht: Durchgeführte Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sowie Abstimmungen ab 1993

Wahlakt	Datum	Wahlbeteiligung			Ergebnisse	
		Registrierte Wähler	Abgegebene Stimmen	%		
Referendum über die Einführung eines Mehrparteiensystems	14.06.93	4.699.526	3.153.448	67	Mehrparteiensystem Einparteiensystem	63,2 % 34,5 %
Präsidentschaftswahlen	17.05.94	3.775.256	3.040.665	80,5	Muluzi (UDF) Banda (MCP) Chihana (AFORD)	47,2 % 33,5 % 18,9 %
Parlamentswahlen (177 Mandate)	17.05.94	3.775.256	3.004.835	79,6	UDF MCP AFORD	85 Sitze 56 Sitze 36 Sitze
Präsidentschaftswahlen	15.06.99	5.071.822	4.758.475	93,8	Muluzi (UDF) Chakuamba (MCP/AFORD)	51,3 % 44,3 %
Parlamentswahlen (193 Mandate)	15.06.99	5.071.822	4.680.262	92,3	UDF MCP AFORD Unabhängige	94 Sitze 66 Sitze 29 Sitze 4 Sitze
Parlamentswahlen (193 Mandate)	20.05.04	5.200.000	3.380.000	65	UDF MCP RP PPM NDA AFORD Mgode Petra	49 Sitze 60 Sitze 16 Sitze 8 Sitze 8 Sitze 6 Sitze 3 Sitze 1 Sitz

					Conu Unabhängige	1 Sitz 39 Sitze
Präsidentenwahlen	20.05.04	5.200.000	3.380.000	65	Mutharika (UDF) Tembo (MCP) Chakuamba (AFORD)	35,2 % 28,6 % 25,3 %
Parlamentenwahlen (193 Mandate)	20.05.09	5.900.000	4.200.000	78	DPP MCP UDF AFORD Mafunde MPP Unabhängige	114 Sitze 26 Sitze 17 Sitze 1 Sitz 1 Sitz 1 Sitz 32 Sitze
Präsidentenwahlen	20.05.09	5.900.000	4.200.000	78	Mutharika (DPP) Tembo (UDF/MCP) Chibambo (Petra) Masauli (RP) Gondwe (NARC) Nyondo (Unabhängiger) Nyasulu (AFORD)	65,9 % 30,8 % 0,8 % 0,8 % 0,7 % 0,6 % 0,5 %

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Daten in den Kapiteln 7.1, 8.1 und 9.1

In Malawi konnten seit Einführung der Demokratie keine schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen festgestellt werden. Es gab keine politischen Gefangenen, sexuelle Gewalt und Übergriffe auf die Zivilbevölkerung, Plünderungen und Einsatz von Kindersoldaten, Vertreibung von Menschen, Zerstörung von Dörfern, Konflikte zwischen ethnischen Gruppen und Vollstreckung der Todesstrafe, obwohl diese verfassungsrechtlich nicht abgeschafft wurde.

Es gab keine nennenswerte politisch, ethnisch, religiös oder separatistisch motivierte Gewalt. Wenig gewalttätige Konflikte zwischen der Zivilbevölkerung und Militär/Polizei, keine militärischen Operationen, keine wahllosen und unverhältnismäßigen Angriffe.

Die Gewaltenteilung funktionierte grundsätzlich gut. Die Opposition überwachte die Tätigkeit der Regierung äußerst kritisch.

Positiv zu werten war die Arbeit des für Verfassungsfragen zuständige Hohe Gericht: Es konnte durch seine Urteile Objektivität und fachliches Know-how unter Beweis stellen, auch wenn seine Entscheidungen teilweise regierungsfreundlich waren.

In der Verfassung konnten viele Unklarheiten und Inkonsistenzen festgestellt werden. Dennoch war es dem Hohen Gericht gelungen, die Unklarheiten und Inkonsistenzen in der Verfassung richtig auszulegen und somit durch zahlreiche Verfassungsinterpretationen die Verfassung fortzuschreiben.

Grundsätzlich hatten die politischen Eliten die Probleme im Land – wie Nahrungsmittelknappheit, Armut, HIV/Aids, schlechte Bildung – erkannt und politische Maßnahmen getroffen. In den Staatshaushalten wurden Geldmittel für die Bekämpfung dieser Probleme bereitgestellt.

Auch in der malawischen Zivilgesellschaft haben in den letzten Jahren mehr NGOs wie Menschenrechtsorganisationen, Lehrer- und Studentenvereinigungen, Journalistenverbände und unterschiedliche Kirchengemeinschaften mehr Selbstvertrauen erlangt und als „watch dogs“ das Handeln der politischen Akteure und deren Verfassungstreue überwacht. Bei den Juli-Demonstrationen in 2011 gingen zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen und Teile der Stadtbevölkerung aus ihrer Deckung heraus und kritisierten öffentlich die ökonomischen und politischen Missstände im Land. Der von „unten“ kommende Druck auf den Präsidenten und seiner Regierung wurde stärker.

Eine Vorreiterrolle unter der malawischen Zivilgesellschaft spielte die katholische Kirche. Durch die Veröffentlichung ihrer Hirtenbriefe in allen Kirchen, in welchen sich die Bischöfe besorgt und kritisch über die unterschiedlichsten politischen Missstände im Land äußerten, konnten sie alle Bevölkerungsschichten erreichen, zumal der überwiegende Teil der Bevölkerung christlich geprägt ist.

Der katholischen Kirche war es in der Vergangenheit mehrfach gelungen, in Malawi demokratische Reformprozesse einzuleiten, auf die Politik Einfluss zu nehmen und die – vorwiegend christlich geprägte - Bevölkerung für politische Themen zu sensibilisieren. Somit hatte die katholische Kirche nicht nur einen positiven Beitrag im

Hinblick auf den Demokratisierungs- und Konsolidierungsprozess in Malawi geleistet, sondern auch zu einer positiven Entwicklung einer herrschaftskritisch eingestellten Bevölkerung beigetragen, was man an den zahlreichen Afro-Umfragen sehen konnte.

Eine Kontrolle von „oben“ erfolgte durch die bilateralen und multilateralen Geber, welche im malawischen Demokratisierungsprozess grundsätzlich auch zu Erfolgen führte: Erst nach massivem Druck der Geber auf die Regierung wurden in Malawi Kommunalwahlen durchgeführt, ein Korruptionsbekämpfungsgesetz verabschiedet und eine Korruptionsbehörde eingerichtet. Nicht zuletzt waren sie an dem Zusammenbruch der Banda-Diktatur beteiligt, der 1992 gemeinsam von den Kirchen und den Gebern eingeleitet wurde.

Präsident Mutharika konnte mit seiner Regierung bis 2012 mit einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 4 bis 7 % und einer guten sozio ökonomischen Entwicklung, insbesondere in der Nahrungsmittelsicherheit, großartige Erfolge verzeichnen. Auch sein gutes makroökonomisches Management wurde international gelobt, obwohl das Land extremen Klimaschwankungen ausgesetzt und unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten geografisch nicht besonders vorteilhaft gelegen war.

Schließlich kann man feststellen, dass fast alle einflussreichen politischen Akteure grundsätzlich dazu bereit waren, die demokratische Verfassung und ihre Institutionen zu respektieren und ihre Konflikte auf deren Grundlage auszutragen. Mehrere Impeachment Verfahren (gegen die Vizepräsidenten Chilumpha und Banda sowie gegen den Präsidenten Mutharika) scheiterten an den hohen Voraussetzungen, welche die Verfassung für dieses Verfahren festlegte. Auch mehrere Verfassungsänderungen, die im Interesse des Präsidenten durchgesetzt werden sollten – wie im Beispiel Muluzi, der seine Amtszeitbegrenzung aufheben wollte – konnten aufgrund der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen 2/3 Mehrheit nicht herbeigeführt werden.

Im Ergebnis waren alle politischen Akteure grundsätzlich bereit, die Spielregeln der Demokratie einzuhalten, was in der Transitionsforschung als eine zentrale Bedingung

für die Konsolidierung eines neuen demokratischen Systems angesehen wird. Dies bestätigt auch der BTI-Bericht von 2014, wonach nicht nur die politischen Akteure, sondern auch die gesamte Bevölkerung den Nationalstaat als legitim akzeptierte.¹⁴¹⁴

Dies bestätigen zahlreiche Afro-Umfragen, nach denen in der Bevölkerung die Zustimmung zur Demokratie relativ hoch war. Ein Großteil der Bevölkerung bevorzugte die Demokratie vor allen anderen Regierungsformen und war (zumindest bis 2012) mit der demokratischen Entwicklung im Land zufrieden. Auch für politische Themen zeigte sich das Volk interessiert. Bei politisch umstrittenen Themen wie „Amtszeitbegrenzung“ oder „Mandatsverlust bei Parteiwechsel“ hatte ein Großteil der Bevölkerung einen klaren Standpunkt bezogen.

Auch Tetzlaff¹⁴¹⁵ bekräftigte dieses positive Zwischenergebnis wie folgt: „Malawi ist unter Bedingungen bitterster Armut zu einer Demokratie (Mehrparteiensystem) geworden und über Jahrzehnte politisch stabil geblieben“.

Doch dieser positiven Entwicklung standen machtbesessene, verantwortungs- und gewissenlose sowie korrupte politische Eliten gegenüber, die den demokratischen Konsolidierungsprozess erheblich blockierten. Wie in der Fallstudie im Kapitel 11 ausführlich dargestellt, steuerte Präsident Mutharika nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in 2009 das Land zurück in Richtung eines autoritären Staates. Durch die Machtfülle, die ihm durch die demokratische Verfassung, insbesondere dem präsidentiellen Regierungssystem übertragen wurde, seiner Mehrheitsverhältnisse im Parlament sowie fehlender interner und externer Kontrolleure konnte er fast ungehindert diesen Weg beschreiten. Lediglich die katholische Kirche, eine kleine Anzahl weiterer aufgeschlossener NGOs und die Gebergemeinschaften hatten versucht, den von seinem Ziel abzuhalten. Ob es ihnen gelungen wäre, konnte wegen des plötzlichen Todes Mutharikas nicht mehr nachgewiesen werden.

Malawi wird noch in den nächsten Jahrzehnten in Armut gefangen bleiben, weil Korruption, Eigeninteresse, Inkompetenz und Misswirtschaft die Demokratie

¹⁴¹⁴ BTI, 2014, Malawi, Country Report, S. 6, 9

¹⁴¹⁵ Rainer Tetzlaff, 2014, S. 28

blockiert. Es fehlt bei den politischen Eliten der innere Wille, demokratische Werte umzusetzen und Verantwortung gegenüber ihren Wählern zu übernehmen.

Diese Befunde lassen folgende politische Schlussfolgerungen zu: Die nationalen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen werden in Malawi als großer demokratischer Erfolg gefeiert. Doch in Wirklichkeit spielt sich hinter dieser Fassade etwas ganz anderes ab. Kratzt man an der Fassade, so kommt etwas ganz anderes zum Vorschein. Nicht der Wille des Volkes, sondern der Wille einiger politischer Eliten, die vorgeben, das Volk zu vertreten, hat das Sagen. Es handelt es sich in Malawi um eine „Fassadendemokratie“:¹⁴¹⁶ „Das Herzstück sind die Wahlen und wer diese Hürde einmal übersprungen hat, kann das Recht für sich in Anspruch nehmen und tun und lassen, was dem eigenen Interesse dient, ohne auf die demokratischen Institutionen Rücksicht zu nehmen.“

Folglich kann man mit Tetzlaff¹⁴¹⁷ zu dem Ergebnis kommen, dass in Malawi – wie in vielen afrikanischen Staaten – eine „minimale Demokratisierung des politischen Systems erkämpft worden ist (faire und freie Wahlen, Konkurrenz zwischen mehreren Parteien), was auch der malawischen Zivilgesellschaft und den NGOs mehr Selbstbewusstsein und politischen Handlungsspielraum ermöglicht hat“. Es handelt sich hierbei um eine „defekte Demokratie“, d. h. eine elektorale Demokratie, in deren die Gewaltenteilung mit der dafür typischen Unabhängigkeit der Justiz noch nicht realisiert ist. Die Machtbegierde und Eigeninteressen der politischen Eliten sind das Hauptübel, die dem Prinzip von „checks and ballances“ entgegenstehen.

¹⁴¹⁶ Roland Zimmermann, 2004, S. 53

¹⁴¹⁷ Rainer Tetzlaff, WIFIS-Vortrag, 2014, S. 4

13 Ausblick

Die Ergebnisse dieser Studie bestätigten sich größtenteils auch im weiteren Verlauf der Legislaturperiode unter Präsidentin Banda:

Am 20. Mai 2014 fanden in Malawi die ersten Dreierwahlen (Parlaments-, Präsidentschafts- und Kommunalwahlen) statt. Vom 22. Juli 2013 bis 18. Dezember 2013 wurden ca. 7,5 Mio. Wähler (3,5 Mio. Männer und 4 Mio. Frauen) registriert.¹⁴¹⁸

Für die Präsidentschaftswahl wurden von der Wahlkommission 11 Kandidaten und für die Parlamentswahlen 1.293 Kandidaten, davon 1.032 Männer und 261 Frauen, zugelassen.¹⁴¹⁹

Der Wahlkampf startete offiziell am 20. März 2014, 90 Tage vor der Wahl. Bereits am 1. Dezember 2013 meldeten sich die katholischen Bischöfe in einem Hirtenbrief zu Wort. Hierbei fanden die Bischöfe deutliche Worte zur aktuellen politischen Situation im Land als auch zu den bevorstehenden Wahlen im Mai 2014.

In Kapitel 2 des Hirtenbriefes mit der Überschrift „Achievements and Challenges“ gingen die Bischöfe auf die Prinzipien einer funktionierenden Demokratie ein, wie Gewaltenteilung, Mehrparteiensystem, Achtung der Verfassung, Menschenrechte und Menschenwürde sowie einer aktiven Beteiligung aller Bürger bei der Demokratisierung. Hiermit konnten die Bischöfe der Bevölkerung nochmals die Prinzipien einer Demokratie sowie deren Bedeutung vermitteln und verinnerlichen. Gleich zu Beginn des Kapitels nahmen die Bischöfe ihr Ergebnis vorweg: Es ist noch ein langer Weg, bis wir in Malawi eine demokratische Reifung erreicht haben. „While we thank God for our independence and the strides made so far in the democratization and emancipation project for Malawi, we realistically note that there is still a long way to go for this project to reach maturation“.

Begründet haben sie ihr Ergebnis in 16 Kritikpunkten, unter anderem:

- Begrenzte Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung sowie Lücken in der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte.

¹⁴¹⁸ Nyasa Times, Malawi, 21.04.2014

¹⁴¹⁹ Daily Times, 24.04.2014

- Verstärkt auftretende Hexenverfolgung sowie willkürliche Festnahmen von Regierungskritikern ohne gründliche Untersuchung.
- Machtmissbrauch von Regierungsparteien mit viel Interesse an einer zentralisierten Macht zur Schaffung günstiger Rahmenbedingungen.
- Eine wachsende Kultur des Händeklatschens (hand-clapping) und Lobgesanges (praise-singing).
- Eine anhaltende und systematische Misshandlung und Plünderung von öffentlichen Ressourcen zum Vorteil der Parteien oder persönlichen Vorteilen auf Kosten der Allgemeinheit.
- Zu wenig innerparteiliche Demokratie bei den politischen Parteien.
- Die fehlende Abschaffung von repressiven und unmoralischen Gesetzen.
- Die fehlende Eigenständigkeit in Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung sowie die Abhängigkeit von internationalen Gebern und multilateralen Entwicklungskooperationspartnern.

Im Kapitel 4 „2014 Tripartite Elections: an Opportunity and a Challenge“ sprachen die Bischöfe sehr deutliche Worte: Das Land braucht einen starken Führer, mit Führungsqualitäten sowie Respekt vor der Verfassung und dem Rechtsstaat. Ein echter demokratischer Führer muss anderen zuhören, angemessen delegieren und Macht mit anderen teilen können.

Diese – hier nur auszugsweise zitierten - Warnsignale richteten sich unmissverständlich an das System Banda, obwohl die Bischöfe keine konkreten Namen nannten. Sie brachten mit ihrem Hirtenbrief die politischen Probleme im Land auf den Punkt. Deutlicher konnte man es der Bevölkerung nicht mehr sagen!

Ein Appell erging auch an die Wahlkommission und Medien: Die MEC soll einen offenen und transparenten Wahlprozess auf höchstem Niveau sicherstellen. Von den Medien erwarteten die Bischöfe eine unparteiische und faire Berichterstattung in einer nicht beleidigenden Sprache.

Präsidentin Banda reagierte auf diese Kritik gelassen. Anstatt Vergeltung zu üben lobte sie die katholische Kirche und bedankte sich für die herzliche Beziehung. „Die katholische Kirche habe zusammen mit der Regierung viel zum sozialen und

wirtschaftlichen Wohlbefinden der malawischen Bevölkerung beigetragen. Insbesondere engagierte sie sich in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Landwirtschaft“.¹⁴²⁰

In ihren Wahlkampfreden bezeichnete Banda sich als ein „von Gott gesalbter Führer“ (the God anointed leader)¹⁴²¹ Sie sei von Gott dazu beauftragt worden, das Land ab 2014 aus der Armut und dem Elend zu führen! Hierbei betonte sie ihre bisherigen Erfolge, wie im Kampf gegen die Korruption, die Wiederherstellung des Vertrauens bei den Gebern sowie die wirtschaftliche Erholung im Land. Für die bisherigen Probleme gab sie ihrem Vorgänger, dem verstorbenen Ex-Präsidenten Bingu wa Mutharika die Schuld.

Wie ihre Vorgänger hatte Banda erkannt, dass es keinen Sinn machen würde, sich mit der katholischen Kirche anzulegen. Ihre Anerkennung bei der Bevölkerung veranlasste die Präsidentin zu einem Schmeichelkurs anstatt mit der Kirche auf Konfrontation zu gehen. In der Bevölkerung wollte sie den Eindruck eines göttlichen Erlösers erwecken, der das Land aus seiner schwierigen Lage retten sollte.

Auch die sehr einflussreiche religiöse Interessengemeinschaft PAC äußerte sich im Februar 2014 zur aktuellen politischen und wirtschaftlichen Lage in Malawi, indem sie der Präsidenten über die Medien 19 Schlüsselfragen stellte. Unter anderem bezogen sich diese Fragen auf die Umsetzung des Verfassungsartikels 65, die Unabhängigkeit der Medien sowie die Korruptionsbekämpfung.¹⁴²² Im Wesentlichen bezogen sich die Fragen auf die gleichen Inhalte wie die Kritikpunkte der Bischöfe in ihrem Hirtenbrief vom 1. Dezember 2013.

Mitte März 2014 kam es auf einer Wahlveranstaltung in Thyolo zu gewalttätigen politischen Auseinandersetzungen zwischen der regierenden PP und DPP-Anhängern, wobei zwei Menschen getötet wurden.¹⁴²³

¹⁴²⁰ Nyasa Times, Malawi, 23.02.2014

¹⁴²¹ Nyasa Times, Malawi, 03.12.2014

¹⁴²² Nyasa Times, Malawi, 13.02.2014

¹⁴²³ Daily Times, 22.03.2014

Die Opposition warf der Präsidentin Missbrauch von öffentlichen Geldern vor, da sie während des Wahlkampfes mit einem Hubschrauber und einer Polizeieskorte durch das Land reiste.¹⁴²⁴ Zu Recht stellte sich die Frage, wie die Präsidentin ihren aufwendigen Wahlkampf finanzierte. Ein Rechenschaftsbericht oder eine Offenlegung der Finanzierung erfolgte nicht.

Wie in den vergangenen Wahlen hatte die MEC mit erheblichen organisatorischen Mängeln zu kämpfen. Vor allem am Wahltag fehlten in den Wahllokalen Stimmzettel, Stifte, wasserfeste Tinte und Wahlurnen, es kamen mehr Wähler als registriert wurden und bei der Auszählung versagte die elektronische Datenverarbeitung. Das Wählerverzeichnis wurde erst ein Tag vor den Wahlen gedruckt,¹⁴²⁵ sodass ein Chaos absehbar war!

Völlig überraschend und grundlos trat am 8. Mai 2014, 12 Tage vor der Wahl Vizepräsidentin Khumbo Kachali aus der regierenden PP aus und trat am 12. Mai 2014 in die Oppositionspartei DPP ein. Zu diesem Zeitpunkt hatte bereits eine Umfrage (US-Afrobarometer) Peter Mutharika als möglichen Gewinner der Wahlen herausgedeutet.¹⁴²⁶ Wahrscheinlich wollte sich Kachali schon einmal ihre politische Karriere unter dem neuen Präsidenten absichern, was erneut den persönlichen Opportunismus und die Gier der Politiker in Malawi verdeutlicht.

Aufgrund der organisatorischen Defizite bei der MEC kam es am Wahltag in einigen Wahllokalen zu Unruhen. Wegen den fehlenden Wahlunterlagen, die von der MEC zu spät ausgeliefert wurden, führte dies zu verspäteten Öffnungszeiten in den Wahllokalen. Aus Wut und Ärger zerstörten einige Wähler, die stundenlang vor verschlossenen Wahllokalen standen, Stimmzettel, Wahlurnen und Wahlkabinen. Ein Wahllokal wurde in Brand gesetzt.¹⁴²⁷

Aufgrund der Unregelmäßigkeiten musste die Wahl in einigen Wahllokalen in Lilongwe und Blantyre um zwei Tage verlängert werden.¹⁴²⁸ Somit dauerte die Wahl

¹⁴²⁴ Daily Times, 28.03.2014

¹⁴²⁵ Nyasa Times, Malawi, 26.05.2014

¹⁴²⁶ Nyasa Times, Malawi, 15.05.2014

¹⁴²⁷ Nyasa Times, Malawi, 24.05.2014

¹⁴²⁸ Nyasa Times, Malawi, 24.05.2014

vom 20. Mai bis zum 22. Mai 2014. Danach hatte die MEC 8 Tage Zeit, um die Stimmzettel auszuwerten.

Trotz Unregelmäßigkeiten im Wahlprozess hatte der Vorsitzende der MEC, Maxon Mbendera die Wahlen als frei, fair, transparent und glaubwürdig bezeichnet.¹⁴²⁹ Einige EU-Wahlbeobachter lobten die MEC für ihre Unparteilichkeit.¹⁴³⁰

Nachdem die MEC ein Teil der Wählerstimmen ausgezählt hatte, zeichnete sich ein Sieg von Peter Mutharika ab, was vermutlich auch Präsidentin Banda mitbekommen hatte. Jedenfalls waren die Reaktionen und das weitere Vorgehen der Präsidentin kaum noch rational zu erklären. Kurzer Hand trat sie am 24. Mai 2014 vor die Presse und erklärte die Wahl für „null und nichtig“. Gleichzeitig ordnete sie innerhalb von 90 Tagen Neuwahlen an. Hierbei berief sie sich auf den Verfassungsartikel 88 Abs. 2 der vorsieht, „that the president shall provide executive leadership in the interests of national unity and ordered fresh elections in the next 90 days“. Wegen schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten und Wahlfälschung forderte sie die Wahlkommission auf, die Auszählung der Stimmzettel einzustellen. Hierzu erwirkte sie beim Hohen Gericht in Lilongwe eine einstweilige Verfügung.

Etwa zur gleichen Zeit erging auf Antrag von Peter Mutharika eine weitere einstweilige Verfügung vom Hohen Gericht in Blantyre, welche die MEC anordnete, die Auszählung fortzusetzen.¹⁴³¹ Diese Entscheidung war richtig, denn in Wirklichkeit hatte die Präsidentin nicht das Recht, die Wahl zu annullieren. Aufgrund der zahlreichen Unregelmäßigkeiten wollte die MEC eine manuelle Nachzählung durchführen und beantragte ebenfalls beim Hohen Gericht in Blantyre die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Auszählungsfrist von 8 Tagen (Artikel 76 Abs. 4) auf 30 Tage zu verlängern.¹⁴³²

Am 30. Mai 2014 entschied das Hohe Gericht in Blantyre, die MEC sei dazu berechtigt, eine Nachzählung durchzuführen, aber innerhalb der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Frist von 8 Tagen.¹⁴³³ Somit hätte die MEC in wenigen Stunden

¹⁴²⁹ Nyasa Times, Malawi, 30.05.2014

¹⁴³⁰ Nyasa Times, Malawi, 30.05.2014

¹⁴³¹ Nyasa Times, Malawi, 25.05.2014

¹⁴³² Nyasa Times, Malawi, 03.06.2014

¹⁴³³ Nyasa Times, Malawi, 03.06.2014

rund 7 Millionen Stimmen manuell auszählen müssen, was organisatorisch nicht möglich gewesen wäre.

Somit verkündete der Vorsitzende der MEC noch am gleichen Tag das Wahlergebnis: Sieger und neuer Staatspräsident wurde Peter Mutharika (DPP) mit 36 % der Stimmen, gefolgt von Lazarus Chahwera (MCP) mit 22,8 % der Stimmen und Joyce Banda mit 20,2 % der Stimmen.

Neuer Staatspräsident wurde somit der 74 jährige Jura-Professor und Ex-Minister Peter Mutharika, Bruder des verstorbenen Präsidenten Bingu wa Mutharika. Vizepräsident wurde der ehemalige Airtel-Malawi-Managing Director Saulos Chilima.

Joyce Banda wurde als Präsidentin abgewählt, obwohl sie international einen guten Ruf und Anerkennung genoss. Im eigenen Land hatte Banda an Popularität verloren. Das lag an folgenden Gründen:

In 2013 wurde das Land von einem „High-Level“ Korruptionsskandal erschüttert, der aufgrund seiner Dimensionen weltweit für Erregung sorgte und in die Geschichte Malawis eingehen wird. Im sog. „Cashgate-Fall“ haben Regierungsbeamte in weniger als 6 Monaten K 15 Milliarden aus der Staatskasse veruntreut. Hierbei handelte es sich größtenteils um Hilfgelder der internationalen Gebergemeinschaft.

Aufgedeckt wurde der Cashgate-Fall im September 2013, nach einem gescheiterten Attentat auf Paul Mphwiyo, Haushaltsdirektor der Regierung. Es wird vermutet, dass Mphwiyo einem Korruptionssyndikat zum Opfer fiel, die ihn ermorden wollten, nachdem in einer spektakulären Großrazzia die Polizei Büros, Privatwohnungen und Fahrzeuge von hochrangigen Staatsbeamten und traditionellen Autoritäten durchsuchten und große Mengen an Bargeld fanden. Über 60 Personen wurden verhaftet.¹⁴³⁴ Unter ihnen auch der Ex-Justizminister Ralph Kasambara, der am 8. November 2013 wegen des Verdachts der versuchten Ermordung von Paul Mphwiyo in Untersuchungshaft ins Hochsicherheitsgefängnis in Zomba gebracht wurde und am 10. Dezember gegen Zahlung einer Kautionsfreigelassen wurde.¹⁴³⁵

¹⁴³⁴ Daily Times, 12.03.2014

¹⁴³⁵ Nyasa Times, Malawi, 10.12.2013 und 02.12.2013

Die kriminellen Beamten haben fiktive Dienstleistungen abgerechnet und Renten für Mitarbeiter geschaffen, die nur auf dem Papier existierten. Bedient haben sie sich dabei eines in 2005 von der Weltbank in Malawi eingeführten elektronischen Abrechnungssystems, das eigentlich die Zahlungsströme der Behörden transparenter machen sollte.¹⁴³⁶

Präsidentin Banda kündigte die Aufklärung des Skandals sowie eine komplette Kabinettsumbildung an, welche sie auch am 15. Oktober 2013 umsetzte. Die internationalen Geberorganisationen EU, Großbritannien und Norwegen stellten unverzüglich die Zahlung von insgesamt 150 Mio. USD ein. Der IWF hatte bis auf weiteres die nächste Tranche der Hilfgelder eingefroren. Der „von oben kommende Druck“ der Geber auf die Präsidentin könnte für das Land schmerzhaft werden, da es auf die Gelder angewiesen war.

Die Opposition sowie zahlreiche NGOs forderten die Präsidentin zum Rücktritt auf, was sie jedoch vehement ablehnte. Auch eine persönliche Verantwortung für den Skandal wollte sie nicht übernehmen.

Im Rahmen einer Pressekonferenz äußerte sich Präsidentin Banda am 9. Oktober 2013 öffentlich zu den Korruptionsvorwürfen. Beruhigend forderte sie das Land auf, nicht in Panik zu geraten. Hierzu gäbe es keinen Anlass. Sie rief alle Beteiligten dazu auf, in dieser prekären Lage Verantwortung und Vorsicht walten zu lassen. Sie und ihre Regierung werde alles tun, um den Fall aufzuklären. Mit allen möglichen Maßnahmen wie Transparenz, Offenlegungspflichten und gesetzlichen Vorschriften wollte sie den Kampf gegen die Korruption aufnehmen. Sie versprach den Bürgerinnen und Bürger des Landes, ihnen zu dienen und ihre Interessen zu vertreten. Mit den „guten“ Bürgerinnen und Bürgern wollte sie zusammenarbeiten, um das Übel zu bekämpfen, sodass sich das Land zu einer wohlhabenden Nation entwickeln könnte.

¹⁴³⁶ Nyasa Times, Malawi, 04.03.2014

Gleichzeitig versuchte sie aber auch, die Schuld auf ihre beiden Vorgänger Mutharika und Muluzi abzuwälzen. Auch sie hatten während ihrer Legislaturperioden erhebliche Probleme mit Korruption.¹⁴³⁷

Doch konnte sie auf ihrer Pressekonferenz nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie für diesen Fall die Verantwortung übernehmen musste. Der Präsidentin drohte möglicherweise ein Image-Schaden, den sie nicht mehr reparieren konnte.

Gleichzeitig mit ihrem Hirtenbrief vom 1. Dezember 2013 meldeten sich auch die katholischen Bischöfe zu Wort. Mit dem Titel „Plündern von öffentlichen Mitteln in Malawi“ brachten sie ihr Entsetzen zum Ausdruck. Sie verurteilten die unmoralischen Handlungen der korrupten Staatsbeamten und riefen alle Malawier zu einer sofortigen moralischen und geistigen Gesinnung auf. Der Skandal sei für das Land peinlich und ein Hinweis auf ernsthafte moralische Dekadenz. Sie forderten von der Regierung schnelle Untersuchungen und konkrete Maßnahmen, die das Vertrauen und die Glaubwürdigkeit in der Öffentlichkeit wieder herstellen können. Zum Schluss riefen sie die Regierung auf, dem Ruf der Bevölkerung aufmerksam zuzuhören und ihre Frustration zu erkennen!

Auch in der Bevölkerung kam es im Dezember 2013 durch schwarz gekleidete Demonstranten an einem Montag (daher: Black-Monday-Movement) zu Protesten. Sie forderten eine schnelle und lückenlose Aufklärung des Skandals.¹⁴³⁸ Die Demonstrationen erinnerten an die Montagsdemonstrationen in der ehemaligen DDR im Herbst 1989, wo sich Demonstranten mit dem Ruf „Wir sind das Volk“ zu Wort meldeten und gegen die politischen Verhältnisse in der DDR protestierten.

Jedenfalls kann man positiv feststellen, dass – neben den Kirchen - die Zivilbevölkerung aus ihrer Deckung rauskommt und gegen die politischen Missstände im Land aufmerksam macht. Der „von unten kommende Druck“ gegen die Präsidentin und ihrer Regierung wurde stärker. Die Reaktion der Bevölkerung kann auch Banda und ihre Regierung nicht kaltlassen. Sie haben alle an Glaubwürdigkeit verloren.

¹⁴³⁷ AllAfrica.com. Malawi, 17.10.2014

¹⁴³⁸ Daily Times, 12.03.2014 sowie Nyasa Times, Malawi, 12.03.2014

In Bezug auf den Cashgate-Skandal ist nun die juristische Aufarbeitung wichtig, die Ende Januar 2014 mit den ersten Prozessen gegen die korrupten Amtsträger begonnen hatte. Es wird höchste Zeit, dass in Malawi der Sumpf trocken gelegt wird, bevor darin noch weitere Staatsbeamten versickern.

Ein weiterer Fall voller Geheimnisse belastete die Präsidentin, als sie am 29. Juli 2013 den von Präsident Mutharika erworbenen Präsidentenjet für 5 Mio. \$ an die südafrikanische Paramount Group verkaufte, einem der größten privaten Rüstungs- und Luftfahrtunternehmen auf dem Kontinent, das gerade lukrative Staatsaufträge in Malawi erhalten hatte. Paramount soll auch eine Imagekampagne für Bandas Wahlkampf mitfinanziert haben.¹⁴³⁹

Der Verkaufserlös des Flugzeuges landete nicht in die Staatskasse. Über den Verbleib des Geldes gab es unterschiedliche Aussagen. Einige hochrangige DPP-Funktionäre (unter ihnen Hetherwick Ntaba, Goodall Gondwe und George Chaponda) behaupteten, die Präsidentin hätte den Jet gegen 7 gebrauchte Militärboote von der Paramount Group getauscht. Das Office of the President and Cabinet (OPC) dementierte diese Aussage und war der Meinung, das Geld sei auf einem off-shore Konto gutgeschrieben worden.¹⁴⁴⁰ Was selbst ihre Anhänger irritierte war die Tatsache, dass Banda nach dem Verkauf des Flugzeuges dieses weiterhin für – mindestens drei - Dienstreisen nutzte. Die Opposition forderte im März 2014 die Präsidentin auf, über den Verbleib des Geldes eine Regierungserklärung abzugeben, was sie jedoch strikt ablehnte.

Ein weiteres Problem im Land war aufgrund starker Regenfälle, Überschwemmungen, Dürren und steigender Lebensmittelpreise eine Nahrungsmittelkrise, von der ca. 1,6 Mio. Menschen bzw. 11 % der Bevölkerung in den Dörfern betroffen waren. Die strategischen Reserven für das Grundnahrungsmittel Mais auf den staatlichen Märkten waren aufgebraucht, obwohl die Präsidentin auf ihren Wahlveranstaltungen kostenlos Mais verteilte.¹⁴⁴¹ Um die

¹⁴³⁹ Spiegel Online, 24.05.2014, Präsidentin Banda bricht Präsidentschaftswahl ab, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/malawi-praesidentin-joyce-banda-annuliert-praesidentschaftswahl>

¹⁴⁴⁰ Nyasa Times, Malawi, 03.03.2014

¹⁴⁴¹ Nyasa Times, Malawi, 02.06.2014, AllAfrica.com, Malawi, 29.10.2013

Krise zu überstehen, benötigt das Land bis Ende 2014 ca. 30.000.000 \$.¹⁴⁴² Es war in Malawi die erste Nahrungsmittelkrise seit Jahren.

Weitere Schwierigkeiten bereiteten dem Land fehlende institutionelle und rechtliche Reformen, die schon seit langem überfällig waren. Darüber hinaus glänzte die Präsidentin durch ständige Abwesenheit, da sie viele Auslandsreisen absolvierte.

Wie bereits erwähnt, nutzte Banda bei ihren Wahlveranstaltungen jede Möglichkeit von Schuldzuweisungen. Vor allem war es der verstorbene Ex-Präsident Bingu wa Mutharika, den sie für die Misere im Land verantwortlich machte. In Afrika gehört es jedoch zu den guten Sitten, über Toten nicht schlecht zu reden, auch wenn sie zu ihren Lebzeiten Fehler gemacht haben.¹⁴⁴³

Auch ein mögliches Verfahren wegen Hochverrats gegen bekannte Regierungsvertreter könnte Banda zum Verhängnis geworden sein. Am 11. März 2013 ordnete Präsidentin Banda die Festnahme von 12 hochrangigen Regierungsvertretern einschließlich Peter Mutharika und dem ehemaligen Wirtschaftsminister Goodall Gondwe an. Den Angeklagten, die am 14. März 2014 auf Kautionsfreilassung wurden, droht ein Verfahren wegen Hochverrats in sieben Fällen, Volksverhetzung, der Verschwörung zur Begehung einer schweren Straftat, des Vertrauensbruchs und der Falschaussagen gegenüber der Kommission, die den Tod des Präsidenten Mutharika untersucht hatte.

Die Festnahmen führten zu Protesten in der Bevölkerung und die von Peter Mutharika geführte Demokratische Fortschrittspartei DPP schlachtete den Unmut der Bevölkerung zum Gegenangriff auf Banda aus. Sie warfen ihr vor, sie solle sich lieber auf das Leid und die Probleme der vielen Menschen im Land konzentrieren, anstatt zu versuchen, Peter Mutharika von der Wahl auszuschließen.¹⁴⁴⁴

Zusammenfassend war es der Mix aller dargestellten Skandale und Verhaltensweisen der Präsidentin, den die malawische Bevölkerung dazu

¹⁴⁴² AllAfrica.com, Malawi, 19.02.2014

¹⁴⁴³ Nyasa Times, Malawi, 08.06.2014

¹⁴⁴⁴ AllAfrica.com, Malawi, 25.03.2014

veranlasste, Präsidentin Banda abzuwählen. Banda hatte sich mehr und mehr in eine Ecke manövriert, aus der es schwer war, ohne Gesichtsverlust herauszukommen.

Auch in der Bevölkerung herrschte nach den aktuellen Afro-Umfragen¹⁴⁴⁵ eine pessimistische Stimmung: Präsidentin Bandas Beliebtheitsgrad in der Bevölkerung war von 68 % kurz nach ihrer Amtsübernahme in 2012 auf 38 % in 2014 gefallen.

Auch die wirtschaftliche Entwicklung im Land wurde von der Bevölkerung als „schlecht“ eingestuft: 78 % der Bevölkerung waren in 2014 der Meinung, dass die aktuellen wirtschaftlichen Bedingungen schlecht seien. 68 % der Befragten sahen im Vergleich zu 2013 keine wirtschaftlichen Verbesserungen.¹⁴⁴⁶

Die Einführungszeremonie des neuen Präsidenten fand am 2. Juni 2014 statt. Ex-Präsidentin Banda war zu den Feierlichkeiten nicht gekommen. In seiner Eröffnungsrede kündigte der Präsident den Kampf gegen Armut, Krankheit, Betrug und Gier sowie gegen Angst und Ausgrenzung an. Wir wollen den Scherbenhaufen aufsammeln! Wir sind eine Einheit und gehören unabhängig von Parteien zu einer Nation: „We cannot afford to waste time with plundering public resources because we have urgent work to do as such, I hereby draw a red line against corruption and theft of public funds and I am prepared to draw this red line with my blood“.¹⁴⁴⁷

Weiterhin versprach er weitere Untersuchungen im “Cashgate“-Fall, mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht bei den Regierungsgeschäften, mehr Selbständigkeit für die Strafverfolgungs- und Korruptionsbehörden, bessere diplomatische Beziehungen zum Ausland sowie ein Wirtschaftswachstum von durchschnittlich 7,5 % in den nächsten 5 Jahren.¹⁴⁴⁸

Die Rede, die von einigen Analysten als „beeindruckend, ermutigend, inspirierend und fortschrittlich“ bezeichnet wurde, hatte in der Bevölkerung große Hoffnungen

¹⁴⁴⁵ Afro Barometer, Malawi’s 2014 Elections: Amid Concerns About Fairness, Outcome is Too Close to Call, Carolyn Logan, Michael Bratton and Boniface Dulani, S. 2

¹⁴⁴⁶ AFRO Barometer, Malawi AB R6 Survey Results, 20. August 2014, http://www.afrobarometer.org/files/documents/media_briefing/mlw_r6_presentation2_econ_trust_20_aug14.pdf

¹⁴⁴⁷ Nyasa Times, Malawi, 03.06.2014

¹⁴⁴⁸ Nyasa Times, Malawi, 03.06.2014

erweckt. Hoffentlich waren dieses Mal die Versprechungen des neuen Präsidenten ernst gemeint? Wie bereits in der Fallstudie gesehen, ist auch Präsident Peter Mutharika mit politischen Machenschaften vorbelastet. Es ist nun Aufgabe der Regierung, das Vertrauen in der Bevölkerung und bei den Gebern wieder herzustellen.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Acemoglu, Daron/ Robinson, James A.: Warum Nationen scheitern, Frankfurt am Main, 2013

AFRO Barometer, Malawi AB R6 Survey Results, 20. August 2014,
http://www.afrobarometer.org/files/documents/media_briefing/mlw_r6_presentation2_econ_trust_20_aug14.pdf

AFRO Barometer, Malawi's 2014 Elections: Amid Concerns About Fairness, Outcome is Too Close to Call, Carolyn Logan, Michael Bratton and Boniface Dulani,
http://www.afrobarometer.org/files/documents/dispatches/ab_r6_dispatchno1.pdf

AFRO Barometer, Press Release, 24. September 2014,
http://www.afrobarometer.org/files/documents/press_release/mlw_r6_pr_parliament.pdf

AFRO Barometer, Malawi AB R5 Survey, Results, 11. Oktober 2012,
http://www.afrobarometer.org/files/documents/media_briefing/mlw_r5_presentation3.pdf

AFRO Barometer, Malawi AB R5 Survey, 21. September 2012
http://www.afrobarometer.org/files/documents/media_briefing/mlw_r5_presentation2.pdf

AFRO Barometer, Malawi AB R5 Survey, 4. September 2012
http://www.afrobarometer.org/files/documents/media_briefing/mlw_r5_presentation1.pdf

AFRO Barometer, Popular Attitudes toward Democracy in Malawi: A Summary of Afrobarometer Indicators, 1999-2008, 4. Mai 2009
http://www.afrobarometer.org/files/documents/democracy_indicators/mlw_r4_di.pdf

AFRO Barometer, Malawi Round 4 Afrobarometer Survey, 2008

http://www.afrobarometer.org/files/documents/summary_results/mlw_r4_sor.pdf

AllAfrika.com, Malawi: <http://allafrica.com/malawi>

Amnesty International: Jahresberichte, Frankfurt/Main,

<http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf>

Areion Online Malawi: Malawi

<http://www.areion.de/malawiu.html&face>

Auswärtiges Amt Deutschland, Malawi,

<http://www.auswaertiges-amt.de/Aussenpolitik/Laender/Malawi>

Auswärtiges Amt Malawi: Wirtschaft,

<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformation/Malawi>

Ayittey, George B. N.: Defeating Dictators, New York, 2011

Baumert, Andreas: From poverty to prosperity? Ein Bericht zu den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2009 in Malawi, in: *Afrika Süd – Zeitschrift zum Südlichen Afrika*, Nr. 4, Juli, August, September 2009

Baumhögger, Goswin: Länderbeiträge Malawi, in: *Africa Jahrbuch*, Jahrgänge 1987 – 1993: Rolf Hofmeier, Andreas Mehler (Hrsg.), Opladen

Benedikt XVI.: Rede des Papstes im Deutschen Bundestag am 22. September 2011,

<http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/gastredner/benedict/rede.html>

Bertelsmann Transformations Index (verschiedene Jahrgänge): Country Report

Malawi, <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/72.0.html>.

Blessings, Chinsinga: Democracy, Decentralisation and Poverty Reducation in Malawi, in: Thomas Bierschenk, Anna-Maria Brandstetter, Raimund Kastenholz, Matthias Krings, Carola Lentz (Hrsg.): *Mainzer Beiträge zur Afrikaforschung*, Band 15, Köln, 2007

Bmz: http://www.bmz.de/de/themen/armut/hintergrund/armut_zahlen/index.html,

Bos, Ellen: Verfassungsgebung und Systemwechsel. Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Osteuropa, Wiesbaden, 2004

Bos, Ellen: Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), *Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung*, Oppladen, 1996

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes – Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts, in: *Wissenschaft, Politik, Verfassungsgericht*, Berlin, 2011

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: PRSP
<http://www.bmz.de/de/service/glossar/prsp.html>

Catholic Bishops' pastoral letter, 2010, in *Nyasa Times*, 31.10.2010

Constitution of the Republic of Malawi 1994

Constitutional Committee, Report, 1995

Conzelmann, Thomas: Auf der Suche nach einem Phänomen: Was bedeutet Good Governance in der europäischen Entwicklungspolitik? Nord-Süd aktuell, XVII, Heft 3, S. 468 – 477, Mannheim, 2003

Daily Times: <http://www.dailytimes.bppmw.com/article.asp?ArticleID=13390>

De Nève Dorothee: Korruption und Demokratie – Perspektiven der Politikwissenschaft, Lukas Achathaler, Domenica Hofmann, Matthias Pázmándy (Hrsg.): Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung, Wiesbaden, 2011

Derrida, Jacques: Unabhängigkeitserklärungen, in: Christoph Menke/Francesca Raimondi (Hrsg.): Die Revolution der Menschenrechte, Berlin, 2011

Dittmer, Lena: Zivilgesellschaft Malawis. Der Einfluss auf den Demokratisierungsprozess, Saarbrücken, 2007

Drechsler, Wolfgang: Lockruf der Moderne, in: Handelsblatt Topic Nr. 70, 13. April 2015

Ebinger, Frank: Gesellschaftliche Verantwortung und eine angemessene Organisationspraxis, in: Arnd Hardtke, Annette Kleinfeld (Hrsg.), Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen, Wiesbaden, 2010

EISA Malawi: Aktive registrierte Parteien, <http://www.content.eisa.org.za/old-page/malawi-party-registration>

EISA Malawi: Eisa Election Observer Mission Report No30, The Malawi Presidential and Parliamentary Elections of 19. May 2009, Johannesburg

European Union: Election Observation Mission, Final Report, Presidential and Parliamentary Elections, May 2004, Republic of Malawi

European Union: Election Observation Mission, Final Report, Presidential and Parliamentary Elections, May 2009, Republic of Malawi

Frevel, Bernhard: Demokratie, Wiesbaden, 2009

Glagow, Manfred: Briefe aus Malawi – Beobachtungen in einem afrikanischen Entwicklungsland, Bielefeld, 2004

Government of Malawi: Offizielle Website,
<http://malawi.gov/mw/Archievements/ArchievementsIndexOPC.htm>

Government of Malawi 2002: Malawi Poverty education Strategy Paper
<http://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/mwi/01/043002.pdf>

Graf Lambsdorff, Johann: Wie lässt sich Korruption messen? Der Korruptionsindex von Transparency International, in: Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 3, Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien (Hrsg.), Politische Korruption, Opladen, 2000

Graf von Bernstorff, Christoph: Einführung in das englische Recht, München, 2006

Grayling, A. C.: Freiheit die wir meinen, München, 2007

Greenpeace Magazin 1.12: Entwicklungshilfe, <http://www.greenpeace-magazin.de/magazin/archiv/1-12/entwicklungshilfe>

Grill, Bartholomäus: Der Mais-Skandal, in: Die Zeit, 45/2002, S. 9

Grill, Bartholomäus: Ach, Afrika, München, 2005

Grill, Bartholomäus: Schwarz oder Weiß – Sinn oder Unsinn von Entwicklungshilfe in Afrika, in: Die Zeit, 11.01.2007, http://uhuru.de/thenesthome/wp-content/uploads/2007/08/entwicklungshilfe_let_s_help_august_20

Grimm, Dieter: Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt am Main, 1991

Grimm, Dieter: Was das Grundgesetz will, ist eine politische Frage, FAZ 22. Dezember 2011, Nr. 298

Habermas, Jürgen: Naturrecht und Revolution, in: Christoph Menke/Francesca Raimondi (Hrsg.): Die Revolution der Menschenrechte, Berlin, 2011

Harding, Leonhard: Tradition, traditionelle Institutionen und traditionelle Autoritäten in Afrika, *afrika spectrum* 33 (1998), 1: 5 – 17

Hardtke, Arnd: Das CSR-Universum, in: Arnd Hardtke, Annette Kleinfeld (Hrsg.): Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen. Von der Idee der Corporate Social Responsibility zur erfolgreichen Umsetzung, Wiesbaden, 2010

Herrmann, Axel: Menschenrechte und Weltprobleme im 21. Jahrhundert, Information zur politischen Bildung (Heft 297), veröffentlicht im Internet am 12.07.2011 unter: <http://www.bpb.de/publikationen/YGMXT1.html>,

Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts, Heidelberg, 1999

Hobbes, Thomas: Der Leviathan, Köln, 2009

HIPC-Initiative, www.inwent.org/v-ez/lis/malawi/seite4.htm

Huber-Grabenwarter, Georg: Korruptionsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit – Ansätze, Chancen und Herausforderungen, S. 96, in: Lukas Achathaler, Domenica Hofmann, Matthias Pázmándy (Hrsg.), Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung, 2011

Hussein, Mustafa: Bekämpfung der Korruption in Malawi. Eine Bewertung der Durchsetzung von Mechanismen, in: *African Security Review*, Vol. 14 Nr. 4, 2005

Human Development Reports (HDR): United Nations Development Programme (UNDP), http://hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_MWI.html

Human Rights Report: Malawi, verschiedene Jahrgänge
<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/af/119011.htm>

Imhoff, Frank: Kirchen gegen Verlängerung der Amtsperiode von Präsident,
<http://www.wfn.org/2002/10/msg00256.html>

Informationsstelle südliches Afrika: Länderprofile. Malawi

http://www.idasa.org.za/index.asp?page=programme_details.asp%3FRID%3D42

Internationaler Währungsfonds: World Economic Outlook, 2009

<http://www.indexrund.com/malawi/demographics-profile.html>

Ipsen, Jörn: Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, Köln, 2009,

Joas, Hans: Die Sakralität der Person, Berlin, 2011

John, Anja / Worhu, Messelech: Materialien und kleine Schriften, 168. Malawi, Namibia und Sambia: Menschenrechte, Rechtsstaats Elemente und Minderheiten-/ Gruppenschutz in den geltenden Verfassungen, Bochum 1999, Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik der Ruhr-Universität (Hrsg.), Bochum.

KfW, www.KfW.landesinformation-malawi

Kriele, Martin: Einführung in die Staatslehre, Opladen, 1990

Kulturmagazin Areion Online Malawi: <http://www.areion.org/areiononline/malawi.html>

Law Commission: Report No 18, August 2007

[www.sdnw.mw/lawcom/docs/Constitution ReviewFinalReport.pdf](http://www.sdnw.mw/lawcom/docs/Constitution%20ReviewFinalReport.pdf)

Ley, Gertja/Neumann, Julia: Verhaftet ohne Rechte. In: Afrika Süd, Nr. 6, Nov./Dez. 2011

Loewenstein, Karl: Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien, Berlin, 1967

Loidl, Simon: Malawi in der Krise, in: Tageszeitung Junge Welt, 24.08.2011,

<http://www.jungewelt.de/2011/08-24/029.php?print=1>

Maurer, Hartmut: Staatsrecht I, Grundlagen – Verfassungsorgane – Staatsfunktionen, München, 2007

Mabvuto, Herbert Hara, Popular involvement in constitution-making: The experience of Malawi. Presented at the World Congress of Constitutional Law, Athens, Greece, 11. – 15. June, 2007

Malawi Economic Justice Network (MEJN): 2014 Compliance Report,
<http://www.mejnmw.org/publications/Reports/Malawi-Compliance-Report-2014.pdf>

Malawi Electoral Commission: Procedures for media coverage of Parliamentary and Presidential Elections, 1994,
<http://www.aceproject.org-en/topics-and-elections/mex13.pdf>

Mandela, Nelson: Der lange Weg zur Freiheit, 1994, Frankfurt am Main

Massing, Peter/Breit, Gotthard (Hrsg.): Demokratietheorien, Schwalbach/Ts, 2003

Matenje, Steve D./ Forsyth, Christopher F.: Manual of Administrative Law in Malawi, A Guide for Ministers and Public Servants, Lilongwe, 2002

Maunz, Theodor/ Dürig, Günter: Kommentar Grundgesetz, Band III, Artikel 17-27, München, 2009

Maunz, Theodor/ Dürig, Günter: Kommentar Grundgesetz, Band V, Artikel 70-99, München, 2009

Maus, Ingeborg: Über Volkssouveränität, Berlin, 2011

Mbeki, Moeletsi: Architects of Poverty, Johannesburg, 2009

Meinhardt, Heiko: Auch Totgesagte sterben, in: Afrika Süd - Zeitschrift zum südlichen afrika Nr. 3/2012, (Hrsg.) Informationsstelle Südliches Afrika e.V. (issa)

Meinhardt, Heiko: Die Rolle des Parlaments im autoritären Malawi, Hamburg, 1993

Meinhardt, Heiko: Politische Transition und Demokratisierung in Malawi, Hamburg, 1997

Meinhardt, Heiko: Präsident ohne Parlament, in: Afrika Süd, Zeitschrift zum südlichen Afrika Nr. 3, 2005, <http://www.issa-bonn.org/pubikationen/3-05-meinhardt.html>

Meinhardt, Heiko: Malawi – Gesellschaft, Kultur und Religion. <http://www.dr-heiko-meinhardt.de/malawi>

Meinhardt, Heiko/Baumhögger, Goswin: Malawi 2000, in: Afrika Jahrbuch 2000, Rolf Hofmeier, Andreas Mehler (Hrsg.), Opladen

Meinhardt, Heiko: Erdrutschsieg für Bingu wa Mutharika, in: Afrika Süd – Zeitschrift zum südlichen Afrika, Nr. 4, Juli, August, September 2009

Meinhardt, Heiko: Kleines Land ganz groß – Mutharika setzt Malawi seinen Stempel auf, in: Afrika Süd – Zeitschrift des südlichen Afrika, Nr. 5/6, November/Dezember 2010

Meinhardt, Heiko: Malawi, in: Die Verfassungen der anglophonen Staaten des subsaharischen Afrikas, in: Herbert Baumann, Gerhard Brehme, Matthias Ebert (Hrsg.), Berlin, 2002

Meinhardt, Heiko/Patel Nandini: Malawi's Process of Democratic Transition, An Analysis of Political Developments between 1990 and 2003, Lilongwe, 2003

Meinhardt, Heiko: Verwaltungspapier Malawi. Das politisch-administrative System der Republik Malawi, Bad Honnef, 2001

Meinhardt, Heiko: Malawi, in: Nohlen, Dieter/Krennerich, Michael/Thibaut, Bernhard (Hrsg.), Elections in Africa, Oxford, 1999

Meinhardt, Heiko: Spiel mit dem Feuer, in: Afrika Süd - Zeitschrift zum südlichen Afrika 36. Jahrgang, Nr. 3, Juni 2008, S. 35-37, (Hrsg.): Informationsstelle südliches afrika e.V. (issa)

Meinhardt, Heiko: Wahlkampf in Malawi, in: Afrika Süd - Zeitschrift zum südlichen Afrika Nr. 3, Mai/Juni 2009, S. 29-31. (Hrsg.): Informationsstelle südliches afrika e.V. (issa)

Meinhardt, Heiko: Quo vadis Malawi? Malawis Zivilgesellschaft begehrt auf. In: Afrika Süd - Zeitschrift zum südlichen afrika Nr. 5, Sept./Okt. 2011. (Hrsg.): Informationsstelle südliches afrika e.V. (issa)

Meinhardt, Heiko: Der unsichtbare Sieger, In: Afrika Süd, - Zeitschrift zum südlichen Afrika Nr. 4, Juli/August 2004. (Hrsg.): Informationsstelle südliches afrika e.V. (issa)

Meinhardt, Heiko: Demokratie im Schatten religiöser Auseinandersetzungen, Ausdruck aus dem Internet-Angebot der Zeitschrift "Das Parlament" mit der Beilage, Politik und Zeitgeschichte, Heft Nr. 26 vom 21.06.2004
<http://www.bundestag.de/cgi-bin/druck.pl?N=parlament>

Mengel, Hans-Joachim: Homosexualität und internationaler Menschenrechtsschutz. Aus: Politik und Zeitgeschichte, A PuZ 15-16, 2010 ,
<http://www.bpb.de/publikationen/NSW132.html>

Menke, Christoph: Einleitung, in: Christoph Menke/Francesca Raimondi (Hrsg.): Die Revolution der Menschenrechte, Berlin, 2011

Merkel, Wolfgang: Systemtransformation, Wiesbaden, 2010

Merkel, Wolfgang/ Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter: Die Institutionalisierung der Demokratie. In: Merkel, Wolfgang/ Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen, 1996

Merkel, Wolfgang/ Puhle, Hans-Jürgen: Von der Diktatur zur Demokratie, Transformation, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade, Opladen, 1999

Meyer, Thomas: Was ist Demokratie? Wiesbaden, 2009

Mills, Greg: Why Africa Is Poor, South Africa, 2011

Moyo, Dambisa: Dead Aid, London, 2011

Mönikes, Volker: Malawi auf dem Weg zur Demokratie? KAS-AI 4/01, S. 66 – 76

National Statistical Office of Malawi, <http://www.nso.malawi.net>

Neuhäuser, Christian: Unternehmen als moralische Akteure, Berlin, 2011

Ngóngóla, Clement: Judicial Mediation in Electoral Politics in Malawi, in: Harri Englund (Hrsg.): A Democracy of Chameleons Politics and Culture in the New Malawi, Stockholm, 2002

Nyasa Times: <http://www.nyasatimes.com>

Pichegru, Laure: Malawi: Bürgerrechtler für Gesetzentwurf, 2.6.2010, http://www.afrika.info/archiv_detail.php?N_ID=136&Kp=archiv

Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard: Grundrechte, Staatsrecht II, Heidelberg, 2009

Prowe, Ellen: Malawi, Geburtsstunde in Demokratie, der brief 3, 2004

Reinhard, Wolfgang: Geschichte der Staatsgewalt, München, 2002

Reserve Bank of Malawi, www.rbm.mw

Rose-Ackermann, Susan: Politische Korruption und Demokratie, in: Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 3, Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien (Hrsg.), Politische Korruption, Opladen, 2000

Rüb, Friedbert W.: Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, Opladen, 1996

Sartori, Giovanni: Demokratietheorie, Darmstadt, 2006

Schmidt, Helmut: Ausser Dienst, München, 2008

Schmidt, Manfred G.: Demokratietheorien, Opladen, 2008

Schmidt, Siegmar: Demokratisierung in Afrika: Fragestellungen, Ansätze und Analysen. In: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung, Opladen, 1996

Schmidt, Siegmar: Parteien und demokratische Konsolidierung in Afrika unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung Kenias, in: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider (Hrsg.): Systemwechsel 3. Parteien in Transformationsprozessen, Opladen, 1997

Schmidt, Siegmar: Wieviel Demokratie gibt es in Afrika? In: Das Parlament mit der Beilage aus Politik und Zeitgeschehen, <http://www.bundestag.de/cgibin>

Schöbener, Burkhard: Allgemeine Staatslehre, München, 2009

Schumann, Ines: Liebe hat tausend Gesichter – Als Krankenschwester in Malawi, 2007, Leipzig

Schubert, Frank: Das Ende des Kolonialismus – oder: warum es in Afrika keine Nationen gibt, Juni 2010, in: <http://www.zeitgeschichte-online.de/thema/das-erbe-des-kolonialismus-oder-warum-es-afrika-keine-nationen-gibt>

Schwarzbauer, Annette: „Zeichen der Zeit“?, Länderbericht Malawi, Konrad-Adenauer-Stiftung, 04.01.2011, Mosambik,
<http://www.kas.de/mosambik/de/publications>

Schwarzbauer, Annette: Nach den Demonstrationen in Malawi, Länderbericht Malawi, Konrad-Adenauer-Stiftung, Mosambik, 2011,
<http://www.kas.de/mosambik/de/publications>

Schwikowski, Martina: Frauenpower in Malawi, 09.04.2012, in: taz,
www.taz.de/!91155/

Seitz, Volker: Afrika wird armregiert, München, 2009

Sodan: Kommentar zum Grundgesetz, München, 2009

Speth, Rudolf: John Locke in: Peter Massing/Gotthard Breit (Hrsg.),
 Demokratiethorien. Von der Antike bis zur Gegenwart, Texte und
 Interpretationshilfen, Schwalbach/Ts, 2003

taz.de: Rechtsprechung in Malawi: 14 Jahre Haft für schwules Paar ,
<http://www.taz.de/1/poitik/afrika/artikel/1/14-jährige-haft-fuer-schwules-paar.html>

Teifke, Nils: Das Prinzip der Menschenwürde, 2011, Tübingen

Tezloff, Rainer/Jakobeit, Cord: Das nachkoloniale Afrika, Wiesbaden, 2005

Tetzloff, Rainer: Demokratisierung von Herrschaft und gesellschaftlicher Wandel in
 Africa: Perspektiven der 90er Jahre, Bonn, 1991

Tetzloff, Rainer: Demokratisierung und Demokratien – eine Zwischenbilanz nach
 einem Jahrzehnt großer Schwierigkeiten, 2004, in: Bayerische Landeszentrale für
 politische Bildung (Hrsg.): Afrika ein verlorener Kontinent, S. 153 – 188, München,
 2004

Tetzlaff, Rainer: Das moderne Afrika verstehen. Widersprüchliche Entwicklungsperspektiven eines Kontinents (WIFIS-Vortrag), 2014

The Nation: <http://www.nationmw.net/headlines.asp>

Tiedemann, Paul: Menschenwürde als Rechtsbegriff, Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam, Band 29, Berlin, 2012

Tietze, Sarah: Die Implementierung der rechtsstaatlichen Ordnung in Malawi am Beispiel des Erbrechts, München, 2008

Transparency International: Corruption Perception Index
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005

U.S. Department of State, 2008 Human Rights Report: Malawi
<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/af/119011.htm>

Van Ooyen, Robert Chr.: Politik und Verfassung, Wiesbaden, 2006

Vorländer, Hans: Die Verfassung, München, 2009

Wellmer, Albrecht: Menschenrechte und Demokratie, in: Christoph Menke/Francesca Raimondi (Hrsg.): Die Revolution der Menschenrechte, Berlin, 2011

Wenk, René: Korruptionsbekämpfung in Österreich – Entwicklungen seit dem GRECO-Bericht, in: Lukas Achathaler, Domenica Hofmann, Matthias Pázmándy (Hrsg.), Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung, 2011

Will, Rosemarie: Die Menschenwürde: Zwischen Versprechen und Überforderung, in: Friedrich Roggen (Hrsg.): Mit Recht für Menschenwürde und Verfassungsstaat, Festgabe für Dr. Burkhard Hirsch, 2006

Willoweit, Dietmar / Seif, Ulrike: Europäische Verfassungsgeschichte, München, 2003

Wolf Sebastian: Korruption, Antikorruptionspolitik und öffentliche Verwaltung, Wiesbaden, 2014

Zimmermann, Roland: Demokratie und das südliche Afrika, Antagonismus oder Annäherung? Wiesbaden, 2004