

Die Implementierung der rechtsstaatlichen Ordnung in Malawi am Beispiel des Erbrechts

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Philosophie an der Ludwig-Maximilians-Universität
München

vorgelegt von
Sarah Tietze
aus
München
2008

Referent: Prof. Dr. Mir A. Ferdowsi

1. Koreferent: Prof. Dr. Gerhard Grohs

2. Koreferent: Prof. Dr. Frank Heidemann

Tag der mündlichen Prüfung: 09.02.2009

„Oder glaubst Du an die Möglichkeit, dass ein Staat noch Bestand habe und vor dem Untergang bewahrt sei, in welchem die einmal gefällten gerichtlichen Urteile keine Kraft haben, sondern von Unberufenen wirkungslos gemacht und vernichtet werden können?“

Sokrates zu Kriton

Verzeichnisse

I. Inhaltsverzeichnis

VERZEICHNISSE.....	1
I. Inhaltsverzeichnis.....	1
II. Abbildungsverzeichnis	3
III. Tabellenverzeichnis.....	4
IV. Abkürzungsverzeichnis	5
1. EINLEITUNG	8
1.1. PROBLEMHINTERGRUND	8
1.2. RELEVANZ DES THEMAS	11
1.3. FORSCHUNGSSTAND	23
1.3.1. <i>Rechtsstaatlichkeit und Demokratie</i>	24
1.3.2. <i>Schwache Staatlichkeit, informelle Systeme und defizitäre Rechtsstaatlichkeit</i>	30
1.3.3. <i>Demokratische Transition und Rechtsstaatlichkeit</i>	36
1.3.4. <i>Zusammenfassung</i>	42
1.4. FORSCHUNGSFRAGE.....	43
1.5. VORGEHENSWEISE	43
1.6. AUFBAU DER ARBEIT.....	47
2. DIE POLITISCHE TRANSFORMATION IN MALAWI	48
2.1. SOZIOÖKONOMISCHER HINTERGRUND.....	48
2.2. DIE DEMOKRATISCHE TRANSITION	50
2.2.1. <i>Von der Diktatur zur Demokratie</i>	51
2.2.2. <i>Der Einfluss externer und zivilgesellschaftlicher Akteure auf die Demokratisierung</i>	59
2.3. DIE TRANSFORMATION VON STAATLICHEN UND RECHTSSTAATLICHEN STRUKTUREN.....	72
2.3.1. <i>Die lokale Verwaltung</i>	72
2.3.2. <i>Rechtsstaatliche Ordnung</i>	80
2.4. DEFIZITE UND PROBLEME DER DEMOKRATISCHEN UND RECHTSSTAATLICHEN KONSOLIDIERUNG.....	86
2.4.1. <i>Die demokratische Konsolidierung</i>	86
2.4.2. <i>Der Einfluss zivilgesellschaftlicher Akteure und der Geber auf die Konsolidierung</i>	92
2.4.3. <i>Die Konsolidierung staatlicher und rechtsstaatlicher Strukturen</i>	97
3. RECHTSNORMEN, RECHTSWIRKLICHKEIT UND STREITREGELUNG IM ERBRECHT ..	103
3.1. NORMENSYSTEME IM ERBRECHT	103
3.1.1. <i>Gewohnheitsrecht</i>	105
3.1.2. <i>Staatliche Normen</i>	110

3.2.	DIE RECHTSWIRKLICHKEIT	115
3.2.1.	<i>Die HIV/AIDS-Epidemie</i>	117
3.2.2.	<i>Weitere sozioökonomische Faktoren</i>	122
3.2.3.	<i>Geschlechtsspezifische Faktoren</i>	127
3.2.4.	<i>Property Grabbing</i>	128
3.2.5.	<i>Zusammenfassung</i>	131
3.3.	DIE DEFIZITE VON STREITREGELUNG UND NORMDURCHSETZUNG IM ERBRECHT	136
3.3.1.	<i>Die staatliche Streitregelung und Normdurchsetzung</i>	139
3.3.2.	<i>Der Administrator General</i>	149
3.3.3.	<i>Die staatliche Verfolgung von Property Grabbing</i>	150
3.3.4.	<i>Die informelle Streitregelung</i>	154
4.	POLITISCHE UND RECHTLICHE LÖSUNGSSTRATEGIEN.....	170
4.1.	LÖSUNGSSTRATEGIEN.....	170
4.2.	AKTEURE UND IMPLEMENTIERUNG.....	176
4.2.1.	<i>Akteure</i>	176
4.2.2.	<i>Implementierung</i>	181
4.2.3.	<i>Zusammenfassung</i>	193
5.	SCHLUSS.....	203
5.1.	ZUSAMMENFASSUNG UND BEWERTUNG	203
5.2.	AUSBLICK	230
ANHANG.....		233
I.	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	234
II.	Verzeichnis der zitierten Gesetze	259
III.	Verzeichnis der zitierten Urteile.....	260
IV.	Verzeichnis der Interviewpartner	261
V.	Interviewleitfaden für NGOs	269
VI.	Leitfaden für Experteninterviews	271

II. Abbildungsverzeichnis

Abb. 1.	Vanhanen-Index für Malawi 1994-2004.....	12
Abb. 2.	Demokratie in Malawi nach Polity IV von 1964-2004.....	13
Abb. 3.	<i>Authority Characteristics</i> für Malawi nach Polity IV	14
Abb. 4.	Malawi im <i>Freedom House Ranking</i> 1973-2008	15
Abb. 5.	Malawi im BTI Ranking 2003, 2006 und 2008	16
Abb. 6.	Worldwide Governance Indicators: Malawi 1996-2006.....	18
Abb. 7.	Worldwide Governance Indicators: Malawi 1996-2006 Fortsetzung	19
Abb. 8.	Worldwide Governance Indicators Malawi 1996-2006 Gesamtdarstellung	19
Abb. 9.	Malawi im Failed States Index 2006-2008 (Politischer Teil)	20
Abb. 10.	Das Viereck der rechtsstaatlichen Effektivität.....	30
Abb. 11.	Anzahl der Interviewpartner pro Gruppe	46
Abb. 12.	Karte von Malawi	49
Abb. 13.	Entwicklungshilfe im Bereich Regierung und Zivilgesellschaft (in Millionen Euro).....	66
Abb. 14.	Die Struktur der <i>District Assembly</i>	75
Abb. 15.	Die Struktur der Development Committees.....	76
Abb. 16.	Die Hierarchie der <i>Traditional Authorities</i>	80
Abb. 17.	Das Gerichtswesen in Malawi	83
Abb. 18.	Traditionelle Ehen in Malawi (in Prozent)	105
Abb. 19.	Witwen: Gründe für die Beteiligung am Erbe (in Prozent)	116
Abb. 20.	Deceased Property Cases vor der Malawi Human Rights Commission 2000-2003.....	130
Abb. 21.	Potentielle Streitregelungsinstanzen im Erbrecht (Mehrfachnennungen möglich/Angaben in Prozent)	137
Abb. 22.	Streitregelungsinstanzen, die Witwen nach eigenen Angaben aufgesucht haben (Angaben in Prozent)	137
Abb. 23.	Die hybride Streitregelung im Erbrecht	138
Abb. 24.	<i>Inheritance Disputes</i> vor den <i>Magistrate Courts</i> in drei Distrikten 2001/geschätzte <i>Property-Grabbing</i> -Fälle pro Jahr für dieselben Distrikte.....	148
Abb. 25.	Das Verhältnis Bürger/Streitregelungs- und Normdurchsetzungsinstanz.....	155
Abb. 26.	Die drei Lösungsstrategien	173
Abb. 27.	Die Struktur des Ministry of Gender	176
Abb. 28.	Die Struktur des <i>National Network Against Gender Based Violence</i>	190
Abb. 29.	Die Implementierung der drei Lösungsstrategien.....	202
Abb. 30.	Das Viereck der rechtsstaatlichen Effektivität im Erbrecht	220

III. Tabellenverzeichnis

Tab. 1.	Die Minimaldefinition von Rechtsstaatlichkeit.....	28
Tab. 2.	Typologie des Verhältnisses formaler und informeller Rechtssysteme.....	36
Tab. 3.	Quellen-Triangulation im Rahmen dieser Untersuchung	45
Tab. 4.	Der Rechtsstaat in Malawi: Überblick	85
Tab. 5.	Mitgliederliste der Special Law Commission on Gender.....	183

IV. Abkürzungsverzeichnis

ADC	Area Development Committee
AFORD	Alliance for Democracy
AG	Administrator General
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BTI	Bertelsmann Transformation Index
CAG	Community Action Groups against Gender Based Violence
CARER	Center for Advice, Research and Education on Rights
CAVWOC	Centre Against the Victimisation of Women and Children
CBO	Community Based Organisation
CCAM	Chitukuko Cha Amai m’Malawi
CEDAW	Convention of the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
CEYCA	The Centre for Youth and Children Affairs
CIDA	Canadian International Development Agency
CILIC	Civil Liberties Committee
CONGOMA	Council of NGOs in Malawi
DAGG	Development Assistance Group on Gender
DC	District Commissioner
DECIDE	Democratic and Civic Institutions Development
DFID	Department for International Development
DDP	Democratic Development Party
EU	Europäische Union
FBO	Faith Based Organisation
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
GBV	Gender Based Violence
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IMF	International Monetary Fund
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
MaNet Plus	Malawi Network of People Living with HIV/AIDS
MaSSAJ	Malawi Safety, Security and Access to Justice
MCP	Malawi Congress Party
MHRRC	Malawi Human Rights Ressource Centre
MYP	Malawi Young Pioneers
NAGBV	Network Against Gender Based Violence
NAPHAM	National Association of People Living with HIV/AIDS in Malawi
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NDCP	National Democracy Consolidation Programme
NGO	Non Governmental Organisation

NICE	National Initiative for Civic Education
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
NOVOC	Network of Organisations Working with Vulnerable Children and Orphans
OVC	Orphans and Vulnerable Children
PAC	The Centre for Youth and Children Affairs
SAW	Society for the Advancement of Women
UDF	United Democratic Front
UNAIDS	The Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
USAID	United States Agency for International Development
VDC	Village Development Committee
WIA	Wills and Inheritance Act
WLSA	Women and the Law in Southern Africa
YONECO	Youth Net and Councilling

1. EINLEITUNG

1.1. Problemhintergrund

Mit Beginn der 1990er Jahre setzte eine regelrechte „Globalisierung“ des Rechtsstaats ein (Kappel/Tobler/Waldmann 2005). Sie vollzieht sich vor dem Hintergrund der dritten Welle der Demokratisierung, die mit der Nelkenrevolution in Portugal begann und durch den Zusammenbruch des Ostblocks noch verstärkt wurde. Weltweit waren Systemtransformationen zu Demokratie und Marktwirtschaft die Folge. Daher gewann auch die Beschäftigung mit dem Rechtsstaat an Stellenwert, denn eine funktionierende rechtsstaatliche Ordnung stellt einen unverrückbaren Kernbereich der Demokratie dar (Becker/Lauth/Pickel 2001: 18; Bendel/Krennerich 2003: 16).

In Subsahara-Afrika waren die Auswirkungen dieser globalen Prozesse besonders deutlich zu spüren. Als Folge davon sind auf diesem Kontinent heute Demokratien anderen politischen Systemen zahlenmäßig weit überlegen. Das Übergreifen der dritten Welle auf den afrikanischen Kontinent fiel zudem mit dem Aufstieg neuer entwicklungspolitischer Konzepte zusammen, die oft unter dem Schlagwort *Good Governance* zusammengefasst werden. Sie beantworten die drängende Frage nach den Gründen für die anhaltende sozioökonomische Unterentwicklung dieses Kontinents aus einer dezidiert politischen Perspektive mit dem Hinweis auf die Willkür der kleptokratischen Einparteienregime. Demokratische Kontrolle der Machthaber im Verbund mit einem funktionierenden Rechtsstaat werden als Schlüssel zu *Good Governance*, also einer guten politischen Performanz gesehen. In diesem Kontext wird auch der Zusammenhang zwischen einer stabilen rechtsstaatlichen Ordnung und einer funktionierenden Marktwirtschaft postuliert. Daher wird dem Rechtsstaat auch eine förderliche Wirkung auf die sozioökonomische Entwicklung zugeschrieben.

Diese Überzeugungen fanden Eingang in die offizielle Entwicklungspolitik der bilateralen und internationalen Geber (European Commission 1998; USAID 2002: 6-7; BMZ 2007: 10). Unter dem Schlagwort der Konditionalisierung von Entwicklungshilfe werden seit den 1990er Jahren von afrikanischen Staaten einerseits Reformen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit verlangt, andererseits aber auch umfangreiche finanzielle und technische Hilfen für diese Unterfangen bereitgestellt (Piron 2006: 275).

In der Politikwissenschaft wurde die Etablierung eines Rechtsstaats als Folge einer demokratischen Transition lange Zeit geradezu als Automatismus wahrgenommen. Diese Überzeugung gründete sich darauf, dass in demokratischen Systemen viele *Input*-

Mechanismen existieren, die eine gute rechtsstaatliche Performanz garantieren sollen. So setzt in Demokratien die Gesellschaft ihr Recht mittels gewählter Legislativorgane selbst. In der Regel enthalten Verfassungen demokratischer Staaten außerdem Bestimmungen zur Gewaltenkontrolle und zum Primat des Rechts. Das ermöglicht die Existenz einer unabhängigen Justiz, welche die Rechtsbindung von Exekutive und Legislative einfordern kann. Unabdingbarer Bestandteil demokratischer Verfassungen ist zudem ein Katalog einklagbarer Grundrechte. Sie gewährleisten auch die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Das ermöglicht die Bildung von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die aktiv den Schutz der Rechte von marginalisierten Bevölkerungsgruppen vorantreiben. Sie agieren damit als Korrektiv gegenüber einer möglichen Diktatur der Mehrheit.

Vor diesem Hintergrund scheint es erkläruungsbedürftig, warum in vielen afrikanischen Transitionsstaaten, trotz intaktem Wahlregime und einer demokratischen Verfassung, die rechtsstaatliche *Output*-Leistung weit hinter den Erwartungen zurückbleibt (Sippel 1997; Lauth 2001: 36; Erdmann 2003: 281-282; Alber 2005). Die empirische Realität vieler afrikanischer Demokratien stellte die Gleichsetzung der formalen Anerkennung rechtsstaatlicher Prinzipien mit der realen Existenz eines Rechtsstaats, und damit auch den unterstellten Zusammenhang von Rechtsstaat und Demokratie, nachhaltig in Frage.

Afrikanisten weisen in diesem Kontext auf zwei gravierende Störfaktoren hin, welche die Realisierung einer rechtsstaatlichen Ordnung behindern. Schon die reine Semantik macht deutlich, dass ein *Rechtsstaat* nicht ohne *Staat* zu haben ist. Diese Feststellung mag banal anmuten. Angesichts der notorischen Schwäche staatlicher Strukturen in Subsahara-Afrika ist sie jedoch von hoher Relevanz. In diesem Kontext verbietet sich eine pauschale Gleichsetzung von Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung von vorneherein. Zweitens bedingt die interne Schwäche des afrikanischen Rechtsstaats seine externe Herausforderung durch informelle Rechtssysteme, die in bestimmten Territorien oder Rechtsgebieten in Konkurrenz zur staatlichen Rechtsprechung treten. Rechtspluralismus, also die parallele Existenz staatlicher und nichtstaatlicher Normen- und Streitregelungssysteme, ist in afrikanischen Staaten der Normalfall.

In den Demokratien der westlichen Hemisphäre war die Etablierung eines modernen Staatswesens und eines einheitlichen staatlichen Rechtssystems der Einführung der Demokratie vorausgegangen. In Subsahara-Afrika wird diese Reihenfolge auf den Kopf gestellt. Daraus ergibt sich eine neue Perspektive auf die Zusammenhänge zwischen Demokratie, Staatlichkeit und Rechtsstaat. Aufgrund der Bedeutung, die dem Rechtsstaat für die Funktionsfähigkeit demokratischer Regime zukommt, wird immer wieder der Versuch

unternommen, die rechtsstaatliche Realität in den Transitionsstaaten der „dritten Welle“ einer empirischen Überprüfung zu unterziehen. Auch mit Blick auf die afrikanischen Demokratien stehen dabei überwiegend zwei Aspekte im Vordergrund.

Erstens die effektive Kontrolle der politischen Machthaber und ihr Respekt für die rechtsstaatlichen Spielregeln. Zweitens die Etablierung und Befolgung rechtsstaatlicher Regeln im Wirtschaftssektor. Im Sinne der *Good-Governance*-Ansätze werden davon positive Impulse für die sozioökonomische Entwicklung erhofft. Eher selten wird eine *Bottom-Up*-Perspektive auf die Funktionsfähigkeit des Rechtsstaats gewählt, indem seine normative und bürokratische Präsenz gegenüber den gewöhnlichen Bürgerinnen und Bürgern untersucht wird (Bratton/Chang 2006). In diesem Kontext wurde die Frage aufgeworfen, ob sich in den neuen afrikanischen Demokratien die physische Sicherheit und Rechtssicherheit für marginalisierte Gruppen erhöht hat oder ob intra-gesellschaftliche Spannungen und Verteilungskonflikte als Konsequenz der Demokratisierung zugenommen haben (Tetzlaff 2005b: 10). Diese Betrachtungsweise stellt auf die Reichweite rechtsstaatlicher Strukturen und die effektive Realisierung verfassungsmäßig garantierter Rechte in den afrikanischen Transitionsstaaten ab. Knapp formuliert lautet sie: Wie viel Rechtsstaat kommt bei der normalen Bevölkerung an?

So banal diese Frage klingt, so selten wird sie gestellt. Das ist bemerkenswert, denn dem Kriterium der realen Reichweite kommt für die Performanz afrikanischer Rechtsstaaten im Kontext schwacher Staatlichkeit eine besondere Bedeutung zu. Jeder Staat steht in der Pflicht, die Rechte seiner Bürger effektiv zu schützen (Bendel/Krennerich 2003: 14). Das gilt umso mehr für einen demokratischen Staat, der seine Legitimität auch aus der Garantie von Grundrechten ableitet. Angesichts der Schwäche des staatlichen Gewaltmonopols und der Existenz alternativer Rechtsordnungen liegt hier die vielleicht größte Herausforderung für den Rechtsstaat in Afrika.

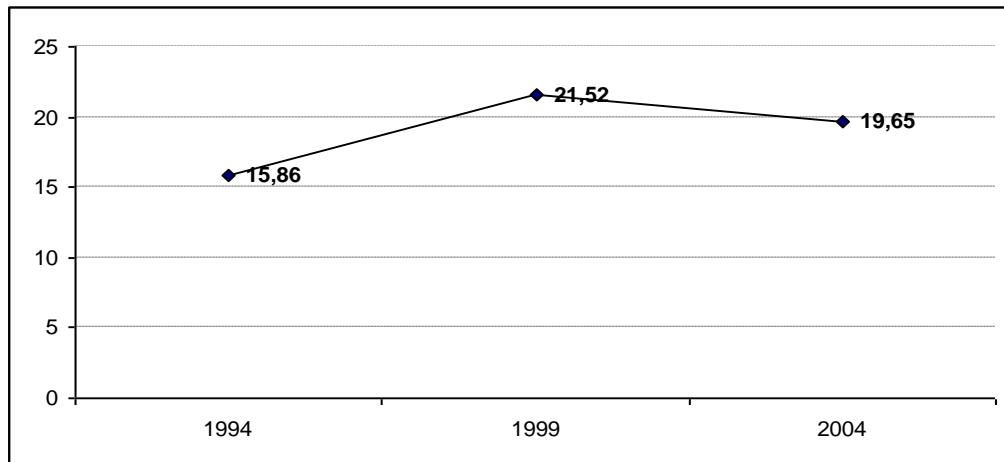
1.2. Relevanz des Themas

Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung steht die Implementierung des Rechtsstaats in Malawi. Operationalisiert wird sie anhand der Zu- oder Abnahme der physischen Sicherheit und Rechtssicherheit einer ausgewählten marginalisierten Gruppe, der Witwen und Waisen, in einem bestimmten Rechtsgebiet, dem Erbrecht. Die Gründe für diese Wahl werden hier kurz erläutert.

Malawi wurde als Untersuchungsland ausgewählt, weil es gute Voraussetzungen bietet, um die Mechanismen der Implementierung von Rechtsstaatlichkeit möglichst störungsfrei zu beobachten. Der Alleinherrcher Kamuzu Hastings Banda, der das Land seit 1961 mit eiserner Faust regiert hatte, wurde 1994 abgewählt. Diesem Ereignis war ein Referendum vorangegangen, in dem die Mehrheit der Bevölkerung sich für ein Mehrparteiensystem entschieden hatte. Das Land weist seit dieser friedlichen Transition vor mehr als fünfzehn Jahren keine Devianzen hinsichtlich des Wahlregimes auf und erfüllt daher die Minimalbedingung für eine Klassifikation als Demokratie. Es gibt zudem keine nennenswerte separatistisch, ethnisch, religiös oder politisch motivierte Gewalt. Diese Phänomene hätten die Untersuchung zur Qualität und Reichweite des Rechtsstaats erschweren und verzerren können. Zu der einzigen schwerwiegende Krise des demokratischen Systems kam es 2003, als der damalige Präsident Muluzi eine Verfassungsänderung anstrebte, die ihm eine dritte Amtszeit gewährt hätte. Die „*Third-Term-Krise*“ endete, auch aufgrund heftiger Proteste der Zivilgesellschaft, mit dem Einlenken Muluzis. Vielen westlichen Beobachtern gilt dieses Ereignis daher als eine Bestätigung der positiven Entwicklung Malawis (Tetzlaff 2005: 189). Tatsächlich schneidet Malawi in den wichtigsten Demokratieindices gut ab und auch die rechtsstaatliche Konsolidierung wird wohlwollend eingeschätzt, wie der folgende Überblick zeigt.

Der VANHANEN-INDEX setzt die Wahlbeteiligung in Beziehung zum Anteil der Wählerstimmen, der nicht auf die größte Partei entfällt. Ab einem Wert von 5 handelt es sich um eine Demokratie, ab 20 um eine etablierte Demokratie.

Abb. 1. Vanhanan-Index für Malawi 1994-2004

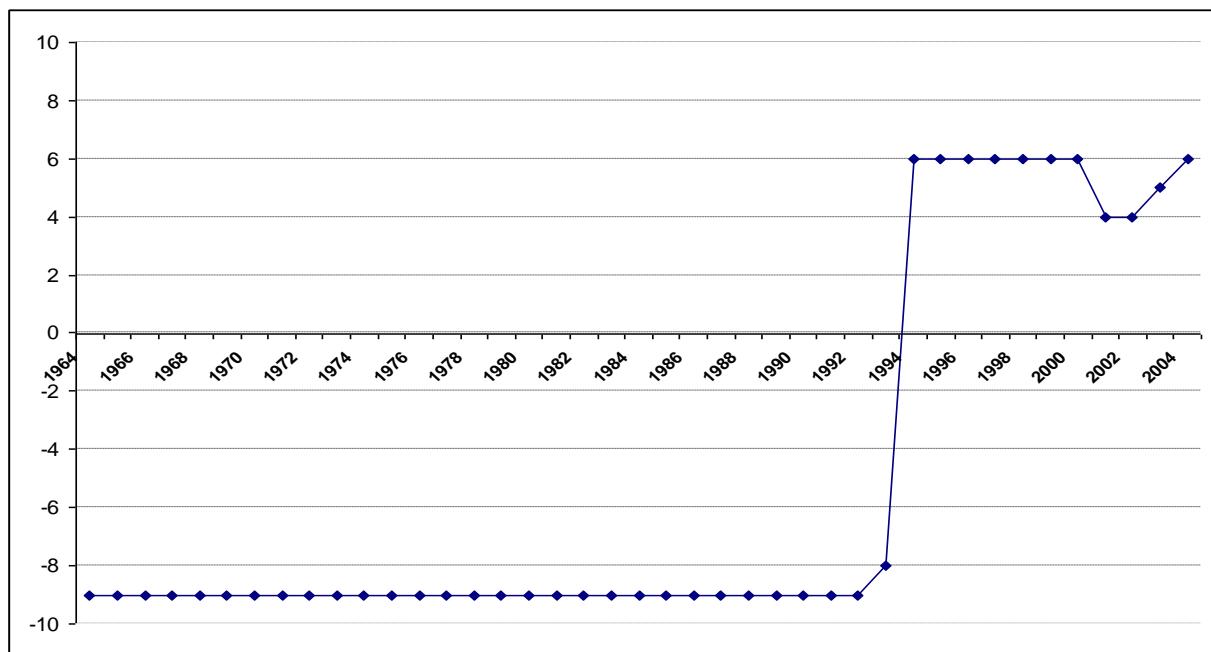


Berechnet man für Malawi anhand der Wahlen von 1994, 1999 und 2004 den VANHANEN-INDEX, so sieht man, dass Malawi gute bis sehr gute Werte erzielt. Aufgrund der schlechteren Wahlbeteiligung muss der Index für 2004 jedoch einen leichten Rückschlag hinnehmen¹.

¹ Der Vanhanen-Index wurde von der Verfasserin selbst berechnet. Der Berechnung lagen Zahlen zu Wahlergebnissen und Wählerbeteiligung von Rakner/Svasand (2005: 9) zugrunde. Für 1994 wurde eine Bevölkerungszahl von 10 Millionen zugrunde gelegt, für 1999 eine Bevölkerungszahl von 11 Millionen und für 2004 12 Millionen. Zur Berechnung des Index und seiner Interpretation vgl. Schmidt (2000: 398-402). Die Schätzung der Bevölkerungszahlen basiert auf Daten des National Statistical Office of Malawi (2000; 2005a; 2005b; 2006b).

Die Datenreihe von POLITY IV, die von Ted Gurr und Keith Jagers begründet wurde, reicht von 1964 bis 2004 (Center for International Development and Conflict Management o.J.). Dieser Index misst den Stand eines Landes zwischen Autokratie (-10) und Demokratie (+10). Zu Beginn der Transition 1994 setzte für Malawi ein steiler Anstieg ein, dessen Stagnation auf hohem Niveau nur von den Auswirkungen der *Third-Term-Krise* gestört wird.

Abb. 2. Demokratie in Malawi nach Polity IV von 1964-2004



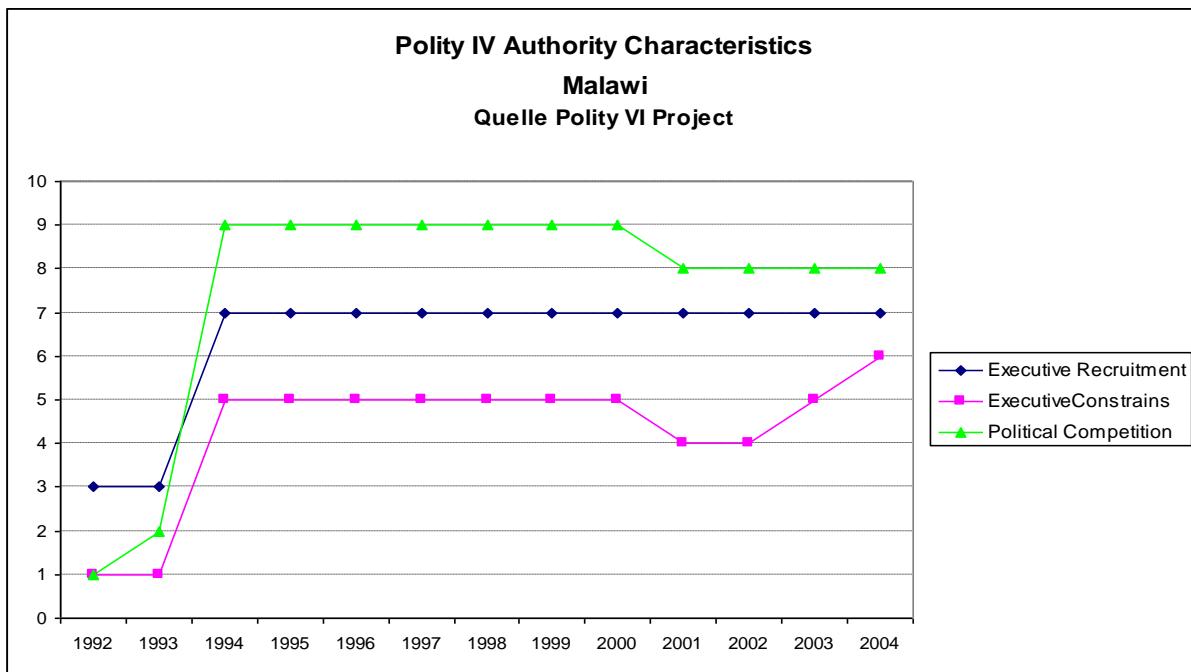
POLITY IV aggregiert drei weitere Variable unter der Kategorie *Authority Characteristics*, die zur Beurteilung von Demokratisierungsfortschritten interessant sind:

EXECUTIVE RECRUITMENT bewertet den Wettbewerbsgrad bei der Rekrutierung von Amtsinhabern und die Offenheit des Rekrutierungsprozesses.

EXECUTIVE CONSTRAINTS fragt nach den institutionellen Beschränkungen der Exekutive.

POLITICAL COMPETITION betrachtet die Möglichkeiten zur Partizipation am politischen Prozess.

Abb. 3. *Authority Characteristics* für Malawi nach Polity IV



Die Skala reicht hier von 0-10. Malawi erzielt in allen drei Bereichen zufrieden stellende bis gute Werte. Auch die Variable EXECUTIVE CONSTRAINTS, die besonders unter der *Third-Term-Krise* litt, hat sich mittlerweile erholt.

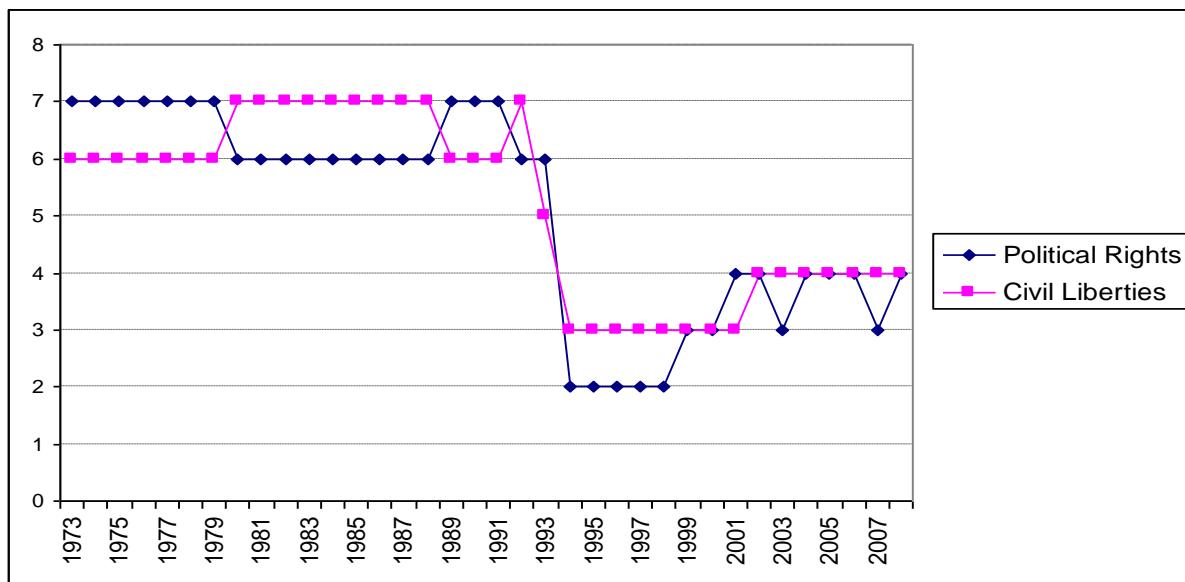
FREEDOM HOUSE, einer der ältesten und bekanntesten Indices, vergibt auf einer Skala von 1 (sehr gut) bis 7 (sehr schlecht) Bewertungen für den Bereich POLITICAL RIGHTS und CIVIL LIBERTIES (Freedom House 2007a).

Die Kategorie POLITICAL RIGHTS umfasst die Qualität der Wahlen, Möglichkeiten der politischen Partizipation und den Grad von Pluralismus in der Gesellschaft.

Unter CIVIL LIBERTIES werden Meinungs-, Glaubens-, und Versammlungsfreiheit, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung individueller Rechte subsumiert.

Außerdem teilt FREEDOM HOUSE die Länder in die Kategorien FREE, PARTLY FREE und NOT FREE ein.

Abb. 4. Malawi im Freedom House Ranking 1973-2008



Ab 1994 wird Malawi als Free geführt, 1999 aber auf PARTLY FREE zurückgestuft.

FREEDOM HOUSE verläuft fast analog zu POLITY IV, hat sich aber im Gegensatz zu diesem von der Krise 2002-2003 noch nicht komplett erholt (Freedom House 2008).

Der BERTELSMANN TRANSFORMATION INDEX (BTI) misst Kriterien für die politische Transformation². Er betrachtet daher nicht nur den Stand der Demokratie, sondern nimmt auch die staatlichen und rechtsstaatlichen Strukturen ins Blickfeld. Er besteht aus fünf Kriterien, die über die Bewertungsstufen 10 (voll erfüllt) bis 1 (nicht erfüllt) bewertet werden.

² Hier wird nur der Status Index für die politische Transformation vorgestellt, nicht der Managementindex-Index, der die Leistung der Regierung beurteilt, und der Index für die marktwirtschaftliche Transformation.

Die Qualität der STAATLICHKEIT aggregiert sich aus der landesweiten Gültigkeit des Gewaltmonopols, dem Grad der Säkularisation, der Existenz eines Staatsvolks und dem Vorhandensein einer funktionierenden Verwaltung.

POLITISCHE PARTIZIPATION stellt auf das Wahlregime, die Versammlungs- und Meinungsfreiheit und die Existenz von Vetomächten ab.

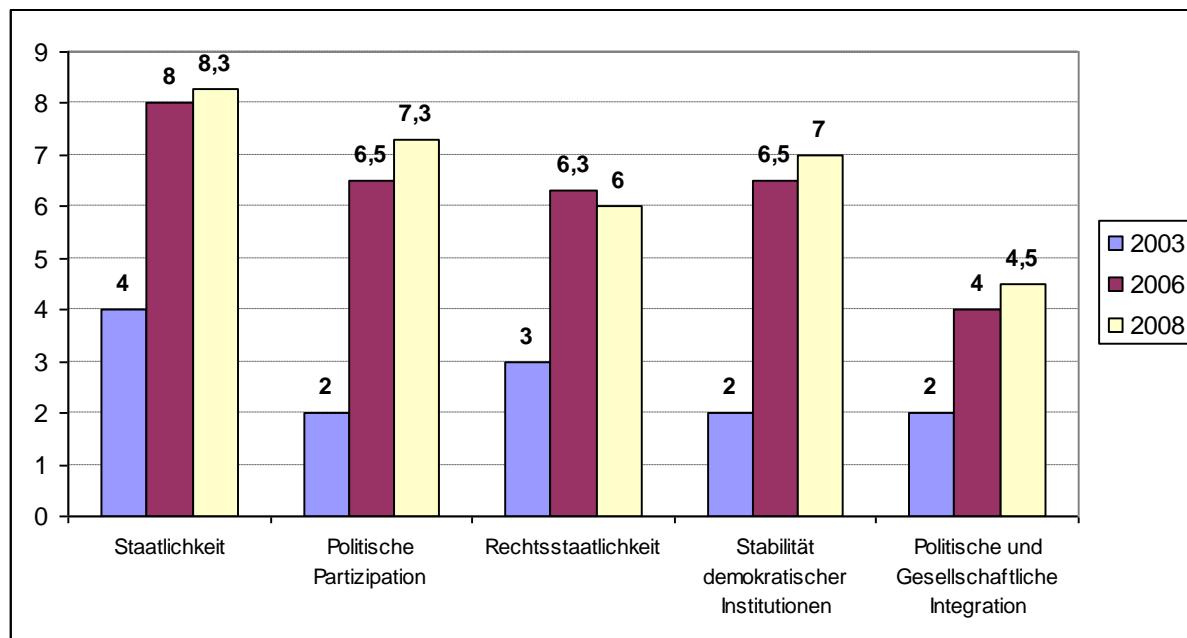
Die Einstufung der RECHTSSTAATLICHKEIT beruht auf der Gewaltenteilung und -kontrolle, der Existenz einer unabhängigen Justiz, der Ahndung von Amtsmissbrauch der Mandatsträger und der Gewährung und Einklagbarkeit bürgerlicher Freiheiten.

Die STABILITÄT DEMOKRATISCHER INSTITUTIONEN wird aufgrund ihrer Akzeptanz und Funktionsfähigkeit bewertet.

Die Qualität der Zivilgesellschaft, das Vorhandensein von Sozialkapital und die Verankerung des Parteiensystems wird unter dem Punkt POLITISCHE UND GESELLSCHAFTLICHE INTEGRATION subsumiert.

Aus den Mittelwerten der fünf Kriterien wird die Gesamtwertung aggregiert.

Abb. 5. Malawi im BTI Ranking 2003, 2006 und 2008



Für den BTI lässt sich keine Zeitreihe erstellen, da er seit 2003 erhoben wird und erst drei Berichte vorliegen. Im Jahr 2003 erreichte Malawi ein Gesamtergebnis von 2,6 und nahm von 115 Ländern den 84. Platz ein (BTI 2003a). In der nächsten Berichtsperiode 2006 konnte es sich entscheidend nach oben verbessern mit einem Gesamtergebnis von 6,25 und dem 77. Rang von 119 Ländern (BTI 2006a). Die Auseinandersetzungen um die dritte Amtszeit sind für die auffällig negative Bewertung des BTI von 2003 mitverantwortlich, die in der zweiten

Berichtsperiode deutlich nach oben revidiert wird. Auch 2008 konnte sich Malawi noch mal steigern. Es nimmt jetzt den 74. Platz von 125 Ländern ein und erreicht eine Gesamtnote von 6,6.

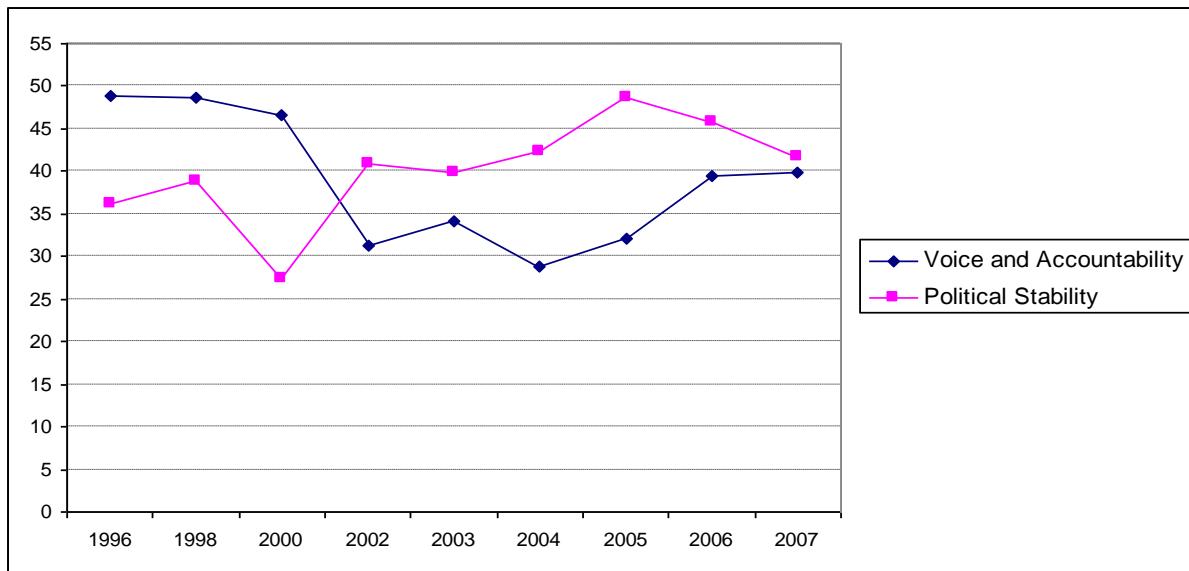
Die Weltbank will mit den WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS eine Einschätzung der Qualität der Regierungsführung in den von ihr begutachteten 212 Ländern ermöglichen (Kaufmann/Kraay/Mastruzzi 2007: 1-4). Diese Datenbank aggregiert aus insgesamt 31 verschiedenen Quellen, die von 25 unterschiedlichen Organisationen bereitgestellt werden, jährlich sechs Indikatoren³. Die Daten reichen bis in das Jahr 1996 zurück, so dass sich eine Langzeitperspektive ergibt. Der Index bildet den Rang des Landes in Prozent ab, d.h. wenn Malawi bei einem Indikator 30 Prozent erreicht, dann haben 70 Prozent der übrigen Staaten bessere Werte für diesen Indikator erzielt. Das Konzept der *Good Governance* umfasst die Bereiche der Staatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit ebenso wie den Stand der Demokratisierung.

Der Indikator VOICE AND ACCOUNTABILITY bewertet die Möglichkeiten zur Partizipation der Bürger am politischen Prozess. Die Gewährung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit sind hier wichtige Kriterien. Dieser Wert litt offensichtlich unter der *Third-Term-Krise* und konnte sich bis heute nicht ganz davon erholen. Der Indikator POLITICAL STABILITY/LACK OF VIOLENCE misst die Stabilität demokratischer Institutionen, indem er die Wahrscheinlichkeit bewertet, mit der die gewählte Regierung durch verfassungswidrige oder gewaltsame Mittel destabilisiert wird. Malawi erzielt hier seit 2002 mittlere Werte⁴.

³ Der Indikator *Regulatory Quality*, der die Herstellung eines guten Wirtschaftsklimas bewertet, wird im Folgenden nicht genauer betrachtet.

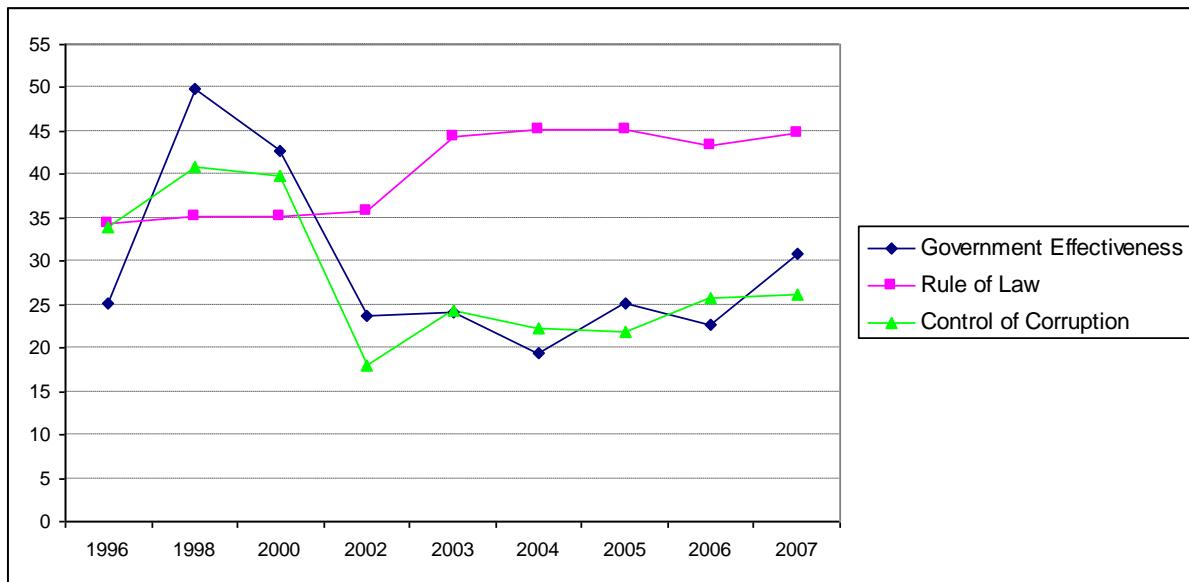
⁴ Vgl. für die einzelnen Indikatoren World Bank 2008.

Abb. 6. Worldwide Governance Indicators: Malawi 1996-2006



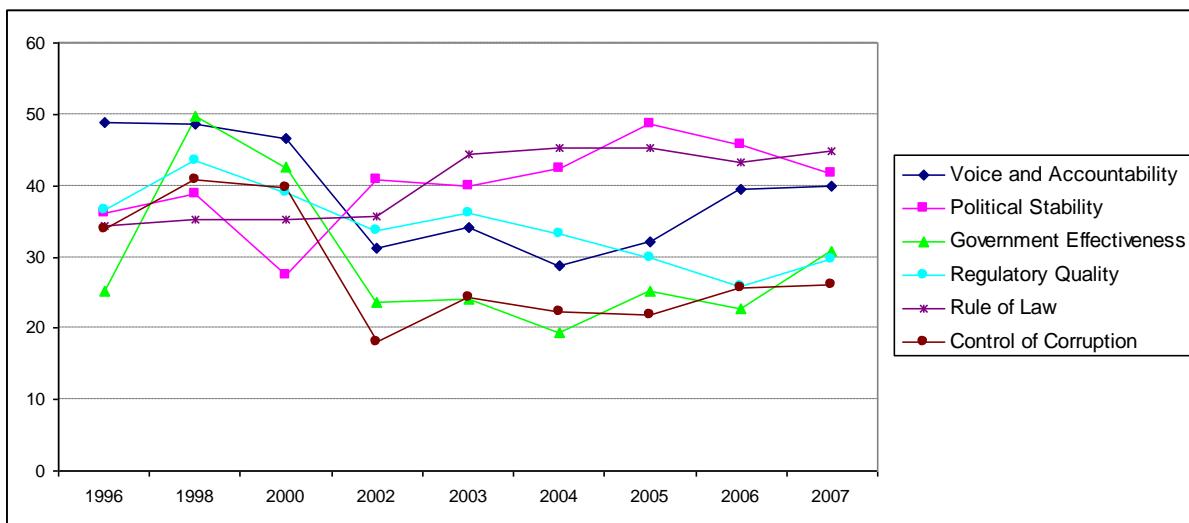
Die Qualität der staatlichen und rechtsstaatlichen Strukturen lässt sich aus drei weiteren Indikatoren ablesen. Zur Errechnung der GOVERNMENT EFFECTIVENESS ist die Qualität der öffentlichen Verwaltung und ihre Unabhängigkeit von politischen Akteuren ein wichtiges Kriterium. Außerdem wird die Implementierung politischer Programme betrachtet. Schlechte Werte in diesem Bereich, wie Malawi sie aufweist, sind ein Hinweis auf schwache staatliche Strukturen. RULE OF LAW aggregiert sich aus der Befolgung der gesellschaftlichen Regeln, der Qualität des Vertragsschutzes, der Leistung von Polizei und Justiz und den Kriminalitätsraten. Malawi erzielt hier mittlere Werte und konnte sich sogar kontinuierlich verbessern. CONTROL OF CORRUPTION misst, inwieweit öffentliche Ämter für privaten Nutzen missbraucht werden und staatliches Handeln von privaten Interessen geleitet wird. Korruption ist ein Faktor, der Verwaltung und Justiz massiv untergraben kann. Die Werte Malawis sind zwar schlecht, verbessern sich aber mit dem Amtsantritt Mutharikas.

Abb. 7. Worldwide Governance Indicators: Malawi 1996-2006 Fortsetzung



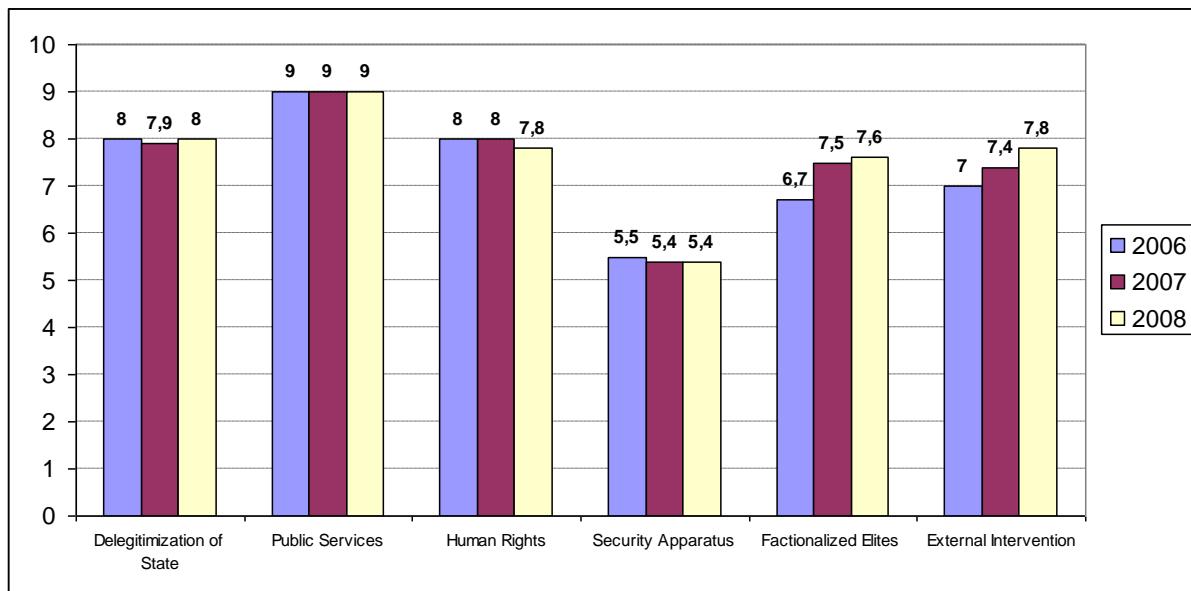
Zusammengefasst zeichnen die WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS ein uneinheitliches Bild des Transformationsstandes in Malawi.

Abb. 8. Worldwide Governance Indicators Malawi 1996-2006 Gesamtdarstellung



Der FAILED STATES INDEX stuft Malawi unter „IN DANGER“ ein, eine Stufe über „CRITICAL“, der schlechtesten Kategorie (Fund for Peace 2006; Foreign Policy 2007). Der Index besteht aus 12 Kriterien, für die jeweils maximal 10 Punkte als negativste Wertung vergeben werden können. Ein Staat, der 120 Punkte erhält, hätte demnach die schlechteste mögliche Bewertung erreicht. Malawi wird in diesem Ranking 2006 und 2007 auf dem 29. Rang geführt, mit den Gesamtwerten 89,8 (2006) und 92,2 (2007). Im ersten Index von 2005 war Malawi noch nicht enthalten.

Abb. 9. Malawi im Failed States Index 2006-2008 (Politischer Teil)



Der FAILED STATES INDEX konstatiert insgesamt eine Verschlechterung. Im Folgenden werden nur die genuin politischen Indikatoren betrachtet, um die Vergleichbarkeit mit den vorangegangenen Indices zu wahren⁵. Die Bewertungen unter DELEGITIMIZATION OF THE STATE sind, trotz einer geringen Verbesserung, besorgniserregend. Um dieses Kriterium zu bestimmen, werden die Kriminalitätsrate, das Ausmaß der Korruption und öffentliche Proteste und Unruhen berücksichtigt. Der Punkt PUBLIC SERVICE umfasst hier die Fähigkeit des Staates, essentielle Dienstleistungen und öffentliche Güter für seine Bürger bereitzustellen. Auch hier erzielt Malawi sehr schlechte Werte. Interessant mit Hinblick auf die Qualität der Rechtsstaatlichkeit ist der Indikator HUMAN RIGHTS, der ebenfalls schlechte Werte anzeigt, aber während des Berichtszeitraums eine leichte Verbesserung erfahren hat. Die mittleren Werte bei SECURITY APPARATUS erklären sich durch die Abwesenheit bewaffneter Vetomächte und die Regimetreue der Sicherheitskräfte. Die Spaltung der herrschenden Eliten hat dem Index zufolge zugenommen, ebenso wie die externe Intervention.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass die Demokratiemessungen eine hohe Konvergenz aufweisen. Die größten Divergenzen ergeben sich bei der Beurteilung der Staatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit. Der BTI gibt Malawi 2006 acht von zehn möglichen Punkten im Bereich Staatlichkeit, während der FAILED STATE INDEX Malawi im selben Zeitraum als gefährdet einstuft, also eine völlig gegenteilige Bewertung vornimmt. Auch die WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS vergeben bei GOVERNMENT EFFECTIVENESS und CONTROL OF CORRUPTION schlechte Werte. Die Bewertung der Rechtsstaatlichkeit

⁵ Nicht betrachtet werden die sechs wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Indikatoren.

schwankt zwischen konstanten Mittelwerten bei den WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS und einer guten Bewertung durch den BTI 2006. Der FAILED STATE INDEX konterkariert diese Ergebnisse durch die schlechte Bewertung der Menschenrechtssituation in Malawi. FREEDOM HOUSE erteilt für denselben Zeitraum mittlere bis gute Werte für POLITICAL RIGHTS und CIVIL LIBERTIES.

Während die Demokratisierungsfortschritte insgesamt positiv bewertet werden und auch die rechtsstaatliche Konsolidierung überwiegend gute Werte erhält, wird die Funktionsfähigkeit der staatlichen Verwaltung mehrheitlich kritisch gesehen. Die Befürchtungen, dass die schwache Staatlichkeit vieler afrikanischer Transitionsländer die demokratische und rechtsstaatliche Konsolidierung behindern könnte, werden von den quantitativen Indices im Falle Malawis demnach vorerst nicht bestätigt.

Das Erbrecht bietet sich als Fallbeispiel für die eingangs gestellte Frage nach der Reichweite des Rechtsstaats an, weil Witwen und Waisen als marginalisierte Bevölkerungsgruppe schwerwiegenden Übergriffen ausgesetzt sind. Ihre Situation und die Auswirkungen der demokratischen Transition auf dieses Rechtsgebiet eignen sich daher gut, um die *Bottom-Up*-Dimension der Rechtsstaatlichkeit einer detaillierten Prüfung zu unterziehen.

Der Charakter der afrikanischen Staaten als Mehrrechtsstaaten, in denen neben der staatlichen Ordnung noch andere Rechtsordnungen bestehen, zeigt sich besonders in den eng miteinander verbundenen Rechtsgebieten des Boden-, Familien- und Erbrechts (Schott 1995: 50). Das Erbrecht ist immer noch ein besonders sensibler Bereich in den stärker kollektivistisch ausgerichteten afrikanischen Gesellschaften. Oft stehen sich Ansprüche der Kernfamilie, die aus dem Konzept individueller Eigentumsrechte abgeleitet werden, und die traditionellen Ansprüche der Verwandtschaftsgruppe des Verstorbenen, die auf kollektiven Konzeptionen beruhen, diametral gegenüber (Sippel 1997: 272). In diesen Rechtsbereichen blieb der vorkoloniale Partikularismus weitestgehend bestehen, da die Kolonialherren vor allem die Kompetenz für Straf- und Verwaltungsrecht an sich gezogen hatten, während im Zivilrecht weiterhin das afrikanische Gewohnheitsrecht seine Gültigkeit behielt (Sippel 1997: 256). Diese Prozesse lassen sich exemplarisch aus der Entwicklung des malawischen Erbrechts ersehen. Für Malawier, die christlich oder staatlich unter der *Marriage Ordinance* geheiratet hatten, galt seit der Kolonialzeit, dass ihr Besitz nach englischem Recht vererbt werden konnte (Benda-Beckmann 1970: 85/94). Dies traf jedoch nur auf eine Minderheit zu. Abgesehen davon stand außerdem allen Malawiern die Möglichkeit offen, ein schriftliches Testament zu verfassen. Insgesamt war das Erbrecht während der Kolonialzeit aber im Bereich des traditionellen Gewohnheitsrechts belassen worden. Der erste staatliche Eingriff

fand 1964 nach der Unabhängigkeit mit dem *Kamuzu's Mbumba Protection Act* statt. Banda wollte mit diesem Gesetz das Erbrecht zugunsten der Kernfamilie modernisieren. Es sah vor, dass Ehefrau(en) und Kinder 4/5 des Nachlasses erhalten sollten. Das Gesetz trat allerdings nie in Kraft. Politische Unruhen, die damals zu einer Regierungskrise führten, veranlassten Banda dazu, sich bei seiner Machtausübung mehr auf die traditionellen Führer zu verlassen. Diese wollte er nicht mit einer Modernisierung des Erbrechts verärgern (Benda-Beckmann 1970: 112; Kamchedzera, G. Interview, 08.10.2005). Mit dem *Wills and Inheritance Act* wurde 1967 ein deutlich konservativeres Gesetz verabschiedet, das zudem Gewohnheitsrecht kodifizierte. Die Vererbung von Stammesland fällt außerdem bis heute nicht in den Bereich des staatlichen Rechts. Stammesland, das 70-80 Prozent des Bodens in Malawi ausmacht, wird von den traditionellen Führern nach den Regeln des traditionellen Gewohnheitsrechts verwaltet (Mbaya 2002: 8).

Das Erbrecht ist in fast allen Staaten des südlichen und östlichen Afrika Gegenstand von Debatten, Reformversuchen und kontroversen Gerichtsurteilen⁶. Für Malawi gilt, ebenso wie für viele andere Staaten Subsahara-Afrikas, dass die Demokratisierungsprozesse in zweifacher Hinsicht neuen Schub in die Diskussionen um diesen Rechtsbereich brachten:

Einmal durch die Aufnahme von Grundrechtskatalogen in die neuen Verfassungen, welche u.a. die Gleichbehandlung von Männern und Frauen festlegen. Die Verfassung Malawis untersagt die Diskriminierung von Frauen im Erbrecht sogar ausdrücklich (vgl. 3.1.2.). Zweitens entstanden vermehrt zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich für die Rechte von Frauen engagieren. Viele von ihnen nahmen das Erbrecht als ein besonders diskriminierendes Rechtsgebiet ins Visier. In Malawi machten sich mehrere NGOs als Vorkämpferinnen für eine umfassende Erbrechtsreform einen Namen. Das Rechtsgebiet des Erbrechts eignet sich auch deshalb besonders gut als Anknüpfungspunkt für die eingangs gestellte Frage nach mehr Rechtssicherheit für marginalisierte Gruppen im Kontext der Demokratisierung.

Zusätzliche Bedeutung wird diesem Rechtsgebiet durch die HIV/AIDS-Epidemie verliehen. Wenn der Ehemann und Vater an HIV/AIDS stirbt, so erleidet die Familie schon vor seinem Tod empfindliche finanzielle Einbußen durch medizinische Kosten und den Arbeitsausfall des Familienoberhauptes. Hinzu kommt die Stigmatisierung durch Verwandte und Nachbarn, wenn HIV/AIDS als Todesursache publik wird. Das Phänomen des *Property Grabbing* verschärft die ohnehin prekäre Situation dieser Bevölkerungsgruppe zusätzlich (Human

⁶ Vgl. z.B. zu Ghana: Dankwa (1985); Tansania: Manji (1999); Kamerun: Asanga (2004) und Uganda: Kafumbe (2006).

Rights Watch 2003; Strickland 2004: 17; UNAIDS/UNFPA/UNIFEM 2004: 51-56). Die Verwandtschaftsgruppe des Verstorbenen bemächtigt sich dabei besonders wertvoller Bestandteile der Erbmasse oder sogar des gesamten Erbes. Begründet wird dieses Verhalten oft mit den Bestimmungen des traditionellen Rechts. Obwohl *Property Grabbing* in vielen Staaten illegal ist, ist es im ganzen südlichen Afrika so verbreitet, dass der Terminus Teil der Umgangssprache geworden ist (Owen 1996: 59; Izumi 2007). Der Reform des Erbrechts kommt daher auch eine aktuelle Brisanz im Kampf gegen HIV/AIDS und dessen destruktive Auswirkungen auf die afrikanischen Gesellschaften zu.

1.3. Forschungsstand

Das Thema dieser Untersuchung befindet sich an einer konzeptionellen Schnittstelle zwischen verschiedenen Themensträngen. Diese sind zwar in unterschiedlichen Disziplinen angesiedelt, können aber in der Forschungspraxis nicht streng voneinander getrennt werden. Daher bedient sich diese Arbeit einer interdisziplinären Herangehensweise, die primär, aber eben nicht ausschließlich, auf politikwissenschaftliche Konzepte und Modelle rekurriert.

Die exklusive Anwendung eines bestimmten theoretischen Modells auf den ausgewählten Untersuchungsgegenstand scheidet damit von vorneherein als Option aus. Stattdessen wird die Methode der Theorien-Triangulation angewandt, also die Hinzunahme verschiedener theoretischer Perspektiven und Konzepte. Die Vorgehensweise eignet sich besonders gut für Forschungsfelder, die durch ein geringes Maß an theoretischer Kohärenz gekennzeichnet sind (Flick 2004: 14). Das trifft auf die vorliegende Fragestellung schon aufgrund ihres interdisziplinären Charakters zu.

Die Anwendung mehrerer Ansätze und Konzepte impliziert bereits, dass während des Forschungsprozesses nicht deduktiv vorgegangen wurde. Es wurde aber auch keine induktive Herangehensweise gewählt, bei der erst nach der Sammlung der Daten ein theoretischer Zugang erarbeitet wurde. Vielmehr handelte es sich um einen hermeneutischen Forschungsprozess, in dessen Verlauf die bestehenden Hypothesen immer wieder überprüft und verfeinert wurden. Fragestellungen, die sich als wenig fruchtbar erwiesen hatten, wurden fallengelassen und ergänzt oder ersetzt.

Trotzdem kommt natürlich auch diese Untersuchung nicht ohne theoretischen Hintergrund aus. Die Ansätze, Modelle und Konzepte, die sich während des Untersuchungsprozesses als hilfreich erwiesen haben, speisen sich aus mehreren Quellen.

Einige sind genuin politikwissenschaftlich. Hier ist zunächst die TRANSFORMATIONSFORSCHUNG zu nennen. Sie befasst sich mit dem Verlauf von

demokratischen Transitionen und ihren Blockaden. Die Transformationsforschung arbeitete in den letzten Jahren vermehrt mit dem Typus der defekten Demokratie, der Systeme beschreibt, die zwar die notwendigen minimalen Kernbedingungen für eine Klassifikation als Demokratie erfüllen, aber in anderen wichtigen Bereichen massive Defizite aufweisen.

Auch die POLITIKWISSENSCHAFTLICHE AFRIKAFORSCHUNG befasste sich in den letzten Jahren intensiv mit den afrikanischen Systemtransformationen. Ein weiteres dominantes Thema in diesem Bereich ist die chronische Schwäche staatlicher Strukturen.

Seit den 1990er Jahren beschäftigen sich zudem vermehrt ENTWICKLUNGSTHEORETISCHE ANSÄTZE, keineswegs nur aus afrikanischer Perspektive, mit Demokratisierungsprozessen. Das *Good-Governance*-Konzept ist das bekannteste Ergebnis dieser Überlegungen.

Für eine angemessene Bearbeitung des Themas war es jedoch unerlässlich, den Blick über politikwissenschaftliche Ansätze hinaus zu richten. Bei der Erarbeitung von operationalisierbaren Konzeptionalisierungen zentraler Begriffe wie Recht, Rechtsstaat und Rechtssicherheit wurde auf die Erkenntnisse der RECHTSWISSENSCHAFT und der RECHTSPHILOSOPHIE zurückgegriffen. Für das Verständnis des traditionellen afrikanischen Rechts und seines Verhältnisses zum Staat sind RECHTSETHNOLOGISCHE und RECHTSZOIOLOGISCHE STUDIEN unverzichtbar.

Die Fragestellung dieser Arbeit berührt allerdings auch einige Bereiche, die in den Sozialwissenschaften bisher wenig Beachtung gefunden haben. Zu nennen ist hier die empirische Untersuchung informeller Rechtssysteme. Das gilt in noch stärkerem Maß für den Versuch, die Existenz informeller Rechtssysteme konzeptionell in die Debatte um Rechtsstaatlichkeit in neuen Demokratien einzuordnen. Die hermeneutische und interdisziplinäre Herangehensweise erleichterte den Umgang mit diesen „blinden Flecken“.

1.3.1. Rechtsstaatlichkeit und Demokratie

Recht kann ganz allgemein als „die verbindliche Ordnung sozialer Beziehungen innerhalb einer Gruppe von Menschen und durch diese Gruppe“ charakterisiert werden (Coing 1950: 15). Recht äußert sich in Rechtsnormen, welche die Handlungsoptionen kognitiv und normativ einschränken und daher eine präventive Funktion bei der Verhinderung von Rechtsbrüchen haben (Spittler 1980: 17). Aus sozialwissenschaftlicher Sicht lässt sich Recht unter dem Begriff der Institution subsumieren, denn Rechtsnormen stellen Beschränkungen dar, die soziale Interaktionen strukturieren (North 1991: 6)⁷. Diese Beschränkungen können

⁷ Der Gedanke geht v.a. auf Karl N. Llewellyn (1930) zurück.

formaler Natur sein wie Verfassungen und Gesetze oder informeller wie Konventionen, Gewohnheitsrecht und Traditionen. Sie existieren nicht unabhängig voneinander, sondern sind interdependent:

„Formale und informelle Institutionen sind in netzartigen Strukturen miteinander verbunden. Gemeinsam bilden sie die institutionellen Beschränkungen, welche in verschiedenen Kombinationen die Entscheidungsmöglichkeiten des Einzelnen in verschiedenen Zusammenhängen gestalten“ (North 1992: 82).

Der Zweck von Institutionen ist die Herstellung von Ordnung und die Verringerung von sozialen Transaktionskosten durch die Reduzierung von Unsicherheit und Komplexität (North 1992: 97; Luhmann 1997: 131-134). Rechtsnormen kommt eine fundamentale Bedeutung für das menschliche Zusammenleben zu, weil sie Ordnungssicherheit erzeugen:

„Ordnungssicher sind die Beteiligten, wenn sie ein sicheres Wissen haben, was sie und andere tun dürfen und tun müssen, wenn sie eine Gewissheit entwickeln können, dass sich alle Beteiligten mit einiger Verlässlichkeit auch wirklich so verhalten, wie es von ihnen erwartet wird; wenn sie damit rechnen können, dass Übertretungen in der Regel bestraft werden, wenn sie voraussehen können, was man tun muss um Vorteile zu erringen, Anerkennung zu finden. Man muss mit einem Wort wissen, woran man ist“ (Popitz 1992: 223).

Der definitorisch umstrittene Begriff des Rechts lässt sich auch anhand seiner zentralen Funktionen darstellen⁸. Recht hat nach Schott (1998: 179) zwei primäre Funktionen: Erstens die „Ordnung des sozialen Verhaltens nach allgemein verbindlichen und grundsätzlich dauerhaften Regeln des friedlichen Zusammenlebens“ zu sichern. Diese Regeln müssen nicht schriftlich niedergelegt sein. Zweitens muss Recht soziale Kontrolle ausüben und mit Sanktionen abweichendes Verhalten bestrafen können⁹. Die Ordnungs- und die Kontrollfunktion des Rechts werden durch sekundäre Funktionen ergänzt, die sich als erzieherische oder sozialtherapeutische Wirkung des Rechts beschreiben lassen.

Ordnungssicherheit kann sich nur einstellen, wenn die beiden Primärfunktionen des Rechts, die Ordnungs- und Kontrollfunktion, erfüllt sind. Dafür ist kein elaboriertes Rechtssystem nötig, da auch informelle Institutionen wie Tabus oder Bräuche Ordnungssicherheit generieren können. Die Trennung des Rechts von Sitte und Moral ist demnach ein Merkmal moderner Gesellschaften, das keineswegs universell ist.

Die bisher dargestellten Annäherungen an den Begriff des Rechts zeichnen sich vor allem durch ihren kulturübergreifenden und überzeitlichen Gehalt aus. Heute wird Recht hingegen

⁸ Für eine ausführliche Diskussion der Schwierigkeiten bei der Definition von Recht: Kaufmann (1997: 146-150) und Rüthers (2007: 29-46).

⁹ Vgl. auch Max Webers Definition von Recht als Zwangsordnung (1956: 17) und zum Zusammenhang von Norm und Sanktion Luhmann (1997: 135).

oft implizit mit staatlich gesetztem Recht gleichgesetzt (Reinhard 2005: 39)¹⁰. Der moderne Territorialstaat ist die weltweit dominante Form politischer Ordnung und damit die wichtigste Quelle autoritativer Rechtsnormen (Reinhard 1999: 16; Schneckener 2007: 357). Der moderne Staat, der seine historischen Wurzeln im neuzeitlichen Europa hat, lässt sich durch drei Merkmale charakterisieren (Jellinek 1959: 394-434): Erstens das STAATSGEBIET als ausschließlicher Herrschaftsbereich, zweitens das STAATSVOLK als sesshafter Personenverband mit dauerhafter Mitgliedschaft und drittens die STAATSGEWALT. Diese bedingt das Monopol des Staates auf die Anwendung legitimer physischer Gewalt (Weber 1956: 29-30; Reinhard 1999: 16). Das Konzept des Gewaltmonopols besagt, dass der Staat allein befugt ist, gegenüber Angehörigen seines Staatsvolks legitime Gewalt auszuüben (Bendel/Krennerich 2003: 12). Im staatlichen Gewaltmonopol ist auch der Anspruch des Staates auf die autoritative Setzung von Rechtsnormen begründet (Reinhard 2005: 39-46).

Moderne staatliche Herrschaft verfügt daher über das Monopol in den drei Bereichen der Normordnung: Erstens der NORMSETZUNG, also der Gesetzgebung, zweitens der SANKTIONIERUNG VON NORMABWEICHUNG durch staatliche Rechtsprechung und staatliche Strafverfolgung und drittens des SANKTIONSVOULLZUGS durch Gesetzesvollzug und Urteilsvollstreckung (von Trotha 1995: 4). Staaten monopolisieren demnach Gewalt und kanalisieren sie in rechtlich geregelten Bahnen, denn „Recht ist nicht, Recht wird“ durch die normsetzende und -durchsetzende staatliche Macht (Rüb 2003: 68).

Parallel zum Aufstieg des modernen Staates verlief die Entwicklung der rechtsstaatlichen Einhegung der monopolisierten Gewalt. Dies wurde vor allem durch die Aufgliederung der Staatsgewalt in drei getrennte und sich gegenseitig kontrollierende Gewalten erreicht. Außerdem wurden in Form von Verfassungen Rechtsnormen eingeführt, welche die Staatsgewalt binden und sich gleichzeitig ihrem unmittelbaren Zugriff entziehen. Das Recht erfährt in diesem Kontext seine Legitimation durch die Bindung an Rechte im Sinne von Grund- und Menschenrechten (Lauth 2001: 23). Daraus lassen sich insgesamt drei Grundkonzepte von Rechtsstaatlichkeit ableiten: Erstens die GEWALTENTEILUNG und KONTROLLE, zweitens die SELBSTBINDUNG DES STAATES AN RECHT UND GESETZ und drittens die Begrenzung seiner Gestaltungsräume durch die GRUND- UND MENSCHENRECHTE, die er einzuhalten hat (Waldmann 2005: 530).

Die Ordnungssicherheit erhält im Rechtsstaat eine neue Qualität und wird zur Rechtssicherheit, die einmal Sicherheit durch das Recht bedeutet und zum Zweiten die

¹⁰ Vgl. dazu z.B. o.V. (1987: 128); Tilch (1992: 28).

Sicherheit des Rechts selbst, also dessen Durchsetzbarkeit (Herschel 1967; Kaufmann 1997: 191-193). Rechtssicherheit ist ein differenzierteres und anspruchsvollereres Konzept als Ordnungssicherheit, das nur im modernen Rechtsstaat Geltung erlangt. Es umfasst mehrere Kriterien: Erstens das Kriterium der **POSITIVITÄT**. Recht muss autoritativ gesetzt und damit durchsetzbar sein, bedarf also irgendeiner Art von Macht. Zweitens das Merkmal der **PRAKTIKABILITÄT**. Rechtsnormen müssen möglichst irrtumsfrei erkennbar sein, um Willkür auszuschließen. Drittens muss die **INVARIABILITÄT** des Rechts gewährleistet sein. Es muss berechenbar sein und darf sich daher nicht andauernd ändern. Der Begriff der Rechtssicherheit wird in der juristischen Fachliteratur oft mit dem Begriff des Vertrauens in Verbindung gebracht (Herzog 1980: 284). Rechtssicherheit ermöglicht das Vertrauen der Bürger auf die Rechtslage, in die Beständigkeit rechtskräftiger Entscheidungen und auf die Funktionsfähigkeit der staatlichen Streitregelung (Stelzer 1997: 137).

Zusammenfassend lässt sich der Rechtsstaat folgendermaßen beschreiben:

„Die rechtsstaatliche Ordnung gibt dem Staat Form, Stabilität und Legitimität. Durch sie gewinnen Lebensverhältnisse auch an Rationalität. Sie sorgt für Rechtssicherheit und damit auch für Orientierungsgewissheit im Zusammenleben der Gemeinschaft“ (Maunz/Zippelius 1991: 86).

Die Herstellung von Rechtssicherheit im Rahmen einer legitimen, rationalen und stabilen Ordnung kann daher kulturübergreifend als Ziel rechtsstaatlicher Ordnung aufgefasst werden. Die Konkretisierung der rechtsstaatlichen Ordnung in Form von universell gültigen Prinzipien ist ungleich schwieriger. So identifiziert Buchwald (1996: 176-197) allein in der Literatur zum Rechtsstaat in der Bundesrepublik neun unterschiedliche Konzeptionen von Rechtsstaatlichkeit. Letztlich gibt es keinen allgemeingültigen Begriff des Rechtsstaates, da die Verwirklichung von Recht immer von den jeweiligen konkreten Verhältnissen und Vorstellungen abhängt (Maurer 2003: 213). Trotz des Fehlens eines verbindlichen Rechtsstaatsbegriffs und bei allen Unterschieden in der Funktionsweise der einzelnen nationalen Rechtssysteme lässt sich immerhin feststellen, dass beide das Primat der Verfassung uneingeschränkt anerkennen (de Menezes Albuquerque 2001: 48). In ihr manifestiert sich die Bindung der Staatsgewalt an Rechtsnormen, die sich ihrem unmittelbaren Zugriff entziehen. Der spezifische rechtsstaatliche Gehalt eines politischen Systems leitet sich demnach aus seiner Verfassung ab.

In der deutschen Literatur zum Rechtsstaatsprinzip, die vor allem in Form von rechtswissenschaftlichen Studien vorliegt, werden rechtsstaatliche Grundsätze mit Blick auf das Grundgesetz identifiziert. Definitionsversuche, die aus einer rechtsvergleichenden Perspektive erwachsen, sind seltener zu finden (Distler 2000: 231-247; Lauth 2001: 33; BMZ 2002a: 7; Ahrens 2005: 478-479; Waldmann 2005: 529-530; Kleinfeld 2006: 35-46).

Die im Folgenden genannten Grundelemente lassen sich dabei als Schnittmenge dieser beiden Literaturstränge identifizieren. Sie können unter den bereits vorgestellten Grundkonzepten von Rechtsstaatlichkeit subsumiert werden. Daraus lässt sich eine Minimaldefinition von Rechtsstaatlichkeit konstruieren, die kulturübergreifende Gültigkeit hat.

Tab. 1. Die Minimaldefinition von Rechtsstaatlichkeit

1. Die Gewaltenteilung und -kontrolle
2. Die Verfassungs- und Rechtsbindung des Staates
<ul style="list-style-type: none"> • Die Rechtsbindung der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt, die oft als Kernstück des Rechtsstaatsprinzips bezeichnet wird. • Die Bindung des Gesetzgebers an die Verfassung.
3. Die Verankerung der Grundrechte, die den materiellen vom nur formalen Rechtsstaat abhebt.
<ul style="list-style-type: none"> • Die Pflicht des Staates, die Grundrechte zu achten, zu schützen und konkrete Maßnahmen zu treffen, um ihre Erfüllung zu ermöglichen: • Die Rechtsgleichheit für alle Bürger, ohne Ansehen der Person. • Der Justizgewährungsanspruch und der effektive Rechtsschutz der Bürger. • Rechtsstaatliche Strafrechts- und Strafprozessrechtsgrundsätze (z.B. das Verbot rückwirkender Gesetze, keine Doppelbestrafung, die Geltung der Unschuldsvermutung).

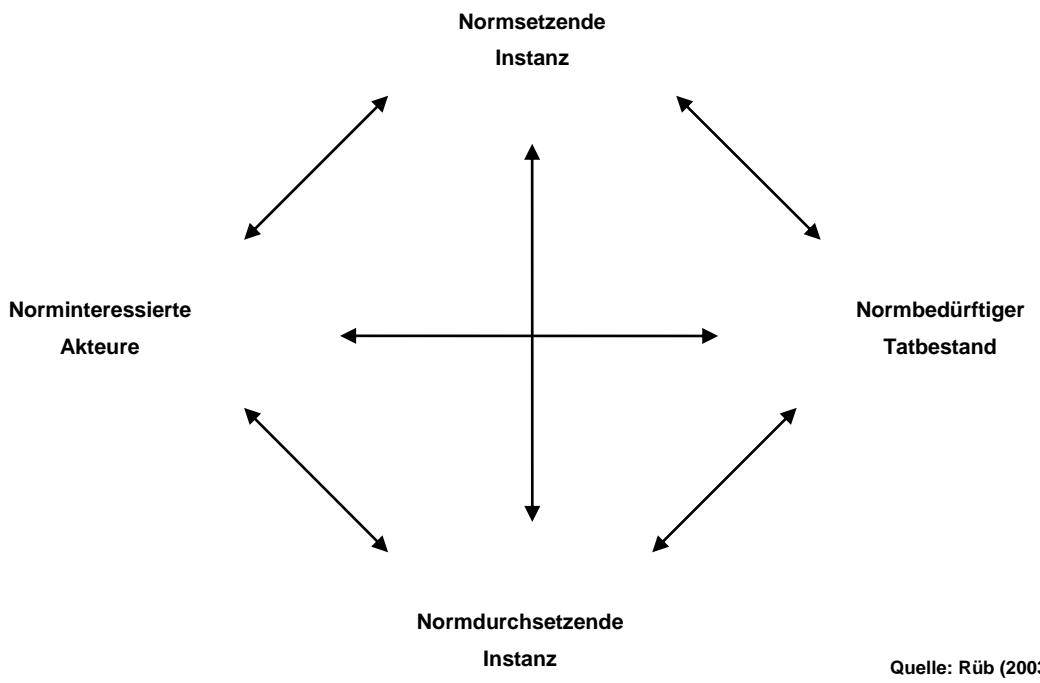
Das zweite und das dritte Prinzip lassen sich mit Hilfe der vorliegenden Literatur noch koncretisieren. Die Bindung aller drei Gewalten an das Recht muss explizit in der Verfassung enthalten sein. Zudem wird der formale Rechtsstaat, der sich nur auf korrekte Verfahren konzentriert, erst durch die Verankerung unantastbarer Grundrechte zum materiellen Rechtsstaat. Es gilt nicht nur, die Geltung dieser Rechte festzustellen, sie müssen auch von staatlicher Seite gewährleistet werden. Dieses Prinzip entstammt der Dogmatik zum internationalen Menschenrechtsschutz. Die Verbindlichkeit der Menschenrechte für staatliche Regierungen wird hier auf drei Ebenen verankert: *The duty to respect, the duty to protect, the duty to fulfill* (Schneider 2004: 33; Langford/Nolan 2006: 27-30.). In der einschlägigen Literatur ist unstrittig, dass zudem die Gleichheit aller Bürger vor dem Recht und die Justizgewährung, also das Recht des Bürgers auf staatliche Rechtsprechung, die aus dem Gewaltmonopol folgt, notwendige Merkmale eines materiellen Rechtsstaats sind. Ebenso der

Schutz der Grundrechte von Bürgern durch strafrechtliche und strafprozessrechtliche Grundsätze, selbst wenn diese in Konflikt mit der staatlichen Rechtsordnung geraten sind.

Die Implementierung von Rechtsstaatlichkeit innerhalb eines demokratischen Systems wird oft als automatischer Vorgang betrachtet. Dabei ging in den Industriestaaten die Ausbildung eines modernen Staatswesens und einer mindestens formalen Rechtsstaatlichkeit den Demokratisierungsprozessen historisch voran. Diese drei Konzepte sind nichtsdestotrotz eng miteinander verwoben. Im Rechtssystem äußert sich die staatliche Ordnung, und zudem unterliegt in einer liberalen Demokratie staatliches und politisches Handeln dem Primat des Rechts. Die Analyse der Praxis des Staats- und Regierungshandelns ist untrennbar mit der Betrachtung der Rechtsstaatlichkeit verknüpft (Becker/Lauth/Pickel 2001: 7). Die Feststellung Max Webers (1956: 19-20), dass Legitimität und Legalität im modernen Staat eng zusammenhängen, gilt umso mehr für demokratische Staaten. Recht ist zu seiner Durchsetzung auf die Politik angewiesen und kann somit nicht unabhängig von politischen Prozessen gedacht werden (Luhmann 1997: 150). In einem demokratischen Rechtsstaat setzt die Gesellschaft ihr Recht selbst mittels politisch verfasster Einrichtungen und erkennt es deswegen als legitim an (Holtmann 2003: 901). Normsetzung und Durchsetzung sind daher in einen Kontext eingebettet, der die Partizipation der Gesellschaft an diesen Prozessen gewährleistet.

Dieses Verhältnis lässt sich mit Hilfe zweier Achsen darstellen (Rüb 2003: 69): Auf der vertikalen Achse steht an der Spitze die normsetzende Instanz, die eine von der Bevölkerung gewählte Versammlung ist. Diesem Umstand verdankt sie ihre Legitimität. Die von ihr verabschiedeten Gesetze müssen von einer normdurchsetzenden Instanz implementiert werden. Funktioniert eine der beiden Instanzen nicht, werden Ordnungs- und Kontrollfunktion des Rechts nicht mehr erfüllt. Die horizontale Achse kennzeichnet den (zivil-) gesellschaftlichen Bereich, der sich nur in liberalen Demokratien voll entfalten kann. Rechts stehen die gesellschaftlichen Tatbestände, die dringender rechtlicher Regelung bedürfen. Die norminteressierten Akteure am anderen Ende der Achse können auf Kommunikationskanäle zurückgreifen, die es ihnen ermöglichen, sich mit der normsetzenden Instanz zu verständigen und soziale Probleme, die der politischen Lösung bedürfen, aufzuzeigen.

Abb. 10. Das Viereck der rechtsstaatlichen Effektivität



Recht ist nach Rübs Viereck-Modell „ein Handlungszusammenhang, der erst in der gleichzeitigen Anwesenheit aller oben erwähnten vier Faktoren Recht wird“ (Rüb 2003: 69-70).

1.3.2. Schwache Staatlichkeit, informelle Systeme und defizitäre Rechtsstaatlichkeit

Die Gleichsetzung von Staat und Recht, von demokratischem Staat und Rechtsstaat, bekommt Risse, wenn man den Blick von den OECD-Ländern weg auf die Entwicklungsländer richtet. Aufgrund der gegenseitigen Bedingtheit von modernem Staat und rechtsstaatlicher Ordnung bleibt es für den Rechtsstaat nicht ohne Folgen, wenn er auf schwachen staatlichen Strukturen aufsitzt. In Subsahara-Afrika ist jeder Staat von Zerfalls- und Erosionsprozessen unterschiedlichen Ausmaßes betroffen. Das Gewaltmonopol kann daher oft nicht mehr oder nur noch partiell aufrechterhalten werden. Die Ursachen und Auswirkungen dieser Phänomene stehen im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen.

Ein funktionierendes Staatswesen war und ist in Afrika keine Selbstverständlichkeit, denn der „Staat“, in seiner Form als gewaltenteiliger Territorialstaat, im Verbund mit einer bürokratischen Verwaltung, wurde als Produkt der europäischen Moderne erst von den Kolonialmächten nach Afrika exportiert (Tetzlaff/Jakobeit 2005: 117). Dieses Modell politischer Organisation blieb Fremdkörper in den ethnisch fragmentierten und soziokulturell

heterogenen Gesellschaften Afrikas (Tetzlaff 2000: 710).

Die koloniale Herrschaft reichte in der Realität kaum über die städtischen Zentren hinaus, denn die Mehrheit der Kleinbäuerlichen Bevölkerung entzog sich so gut sie konnte den Machtansprüchen der Zentralverwaltung (Spittler 1981). Statt sich an den rationalen Bürokratien der Mutterländer zu orientieren, bildete die Kolonialadministration eine hybride Form aus rationalen und traditionellen Elementen, die sich intermediärer Autoritäten, und hier besonders des „administrativen Häuptlingstums“, bediente, um Herrschaft auszuüben (Spittler 1980; von Trotha 2000: 257). Die wenigen europäischen Beamten konnten nur mit Hilfe einheimischer Mittelsmänner über Millionen Afrikaner und riesige geographische Räume Herrschaft ausüben. Die Methode der intermediären Herrschaft bedeutete aber gravierende Einschränkungen der staatlichen Machtausübung, denn der Einfluss und die Information der Zentralinstanz reichten in der Regel nur bis zu ihren Mittelsmännern. Die Arbeitsweise der Mittelsmänner war derjenigen der Bürokratie zudem diametral entgegengesetzt. Die Befolgung abstrakter Normen und die Verwendung der Schrift als zentrale Merkmale bürokratischer Systeme endeten dort, wo der Herrschaftsbereich der Mittelsmänner begann. Sie stammten aus oralen Kulturen, in denen Herrschaftsausübung heterogen und personenbezogen war.

Auch in den postkolonialen Staaten blieb die zentrale, jetzt „afrikanisierte“ Verwaltung schwach, während die intermediären Strukturen häufig ihre starke Position behielten. Diese entwickelten sich zu teils konkurrierenden, teils alternativen politischen Akteuren, so dass sich das Gewalt- und Steuerungsmonopol des Staates nicht im gesamten Staatsgebiet konsolidieren konnte (Tetzlaff/Jakobeit 2005: 125). Hyden (1980) spricht in diesem Zusammenhang von der strukturellen Anomalie besonders des ländlichen Afrika, das von einer *uncaptured peasantry* dominiert wird. Für diesen Teil der Bevölkerung sind personale Gruppenbeziehungen wichtiger als die Einbindung in politische Organisationseinheiten, wodurch sie sich dem Zugriff des Staates entzieht. Sowohl der koloniale als auch der postkoloniale Staat reagierten auf ihren Mangel an realer staatlicher Macht häufig mit Gewalt. Die beiden strukturellen Defizite, die geringe Reichweite der staatlichen Macht und deren Kompensation durch Gewaltanwendung, blieben so ein Merkmal afrikanischer Staaten auch nach der Unabhängigkeit (von Trotha 1995: 2). Es herrscht in dieser Hinsicht ein hohes Maß an Kontinuität zwischen dem kolonialen und dem postkolonialen Staat.

Alternative Gewaltordnungen finden in den herrschaftsfreien Räumen, die der schwache Staat nicht besetzt, einen guten Nährboden. Es lassen sich verschiedene Formen von außerstaatlicher Gewalt anhand ihres Verhältnisses zum Staat klassifizieren und

unterscheiden. Nicht alle richten sich gegen den Staat (Bendel/Krennerich 2003: 13)¹¹. PARASTATALICHE GEWALT ersetzt den Staat. Parastaatliche Akteure, hier vor allem die alten intermediären Organisationen, aber auch ihre modernen Pendants, die NGOs, ziehen staatliche Kernaufgaben an sich, was unter Umständen vom Staat auch als Entlastung begrüßt wird (von Trotha 2005: 33). EXTRA-STAATLICHE GEWALT ergänzt den Staat, z.B. durch Selbstschutzkomitees und Bürgerwehren. Die anderen Formen von alternativen Gewaltordnungen definieren sich jedoch über ein konfliktives Verhältnis zum Staat: GEGENSTAATLICHE GEWALT, die den Staat bekämpft, z.B. in Form von Terror- oder Guerillatruppen. MAFIÖSE GEWALT, die den Staat durch kriminelle Machenschaften unterminiert und NORMALE GEWALT, wie sie z.B. von Jugendbanden ausgeübt wird, die den Staat ignoriert.

Das Faktum nichtstaatlicher Gewalt wurde in der sozialwissenschaftlichen Afrika-Forschung lange Zeit zugunsten der Erforschung staatlicher Gewalt vernachlässigt (Alber 2005: 376). Außerstaatlichen Gewaltakteuren kommt im alltäglichen Erleben der Bürger unter Umständen aber eine größere Bedeutung zu als staatlichen Institutionen. Eine Folge der historisch bedingten strukturellen Schwäche staatlicher Institutionen ist der Umstand, dass zentrale Aufgaben des Staates wie die Bereitstellung eines Minimums an öffentlichen Gütern nicht in vollem Umfang oder überhaupt nicht gewährleistet werden können (Engel 2005: 87). Para- und extrastaatliche Akteure sind dazu oftmals eher in der Lage als die Behörden.

Aus dieser knappen historischen Rückschau lässt sich der Schluss ziehen, dass die postkolonialen Staaten in Subsahara-Afrika zwar de jure als Staaten gelten, ihre empirische Staatlichkeit aber in Frage steht. Selbst das Gewaltmonopol, einer der Kernbestandteile staatlicher Macht, ist nicht oder nur unzureichend konsolidiert. Der Monopolisierungsprozess von Gewalt ist bestenfalls noch in vollem Gang begriffen oder stagniert schlimmstenfalls auf niedrigem Niveau (von Trotha 2000: 259).

Durch die kontinuierliche Abwesenheit der Staatsmacht entstehen gewaltfreie Räume, in denen die staatliche Rechtsprechung nicht gewährleistet ist. Daher beanspruchen häufig außerstaatliche Akteure diese Leerstelle. Das begünstigt die Existenz informeller Rechtssysteme, die mit dem staatlichen System konkurrieren oder kollidieren. Es handelt sich um rechtsanaloge Regelsysteme, die mit Rechtsanspruch auftreten, obwohl sie nicht von staatlicher Macht gesetzt sind und nur bedingt auf Zwang rekurrieren (Lauth 2001: 24). Dort, wo staatliches Recht nicht mehr greift, ist demnach nicht notwendigerweise ein rechtsfreier

¹¹ In Anlehnung an Zinecker (2001).

Raum entstanden. Stattdessen können alternative Regelsysteme rechtsanaloge Funktionen einnehmen.

Die Existenz alternativer Rechtsordnungen wird vor allem durch die historisch bedingte Rechtsvielfalt in den afrikanischen Staaten hervorgerufen. Mehrere Teilrechtsordnungen überlagern sich und stehen nicht selten in Konflikt miteinander (Sippel/Wanitzek 2004)¹². Informelle Normensysteme beziehen sich auf überschaubare soziale Einheiten – Stadtviertel, Stämme, begrenzte soziale Gruppen – und stehen daher in klarem Kontrast zu den abstrakten und auf den anonymen Staatsbürger ausgerichteten Gesetzen und Regeln des modernen Rechtsstaats. (Becker/Lauth/Pickel 2001: 14; Lauth 2001: 34; Waldmann 2003: 123). Autochthones Gewohnheitsrecht, das nur lokal oder für Angehörige einer bestimmten ethnischen Gruppe gilt, existiert neben staatlichem Recht, das sich oft aus dem Rechtssystem der ehemaligen Kolonialmacht herleitet. In manchen Regionen Afrikas ist religiöses Recht wie die islamische Scharia ebenfalls eine Rechtsquelle. Im Zuge der Demokratisierungsprozesse in den 1990er Jahren entstanden zusätzlich demokratische Verfassungen, die in der Regel auch einen Menschenrechtskatalog enthalten. Im Kontext der Globalisierung kommt durch internationale Konventionen sogar noch eine transnationale Komponente hinzu.

Die meisten Staaten in Subsahara-Afrika sind demnach sog. Mehrrechtsstaaten. Aufgrund der Schwäche der staatlichen Strukturen sind das Primat der Verfassung und der Vorrang des staatlich gesetzten Rechts nicht gültig, es findet oft sogar eine Umkehrung der normativen Hierarchie im Vergleich zum Rechtsstaat statt. Die Verfassung und die gesetzlichen Bestimmungen spielen dann nur eine untergeordnete Rolle, während lokale Rechtsnormen von großer Bedeutung in der Konfliktbearbeitung sind (Elwert 2001: 422).

Es existieren nicht nur alternative Normensysteme, sondern auch alternative Streitregelungsinstanzen außerhalb der staatlichen Justiz. Sie können nach dem Grad der Ausdifferenzierung unterschieden werden. Am unteren Ende der Skala finden sich direkte Verhandlungen zwischen den streitenden Parteien, unter Umständen in Anwesenheit eines Vermittlers, am oberen Ende einfache Gerichte, denen ein Richter vorsitzt, der eine autoritativ verbindliche Entscheidung trifft (Spittler 1980: 7). Staatliche Gerichte unterscheiden sich in dreifacher Hinsicht von informellen Gerichten. Erstens existiert eine entwickelte Rollendifferenzierung, d.h. neben dem Richter gibt es noch jeweils einen Vertreter der Anklage und der Verteidigung. Zweitens steht staatlichen Gerichten ein Apparat, in der Regel

¹² Vgl. ausführlich zu Rechtspluralismus Benda-Beckmann (1994) und Lampe (1995).

die Polizei, zur Verfügung, der Voruntersuchungen durchführt und Urteile vollstreckt. Drittens ist die staatliche Rechtsprechung eine professionelle Tätigkeit, die eine Ausbildung erfordert und normalerweise als hauptberufliche Vollzeittätigkeit ausgeübt wird (Spittler 1980: 7). Alle diese Merkmale entfallen bei der informellen Streitregelung.

Informelle Rechtssysteme können in Subsahara-Afrika viele Formen annehmen. Die bekannteste Ausprägung ist die Anwendung von traditionellem Gewohnheitsrecht durch traditionelle Autoritäten, insbesondere Häuptlinge. Hinzu kommt Rechtsprechung von religiösen Autoritäten, vor allem im Ehe- und Familienrecht.

Beamte und Angestellte staatlicher Einrichtungen betreiben ebenfalls informelle Streitregelung, wenn sie Recht sprechen, obwohl dies nicht zu ihren offiziellen Aufgaben gehört (Schärf 2002: 3). Trotzdem leiten sie ihre Autorität aus der Tatsache ab, dass sie eine offizielle Funktion im Staatsapparat bekleiden¹³ (Schärf 2003: 4). Diese Vermischung von offiziellem Amt und informellen Aktivitäten lässt sich auch bei der außerstaatlichen Rechtsprechung durch traditionelle Führer feststellen, denn in vielen Ländern des südlichen Afrika sind Häuptlinge von staatlicher Seite mit exekutiven Funktionen betraut und damit auch Teil des Staatsapparats.

Eine Reaktion mancher lokaler Gemeinschaften auf steigende Kriminalitätsraten ist die Gründung von Selbstschutzkomitees und Bürgerwehren. Diese Maßnahmen zur Herstellung von Sicherheit trotz der Schwäche der staatlichen Strafverfolgungsorgane gleiten manchmal in blanke Lynchjustiz ab, vor allem in den Slums der Großstädte.

Als Folge der demokratischen Transitionen in vielen afrikanischen Staaten engagieren sich auch zivilgesellschaftliche Gruppen, insbesondere anwaltschaftliche NGOs, als Mediatoren bei Rechtsstreitigkeiten. Sie haben dabei in der Regel die Förderung der Menschenrechte zum Ziel und setzen sich vor allem für benachteiligte Bevölkerungsgruppen wie Frauen, Kinder oder ethnische und religiöse Minderheiten ein.

Allen diesen Formen informeller Streitregelung ist gemein, dass sie sich selten explizit gegen den Staat richten, sondern eher unter den parastaatlichen und extrastaatlichen Formen nichtstaatlicher Gewalt zu verorten sind, die den Staat ersetzen oder ergänzen. In vielen Gesellschaften Subsahara-Afrikas sind informelle Streitregelungsinstanzen deutlich verbreiteter als formale Gerichte. Dafür gibt es mehrere Gründe. Aufgrund ihrer partikularen Struktur sind sie leichter zugänglich als die staatlichen Organe. Sie zeichnen sich im

¹³ Deswegen wird hier auch nicht der Begriff „außerstaatliche Justiz“ verwendet, da ein großer Teil der informellen Rechtsprechung im südlichen Afrika von Staatsbediensteten ausgeübt wird.

Gegensatz zu formalen Streitschlichtungssystemen zudem durch die soziale Nähe der Schlichter zu den Konfliktparteien aus. Die Beteiligung aller Involvierten, die Kostengünstigkeit und die besondere Beachtung des Opfers sind weitere Vorteile (Waldmann 2003: 127). Die Rechtsnormen, nach denen sie entscheiden, sind ungeschrieben und nur schwer von sozialen Normen, wie sie sich in Bräuchen und Sitten manifestieren, zu unterscheiden (Spittler 1980: 13). Daher haben der Richter und die Streitparteien meist die gleichen Rechtsvorstellungen. Die Verhandlung wird in der jeweiligen einheimischen Sprache und in Alltagssprache abgehalten, anders als vor einem formalen Gericht, vor dem die Amtssprache gesprochen werden muss und wo zusätzlich juristische Fachterminologie verwendet wird. Die Parteien können ihr Anliegen selbst vertreten und benötigen keinen teuren Rechtsbeistand. Komplizierte und für die Mehrheit der Bevölkerung unverständliche juristische Prozeduren oder die Durchführung von aufwändigen Voruntersuchungen entfallen bei informellen Methoden der Streitregelung. Die Strafen, welche von informellen Gerichten verhängt werden, sind meist auf Kompensation und Ausgleich ausgelegt, Gefängnisstrafen werden dagegen nicht verhängt.

Trotz der großen Unterschiede zwischen formalen und informellen Normensystemen und Streitregelungsinstanzen herrscht zwischen ihnen keine binäre Beziehung, sondern diese sind vielfach miteinander verzahnt. Eine entscheidende Beobachtung zum Verhältnis formaler und informeller Streitregelungsinstanzen, die anhand mehrerer rechtsethnologischer Untersuchungen belegt werden kann, ist, dass informelle Instanzen ihre Wirksamkeit meist erst durch die Existenz der staatlichen Gerichte erhalten (Spittler 1980: 23-27). Die Unbeliebtheit staatlicher Gerichte verringert die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Streitparteien dem Urteilsspruch informeller Instanzen entziehen, obwohl diese nicht über Vollzugsorgane verfügen. Denn sonst besteht die Möglichkeit, dass das staatliche Justizsystem angerufen wird, das von der Mehrheit der Bevölkerung negativ beurteilt und sogar gefürchtet wird.

Sozialwissenschaftler, die sich mit alternativen Normensystemen und Streitregelungsinstanzen befassen, betonen immer wieder deren hybriden Charakter. Eine dichotome Gegenüberstellung von traditionellem Gewohnheitsrecht und modernem staatlichen Recht oder informellen Gerichten und formaler Justiz ist daher nicht zielführend, da diese oft miteinander verbunden sind und einander beeinflussen (Benda-Beckmann/Benda-Beckmann 2006: 10). In der Regel vollzog sich aus historischer Sicht ein Prozess wechselseitiger Auseinandersetzung und gleichzeitiger Anpassung westlichen Rechts und autochthoner Systeme (Waldmann 2005: 551). Rechtspluralismus ist ein dynamischer

Zustand, der durch das „Nebeneinander, Gegeneinander und Ineinander von unterschiedlichem Recht“ bestimmt wird (Benda-Beckmann 1994: 7). Kennzeichnend für diesen Zustand ist ein Normen- und Akteurspluralismus im Bereich des Rechts, der oft keiner eindeutigen Hierarchie folgt. Die Differenzierungskategorien staatlich/nichtstaatlich und traditionell/modern sind daher nur bedingt sinnvoll. Die beiden letztgenannten Ebenen sind in der Realität oft so eng miteinander verschränkt, dass sie nicht eindeutig voneinander zu trennen sind (Alber 2005: 400).

Peter Waldmann (2005: 541) wählt eine Typologisierung des Verhältnisses informeller und formaler Rechtssysteme mit vier Abstufungen.

Tab. 2. Typologie des Verhältnisses formaler und informeller Rechtssysteme

KOMPLEMENTARITÄT: Die Normensysteme können komplementär sein, so dass sie einander nicht in Frage stellen.
DUALITÄT: Informelle Normen können das staatliche System von innen unterminieren, es liegt also eine Konkurrenz vor, die sich innerhalb des formalen Systems abspielt, z.B. wenn Korruption und Nepotismus die Funktionsweise rechtsstaatlicher Institutionen stören.
AUTONOMIE IM SCHATTEN DES LEVIATHAN: Konkurrierende Systeme entfalten sich nur in Räumen, die vom Staat nicht ausreichend durchdrungen werden, z.B. in peripheren geographischen Gebieten oder städtischen Slums, sie treten also von außen in Konkurrenz zum formalen Rechtssystem.
ANOMIE: Völlige Regellosigkeit oder verwirrende Regelvielfalt, so dass eine konsistente Verhaltensorientierung nicht mehr möglich ist.

1.3.3. Demokratische Transition und Rechtsstaatlichkeit

Bisher wurden in einem ersten Schritt das Konzept der Rechtsstaatlichkeit und seine Bedeutung für die Demokratie erörtert. Im Anschluss wurde erläutert, wie die politischen Verhältnisse in Subsahara-Afrika, und hier vor allem die Schwäche der staatlichen Strukturen und des darauf aufsitzenden Gewaltmonopols, die Etablierung einer rechtsstaatlichen Ordnung erschweren. Dabei wurde auch die Bedeutung informeller Rechtssysteme dargestellt. In einem dritten und letzten Schritt werden diese beiden Themenstränge zusammengeführt. Es soll geklärt werden, wie die Etablierung von Rechtsstaatlichkeit und demokratische Transitionsprozesse zusammenhängen, vor allem im Kontext schwacher Staatlichkeit und vor dem Hintergrund informeller Rechtssysteme. Dabei kristallisieren sich aus dem

sozialwissenschaftlichen Diskurs zwei unterschiedliche Konzeptionalisierungen heraus, die einander nicht völlig ausschließen, aber unterschiedliche Perspektiven zu dieser Problemlage einnehmen:

Erstens entwicklungstheoretische Ansätze, die von der gegenseitigen Bedingtheit von Entwicklung, Demokratie, Staatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit ausgehen. Zweitens die Ergebnisse der Transformationsforschung zur Bedeutung schwacher staatlicher und rechtsstaatlicher Strukturen für die demokratische Transition und der Prozesse institutionellen Wandels während der Transition.

Viele neuere entwicklungstheoretische Ansätze gehen von einer positiven Rückkopplung zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit aus. Mit den Demokratisierungsprozessen, die in den 1990er Jahren in Subsahara-Afrika einsetzten, verbanden sich implizit Hoffnungen auf einen besseren Staat, der seine Aufgaben auch dank einer funktionierenden rechtsstaatlichen Ordnung effektiver erfüllt. Vor allem die Überwindung von Unterentwicklung stand im Fokus dieser Diskussion. In Abkehr von älteren modernisierungstheoretischen Ansätzen, die Demokratie häufig als Ergebnis sozioökonomischer Entwicklung betrachteten, wurde Demokratie jetzt als Voraussetzung für Entwicklung begriffen. In neueren entwicklungstheoretischen Überlegungen wurden daher Interdependenzen zwischen Demokratie, Staatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit und nachhaltiger sozioökonomischer Entwicklung postuliert (Sen 1999). Die Weltbank formulierte 1989 ihr *Good-Governance*-Konzept als Antwort auf die anhaltende Unterentwicklung der afrikanischen Diktaturen, das „gute Regierungsführung“ zur Grundlage von Entwicklung erklärt. Eine gute Performanz im administrativen und rechtsstaatlichen Bereich ist ein wichtiger Teilaспект von *Good Governance*, und Demokratie bedarf *Good Governance* um sich zu konsolidieren. Die mangelnde Implementierung von Staatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit führt daher an den Kern von Demokratisierungsprozessen. Das gilt insbesondere für Subsahara-Afrika, wo sich der Wunsch nach einem Regimewechsel besonders an der *Bad Governance* der autokratischen Regime entzündet hatte.

Die Überwindung von Unterentwicklung, die demokratische Transition, der Auf- und Ausbau staatlicher Strukturen und die Achtung rechtsstaatlicher Grundsätze werden analog dazu als entwicklungspolitische Zielsetzungen konzipiert, die einander bedingen.

Das Konzept der „Strukturellen Stabilität“, das EU und OECD Mitte der 1990er Jahre vorlegten, beschreibt exemplarisch die Mechanismen, die dieser Annahme zugrunde liegen:

„Structural stability embraces the interdependent and mutually-reinforcing objectives of social peace, respect for the rule of law and human rights, social and economic development, supported by dynamic and representative political institutions capable of managing change and resolving disputes without resorting to violent conflict“ (OECD/Development Assistance Committee 1997: 10).

Die Konzepte von *Good Governance* und struktureller Stabilität verbindet ihre Auffassung von der Reziprozität zwischen Demokratisierungsprozessen und Rechtsstaatlichkeit.

Die Entwicklungspolitik der westlichen Geber trägt diesen Überlegungen zunehmend Rechnung. Der Fokus auf technische Entwicklungszusammenarbeit ist seit den 1990er Jahren einer Konzentration auf die Demokratie- und Menschenrechtsförderung gewichen (Becker/Lauth/Pickel 2001: 6; Ahrens 2005: 474; Baumgartner 2005: 450; Tobler 2005: 26).

Die Durchführung von Projekten, die eine Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit durch Justiz- und Rechtsreformen zum Ziel haben, ist ein Aspekt dieser Schwerpunktbildung (USAID 2002; BMZ 2002a; BMZ 2006). Zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich die Durchsetzung von Menschenrechten zum Ziel gesetzt haben, werden in diesem Kontext zu wichtigen Adressaten bilateraler und internationaler Unterstützung. Mit dem Instrument der Konditionalisierung von finanziellen Zuwendungen wird auf die Staaten Subsahara-Afrikas Druck ausgeübt, selbst aktiv auf einen funktionierenden Rechtsstaat hinzuarbeiten.

Die Transformationsforschung betrachtet den Rechtsstaat unter einem anderen Blickwinkel als die Entwicklungsforschung. In der transitologischen Fachliteratur wird Subsahara-Afrika zudem eher am Rande und in einzelnen Fallstudien behandelt, während der Fokus auf Ost- und Südeuropa, Lateinamerika und Asien liegt.

Der Umstand, dass afrikanische Demokratien in geringem Maße in die politikwissenschaftliche Debatte um Systemtransformation und Demokratisierungsprozesse einbezogen werden, mag zum Teil der Tatsache geschuldet sein, dass über die Bewertung der Qualität der demokratischen Systemtransformationen in Subsahara-Afrika Unklarheit herrscht (Emminghaus/Nord 1999, Erdmann 2001: 41, Basedau 2003: 113)¹⁴. Auf dem Weg von der Diktatur zur konsolidierten Demokratie sind viele Systemtransformationen in Subsahara-Afrika stecken geblieben und wurden zu „Transitionsländern auf Dauer“ (Schmidt 2001: 219).

¹⁴ Vgl. dazu ausführlich Schmidt (2006: 11-13).

Die Beobachtung, dass demokratische Transitionen „stecken bleiben“, wurde keineswegs nur in Subsahara-Afrika gemacht. Die der Autokratie entwachsenen und in der Demokratie noch nicht angekommenen Regime wurden von der Politikwissenschaft mit einer Vielzahl von Adjektiven belegt, um ihren unfertigen Zustand zu kennzeichnen. Sie wurden als „semi“- oder „pseudo“-demokratisch bezeichnet oder ihnen wurden Begriffe wie „electoral“, „illiberal“, „partial“ und „weak“ vorangestellt, um ihre Dysfunktionalität hervorzuheben und sie von den „echten“ und voll konsolidierten Demokratien in den Industriestaaten abzugrenzen (Collier/Levitzky 1997). Besonders häufig werden sie als „hybrid“, „blockiert“ oder „defekt“ bezeichnet (Merkel 2003: 13; Tetzlaff 1993; Schmidt 2001: 219)¹⁵. Die Vorstellung, dass der Status einer „defekten Demokratie“ nur ein Übergangsstadium sei, stieß zudem nicht auf ungeteilte Zustimmung. Carothers (2002) stellte das „Transitions-Paradigma“ ganz in Frage. Die Ergebnisse der dritten Welle sind seiner Meinung nach oft gar keine Transitionsländer, die sich auf dem steinigen aber stetigen Weg zur Demokratie befinden. Stattdessen verharren sie aus der Sicht der Demokratieförderer in suboptimalen Zuständen (Carothers 2002: 10-11). Die „Demokratie“ geht in diesen Systemen kaum über das regelmäßige Abhalten freier und fairer Wahlen hinaus (Carothers 2002: 7-13).

Erst in letzter Zeit wird in der Transformationsforschung stärker auf das Problem der Schwäche staatlicher Strukturen und der häufig daraus folgenden defekten Rechtsstaatlichkeit eingegangen. Diese beiden Komponenten einer funktionsfähigen Demokratie waren lange Zeit implizit auch für die neuen Demokratien der dritten Welle angenommen worden. Linz und Stephan (1996: 17) stellen im Gegensatz dazu heraus, dass eine funktionierende Demokratie nur in einem funktionierenden modernen Staat existieren kann. Diese Ansicht teilen sie mit Przeworski (1995: 11); O'Donnell (2004) und Merkel (2003: 261-276). Der Zusammenhang von schwachen staatlichen Strukturen und der Konsolidierungsfähigkeit demokratischer Regime wurde in der Debatte um Demokratie in Afrika trotzdem lange ignoriert. Erst in den letzten Jahren findet er verstärkt Beachtung (Carothers 2002: 19; Erdmann 2003; Joseph 2003: 161; Tetzlaff/Jakobeit 2005: 179; Bratton/Chang 2006).

Linz und Stephan präzisieren ihre Aussage, indem sie im Kontext ihrer „fünf Arenen der Demokratie“ als Arena drei und vier den Rechtsstaat de jure und de facto benennen. *Rule of law*, die dritte Arena, wird als Respekt vor der Verfassung und der „Selbstbindung“ der politischen Machthaber verstanden. Sie umfasst aber auch eine klare Hierarchie der Gesetze, eine unabhängige Judikative als Interpret dieser Gesetze und eine Zivilgesellschaft, welche

¹⁵ Im Folgenden wird der Begriff „defekte Demokratie“ verwendet, obwohl er nicht unumstritten ist und auch andere Bezeichnungen, z.B. blockierte Demokratie, Verwendung finden (Tetzlaff/Schubert 1998).

die Rechtsordnung respektiert (Linz/Stephan 1996: 10). Unter der vierten Arena, die *Bureaucracy* umfasst, wird die Fähigkeit des Staates zu befehlen, zu regulieren und Abgaben einzuziehen zusammengefasst. Dazu muss der Staat über das Gewaltmonopol verfügen. Nur wenn eine ausreichend starke bürokratische und normative Präsenz des demokratischen Staates gegeben ist, kann dieser die Rechte seiner Bürger schützen und öffentliche Güter bereitstellen (Linz/Stephan 1996: 11). Diesen Aussagen liegt die Erkenntnis zugrunde, dass nur eine ausgebauten Staatlichkeit Bedingungen für die volle Realisation der Bürgerrechte schaffen kann: Eine unabhängige Gerichtsbarkeit, eine effektive Bürokratie und ein Minimum an sozialer Sicherheit (Rüb 2003: 60; Schneckener 2004: 14).

Wenn die Verwerfungen und Defizite im Bereich des Rechtssystems nicht den Charakter von Einzelfällen haben, ist die Funktionsweise der Demokratie stark beeinträchtigt. Ein Staat, dessen Führung demokratisch legitimiert ist, dessen rechtsstaatliches Element aber nur schwach ausgeprägt ist, wird daher oft als illiberale Demokratie klassifiziert (Zacharia 1997; Merkel 2003: 261-276; Rüb 2003: 64-65). Wenn die Kernelemente einer effektiven Staatsbürgerschaft, die Grundrechte, die bürgerlichen Freiheitsrechte und der gleiche Rechtsstatus der Bürger nicht effektiv geschützt werden können und die Ausgestaltung und Funktionsweise des Rechtsstaats nicht dazu angelegt ist, diese zu gewährleisten, dann liegen ausgeprägte Demokratiedefekte vor (Merkel 2003: 261). In einer illiberalen Demokratie können die verfassungsmäßig und gesetzlich garantierten Rechte der Bürger nur teilweise umgesetzt werden. Wenn zudem der Zugang zur Gerichtsbarkeit nicht gewährleistet ist, sind verfassungsmäßig garantierte Rechte de facto nicht gültig, da sie nicht einklagbar sind (O'Donnell 2004: 32). Es ist in diesem Kontext irrelevant, ob die Rechte der Bürger von staatlichen Akteuren verletzt werden oder ob dies durch private Akteure geschieht, die von staatlicher Seite nicht daran gehindert werden können (Merkel 2003: 265). Ein Staat, der nur sporadisch das von ihm gesetzte Recht durchsetzen kann, kann auch keine friedlichen sozialen Beziehungen zwischen seinen Bürgern gewährleisten. Das Resultat ist eine *Low Intensity Citizenship*, eine Staatsbürgerschaft zweiter Klasse, für diejenigen, deren Rechte vom Staat nicht geschützt werden (O'Donnell 2004: 33). Von *Low Intensity Citizenship* sind in der Regel Bevölkerungsgruppen betroffen, die bereits sozial und ökonomisch marginalisiert sind. Die Landbevölkerung, die Bewohner städtischer Elendsviertel und Frauen gehören in vielen Ländern Subsahara-Afrikas zu diesen Gruppen. Mit der HIV/AIDS-Epidemie ist die große Zahl an Waisenkindern hinzugekommen.

„We face a new monster: democracies without an effective citizenship for large sections of the political community“ (Przeworski 1995: 34).

Das demokratische Regime wird für diese Bürger nur bedingt Realität. Sie können zwar in regelmäßigen Abständen an freien und fairen Wahlen teilnehmen, der rechtsstaatliche Gehalt der Demokratie dringt jedoch nicht zu ihnen durch. *Low Intensity Citizens* stehen oft nur informelle Streitregelungsinstanzen offen, da das staatliche Rechtssystem für sie nicht zugänglich ist.

Die Existenz informeller Rechtssysteme, so sie denn in der Politikwissenschaft überhaupt Beachtung findet, wird als Defekt konzeptionalisiert, welcher die Konstituierung eines funktionsfähigen Rechtsstaats behindert. Lauth (2001: 35-40) unterscheidet zwischen defizitären Rechtsstaaten, in denen eine Dominanz des formalen Systems über das konkurrierende informelle System vorliegt, ohne dass dieses völlig eliminiert wird, und hybriden Rechtsstaaten, in denen sich die unterschiedlichen Systeme in relativer Balance gegenüberstehen. Ein hybrider Rechtsstaat ist kein Rechtsstaat im eigentlichen Sinne mehr. Er besitzt zwar rechtsstaatliche Elemente, diese sind den konkurrierenden Normensystemen jedoch nicht hierarchisch übergeordnet. In diesem Fall kann nicht mehr von einer Demokratie gesprochen werden, da die rechtsstaatliche Komponente zu stark beeinträchtigt ist.

Demokratisierungsprozesse zeichnen sich in der Regel durch einen umfassenden Umbau des politischen und rechtlichen Institutionengefuges aus. Die Etablierung einer Demokratie setzt die Implementierung von Institutionen voraus, die das Handeln politischer Akteure nach universellen rechtlichen Normen regulieren (Merkel 2003: 20). Das Umstrukturieren von alten Institutionen und das Entwerfen und Importieren von neuen Institutionen birgt jedoch Gefahren (Offe 1996: 210). Institutionen sind eng mit dem Normen- und Wertesystem einer Gesellschaft verknüpft. Der langsame Reifeprozess, der Institutionen stabil macht, kann in sich schnell vollziehenden Systemtransformationen nicht stattfinden (Offe 1996: 217). Institutionen sind, obwohl es gerade ihre Aufgabe ist Stabilität und Vorhersagbarkeit zu garantieren, keineswegs statisch, sondern flexibel. Eine gezielte Veränderung von institutionellen Arrangements im Rahmen von Demokratisierungsprozessen stellt daher nicht per se ein Problem dar. Betrachtet man allerdings nicht nur die formalen Institutionen, sondern bezieht auch informelle Institutionen mit ein, erscheint der Prozess institutionellen Wandels komplexer (North 1992: 82; Lauth 2001: 35).

Informelle Regeln sind ebenso relevant für die Funktion von Institutionen, ändern sich aber nicht unmittelbar, wenn formale Regeln verändert werden. Ihre Wandlungsprozesse verlaufen graduell. So kann es zu Spannungen innerhalb des Institutionengefuges kommen (North 1993: 54). Langfristig benötigen stabile formale Institutionen jedoch komplementäre informelle Arrangements (Merkel 2003: 193). Institutioneller Wandel verläuft daher nie völlig

diskontinuierlich, obwohl abrupte Veränderungen wie eine Revolution auf formale Institutionen prompte Auswirkungen haben (North 1992: 7). Die informellen Beschränkungen wie Traditionen und kulturelle Werte sind durch politische Entscheidungen deutlich schwerer zu beeinflussen.

Dabei können vor allem mit Blick auf den Bereich der Rechtsstaatlichkeit zwei Probleme auftreten: Erstens werden die alten formalen Institutionen im Rahmen des Demokratisierungsprozesses zurückgebaut, ohne dass neue institutionelle Arrangements bereits zur Verfügung stehen. Zweitens bleibt die formale Einführung der rechtsstaatlichen Ordnung erstmal oberflächlich und muss sich in einem längerfristigen Prozess mit den informellen Tiefenstrukturen auseinandersetzen. Diese Prozesse können die Entstehung anomischer Zustände begünstigen, wenn entweder gar keine oder mehrere Normen in einem Rechtsbereich Anspruch auf Geltung erheben. Von der Setzung einer rechtsstaatlichen Ordnung durch eine moderne Verfassung bis zu ihrer Durchsetzung im gelebten Recht des betreffenden Staates ist es demnach ein weiter Weg. Das Ende der Konsolidierungsphase im rechtsstaatlichen Bereich ist aus dieser Perspektive erst dann erreicht, wenn die Inkonsistenzen zwischen neuer und alter Ordnung ausgeräumt sind und die Kompetenzen, die nötig sind um mit den neuen Institutionen umzugehen, erworben wurden (Waldmann 2003: 416).

1.3.4. Zusammenfassung

Viele Staaten in Subsahara-Afrika stehen vor der komplexen Herausforderung, nachholende Entwicklung im Bereich der Staatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit unter den Vorzeichen demokratischer Transition zu vollziehen. Der Rechtsstaat, wie wir ihn in der westlichen Welt kennen, ist historisch gesehen das Endprodukt eines langen Entwicklungsprozesses. Die Frage, welcher überzeitliche und interkulturell gültige Gehalt diesem Konzept innenwohnt, ist weitgehend ein Desiderat der Forschung. Dies ist angesichts der „Globalisierung“ dieses Konzepts nicht unproblematisch. Mit der Minimaldefinition von Rechtsstaatlichkeit in Tabelle 1 wurde eine tragfähige Arbeitsdefinition für diese Untersuchung erstellt.

Die Konstituierung von Rechtsstaaten vollzieht sich in Subsahara-Afrika im Kontext eines unvollständigen Gewaltmonopols und der Existenz konkurrierender Normensysteme. Die Gewährleistung von Rechtssicherheit im Rahmen einer stabilen, legitimen und rationalen Ordnung ist in diesem Kontext schwierig. Es ist daher problematisch, wenn für die neuen Demokratien in Subsahara-Afrika die Existenz eines Rechtsstaats *a priori* unterstellt wird, ohne der Frage nach der Handhabbarkeit des Rechtssystems und damit der reellen

rechtsstaatlichen Performanz mit Hilfe empirischer Untersuchungen nachzugehen (Becker/Lauth/Pickel 2001: 10). Demokratische Input-Mechanismen sind zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für das störungsfreie Funktionieren des Vierecks der rechtsstaatlichen Effektivität (Abbildung 10).

Obwohl von großer Wichtigkeit für die praktische Entwicklungszusammenarbeit, wird selten aus politikwissenschaftlicher Sicht erörtert, welche Chancen und Hindernisse für die Implementierung einer rechtsstaatlichen Ordnung unter diesen Bedingungen bestehen. Demokratisierungsprozesse bedingen den gesteuerten Wandel gesellschaftlicher Basisinstitutionen, daher können sie auch als Prozesse institutionellen Wandels begriffen werden. Informelle Rechtssysteme sind aufgrund ihrer engen Verwobenheit mit formalen Systemen ein wichtiger Faktor für den Verlauf dieser komplexen Prozesse. Wie die in Tabelle 2 aufgeführten Möglichkeiten zeigen, ist das Verhältnis informeller Systeme zu staatlichen Systemen häufig ambivalent, wenn auch nicht zwangsläufig antagonistisch. Auf jeden Fall müssen sie in die Betrachtung der rechtsstaatlichen Entwicklung mit eingeschlossen werden.

Die Frage nach der Zunahme von Rechtssicherheit für marginalisierte Gruppen und der rechtsstaatlichen Bearbeitung von intra-gesellschaftlichen Verteilungskonflikten, die zu Beginn aufgeworfen wurde, bewegt sich demnach in einem komplexen Spannungsfeld. Sie nimmt eine *Bottom-Up*-Perspektive auf den Rechtsstaat ein, indem sie nach seiner Reichweite fragt und auf die empirische Realität von de jure vorhandenen Rechten rekurriert.

1.4. Forschungsfrage

Der Untersuchung liegt die Frage zugrunde, ob die Rechtssicherheit von Witwen und Waisen im Erbrecht im Zuge der Transition Malawis zu einem demokratischen Rechtsstaat zugenommen hat. Daran schließt sich die Frage an, ob die Existenz demokratischer Input-Mechanismen einen positiven Einfluss auf die Durchsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien im Erbrecht hatte.

1.5. Vorgehensweise

Der dargestellte hermeneutische Ansatz der vorliegenden Untersuchung bedingt ein qualitatives Forschungsdesign. Qualitative Sozialforschung zeichnet sich durch Offenheit gegenüber unterschiedlichen Methoden und ihrer flexiblen Handhabung aus (Dreier 1997: 79). Forschung wird als Prozess begriffen, bei dem die Reflexivität von

Gegenstand und Analyse, des Forschers und seines Kontextes, eine zentrale Rolle spielen.

Die Schwierigkeit bei der Anwendung qualitativer Methoden besteht darin, mit der von ihnen gebotenen Freiheit so umzugehen, dass überprüfbare, generalisierbare und objektivierbare Forschungsergebnisse entstehen. Im Folgenden sollen die angewandten Methoden deshalb genauer vorgestellt werden. Besonderes Augenmerk wird hierbei auf die Darstellung der Datengrundlage dieser Arbeit und die Durchführung der Feldforschung gelegt.

Im Rahmen dieser Untersuchung wurden unterschiedliche Datenquellen herangezogen. Die Triangulation dieser Quellen ermöglicht es, sich dem Untersuchungsgegenstand aus verschiedenen Perspektiven zu nähern und durch ihre Kombination ein schärferes Bild zu gewinnen (Flick 2004: 14).

Erstens werden offizielle Dokumente wie Gesetzestexte, Gerichtsurteile und politische Programme verwendet.

Zweitens wird an einigen Stellen auf quantitative Daten Bezug genommen, überwiegend aus Statistiken des *National Statistical Office of Malawi*.

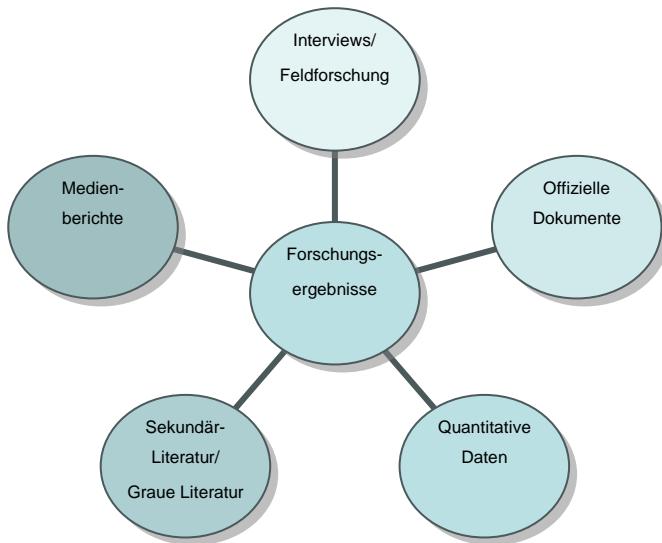
Drittens werden Medienberichte, vor allem aus der malawischen Presse, herangezogen. Sie wurden während der Feldforschung gesammelt oder den Internet-Angeboten der entsprechenden Medien entnommen.

Viertens wird ein großes Maß an grauer Literatur bzw. Sekundärliteratur ausgewertet. Die Grenze zwischen diesen beiden Quellenarten ist fließend. Es gibt eine Unzahl von empirischen sozialwissenschaftlichen Studien zu Malawi. Sie wurden in der Mehrzahl im Auftrag von internationalen Organisationen und bilateralen Gebern erstellt. In der Regel haben sie nicht eine Gesamtdarstellung der politischen oder sozialen Verhältnisse zum Ziel, sondern befassen sich mit konkreten Detailproblemen oder evaluieren Entwicklungsprojekte.

Qualitative Interviews, die von der Verfasserin selbst erhoben wurden, bilden die fünfte Informationsquelle. Qualitative Befragungen werden gelegentlich als unsichere Datenquelle kritisiert. Ihnen wird ein geringer Grad an Verlässlichkeit und intersubjektiver Nachvollziehbarkeit nachgesagt. Sie können durch viele Faktoren verzerrt werden: Unbewusste Vorurteile des Interviewers und bewusstes Lügen des Interviewpartners sind nur die offensichtlichsten Möglichkeiten. Letztlich spiegeln qualitative Interviews im besten Fall nur die subjektiven Einschätzungen und Überzeugungen des Interviewpartners zu dem Zeitpunkt der Befragung wider. Die Datenbasis, die sich aus ihrer Auswertung ergibt, ist zudem im Vergleich zu quantitativen Studien relativ unsystematisch. Bei der Durchführung empirischer Sozialforschung im afrikanischen Kontext liegt der Mehrwert qualitativer Interviews trotz der benannten Probleme darin, dass angesichts der mangelhaften Ausstattung

von Archiven und Bibliotheken und der starken oralen Prägung dieser Gesellschaften schriftliche Quellen häufig nicht ergiebig genug sind. Im Rahmen dieser Untersuchung kam ihnen daher eine wichtige Funktion als „Lückenschließer“ zu, wenn die schriftlichen Quellen erschöpft waren¹⁶.

Tab. 3. Quellen-Triangulation im Rahmen dieser Untersuchung



Die Feldforschung fand zwischen September 2005 und Februar 2006 statt. Während dieser Zeit war die Verfasserin als *Research Affiliate* am *Centre for Social Research* der *University of Malawi* in Zomba angebunden. Ihr Betreuer am *Centre for Social Research* war Dr. Alister Munthali. Die Feldforschung bestand aus der Recherche in Bibliotheken und Archiven und der Durchführung von Interviews.

Im Verlauf der Feldforschung wurden die Bibliothek des *Centre for Social Research*, die *Malawi Section* der Universitätsbibliothek, das *Resource Centre* der *National AIDS Commission* und die Bibliothek der *National Assembly* besucht.

Die Bibliothek des *Centre for Social Research* dient vor allem als Archiv für Studien, die von dieser Einrichtung durchgeführt wurden. Die *Malawi Section* gehört zu den wenigen Orten, an denen die *Laws of Malawi* eingesehen werden können. Das *Resource Centre* der *National AIDS Commission* enthielt unveröffentlichte Studien zur Situation von AIDS-Witwen und Waisen. Die Bibliothek der *National Assembly* suchte die Verfasserin auf, um Einsicht in die *Hansard*-Aufzeichnungen der Parlamentsdebatten zu nehmen, aus denen sie exzerpieren durfte. Während der Interviewphase wurden weitere Dokumente und graue Literatur

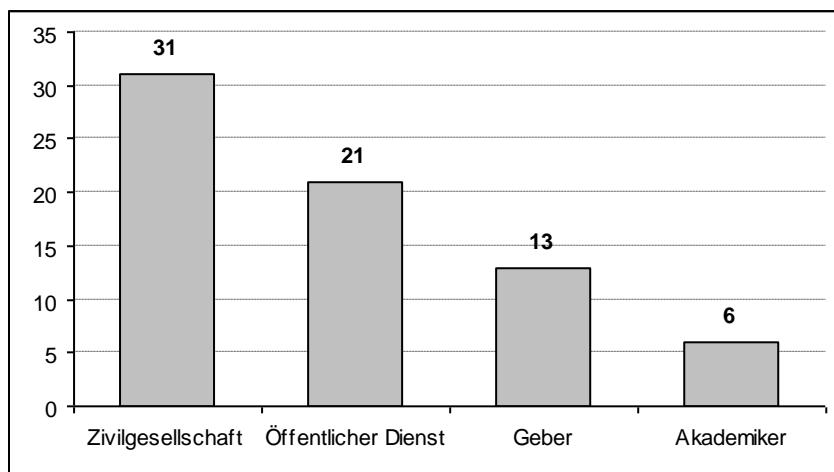
¹⁶Die Verfasserin stützte sich bei der Planung, Erhebung und Auswertung der Interviews auf Dreier (1997); Mayring (2002); Bogner/Littig/Menz (2000) und Gläser/Laudel (2004).

gesammelt, die der Verfasserin freundlicherweise von den Interviewpartnern überlassen wurde.

Im weitesten Sinne als teilnehmende Beobachtung lassen sich die Teilnahme an einer *Civic-Education*-Aktion der NGO *Centre Against the Victimisation of Women and Children* (CAVWOC) bezeichnen, die am 29.10.2005 in Mwaila im Distrikt Chiradzulu eine *Legal Clinic* abhielt. Gleiches gilt für die Einbindung in ein Hilfsprojekt für AIDS-Waisen der Pfingstkirche *Destiny Ministries* in Zomba.

Insgesamt wurden 71 Interviews geführt. Die Interviewpartner rekrutierten sich aus vier Gruppen: Erstens Vertreter der Zivilgesellschaft, zweitens dem öffentlichen Dienst (Ministerialbeamte, Richter, Distriktsbeamte), drittens Vertretern von Geber- und Entwicklungshilfeorganisationen und viertens akademischen Experten.

Abb. 11. Anzahl der Interviewpartner pro Gruppe



Vor der Feldforschung wurde eine Liste mit potentiellen Interviewpartnern erstellt, die in Malawi entsprechend überarbeitet wurde. Die Identifikation von weiteren Interviewpartnern vollzog sich nach dem Schneeball-Prinzip. Bei den Interviews handelt es sich um Experten- und Leitfadeninterviews. Erstere folgten zwar ebenfalls einem groben Leitfaden, waren aber speziell auf die befragte Person zugeschnitten und variieren deshalb stark. Mit den Vertretern von NGOs wurden halbstrukturierte Leitfadeninterviews geführt, d.h. immer dieselben Themenblöcke in der gleichen Reihenfolge abgefragt.

Der Verpflichtung zur Offenlegung der Untersuchungsschritte, die mit der Anwendung qualitativer Methoden einhergeht, kommt die Verfasserin durch die Bereitstellung der Interviewliste und der Interviewleitfäden im Anhang nach.

1.6. Aufbau der Arbeit

In Kapitel 2 wird ein Überblick über den Verlauf der demokratischen Transition Malawis gegeben. Eine Analyse des politischen Systems Malawis, der Rolle der Zivilgesellschaft und des Einflusses der Geberorganisationen auf die Politikgestaltung schließt sich an. Außerdem werden die Grundzüge der staatlichen Verwaltung und Justiz erläutert und die Auswirkungen der durch die Demokratisierung induzierten Reformen in diesen Bereichen dargestellt. Das Kapitel schließt mit einer Zusammenfassung des Standes der demokratischen, staatlichen und rechtsstaatlichen Transition Malawis. In Kapitel 3 folgen eine detaillierte Darstellung der Rechtsnormen und der Streitregelung im Erbrecht, sowohl innerhalb des formellen als auch des informellen Systems. Eine Untersuchung der empirischen Rechtswirklichkeit und der sie prägenden Faktoren wird ebenfalls vorgenommen. In Kapitel 4 werden die Maßnahmen, die staatliche, internationale und zivilgesellschaftliche Akteure zur Verbesserung der Situation von Witwen und Waisen im Erbrecht durchführen, vorgestellt und ihre Implementierung evaluiert. Kapitel 5 fasst die Forschungsergebnisse zusammen. Mit einem kurzen Ausblick auf weiteren Forschungsbedarf endet diese Arbeit.

2. DIE POLITISCHE TRANSFORMATION IN MALAWI

Demokratische Transitionen erschöpfen sich nicht in der Abhaltung von regelmäßigen freien und fairen Wahlen. Sie erfordern vielmehr umfassende Transformationsprozesse des gesamten politischen Systems. Dies gilt umso mehr für afrikanische Transitionsländer, die vor der schweren Aufgabe nachholender Entwicklung im Bereich der Staatlichkeit und der Rechtsstaatlichkeit stehen. Modernisierungsprozesse der staatlichen und rechtsstaatlichen Strukturen sind daher ein immanenter Bestandteil afrikanischer Transitionen. Darüber hinaus sind sie im Rahmen von *Good-Governance*-Programmen ein wichtiges Ziel der Entwicklungszusammenarbeit. Die folgenden Ausführungen stellen die politische Transformation in Malawi auf zwei Ebenen dar: Einmal die demokratische Transition und zweitens die daraus resultierende Umgestaltung von staatlichen und rechtsstaatlichen Strukturen.

Als notwendiger Hintergrund werden die wichtigsten geographischen und demographischen Kennzahlen vorgestellt und einen Überblick über die sozioökonomischen Rahmenbedingungen gegeben. Im Anschluss daran werden der Verlauf des Demokratisierungsprozesses in Malawi und der Einfluss externer und zivilgesellschaftlicher Akteure genauer betrachtet. Der dritte Teil nimmt den Umbau der staatlichen Verwaltungsstrukturen und die Konstituierung des Rechtsstaats in Malawi in den Blick. Im Anschluss wird anhand des Standes der Demokratisierung und der Transition in Verwaltung und Rechtssystem eine Bilanz der Transformationsprozesse in Malawi gezogen.

2.1. Sozioökonomischer Hintergrund

Malawi ist ein Binnenland im südöstlichen Afrika, das an Tansania, Mosambik und Sambia grenzt¹⁷. Das Land hat 118.484 km² Gesamtfläche, wovon 24.208 km² auf den Malawi-See entfallen. Die Bevölkerung beträgt 12 Millionen, das Bevölkerungswachstum liegt bei jährlich ca. 2 Prozent. Die Hauptstadt Lilongwe hat 440.000 Einwohner.

¹⁷ Wenn nicht explizit anders gekennzeichnet, stammen diese Daten von der Webseite des Auswärtigen Amtes <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laender/Malawi.html>.

Abb. 12. Karte von Malawi¹⁸



Das Bruttoinlandsprodukt betrug 2006 2,5 Milliarden US-Dollar, pro Kopf ca. 180 US-Dollar¹⁹. Die Inflationsrate lag im Verlauf des Jahres 2006 bei 15,6 Prozent, ist aber auf 7,5 Prozent im Mai 2007 zurückgegangen (Tangri/Dzimbiri 2006: 437).

Rohtabak, Tee und Zucker sind die wichtigsten Ausfuhrgüter. Bedeutendste Handelspartner sind die USA, Südafrika, Deutschland, Großbritannien und Japan. Die Haupterwerbsquelle ist Subsistenzwirtschaft, 81 Prozent der Bevölkerung sichern auf diese Weise ihr Auskommen (National Statistical Office of Malawi 2005a: 95). Malawi ist extrem außenabhängig. Die Geberleistungen lagen in den letzten Jahren bei bis zu 30 Prozent des Bruttonsozialprodukts. Bis 44 Prozent des laufenden Staatshaushalts und über 80 Prozent des Entwicklungshaushalts sind geberfinanziert (Tangri/Dzimbiri 2006: 434). Der wichtigste bilaterale Geber ist Großbritannien, gefolgt von den USA, Deutschland, den skandinavischen Ländern und Japan. Auf internationaler Ebene ist die Weltbank führend, gefolgt von der EU-Kommission.

¹⁸ Quelle: http://www.state.gov/cms_images/map_malawi.gif.

¹⁹ Aktuellere Zahlen sind nicht vorhanden.

Malawi gehört zu den ärmsten Staaten der Welt. Der *Human Development Index*²⁰ verortete es 2008 auf dem 164. Rang von 177 Staaten. Sein HDI-Wert beträgt 0,437 (UNDP 2008). Damit fällt Malawi in die Kategorie der Länder mit geringer menschlicher Entwicklung. Die Alphabetisierungsquote liegt bei 64 Prozent. Den Daten des *National Statistical Office of Malawi* zufolge haben 74,5 Prozent der Bevölkerung weniger als einen Dollar pro Tag zur Verfügung (National Statistical Office of Malawi 2005a: 138). Zugang zu sauberem Wasser haben 64 Prozent der Haushalte und nur 31 Prozent verfügen über moderne sanitäre Anlagen (National Statistical Office of Malawi 2005b: 23). Eine Gefahr für Leib und Leben großer Teile der Bevölkerung geht von den periodisch auftretenden Hungersnöten aus (Amnesty International 2003; 2006). Mangelnder Niederschlag führte 2003 und 2005 zu schlechten Maisernten, die Millionen von Menschen an den Rand des Hungertodes brachte. Die Ernährungssituation ist generell sehr schlecht. Über 40 Prozent der Kinder unter fünf Jahren leiden aufgrund von Mangelernährung unter Wachstumsstörungen (National Statistical Office of Malawi 2005b: 40).

2.2. Die demokratische Transition

Die demokratische Transition Malawis war kein isoliertes Ereignis, sondern fand im Kontext der regionalen Demokratisierungsprozesse statt. Mit Beginn der 1990er Jahre gerieten die Einparteiensysteme in ganz Subsahara-Afrika durch Massendemonstrationen unter massiven Druck²¹. Der wichtigste interne Faktor für diese Entwicklung war die desolate sozioökonomische Situation in den meisten afrikanischen Staaten. Die Demokratie stellte schlüssig die einzige Alternative zu den autoritären Kleptokratien dar, welche die Staatskasse zur Privatschatulle deklariert hatten und neopatrimoniale Klientelnetzwerke pflegten anstatt gemeinwohlorientierte Politik zu betreiben. Auch externe Faktoren spielten eine Rolle. Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Zusammenbruch des Ostblocks fiel die finanzielle Unterstützung aus den sozialistischen Bruderstaaten weg. Das ermöglichte wiederum die Konditionalisierung der Entwicklungshilfe auf Seiten der westlichen Geber, die jetzt mehr als nur Lippenbekenntnisse zu Menschenrechten und demokratischer Partizipation einforderten. Dieser Paradigmenwechsel in der Entwicklungszusammenarbeit gefährdete auch in nichtsozialistischen Einparteiensystemen den dringend benötigten Zufluss von ausländischen Geldern.

²⁰ Der von UNDP erstellte Index aggregiert Lebenserwartung bei der Geburt, Alphabetenquote, Brutto Schuleinschreibungsrate und reale Kaufkraft je Einwohner.

²¹ Der Forschungsstand zu den Ursachen für die Demokratisierungsprozesse in Afrika kann hier aus Platzgründen nicht wiedergegeben werden. Vgl. dazu v.a. Schmidt (1996: 239-249); Bratton/van de Walle (1997); Erdmann (2001); Tetzlaff/Jakobeit (2005: 153-165).

Trotz dieses Kontextes war die demokratische Transition Malawis ein unerwarteter Erfolg der afrikanischen Demokratisierungswelle. Das Land kann so gut wie keine demokratische und zivilgesellschaftliche Tradition vorweisen. Es war einer der rigidesten Diktaturen auf dem Kontinent unterworfen und ist sogar für afrikanische Verhältnisse sehr arm (Erdmann 2001: 4).

2.2.1. Von der Diktatur zur Demokratie

Seit der Unabhängigkeit von der Kolonialmacht Großbritannien bis zum Beginn der demokratischen Transition wurde Malawi von Dr. Hastings Kamuzu Banda regiert. Seine *Malawi Congress Party* (MCP) gewann in den ersten freien Wahlen in Malawi, die 1961 noch unter britischer Herrschaft stattfanden, alle Sitze im Parlament. Das Mehrparteiensystem nach dem Westminster-Modell, das nach der Unabhängigkeit Malawis 1964 eingeführt worden war, schaffte Banda bereits 1966 durch eine neue Verfassung ab.

Banda, der sich 1970 zum *President for Life* ernennen ließ, regierte Malawi wie seinen Privatbesitz (Meinhardt 2001: 11). Mit dem Firmenkonglomerat *Press Corporation* kontrollierte er ein Drittel der nationalen Wirtschaft. Das ermöglichte ihm die Aufrechterhaltung eines großen Patronagesystems, mit dem er die politische und administrative Elite an sich band (Meinhard 2004: 58-67). Er achtete jedoch peinlich genau darauf, dass seine Günstlinge sich keine Ressourcen durch Korruption und Missbrauch öffentlichen Eigentums erschlossen, wie es in anderen afrikanischen Staaten üblich war. So konnten ihm keine Konkurrenten mit eigenen Patronagenetzwerken erwachsen und die gesamte Führungsschicht des Landes blieb von seinen Zuwendungen abhängig. Nur sehr wenigen Politikern gelang es, mehr als ein paar Jahre in Führungspositionen zu verbleiben, da die meisten bald in den Verdacht gerieten potentielle Rivalen zu sein, woraufhin sie ausgetauscht, inhaftiert und manchmal sogar getötet wurden.

Banda forcierte zudem einen Kult um seine Person und ließ sich unter anderem als „*Ngwazi*“ anreden, was sich mit „Retter“ übersetzen lässt. Die Bevölkerung Malawis kontrollierte Banda, der in Personalunion Oberkommandierender der Streitkräfte, Justizminister und Minister für *Public Security* war, mit Hilfe eines hoch entwickelten Unterdrückungsapparates. Die MCP wurde nach 1966 zur Staatspartei, deren Strukturen bis in die kleinen Dörfer reichten, in denen die Mehrheit der Malawier lebt (Meinhard 2004: 52-54). Jeder Malawier war angehalten, Mitglied der MCP zu werden und seine Mitgliedschaft jährlich durch den Kauf eines Mitgliedsausweises zu erneuern. Die militante Jugendorganisation der Partei, die *Malawi Youth League*, und die aus ihr hervorgegangenen paramilitärischen

Malawi Young Pioneers (MYP) spielten eine zentrale Rolle bei der Kontrolle der Bevölkerung. Die *Youth League* setzte den Verkauf der Parteiausweise zum Teil gewaltsam durch. Ohnehin mussten die MCP-Ausweise bei offiziellen Kontrollen durch die MYP auf Märkten, in Bussen und in Krankenhäusern vorgezeigt werden. Die MYP, die Banda direkt unterstanden und als seine „Privatarmee“ galten, fungierten auch als Inlandsgeheimdienst, der schon regimekritische Bemerkungen ahndete (Phiri 2000; Chirambo 2004). Die Stärke der MYP wird für Anfang der 1990er Jahre auf ca. 45.000 Mitglieder inklusive Reservisten geschätzt. Es war ihnen genauso wie den Polizeikräften erlaubt, jeden Bürger ohne Prozess auf unbestimmte Zeit festzuhalten. Sie schreckten bei der Verfolgung von Regimegegnern vor Misshandlung, Folter und auch Mord nicht zurück. Die Flucht in die Nachbarstaaten bot Oppositionellen nicht immer Schutz, da die MYP sie selbst im Ausland aufspürten und sie entführten oder ermordeten.

Die MCP hatte auch eine Frauenorganisation, die *Women's League*, die 1985 durch die *Chitukuko Cha Amai m'Malawi* (CCAM) ergänzt wurde (Malera 2005: 29-32; Semu 2005: 80-84). Die CCAM hatte eine stärkere Einbindung von Frauen in die entwicklungspolitischen Maßnahmen des Regimes zum Ziel. Banda gerierte sich gerne als oberster Vormund aller Frauen Malawis und es ist die Ansicht verbreitet, dass es unter Bandas Herrschaft besser um die Rechte der Frauen bestellt war als heute (Chilobwe 2006). Die *Women's League* und die CCAM ermöglichten es Frauen in bescheidenem Maß politische Karriere zu machen. Sie boten als Organisationen der allmächtigen Einheitspartei ihren Mitgliedern auch Schutz vor männlicher Bevormundung und Gewalt in Familie und Partnerschaft (Chirwa 2001: 12). Banda selbst verurteilte öffentlich Gewalt gegen Frauen und bestand auf harten Strafen für gewalttätige Männer (Chirambo 2004: 149). Frauen nahmen jedoch keine wichtigen Positionen in Staat und Regierung ein, sondern waren in der Mehrheit auf politischen Massenveranstaltungen für Tanz- und Gesangsdarbietungen verantwortlich, in denen der „*Ngwazi*“ gepriesen wurde. Die einzige Frau, die in Malawi politischen Einfluss hatte, war Cecilia Kadzamira, die Lebensgefährtin Bandas (Semu 2005: 80-84).

Außerhalb der MCP und ihrer Organisationen wurde kein politisches oder gesellschaftliches Engagement geduldet. Erst Mitte der 1980er Jahre erlaubte Banda auf internationalen Druck hin die Gründung von NGOs. Allerdings mussten sich alle nationalen und internationalen NGOs, die in Malawi arbeiteten, dem *Council of NGOs in Malawi* (CONGOMA) anschließen, das von der Regierung streng kontrolliert wurde.

Banda überhöhte seine autokratische Herrschaft ideologisch und berief sich dabei auf politische Denker wie Niccolò Machiavelli und Vilfredo Pareto und deren Vorstellungen von Autokratien als politische Systeme, die Stabilität hervorbringen (Forster 2001). Die Beschränkung der Staatsgewalt durch Gewaltenteilung und die Achtung der Menschenrechte lehnte er als ungeeignet für einen unterentwickelten und institutionell noch nicht gefestigten Staat wie Malawi ab. Gleichzeitig rechtfertigte er sein Regime mit „traditionellen“ malawischen Herrschaftsvorstellungen, die streng hierarchische Machtstrukturen befürworten würden. Die Aufrechterhaltung von „Ruhe und Ordnung“ erklärte Banda zu einem wichtigen Politikziel²². Das „gute Dorf“, in dem die Jungen den Alten und die Dorfbewohner dem Häuptling gehorchen, wurde zum Ideal für das gesamte Land erhoben. Bandas Leitspruch: „Einheit, Loyalität, Disziplin und Gehorsam“ macht dabei deutlich, welches Verhalten von den Bürgern erwartet wurde. Wer das „gute Dorf“ durch Fehlverhalten und Renitenz in Unordnung stürzte, musste mit harten Strafen rechnen.

Banda gelang es, eines der restriktivsten und stabilsten autokratischen Regime auf dem afrikanischen Kontinent zu errichten. Dies ermöglichte es ihm, fast 30 Jahre lang relativ ungefährdet zu herrschen. Dank der Strukturen der MCP und ihrer Hilfsorganisationen reichte der Arm des Staates bis in die ländlichen Gebiete. Die Verwaltung, die traditionellen Führer und die wenigen NGOs waren gleichgeschaltet, so dass jede Opposition im Keim ersticken konnte. Die Exilopposition war uneinig und hatte Banda nichts entgegenzusetzen (Meinhardt 2001: 11).

In weiten Teilen der Bevölkerung genießt Banda bis heute großes Ansehen. Politiker, nicht nur aus der MCP, loben öffentlich seine Verdienste und in den Medien erscheinen immer wieder wohlwollende Berichte über die Banda-Zeit (Nassah 2006). Der derzeitige Präsident Bingu wa Mutharika setzte dem Diktator 2006 mit einem Mausoleum mitten in der Hauptstadt Lilongwe ein kostspieliges Denkmal.

Der Verlauf des Demokratisierungsprozesses in Malawi lässt sich gut anhand der drei Phasen der Transition nachzeichnen: Der LIBERALISIERUNGSPHASE, der DEMOKRATISIERUNGSPHASE und der KONSOLIDIERUNGSPHASE (Przeworski 1995: 61-164). Die Einteilung der demokratischen Transition in diese drei Phasen ist in der Transitionsforschung weitgehend akzeptiert und hat sich auch bei der Analyse afrikanischer Systemtransitionen bewährt (Schmidt 1996: 261).

²² Banda reglementierte das Leben der Malawier bis in Detail: Weltweit bekannt wurde der *Decency in Dress Act* von 1971, der Frauen kurze Röcke und Shorts, Männern Schlaghosen und lange Haare verbot (Semu 2002: 84).

Die Liberalisierungsphase zeichnet sich dadurch aus, dass das autoritäre Regime einer kontrollierten Öffnung zustimmt, um so dem wachsenden gesellschaftlichen Unmut zu begegnen. Das eröffnet oppositionellen Gruppen neue Möglichkeiten zur Artikulation von Kritik und zur Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen. In der Demokratisierungsphase findet die Konstituierung der Demokratie durch die Einrichtung entsprechender politischer Institutionen statt. Die Konsolidierungsphase erstreckt sich von der Einsetzung der ersten demokratisch gewählten Regierung bis zu dem Zeitpunkt, da das politische System als nachhaltig stabil bezeichnet werden kann.

Auch in Malawi machte sich Anfang der 1990er Jahre die dritte Welle der Demokratisierung bemerkbar. Während des Kalten Krieges war Banda als überzeugter Antikommunist ein geschätzter Verbündeter des Westens gewesen. Doch nach 1990 sah er sich zunehmendem Druck durch die Geberstaaten ausgesetzt, die 1992 40 Prozent des Regierungshaushalts finanzierten (Meinhardt/Patel 2003: 7). Malawi pflegte zudem, im Gegensatz zu allen anderen Staaten des südlichen Afrika, offen freundliche Beziehungen mit Südafrika, wofür es vom Apartheidregime großzügig unterstützt worden war. Nach dem Zusammenbruch der rassistischen Diktatur in Südafrika und dem Politikwandel im Lager der westlichen Geber verlor Banda einen Großteil der externen Unterstützung (Meinhardt 1997: 84). Zudem verschlechterten sich in den 1980er Jahren die *Terms of Trade* für Tabak, dem wichtigsten Exportprodukt Malawis, kontinuierlich. Als Konsequenz davon nahm der Lebensstandard der Plantagenarbeiter und Subsistenzbauern merklich ab (Meinhardt 1997: 83).

Diese Bevölkerungsgruppen, obwohl zahlenmäßig stark, hatten allerdings wenige Möglichkeiten sich zu artikulieren. Eine kleine, heterogene und urbane Elite aus in Ungnade gefallenen Politikern und Beamten, Akademikern und Geschäftsleuten wurde zur Keimzelle der Opposition (Meinhardt 1997: 83). Viele Oppositionsaktivisten sahen sich von den Pfründen des Regimes ausgeschlossen und in ihren Entfaltungsmöglichkeiten behindert. Sie witterten jetzt Chancen für einen Umbruch.

Die wichtigsten Träger der demokratischen Transition waren die *United Democratic Front* (UDF) und die christlichen Kirchen, allen voran der katholische Klerus (Meinhardt/Patel 2003: 8-13). Die UDF war eine Untergrundbewegung unter der Führung von Bakili Muluzi, die sich vor allem aus verstoßenen MCP-Politikern zusammensetzte und von westlichen Entwicklungshelfern unterstützt wurde.

Die Liberalisierungsphase begann im März 1992, als in allen katholischen Kirchen Malawis ein Hirtenbrief verlesen wurde, der die Menschenrechtsverletzungen durch die autokratische Regierung anprangerte. Der Hirtenbrief wurde zum konkreten Auslöser von Streiks und

Demonstrationen gegen das Regime. Banda konnte nicht einfach auf repressive Maßnahmen zurückgreifen, da die Weltöffentlichkeit die Vorgänge in Malawi jetzt kritisch verfolgte. Als auch andere Kirchen Partei für die Opposition ergriffen und im Oktober 1992 die UDF und eine zweite oppositionelle Gruppe, die im Norden des Landes beheimatete *Alliance for Democracy* (AFORD), aus dem Untergrund an die Öffentlichkeit traten, sah sich Banda zu Zugeständnissen gezwungen. Er ließ im Juni 1993 ein Referendum über die Einführung des Mehrparteiensystems durchführen. Die ländliche Bevölkerung hielt, wider Erwarten, nicht zu Banda. Zwei Drittel der Wähler stimmten für die Abschaffung der Einparteiherrschaft, die Wahlbeteiligung lag bei 67 Prozent (Meinhard/Patel 2003: 12). Das Militär erklärte unterdessen seine Neutralität und entwaffnete die *Youth League* und die MYP, die nur vereinzelt Gegenwehr leisteten. Banda musste einen Putsch befürchten, falls er das Referendum nicht anerkannte. Daher stimmte er der Durchführung von Wahlen zu, womit die Demokratisierungsphase eingeleitet wurde.

Im Mai 1994 wurden dann die Gründungswahlen abgehalten. Die UDF unter Bakili Muluzi bekam 47 Prozent der Stimmen, die meisten davon im Süden des Landes. Die MCP musste sich mit einem Drittel der Stimmen zufrieden geben, ihr regionaler Schwerpunkt lag dabei im Zentrum. AFORD erzielte als Partei des dünn besiedelten Nordens 19 Prozent. Die UDF koalierte, auch auf Wunsch der Geber, mit AFORD. Während der Liberalisierungs- und Demokratisierungsphase kam es in Malawi nicht zu größeren Ausschreitungen und die Zahl der Todesopfer, welche die Auseinandersetzungen zwischen Armee und den MYP gefordert hatten, blieb niedrig.

Nach dem friedlichen Übergang in die Demokratisierungsphase stand das neu gewählte Parlament vor der Aufgabe, im Rahmen einer neuen Verfassung ein demokratisches Regierungssystem zu institutionalisieren. Der Verfassungsgebungsprozess²³ ist in Malawi noch nicht abgeschlossen. Die 1994 erstellte provisorische Verfassung wurde vom ersten frei gewählten Parlament im Rahmen eines Konvents überarbeitet, so dass 1995 eine neue, letztlich allerdings nur geringfügig geänderte Version verabschiedet wurde (Meinhardt 2001: 13). Die *Malawi Law Commission* verfolgt eine abschließende Formulierung der Verfassung als Langzeitprojekt.

Die Verfassung bildet die Grundlage der Demokratie in Malawi. Sie legt fest, dass alle legale und politische Macht vom Volk ausgeht (*Section 12 (1)*) und der Staat und die Bevölkerung die Menschenrechte anerkennen und schützen sollen (*Section 12 (4)*). Das politische System

²³ Die Verfassung von Malawi kann im Internet unter <http://www.sdnp.org.mw/constitut/intro.html> eingesehen werden.

Malawis ist ein Präsidialsystem nach US-amerikanischem Vorbild (Meinhardt 2001: 16-17). Gewählt wird nach Mehrheitswahlrecht. Das Einkammer-Parlament, die *National Assembly*, hat zurzeit 193 Sitze und wird für eine fünfjährige Legislaturperiode gewählt. Der Präsident, der gleichzeitig Regierungschef ist, wird direkt für fünf Jahre gewählt. Er darf maximal zwei Amtsperioden bestreiten (*Section 83*). Der Präsident muss alle Gesetze gegenzeichnen und kann sie an das Parlament zurückverweisen. Dieses hat die Möglichkeit, nach erneuter Beratung, auch gegen den Willen des Präsidenten Gesetze zu beschließen (*Section 73 (4)*). Die *National Assembly* hat außerdem das Budgetrecht inne (*Section 178*). Bei der Ernennung hoher Beamter und Diplomaten benötigt der Präsident die Zustimmung der *National Assembly*.

Der Präsident ist Staatsoberhaupt und Oberbefehlshaber der Streitkräfte (*Section 78*). Er führt den Vorsitz im Kabinett, das vor allem beratende Funktion hat. Ihm steht ein Vizepräsident zur Seite, der schon während des Wahlkampfs benannt wird. Der Präsident kann einen zweiten Vizepräsidenten ernennen, der aber einer anderen Partei angehören muss als er selbst (*Section 79*). Vor allem bei Koalitionsbildungen ist dies eine Möglichkeit, den Partner auch institutionell einzubinden. Der zweite Vizepräsident darf jedoch niemals zum ersten Stellvertreter avancieren. Der Präsident hat die Möglichkeit, den nationalen Notstand auszurufen, wenn Krieg, Bürgerkrieg oder Naturkatastrophen es nötig machen. Er benötigt dafür die Zustimmung des *Defence and Security Committees* der *National Assembly*. Zusätzlich sind diesen Maßnahmen in der Verfassung enge zeitliche und juristische Grenzen gesetzt (*Section 45*). Der Präsident kann vom Parlament einbestellt werden und muss sich dann den Fragen der Abgeordneten stellen. Das Parlament hat die Möglichkeit, mit einer Zwei-Dritt-Mehrheit eine Amtsenthebung des Präsidenten zu beschließen, wenn er sich zuvor schwerer Verstöße gegen die Verfassung oder die Gesetze schuldig gemacht hat (*Section 86*). Der Präsident hat hingegen keine Möglichkeit, das Parlament vorzeitig aufzulösen.

Für Verfassungsänderungen wird eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament benötigt (*Section 196*). Bestimmte Teile der Verfassung wie der in ihr enthaltene Menschenrechtskatalog (*Sections 15-46*) können nur durch ein Referendum geändert werden. Die Verfassung benennt auch eine Reihe von Institutionen, die den Demokratisierungsprozess aktiv fördern und den Schutz der Menschenrechte gewährleisten sollen:

- Das *NATIONAL COMPENSATION TRIBUNAL*, das den Opfern der Diktatur finanzielle Entschädigung gewähren kann.
- Die *MALAWI LAW COMMISSION*, deren Aufgabe es ist, die Gesetze Malawis der neuen demokratischen Verfassung anzupassen.
- Die *MALAWI HUMAN RIGHTS COMMISSION* und das *OFFICE OF THE OMBUDSMAN*, die Menschenrechtsverletzungen untersuchen und ahnden.
- Die *MALAWI ELECTORAL COMMISSION (MEC)*, welche für die korrekte Durchführung der Wahlen verantwortlich ist.

Die Demokratisierungsphase kann demnach als abgeschlossen gelten, für die Konsolidierungsphase lässt sich dies allerdings nicht behaupten. Die politische Entwicklung Malawis in den letzten 14 Jahren verlief nicht gradlinig, sondern lässt sich als Prozess beschreiben, der zwischen Regression und Konsolidierung alterniert. (Meinhard/Patel 2003: 13). Die ersten Turbulenzen gingen von dem neu entstandenen Parteiensystem aus. Die UDF-AFORD Koalition zerbrach bald nach den Gründungswahlen und es kam in der Folge zu einer Blockadepolitik im Parlament durch MCP und AFORD. Gleichzeitig liefen Abgeordnete der anderen Parteien zur regierenden UDF über, allen voran die Minister der AFORD, die nach dem Zerbrechen der Regierungskoalition ihre Posten nicht verlieren wollten. Die zweiten Wahlen 1999 galten als schlecht organisiert, aber insgesamt frei und fair. Muluzi setzte sich mit der UDF knapp gegen einen gemeinsamen Gegenkandidaten von MCP und AFORD durch. Im Norden des Landes kam es daraufhin zu gewalttätigen Ausschreitungen durch enttäuschte AFORD-Anhänger. Im Parlament war Muluzi auf die Mitarbeit unabhängiger Kandidaten angewiesen, da er keine absolute Mehrheit hatte.

Bei den Wahlen im Mai 2004 wollte Präsident Muluzi ein drittes Mal antreten, obwohl die Verfassung dies in *Section 83 (3)* untersagt. Er drängte auf eine Verfassungsänderung hin, um so eine erneute Kandidatur zu legalisieren. Die Zivilgesellschaft und die Medien protestierten gegen dieses Vorhaben, wobei sie von den Gebern unterstützt wurden. Im Rahmen der Auseinandersetzungen um die dritte Amtszeit Muluzis kam es erstmals seit Ende des Banda-Regimes zu gewaltsamen Übergriffen auf Angehörige der Zivilgesellschaft und kritische Journalisten. Letztlich fügte sich Muluzi dem nationalen und internationalen Druck. Die Auseinandersetzungen um die dritte Amtszeit führten zu der bisher größten politischen Krise seit der Demokratisierung.

Nach dem Rückzug Muluzis ging die UDF mit Bingwa Mutharika an der Spitze in den Wahlkampf 2004. Mutharika, der als Marionette Muluzis galt, gewann die Wahlen im Jahr 2004 knapp. Er überwarf sich zur Überraschung vieler Beobachter bald darauf mit der UDF und gründete seine eigene Partei, die *Democratic Development Party* (DDP). Viele Abgeordnete und einige Minister liefen daraufhin zur DDP über. Die Regierung unter Mutharika befindet sich seitdem in einer mit aller Härte geführten Auseinandersetzung mit dem Parlament, in dem die DDP nur eine Minderheit der Sitze innehat. Die MCP, deren Parteichef Tembo sich von Mutharika aufgrund des knappen Wahlausgangs auf unfaire Weise um das Präsidentenamt gebracht sieht, unterstützt die UDF gegen den Präsidenten. Innerhalb der Regierung herrscht ebenfalls keine Einigkeit, da der Vizepräsident Cassim Chilumpha (UDF) ein enger Vertrauter Muluzis ist. Gegen ihn wird mittlerweile auf Betreiben Mutharikas wegen Landesverrats ermittelt, weswegen er sich zurzeit unter Hausarrest befindet. Die Opposition hat im Gegenzug ein Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten angestrengt. Mutharika wiederum hat dafür gesorgt, dass gegen viele hochrangige UDF-Funktionäre, einschließlich Muluzis, wegen Korruption ermittelt wird. Als der *Director of Public Prosecutions* und der *Attorney General*²⁴ die Anklagen gegen Muluzi fallen ließen, tauschte Mutharika sie umgehend aus. Exekutive und Legislative blockieren sich in diesem Machtkampf gegenseitig, so dass sachorientiertes politisches Arbeiten kaum möglich ist. Muluzi gibt sich keineswegs geschlagen und wurde bereits von der UDF für Wahlen 2009 als Kandidat für das Präsidentenamt nominiert.

Die Geber und Vertreter der Zivilgesellschaft haben bereits mehrmals erfolglos an beide Seiten appelliert, den Konflikt beizulegen. Im Juni 2007 entschied der *Supreme Court*, der von der Opposition angerufen worden war, dass das Überlaufen von Abgeordneten zu anderen

²⁴ Dem *Director of Public Prosecutions* kommt die Funktion eines Generalstaatsanwalts zu. Der *Attorney General* berät die Regierung in juristischen Fragen.

Parteien verfassungswidrig sei und die betroffenen Parlamentarier ihrer Mandate enthoben werden könnten (The Nation 2007). Das Urteil wurde allerdings auf Antrag eines Betroffenen vorläufig ausgesetzt, so dass die parlamentarische Opposition bisher keinen Gewinn aus diesem juristischen Sieg schlagen konnte. Mutharikas Gegner verwenden immer wieder das Budgetrecht des Parlaments, um die Regierung unter Druck zu setzen. Im Sommer 2008 drohte das Parlament damit, den Haushalt nicht zu genehmigen. Das führte zu scharfer Kritik der Geber und der Zivilgesellschaft, die vor den Folgen für Entwicklungsprogramme warnten. Die Geber drohten überdies mit einem Stopp der Hilfsgelder, sollte der Haushalt nicht genehmigt werden.

2.2.2. Der Einfluss externer und zivilgesellschaftlicher Akteure auf die Demokratisierung

Ein demokratisches System ist per se partizipativ und ermöglicht auch außerstaatlichen Akteuren Einflussnahme auf politische Entscheidungen. Die *Policy*-Forschung hat sich um die Beschreibung des Einflusses nichtstaatlicher Akteure besonders verdient gemacht. Sie vertritt das Konzept der politischen Entscheidungsfindung als Prozess, in den eine Vielzahl von öffentlichen und privaten Organisationen eingebunden sind (Mayntz 1993: 40; Croissant/Lauth/Merkel 2000: 14). Der typische Verlauf eines solchen Prozesses wird als *Policy*-Zyklus konzipiert, der sich aus Problemdefinition, Agendagestaltung, Politikformulierung, Politikimplementation und Politikevaluation zusammensetzt (Schneider/Janning 2006: 50)²⁵. Nichtstaatliche Akteure sind dabei in allen Abschnitten des *Policy*-Zyklus präsent. Um diesen Prozess näher analysieren zu können, wurde das Konzept der *Policy*-Netzwerke²⁶ entwickelt (Héritier 1993; Mayntz 1993; Sabatier 1993).

„Politiknetzwerke oder *Policy*-Netzwerke werden (...) definiert als überwiegend informelle (aber auch formelle) Interaktion zwischen Akteuren, meist Organisationen oder Einzelpersonen (als Mitglieder von Organisationen) mit unterschiedlichen, aber wechselseitig abhängigen Interessen, die ein gemeinsames Handlungsproblem auf einer dezentralen, nicht-hierarchischen Ebene bearbeiten“ (Héritier 1993: 432-433).

Ein *Policy*-Netzwerk bildet sich in der Regel innerhalb eines begrenzten Politikfelds. Die Aushandlungsprozesse zwischen den Akteuren im Rahmen des Netzwerks bestimmen die Politikergebnisse in diesem Bereich.

²⁵ Knapper nach Easton (1965: 374): Input, Output, Feedback.

²⁶ Sabatier benutzt den Begriff „*Policy*-Subsystem“ statt „*Policy*-Netzwerk“. Im Folgenden wird nur der Begriff *Policy*-Netzwerke verwandt.

Das Netzwerkkonzept eignet sich gut für die Beschreibung der politischen Prozesse in außenabhängigen Entwicklungsländern wie Malawi, obwohl es eher selten außerhalb des OECD-Kontextes zur Anwendung kommt. Sein Vorteil ist seine Offenheit für informelle und nichtstaatliche Strukturen jenseits des politisch-administrativen Systems, denen im Kontext schwacher Staatlichkeit eine hohe Bedeutung zukommt (Risse/Lehmkuhl 2007: 7-8). Der Verfall staatlicher Strukturen ermöglicht hier ein Mitregieren nichtstaatlicher Akteure in weichen, nichthierarchischen Formen politischer Steuerung, da der Staat allein die Entwicklung und Umsetzung anspruchsvoller politischer Strategien nicht zu leisten vermag. Der Netzwerkansatz erfasst diese Verhältnisse, da er eine klare Trennung von Staat und Gesellschaft ebenso negiert wie die Vorstellung, dass der Staat das höchste gesellschaftliche Kontrollzentrum bildet (Mayntz 1993: 40).

In Malawi – ebenso wie in vielen anderen Entwicklungsländern – können öffentliche Güter und staatliche Dienstleistungen nur bereitgestellt werden, weil internationale und zivilgesellschaftliche Akteure in lokale und nationale Politiknetzwerke eingebunden sind und auf diese Weise die Schwäche der staatlichen Strukturen kompensiert werden (Risse/Lehmkuhl 2007: 7).

Aufgrund dieser Mechanismen spielt der Einfluss der Geber für die Konsolidierungschancen demokratischer Systeme in Afrika eine wichtige Rolle (Schmidt 1996: 238-240; Tetzlaff/Jakobeit 2005: 178). Die Geberorganisationen finanzieren in hoch verschuldeten und extrem außenabhängigen Ländern wie Malawi große Teile des Staatshaushalts. Seit Anfang der 1990er Jahre hat die Bedeutung der positiven Konditionalisierung, also der aktiven Unterstützung demokratischer Strukturen, stetig zugenommen, obwohl es sich hierbei noch um ein recht junges Phänomen in der Entwicklungszusammenarbeit handelt.

Malawis Transition wurde von Anfang an von den Gebern mitgestaltet, die mit ihrer Weigerung, Bandas Regime weiterhin finanziell zu unterstützen, dessen schrittweise Liberalisierungsversuche erzwungen hatten, die im Referendum von 1994 mündeten. Meinhardt und Patel (2003: 11) betonen die tragende Rolle der Geber während des Transitionsprozesses:

„It is remarkable with what insignificant costs the international donor community was able to initiate, support and guard the democratic transition process in Malawi.“

Mit Beginn der Demokratisierung wurden dann konsequenterweise von allen großen Gebern Programme und Projekte zur Förderung von Demokratie, Menschenrechten und rechtsstaatlichen Strukturen ins Leben gerufen. Oft werden diese Initiativen, die ganz direkt am politischen System und den staatlichen Strukturen des Empfängerlandes mitarbeiten, unter

dem Begriff „*Good Governance*“ oder „*Democratisation Aid*“ subsumiert. Die wichtigsten Geber im Bereich der Demokratieförderung in Malawi sind auf multilateraler Seite die UNDP und die EU, auf bilateraler DFID, USAID und die GTZ. Insgesamt machen die Programme der politischen Entwicklungszusammenarbeit jedoch nur einen kleinen Teil der gesamten Entwicklungshilfe für Malawi aus, da Bereiche wie Gesundheit, Bildung oder Armutsbekämpfung per se viel größere finanzielle Mittel erfordern.

Die UNDP richtete ab 1992 ihre Entwicklungszusammenarbeit politischer aus, allerdings handelte es sich um eine ungeplante Reaktion auf die unerwarteten Demokratisierungstendenzen in Malawi. Im *Country Cooperation Framework* (1997-2001) wurden damals vier Unterprogramme mit dem Ziel der Unterstützung der demokratischen Konsolidierung eingerichtet. „*Enabling environment for public policy management, governance, local governance and development management, advancement of women and gender*“. Die Kategorie Governance machte allein 50 Prozent der Ausgaben der UNDP für die Implementierung dieses *Country Cooperation Frameworks* aus (Magolowondo 2005: 164-166). Im folgenden Framework (2002-2006) wurde der Bereich „*Democratic Governance*“ zusammen mit Armutsbekämpfung und der AIDS-Epidemie als Kernpunkt der UNDP-Aktivitäten in Malawi festgelegt. Besonders zentral für die Maßnahmen der UNDP im Bereich der Demokratieförderung ist das *Democratic Consolidation Programme* (DCP), das bereits 1997 ins Leben gerufen wurde. Das DCP wurde im Rahmen des *National Democracy Consolidation Programme* (NDCP) angesiedelt, das von der UNDP und der malawischen Regierung zusammen geplant worden war. Während seiner ersten Phase konzentrierte es sich v.a. auf die Zivilgesellschaft, die Durchführung der Wahlen, die Stärkung des Parlaments und des Rechtsstaats. Außerdem waren Kapazitätsaufbau und Programmmanagement in all diesen Bereichen ein zentrales Ziel des DCP. In der zweiten Phase des *Democracy Consolidation Programmes* wurden die Schwerpunkte etwas anders gesetzt. Rechtsreform und Rechtmäßigkeit der Verwaltung, politische und parlamentarische Institutionen sollten gefördert werden. Zudem ersetzte *Civic Education* die Zivilgesellschaft als Themenfeld. Trotzdem wird die Zivilgesellschaft weiterhin unter dem unveränderten Punkt Kapazitätsaufbau und Programmmanagement bedacht. Außerdem ist sie bei der Implementierung von *Civic Education* der wichtigste Akteur. Das *Inter-Ministerial Committee on Human Rights and Democracy* verwaltet die Gelder des DCP (Kamin 2003: 22-23; IMF 2005: 75). Dieses Komitee wird vom Büro des Präsidenten geleitet. Außerdem sind sämtliche Kernministerien, der *High Court* und das Parlament vertreten (Magolowondo 2005:

152). Im Rahmen des *Stakeholder Consultative Forums* ist zudem die Zivilgesellschaft an der Überwachung der Implementierung des DCP beteiligt.

Die EU ist einer der wichtigsten Partner Malawis. Seit 1976, als unter dem AKP-Abkommen die Entwicklungszusammenarbeit mit Malawi begann, hat allein der Europäische Entwicklungsfonds 1.051 Millionen Euro ausgeschüttet (Magolowondo 2005: 176). Die Demokratieförderung macht allerdings nur einen verhältnismäßig kleinen Teil der europäischen Entwicklungszusammenarbeit mit Malawi aus, da die EU *Governance* nur als einen „*non-focal sector*“ ihres Engagements betrachtet. Eine klare Strategie lässt sich ebenfalls nicht ausmachen. Insgesamt ist festzustellen, dass die Zahl der von der EU geförderten Projekte in diesem Bereich seit 1992 abgenommen hat (Magolowondo 2005: 177-179).

Besonders hervorzuheben sind das NICE-Projekt (*National Initiative for Civic Education*) zur politischen Bildung und das EU *Rule of Law Programme*. Die EU führte von 1999 bis 2004, in enger Zusammenarbeit mit der GTZ, mit NICE das größte Projekt im Bereich *Civic Education* durch. Zuerst lag der Fokus vor allem auf der Vermittlung des nötigen Wissens zu demokratischen Wahlen. Im Lauf der Zeit wurden die Aktivitäten auch auf andere Felder, wie z.B. Menschenrechtserziehung und AIDS-Prävention, ausgeweitet. NICE wird von einem *Steering Committee* geleitet, in dem die Regierung Malawis, die führende FBO PAC, die MEC und der Sprecher des Parlaments vertreten sind. NICE unterhält in jedem Distrikt *Resource Centres* und gibt eine Zeitschrift in indigenen Sprachen heraus. Zudem wurden im Rahmen des Programms 10.000 Radios verteilt und Bibliotheken in ländlichen Gebieten gegründet, um den Zugang zu Informationen über Demokratie und Menschenrechte zu erleichtern (European Commission Delegation to Malawi o.J.). Die Kosten des Projekts werden mit ca. 8 Millionen Euro veranschlagt. Neben NICE finanzierte die EU auch das *Rule of Law Programme*, das die Behörden im Justiz- und des Strafverfolgungssektor finanziell unterstützt. Die erste Phase setzte 1997 ein, die zweite 2003. Im Rahmen dieses Projekts wurde den überforderten Behörden in Justizbereich finanzielle und praktische Unterstützung gewährt. So förderte das Projekt die Überarbeitung von Gesetzen und finanzierte Weiterbildungskurse für Richter und Gefängnispersonal. Die Jurafakultät der Universität erhielt ebenfalls Mittel aus diesem Projekt, um damit die Studienbedingungen zu verbessern. Staatliche Behörden wie das *Anti-Corruption Bureau* und das *National Compensation Tribunal* wurden ebenfalls mitfinanziert. Auch dieses Projekt hat ein *Steering Unit*, in dem das Justizministerium, die Jurafakultät der Universität von Malawi, der *Malawi Prison Service*, die *Law Commission* und die Richterschaft vertreten sind (Kanyongolo 2006: 153).

Seit 2006 überführte die EU das NICE-Projekt und das *Rule-of-Law*-Projekt in das *Good Governance Programme*. Die Förderung der politischen Bildung und der Rechtsstaatlichkeit bleiben weiterhin zentrale Ziele. Was Letzteres angeht, so wird das Programm vor allem staatliche Institutionen fördern, wie die Judikative, das Justizministerium, die *Law Commission* und die Gefängnisverwaltung (European Commission 2006). Bis 2011 sind von der EU 28 Millionen Euro für das *Good Governance Programme* veranschlagt.

Das britische *Department for International Development* (DFID) ist der wichtigste bilaterale Geber Malawis. Seine politische Entwicklungszusammenarbeit konzentriert sich mit dem *Malawi Security, Safety and Access to Justice Programme* (MaSSAJ) vor allem auf den Justizsektor. Das Programm ist im *National Council for Safety and Justice* institutionalisiert, dem der Vizepräsident vorsitzt und dem alle Kernministerien angehören. MaSSAJ, das seit 2002 läuft, ist mit einem Volumen von 27 Millionen Euro das größte dieser Programme zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit (CIDA o.J.a). Im Rahmen von MaSSAJ wurde der *Malawi Judicial Development Plan* 2003-2008 entwickelt und Justiz und Strafverfolgungsbehörden materielle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt. So wurde die Überarbeitung von Gesetzen unterstützt, Weiterbildungsveranstaltungen für Richter und Gefängnispersonal durchgeführt und die Studienbedingungen an der Jurafakultät der Universität von Malawi erheblich verbessert. MaSSAJ fördert auch das *Anti Corruption Bureau* und das *National Compensation Tribunal*. Der *Malawi Police Service* erhielt im Zuge des Programms Weiterbildungskurse und moderne Ausrüstungsgegenstände.

MaSSAJ ist zugleich das bedeutendste britische Programm im Bereich der politischen Entwicklungszusammenarbeit. Weiterhin engagiert sich DFID in der *Public Sector Reform*, die langfristig die Effizienz der staatlichen Behörden und Dienstleister erhöhen soll. Außerdem wird die Zivilgesellschaft unterstützt, der Fokus liegt hier vor allem auf Organisationen, die als Repräsentanten der armen Bevölkerungsmehrheit auftreten. DFID fasst diesen Bereich unter dem Begriff „*Pro Poor Governance*“ zusammen. Eines dieser Projekte mit dem Titel TRANSFORM musste allerdings 2003 kurz nach seinem Beginn eingestellt werden, da die damalige malawische Regierung mitten in der *Third-Term-Krise* die Förderung dezidiert kritischer NGOs nicht gerne sah (Kamchedzera, G. Interview, 08.10.2005; Cardinal, I. Interview, 19.12.2005).

Im Kontext von *Pro Poor Governance* werden auch staatliche Institutionen unterstützt, deren Aufgabe es ist, die Regierungsführung zu kontrollieren, wie die *Human Rights Commission*, das *Anti Corruption Bureau* oder das *Office of the Ombudsman*. Das Parlament erhält ebenfalls technische und finanzielle Hilfe (DFID 2003).

Die USA unterstützten Malawi schon während des Kalten Krieges mit erheblichen Mitteln, da sie Bandas Regime als Bollwerk gegen die Ausbreitung des Sozialismus im südlichen Afrika sahen. Mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation änderte sich die Politik gegenüber Malawi. 1992 gehörten die USA zu den Gebern, die ihre Hilfsleistungen an das Banda-Regime einfroren und so eine Demokratisierung erzwangen. Ein Jahr später wurde von USAID das Projekt *Democratic and Civic Institutions Development* (DECIDE) ins Leben gerufen (Magolowondo 2005: 208-211). Es konzentrierte sich auf die Durchführung der ersten Wahlen, juristische Reformen und die Unterstützung der Zivilgesellschaft. USAID beauftragte private Organisationen aus den USA mit der Implementierung von Teilprojekten, so das *National Democratic Institute* und die *International Foundation for Electoral Systems* im Bereich der Wahlhilfe. Im Jahr 1995 wurde dann eine fünfjährige *Strategic Objective*²⁷ ausgearbeitet, die das Parlament, die Zivilgesellschaft, die Justiz und Wahlen als Themenbereich umfasste. Der Austausch zwischen Zivilgesellschaft und Parlament wurde im Rahmen dieser Vorgaben intensiv gefördert. Zudem unterstützte USAID Weiterbildungsmaßnahmen für parlamentarische Komitees, um ihr Fachwissen zu erhöhen. Die Justizbehörden erhielten Zuwendungen für die Einführung von EDV. USAID förderte auch die Bildung von NGO-Netzwerken in verschiedenen Politikfeldern, um so die Einflussmöglichkeiten der noch jungen Zivilgesellschaft zu stärken. Die Gelder von USAID ermöglichten es der Organisation, ein landesweites Netz aus Rechtsberatern aufzubauen. Außerdem erhielt das MEC im Zuge der USAID-Strategie eine permanente Infrastruktur.

Deutschland, das Malawi seit 1967 mit 700 Millionen Euro unterstützt hat, steht an dritter Stelle der bilateralen Geber. Die GTZ ist mit vielen Projekten in Malawi vertreten und betreibt dort ein breit gefächertes Hilfsangebot, das vor allem die Armutsbekämpfung zum Ziel hat (Magolowondo 2005: 191). Erst 1996 ist Demokratieförderung als ein weiterer Schwerpunkt hinzugekommen. Hier ist vor allem das *Malawi-German Project for Democracy and Decentralisation* (MGPDD) zu nennen, das die Dezentralisierung der Verwaltungsstruktur und die Verbesserung der Mitbestimmungsmöglichkeiten auf

²⁷ USAID-intern steht dieser Begriff für besonders hoch gesteckte Zielvorgaben.

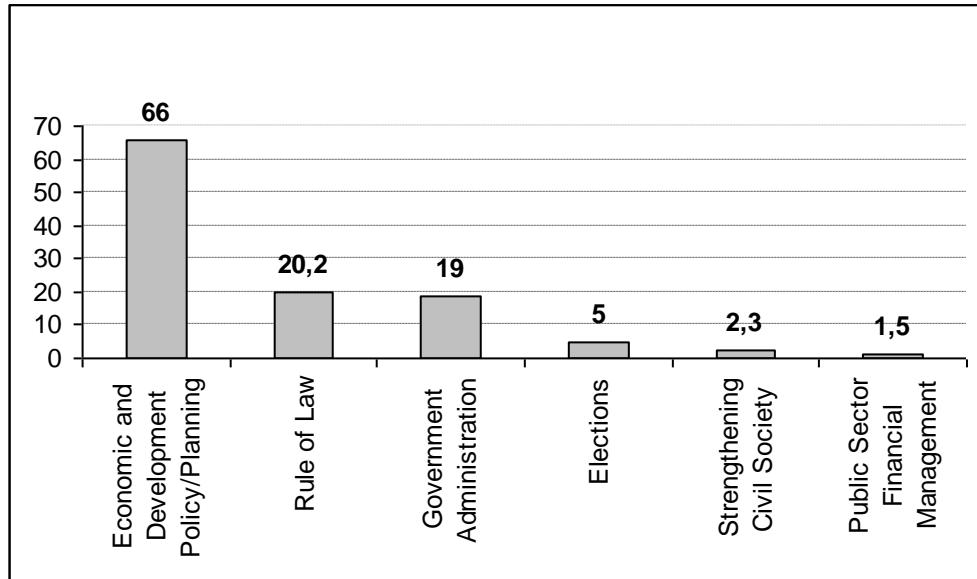
kommunaler und lokaler Ebene anstrebt²⁸. Die GTZ fördert zudem zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich für die friedliche Austragung politischer Konflikte und eine vermehrte Partizipation armer Bevölkerungsschichten engagieren. Dieses Programm mit dem Namen *Forum for Dialogue and Peace* läuft von 2002 bis 2009 (GTZ 2008a). Die Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt war von 2003 bis 2006 ein weiterer Schwerpunkt der GTZ (GTZ 2008b). Zusätzlich beteiligte sich die GTZ auch an der Finanzierung der Wahlen. Die Konrad Adenauer Stiftung (KAS) und die Friedrich Ebert Stiftung (FES) führen ebenfalls Projekte in Malawi durch. Die KAS organisierte Fortbildungen für Nachwuchspolitiker, während die FES sich vor allem im Bereich der Gewerkschaften und der Pressefreiheit engagierte (Magolowondo 2005: 192).

Aus dieser Zusammenfassung geht hervor, dass alle großen Geber Programme im Bereich der Demokratieförderung betreiben. Im Zeitraum zwischen 2002-2007 investierten die bi- und multilateralen Geber 114 Millionen Euro in die politische Entwicklungszusammenarbeit²⁹. Dabei entfiel der bei weitem größte Anteil auf Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik, die letztlich nur noch indirekt in den Bereich der Demokratieförderung hineinspielen. Erst an zweiter Stelle folgen klassische Bereiche der Demokratieförderung. Hier führen die Programme, die den Rechtsstaat stärken sollen. Den Löwenanteil steuert das *Malawi Safety, Security and Access to Justice Programme* (MaSSAJ) des britischen DFID bei. *Government Administration* liegt beinahe gleich auf. Hier fallen vor allem die Reform des öffentlichen Dienstes und die Dezentralisierung (vgl. 2.3.1.) ins Gewicht. Die anderen Bereiche sind deutlich abgeschlagen.

²⁸ Das MGPDD wird unter dem Punkt 2.3.1. näher besprochen, da dort die Verwaltungsreformen in Malawi detailliert dargestellt werden.

²⁹ Für die einzelnen Beträge vgl. CIDA (o.J.a). Um eine bessere Übersichtlichkeit zu gewährleisten wurden die Bereiche *Legal and Judicial Development*, *Human Rights*, *Free Flow of Information* und das *MaSSAJ Programme* zu *Rule of Law* zusammengefasst. Nur die Summen, die ausgeschüttet wurden, flossen in die Berechnung ein (vgl. Spalte „*Disbursement*“). Das Datenmaterial enthält zudem signifikante Lücken. Um die Vergleichbarkeit zu wahren, wird in dieser Arbeit immer der Wechselkurs vom 01.01.2006 verwendet (147,995 MK zu 1 Euro). Diese und alle weiteren Wechselkursberechnungen wurden auf <http://www.oanda.com> durchgeführt.

Abb. 13. Entwicklungshilfe im Bereich Regierung und Zivilgesellschaft
(in Millionen Euro)



Inwieweit die Demokratieförderung durch die Geber den Konsolidierungsprozess maßgeblich beeinflusst hat, ist jedoch nicht eindeutig zu bestimmen. Aufgrund des multifaktoriellen Charakters politischer Prozesse lässt sich schwer feststellen, ob Erfolge oder auch Rückschläge im Demokratisierungsprozess auf diese Programme zurückzuführen sind.

Es wäre jedoch verfehlt zu glauben, dass der Einfluss der Geber sich nur im Rahmen der politischen Entwicklungshilfe äußert. Die Geber fördern nicht nur allgemein gehaltene Programme zu Menschenrechten und Demokratie, sie greifen auch in die Alltagspolitik Malawis ein. In den malawischen Zeitungen wird den Äußerungen der „donors“, personifiziert durch die lokalen Repräsentanten der UN-Organisationen und die Botschafter maßgeblicher Geberländer, viel Bedeutung zugemessen. Diese scheuen sich keineswegs, auch öffentlich Kritik an der Regierung zu artikulieren und mit Hinweisen auf zukünftige Entwicklungshilfeleistungen Druck auszuüben (Sahley/Groelsem/Marchionne/Nelson 2005: 63; Gomani 2008). Während der *Third-Term-Krise* war die eindeutige Positionierung der Geber gegen eine dritte Amtszeit Muluzis sicher ein Grund für dessen Einlenken.

Der Einfluss der Geber reicht jedoch weit über Eingriffe in die Alltagspolitik und die Durchführung von *Good-Governance*-Projekten hinaus. Tatsächlich kann man ohne Übertreibung davon sprechen, dass sie auch die langfristigen Leitlinien der Politik maßgeblich beeinflussen. Aufgrund des ausgeprägten Ressourcenmangels in der staatlichen Verwaltung, der auch in der Ministerialbürokratie manifest ist, können die nationalen Behörden kaum politische Maßnahmen umsetzen, die nicht von den Gebern unterstützt werden (Baumgart, M. Interview, 07.11.2005; Msefula, P. Interview, 19.12.2005). Daher

überrascht es nicht, dass die Geber bereits in der Planungsphase von politischen Maßnahmen miteinbezogen werden, meistens in Form von *Consultants*. Da diese Berater in der Regel von den Organisationen entsandt werden, die später die Implementierung der in Frage stehenden Programme und Projekte finanzieren sollen, kann davon ausgegangen werden, dass ihnen in der Realität mehr als bloß konsultative Befugnisse zukommen. Illustrativ für den großen und nicht immer konstruktiven Einfluss der Geberorganisationen ist das Beispiel der verfehlten malawischen Agrarpolitik, die unter anderem für die Hungersnöte 2003 und 2005 verantwortlich gemacht wird. Eine Studie, welche die Ursachen dieses Desasters ergründen sollte, kam zu dem Schluss, dass die Abschaffung von Subventionen für den Düngererwerb, die eine extrem unpopuläre Maßnahme darstellte und von der Regierung nur auf Druck der Geber durchgeführt worden war, einer der wichtigsten Gründe für die schlechten Ernten gewesen war (Dugger 2007).

Der Zivilgesellschaft kommt als Partner in der Entwicklungszusammenarbeit im Allgemeinen und der Demokratieförderung im Besonderen eine zentrale Rolle zu. Die Existenz von Verbänden und Interessengruppen gilt außerdem als konstituierendes Element moderner Demokratien. Hier soll nicht auf die umfangreiche Diskussion um die Definition des schillernden Begriffs der „Zivilgesellschaft“ eingegangen werden. Als kleinsten gemeinsamen Nenner kann man in der umfangreichen Literatur zu diesem Thema nur die Feststellung ausmachen, dass die Zivilgesellschaft eine eigene Sphäre jenseits von Staat, Markt und Privatsphäre bildet. Trotz seiner Vielschichtigkeit und Diffusität gehört der Begriff „Zivilgesellschaft“ bzw. „Civil Society“ seit den späten 80er Jahren zu den Modewörtern der sozialwissenschaftlichen Diskussion. Das Konzept der Zivilgesellschaft spielt zudem in der Entwicklungszusammenarbeit und der Demokratieförderung eine entscheidende Rolle³⁰. Eine Praktikerin brachte es mit dem Bonmot auf den Punkt, dass die Zivilgesellschaft in der Entwicklungszusammenarbeit „allgegenwärtig, aber undefiniert“ sei (Hörmann 2001: 57). Gerade der afrikanischen Zivilgesellschaft, auf der seit den demokratischen Transitionen in den 1990ern große Erwartungen lasten, wird in der politikwissenschaftlichen Fachliteratur jedoch oft Schwäche und mangelnde Authentizität attestiert (Neubert 2001: 51-70; Orvis 2001: 17-38, Lingnau 2003: 233-238).

Es ist nicht bekannt, wie viele zivilgesellschaftliche Organisationen es in Malawi gibt. Auf einer Liste des Dachverbandes CONGOMA von 2003 sind 132 Organisationen aufgeführt

³⁰ So legt z.B. das Cotonou-Abkommen der EU mit den AKP-Staaten von 2000 fest, dass 25 Prozent der bereitgestellten Mittel an zivilgesellschaftliche Organisationen gehen.

(CONGOMA o.J.). In dieser Auflistung erscheinen aber auch Nord-NGOs³¹ wie *Save the Children*. Die *Human Rights Commission* führt eine Liste mit 74 Organisationen, die im Bereich Menschenrechte aktiv sind (Malawi Human Rights Commission 2005b). Meinhardt/Patel (2003: 36) zählen sogar 250 NGOs in Malawi.

Zivilgesellschaftliche Organisationen können in Malawi nicht auf eine lange historische Tradition zurückblicken, da unter dem Banda-Regime jede politische Aktivität außerhalb der MCP und ihrer Organisationen verboten war. Mit der demokratischen Transition änderten sich die Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft jedoch erheblich. Die demokratische Verfassung Malawis garantiert Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit (*Section 32, Section 38*). Zudem ist die malawische Zivilgesellschaft mittlerweile ein gefragter Partner in der Entwicklungszusammenarbeit. Sie profitiert dabei von dem Paradigmenwechsel Anfang der 1990er Jahre, die den Fokus vom Staat auf die Zivilgesellschaft verlagerte.

Die überwiegende Mehrheit der NGOs, die zurzeit in Malawi aktiv sind, entstand daher nach 1994. Es haben sich in dieser kurzen Zeitspanne einige Organisationen entwickelt, die vor allem dank charismatischer Gründerpersönlichkeiten über landesweite Bekanntheit verfügen. Zu nennen sind hier insbesondere das *Civil Liberties Committee* (CILIC), *Women and the Law in Southern Africa* (WLSA), und *The Centre for Youth and Children Affairs* (CEYCA). Relevante NGOs werden von Ministerien, Behörden und Gebern bei der Entwicklung politischer Programme und der Planung von Entwicklungsprojekten konsultiert.³² Die Leiter bekannter NGOs sind gefragte Interviewpartner und über die Aktivitäten dieser Organisationen wird regelmäßig in den Medien berichtet. Ihren Sitz hat die überwiegende Mehrheit der NGOs in Lilongwe oder in Blantyre, der Hauptstadt des dicht bevölkerten Südens.

In der Regel gründen sich NGOs unter dem *Trustee Act* und dem *Trustees Incorporation Act*. Diese Gesetze wurden mit Blick auf die rechtliche Regelung der Aufgaben und Pflichten von Treuhändern und Sachverwaltern in Wirtschaftsunternehmen verfasst. NGOs bestehen in Malawi aus einem *Secretariat*, das mit hauptamtlichen Mitarbeitern besetzt ist. Ihm steht der *Executive Director* vor. Oft handelt es sich um den Gründer der NGO. Er benennt für gewöhnlich die ehrenamtlichen Mitglieder des *Board of Trustees*, das als Aufsichtsrat fungiert. Der Aufsichtsrat überprüft die Finanzen und ist auch bei Personalentscheidungen beteiligt. Dementsprechend sind in den meisten *Boards* Juristen und Buchhalter vertreten,

³¹ NGOs, die ihre Basis in den Industrieländern haben, aber vornehmlich in Entwicklungsländern arbeiten.

³² Vgl. White, S. Interview, 05.10.2005; Baumgart, M. Interview, 07.11.2005; 08.11.2005; Nyirenda, B.H. Interview; Givah, H. Interview, 14.11.2005; Lukanga, T. Interview, 30.09.2005.

aber auch Universitätsdozenten sind als *Trustees* gefragt.

Seit 2001 bildet die *NGO Bill* die juristische Grundlage für Anerkennung als NGO. Dieses Gesetz legt eine Registrierungspflicht für jede NGO bei CONGOMA fest, das seine Rolle als Dachorganisation für NGOs auch nach 1994 beibehielt. Auf staatlicher Seite wurde ein *NGO Board* eingerichtet, das mit Vertretern mehrerer Ministerien besetzt ist. Es überwacht vor allem den Registrierungsprozess, kann aber auch gegen bereits registrierte NGOs Geldstrafen verhängen, wenn diese gegen die gesetzlich festgeschriebenen Auflagen verstößen. Unter anderem schreibt die *NGO Bill* in *Section 20 (3)* vor, dass NGOs einen Arbeits- und Finanzierungsplan vorlegen und eine schriftliche Verpflichtung abgeben müssen, sich parteipolitischer Aktivitäten und der Einflussnahme auf die Wahlen zu enthalten.

Schon aufgrund ihrer betriebswirtschaftlichen Strukturen sind NGOs in Malawi in der Regel keine Mitgliederorganisationen. Die NGOs verfügen höchstens über *Volunteers*, die z.B. bei der Durchführung von *Civic-Education*-Kampagnen freiwillig mithelfen. Die *Volunteers* haben für gewöhnlich kein Mitbestimmungsrecht innerhalb der NGO und sind oft nur für die Dauer eines Projekts mit der Organisation assoziiert. Die NGOs erfüllen in erster Linie die Funktion anwaltschaftlicher Organisationen oder von Dienstleistern im Bereich der Entwicklungshilfe. Zudem fungieren sie als Beratungsunternehmen für bilaterale und internationale Organisationen, die selbst Projekte in Malawi durchführen. Die Finanzierung der NGOs in Malawi läuft daher fast ausschließlich über Geberorganisationen.

NGOs, die zu ähnlichen Themen arbeiten, schließen sich oft in landesweiten Netzwerken zusammen. Zu nennen sind hier im Bereich der Frauenrechte das *NGO Gender Coordinating Network*, zu sozialer Gerechtigkeit das *Malawi Economic Justice Network*, und das *Human Rights Consultative Committee* als Dachverband für Menschenrechts-NGOs.

Das Verhältnis zwischen der Regierung und der Zivilgesellschaft ist generell kooperativ. Eine Ausnahme bildeten allerdings die Auseinandersetzungen während der *Third-Term-Krise*. Das Verhältnis zu den Gebern gestaltete sich Ende der 1990er Jahre schwieriger, da schlampiger Umgang mit Entwicklungshilfegeldern vereinzelt Unmut bei den westlichen Partnern hervorrief (Meinhardt/Patel 2003: 35).

Die malawische NGO-Szene verfügt trotz ihrer ihres elitären Charakters über erheblichen politischen Einfluss. Als Folge der notorischen Korruption und Ineffizienz afrikanischer Staatsapparate und der generellen Abkehr von der staatszentrierten Entwicklungszusammenarbeit in den 1990er Jahren kooperieren viele Geber vermehrt mit der Zivilgesellschaft. Daher ist auch in Malawi die Zivilgesellschaft sowohl ein wichtiger Partner der Geber bei der Implementierung von Programmen als auch direkter Empfänger von

Zuwendungen. Die Zusammenarbeit mit NGOs ist nicht nur ideologischen Gründen geschuldet, sondern hat für die Geber in Malawi auch praktische Vorteile. Viele NGOs sind besser ausgestattet als die lokalen Behörden. So verfügen die führenden NGOs z.B. über eigene Geländewagen und Computer. Zudem sind sie schon aufgrund ihrer geringen Mitarbeiterzahl effizienter organisiert und leichter kontrollierbar als der dysfunktionale und intransparente Behördenapparat. Die hauptamtlichen Mitarbeiter in NGOs sind gut bezahlt und deswegen, wie auch aufgrund der besseren Arbeitsbedingungen, motivierter als die meisten Beamten. Die Methode, eine NGO für zwei bis drei Jahre mit einem Projekt zu beauftragen und durch regelmäßige Zwischenberichte und Verwendungs nachweise die geleistete Arbeit zu überprüfen, räumt den Gebern gute Kontrollmöglichkeiten ein. Sie bleiben zudem flexibel und können nach Beendigung des Projekts gegebenenfalls eine Neuorientierung vornehmen.

Innerhalb der malawischen Zivilgesellschaft kommt den *Faith Based Organisations* (FBO) eine besondere Stellung zu. Obwohl Staat und Kirche in Malawi getrennt sind, spielt Religion im Alltagsleben der Malawier eine wichtige Rolle. Trotz der gesellschaftlichen Bedeutung der Religion steht interkonfessionelle Verständigung und Zusammenarbeit hoch im Kurs.³³ Führende Politiker besuchen regelmäßig religiöse Veranstaltungen anderer Konfessionen und sind in der Regel darum bemüht nicht den Eindruck zu erwecken, ihre eigenen Glaubensgenossen zu bevorzugen (Freedom House 2006b: 9). Diese tolerante Einstellung ermöglicht eine enge Kooperation christlicher und muslimischer Gruppen.

Besonders hervorzuheben ist das *Public Affairs Committee* (PAC), eine überkonfessionelle Dachorganisation, die bereits 1992 gegründet wurde. Die wichtigsten Mitglieder von PAC sind der Dachverband der protestantischen Kirchen, das *Malawi Council of Churches*, ihr katholisches Pendant, die *Episcopal Conference of Malawi* und die *Muslim Association of Malawi*. PAC ist eine der einflussreichsten zivilgesellschaftlichen Organisationen, da sie dank der Mitgliedschaft der wichtigsten religiösen Dachverbände über große Legitimität verfügt. Daher übernahm PAC auch immer wieder die Rolle des Vermittlers bei politischen Konflikten (Meinhardt/Patel 2003: 37). Auch in den aktuellen Auseinandersetzungen zwischen Präsident und Parlament versuchte PAC, wenn auch erfolglos, den Dialog zu fördern. Die Aktivitäten der Organisation umfassen neben Lobbyarbeit auch *Civic-Education*-Kampagnen zu verschiedensten Themen der politischen Bildung und im Rahmen von HIV/AIDS-Aufklärung. Dabei wendet sich PAC an die religiösen Führer aus seinen

³³ 80 Prozent der Malawier sind Christen, 13 Prozent Muslime, 3 Prozent gehören anderen Religionen an, 4 Prozent gaben keine Religion an (National Statistical Office of Malawi 1998: 39).

Mitgliedsverbänden. Sie sollen die Rolle von Multiplikatoren in ihren Gemeinden übernehmen. Es gibt seit 2005 auch eine überkonfessionelle AIDS-NGO, die *Inter-Faith AIDS Organisation*.

Ein relativ neues Phänomen sind die *Community Based Organisations* (CBO). Dieser Begriff wurde ursprünglich eingeführt, um mitgliederbasierte, lokale NGOs von dem weiter oben beschriebenen Typus der NGO abzugrenzen. CBOs werden daher meistens mit *Grassroots-Organisationen* gleichgesetzt. Viele dieser Organisationen haben den Charakter von Selbsthilfe- oder Nachbarschaftshilfegruppen. Sie sind für gewöhnlich lokal begrenzt tätig, meistens im Umfeld mehrere Dörfer. Viele widmen sich der Versorgung von Waisenkindern und der Pflege von AIDS-Kranken, aber auch Bewässerungsprojekte oder die Verbesserung der medizinischen Grundversorgung sind typische CBO-Projekte. CBOs werden in einem Richtlinienpapier der malawischen Regierung folgendermaßen definiert: „initiated and managed by community members and do not employ fulltime staff“ (Ministry of Gender o.J.: 2). Religiös motivierte Gruppen werden, wenn sie diese Bedingungen erfüllen, ebenfalls als CBOs eingestuft. Auch wenn CBOs oft finanzielle Unterstützung durch Geberorganisationen erhalten, so realisieren sie ihre Projekte über freiwillige, unbezahlte Mitarbeit. Die Grenzen zwischen NGOs und CBOs sind in Malawi trotzdem fließend, da die einzige etablierte Form der zivilgesellschaftlichen Organisation, abgesehen von religiösen Gemeinschaften, die Struktur der NGO ist. Wenn CBOs sich offiziell registrieren, dann ebenfalls unter dem *Trustees Act*. Viele CBOs existieren aber ohne eine offizielle Registrierung.

In Malawi wurden mittlerweile Richtlinien für CBOs vom *Ministry of Gender and Community Services* erlassen. Ziel ist es, die Effizienz der CBOs zu gewährleisten und außerdem illegale Machenschaften in diesem unübersichtlichen Sektor der Zivilgesellschaft zu unterbinden (Ministry of Gender o.J.: 2). Das Richtlinienpapier verlangt mehrere formale Voraussetzungen. So müssen CBOs einen festen Namen und eine Adresse vorweisen, über eine schriftlich ausgearbeitete Satzung verfügen, drei *Trustees* nach den Regulierungen des *Trustees Incorporation Act* benennen und bei den Distriktabhörden registriert sein. Im Rahmen der Registrierungsprozedur sind die Behörden dazu angehalten zu überprüfen, ob die nötigen Voraussetzungen erfüllt sind. CBOs, die gegen die Richtlinien verstößen, können mit Bußgeldern belegt und, nach eingehender Untersuchung, auch aufgelöst werden (Ministry of Gender o.J.: 25).

CBOs, die in denselben Bereichen tätig sind, schließen sich vermehrt zu Dachverbänden zusammen. NOVOC ist ein Dachverband für über 1.000 CBOs, die sich um AIDS-Waisen kümmern und Manet Plus vereint 117 Selbsthilfegruppen von HIV-positiven Menschen (Matekenia, D. Interview, 05.11.2005; Kapira, A. Interview, 10.11.2005).

2.3. Die Transformation von staatlichen und rechtsstaatlichen Strukturen

Nachdem der Verlauf der demokratischen Transition und die Rolle der zivilgesellschaftlichen Akteure und der Geber ausführlich betrachtet worden sind, werden nun die Veränderungen im staatlichen und rechtsstaatlichen Bereich in den Blick genommen. Demokratische Transitionen sind mehr als nur ein Wechsel der Regierungsform. Demokratisierungsprozesse bedingen Prozesse institutionellen Wandels auf allen Ebenen von Staat und Verwaltung. Die Etablierung neuer Institutionen birgt jedoch vielfältiges Konflikt- und Problempotential. Der Rückbau alter, diskreditierter Institutionen kann Leerräume hinterlassen und die Etablierung neuer Institutionen ist ein langfristiger Prozess, der nicht sofort Ergebnisse hervorbringt. Vor allem informelle Tiefenstrukturen können Prozesse institutionellen Wandels behindern.

2.3.1. Die lokale Verwaltung

Die lokale Verwaltung war in Malawi bis 1994 in erster Linie Herrschaftsinstrument. Ihre politisierten und zentralistischen Strukturen so zu transformieren, dass sie demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien gehorchen und damit *Good Governance* ermöglichen, ist Ziel der Reformen in diesem Bereich. Dazu soll insbesondere die Dezentralisierungspolitik beitragen, welche die Einführung demokratisch legitimierter Kommunalräte und einer Partizipationsstruktur vorsieht, die bis auf die Dorfebene reicht.

Der Prozess der Monopolisierung von Gewalt durch staatliche Institutionen begann in Malawi mit dem Aufbau der Kolonialverwaltung durch die Briten im Jahr 1892. Sie unterteilten Nyassaland in 12 Distrikte, denen jeweils ein Kolonialbeamter vorstand, der den Titel *District Commissioner* führte. Der *DC*, wie die gesamte Distriktverwaltung umgangssprachlich genannt wird, ist immer in der größten Ortschaft des Distrikts zu finden und bildet bis heute den Kern der lokalen Verwaltungsstrukturen.

Die *District Commissioner* bedienten sich der traditionellen Führer, der *Chiefs*, die ihnen als Mittler gegenüber der einheimischen Bevölkerung dienten. Erst 1953 wurden *Local Councils* eingeführt, denen seit 1955 auch Afrikaner angehören durften und die gewählt wurden. Diese Kommunalräte konnten u.a. Verordnungen erlassen, doch im Zuge zunehmender Konflikte zwischen den Briten und der nationalistischen Unabhängigkeitsbewegung wurden die legislativen Funktionen bald wieder abgeschafft. Die *Councils* entwickelten sich daraufhin in erster Linie zu lokalen Dienstleistern (Chinsinga 2007: 81).

Die Struktur der lokalen Verwaltung wandelte sich nach der Unabhängigkeit Malawis nicht grundlegend. Die Einteilung in Distrikte wird bis heute beibehalten, die Zahl ist allerdings auf 28 angewachsen. Unter Banda kam zudem die Einteilung in Regionen, Nord, Süd und Zentrum, hinzu. Er verstand es aber auch, die lokalen Verwaltungsstrukturen geschickt in sein System des Macherhalts einzubinden.

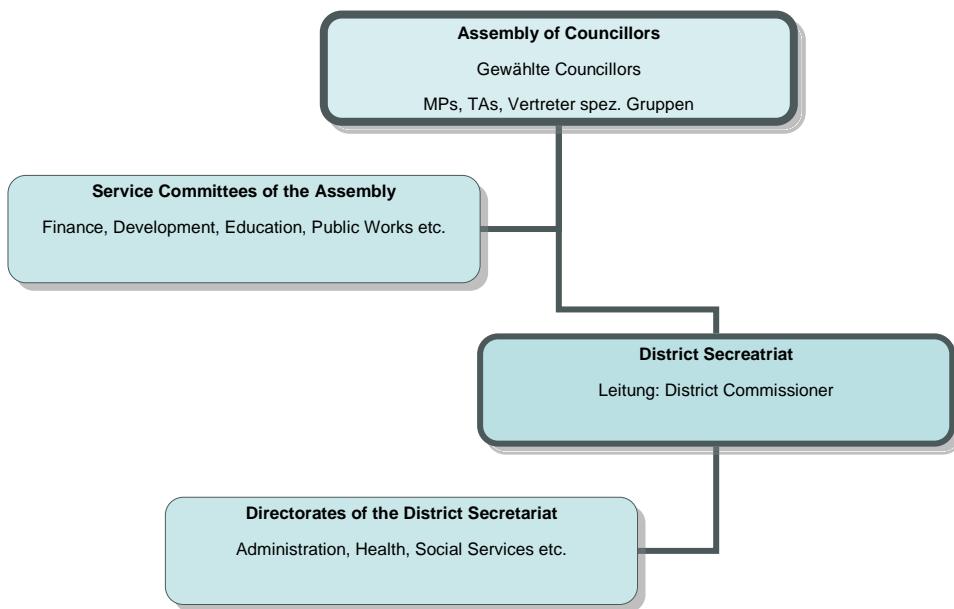
Banda sorgte dafür, dass die *Local Councils* fest in der Hand der Einheitspartei MCP waren (Chinsinga 2007: 82-83). Die Wahlen wurden abgeschafft, stattdessen wurden die Councils mit MCP-Mitgliedern besetzt. Außerdem wurden *District Development Committees* (DDC) eingeführt, denen die *District Commissioner* vorsaßen. Auch die *Chiefs* gehörten ihnen per Dekret an. Diese DDCs gliederten sich wiederum in *Area* und *Village Development Committees* (ADC und VDC). Banda schuf so eine Parallelstruktur zu den *Councils*, die fest in der Hand der Exekutive war. Doch selbst dieses Maß an Kontrolle genügte ihm nicht. Nach und nach entzog die Zentralregierung den DDCs zentrale Befugnisse und sorgte dafür, dass alle wichtigen politischen Entscheidungen in der Ministerialbürokratie angesiedelt wurden. Der *District Commissioner* und sein Personal waren nur mehr für reine Verwaltungstätigkeiten zuständig. Viele Ministerien siedelten als Folge dieser Politik eigenes Personal im Umfeld des *District Commissioners* an. Es bildeten sich u.a. *District Social Welfare Offices*, *District Development Offices* und *District Health Offices*. Sie sind in der Regel mit 2 bis 3 Beamten, den *Extension Workers*, besetzt.

Die lokale Verwaltung war demnach unter Banda der verlängerte Arm der Zentralgewalt. Mit der Einführung der DDCs waren die *Local Councils* marginalisiert worden. Die DDCs dienten den *District Commissioners* als Kontrollinstrument. Ihre wichtigste Aufgabe war für Ruhe und Ordnung zu sorgen, erst in zweiter Linie wurden sie als Mittel zur lokalen Entwicklungspolitik verstanden. Ohnehin fielen alle wichtigen Entscheidungen, auch die zu lokalen Problemen, in die Zuständigkeit der Zentralregierung, in der Banda alle Zügel in der Hand hielt.

Mit dem Ende des Banda-Regimes begann der bis heute anhaltende Umbau der Verwaltungsstrukturen in Malawi. Im Zuge der Demokratisierung wird in Malawi eine Dezentralisierungspolitik betrieben, deren Ziel es ist, der kommunalen Verwaltung deutlich mehr Kompetenzen zu übertragen, und sie durch gewählte Kommunalräte, die *Assembly of Councillors*, demokratisch zu legitimieren. Gleichzeitig soll so auch die Effizienz der Verwaltung gesteigert werden. Die Einrichtung von *Local Government Authorities* hat Verfassungsrang (*Section 146*). Geregelt wird dieser Vorgang durch den *Local Government Act*. Die GTZ ist im Rahmen des *Malawi-German Programme for Democracy and Decentralization* als aktivster Geber seit 1996 an diesem Prozess beteiligt. Für die zweite Phase des Programms, deren Laufzeit bis 2014 veranschlagt ist, wurden vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit ca. 4 Millionen Euro bewilligt (BMZ 2002b: 17).

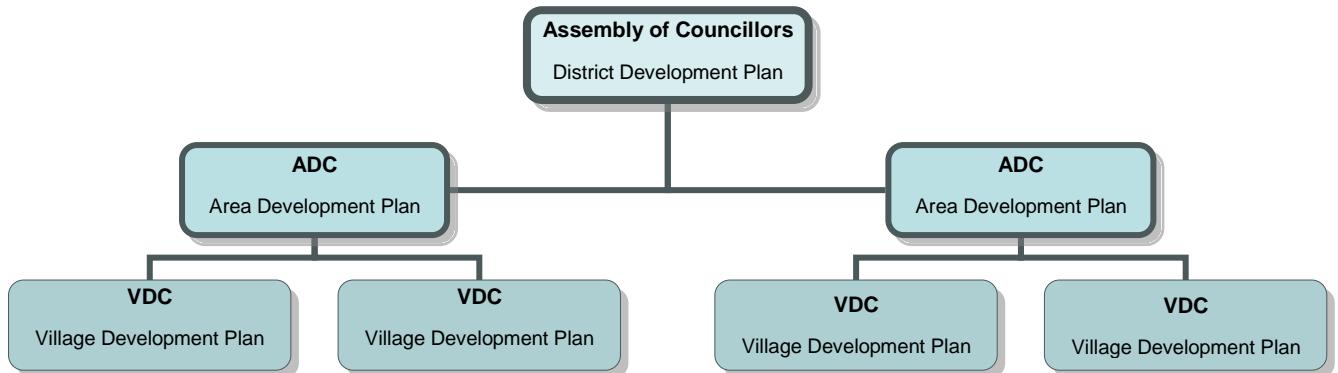
Die *Offices of the District Commissioner* wurden im Rahmen der Dezentralisierung in *District Assemblies* umgetauft. In 28 Distrikten und zusätzlich in 8 Städten existieren solche *Assemblies*, die in urbanen Gebieten *City, Municipal* oder *Town Assemblies* heißen. Die entscheidende Neuerung ist, dass sie durch ein gewähltes Gremium, das für die politischen Entscheidungen auf kommunaler Ebene zuständig ist, ergänzt werden.

Abb. 14. Die Struktur der District Assembly



Die *District Assemblies* bestehen daher aus einem gewählten Kommunalrat, der *Assembly of Councillors*, und einer Verwaltungseinheit, dem *District Secretariat*, das vom *District Commissioner* geleitet wird. Ihm unterstehen die einzelnen *Directorates*, in denen die Kommunalverwaltung organisiert ist. Zusätzlich zu den gewählten *Councillors* besteht die *Assembly* aus den traditionellen Führern, den Parlamentsabgeordneten, die ihre Wahlkreise im Distrikt haben, und fünf Vertretern besonderer Gruppen, z.B. von HIV-Infizierten, der Jugend oder der Frauen, die vom *Council* ernannt werden. Stimmrecht haben nur die gewählten *Councillors*, die anderen Mitglieder des *Councils* fungieren als Berater. Die Räte werden alle fünf Jahre gewählt. Sie bilden *Service Committees*, also Ausschüsse, die für einzelne Aufgabenbereiche zuständig sind.

Abb. 15. Die Struktur der Development Committees



Aufgabe der *Councils* ist es vor allem, Entwicklungspläne für ihr Gebiet zu erarbeiten. Dabei sollen sie die Aktivitäten der *Development-Committee*-Struktur, die bis auf Dorfebene reicht, bündeln (Ministry of Local Government and Rural Development 2005: 39-45). Trotz der Namensgleichheit mit den Institutionen der Banda-Ära bestehen in Aufgaben und Funktion gravierende Unterschiede. Diese Strukturen sollen heute die Partizipation der Bevölkerung erleichtern und nicht der Kontrolle der Bevölkerung dienen. Ein Dorf oder mehrere Dörfer können ein *Village Development Committee* (VDC) gründen. Dessen Leiter repräsentiert sein VDC im *Area Development Committee* (ADC), dem nächsthöheren Gremium. Innerhalb dieser Komiteestruktur sollen Entwicklungspläne erarbeitet werden, die dann durch die *District Councils* der Zentralregierung vorgelegt werden.

Die VDCs und ADCs fungieren oft als lokale Anknüpfungspunkte für weitere Gremien auf Dorfebene. Die Gründung von *Committees*, die wichtige Probleme vor Ort bearbeiten und so die schwachen staatlichen Strukturen kompensieren sollen, ist in Malawi mittlerweile ein zentrales Instrument der staatlichen und nichtstaatlichen Entwicklungspolitik. In der Regel wird die Gründung weiterer *Committees* durch staatliche Stellen, NGOs oder internationale Hilfsorganisationen im Rahmen von Projekten vor Ort initiiert. Es gibt *Village AIDS Committees*, die wiederum Unterkomitees bilden, die für Waisenkinder oder die Pflege der Erkrankten zuständig sind. Außerdem *Community Policing Committees*, die der Polizei zuarbeiten und *Gender Based Violence Committees*, die Gewalt gegen Frauen und Kinder bekämpfen sollen.

Eine Darstellung der staatlichen Verwaltung in Malawi wäre nicht vollständig ohne die Bedeutung der *Chiefs*³⁴, der traditionellen Führer, zu erläutern. Die *Chiefs* werden oft als die „*Custodians of Culture*“ bezeichnet. Ihre Aufgaben gehen über die Bewahrung des Brauchtums jedoch weit hinaus (Magomero 2005: 73). Sie wurden bereits von den britischen Kolonialherren in den staatlichen Herrschaftsapparat eingebunden und sind bis heute Teil der Exekutivgewalt (Schukalla 1998: 34). Die *Chiefs* sind nicht demokratisch legitimiert, ihr Status ist vielmehr erblich.

Die Einbindung der *Chiefs* als Teil der staatlichen Administration war für die Briten, die in Malawi nur mit wenigen hohen Beamten vertreten waren, eine Notwendigkeit. Die traditionellen Führer bildeten die unterste Ebene der Kolonialverwaltung und ermöglichten dieser, bis in die Dorfebene hineinzuwirken. Sie mussten Todesfälle, Seuchen und Verbrechen melden, die Anwesenheit ihrer Untertanen an den *Magistrate Courts* sicherstellten, die Siedlungskonzentration überwachen und vor allem Steuern eintreiben. Die *Chiefs* standen den Kolonialbeamten bei der Rechtsprechung erst nur beratend zur Seite, ab 1933 wurde die niedere Gerichtsbarkeit mit der *District Native Courts Ordinance* an sie übergeben (Schukalla 1998: 85). In Malawi entwickelte sich ein administratives Häuptlingstum nach Spittler (1981), das sowohl exekutive als auch judikative Funktionen umfasste.

Nach der Unabhängigkeit änderte sich die Rolle der traditionellen Führer als letztes Glied in der Hierarchiekette der staatlichen Verwaltung nicht grundsätzlich. Banda verstand es jedoch, die *Chiefs* so in seinen Herrschafts- und Kontrollapparat einzubinden, dass sie zu Garanten seiner Alleinherrschaft wurden. Die *Chiefs* arbeiteten eng mit den Abgeordneten der Einheitspartei MCP zusammen und mobilisierten die Dorfbevölkerung für die Teilnahme an Kundgebungen des Regimes und für Spendensammlungen zugunsten der Partei. Banda schloss die *Chiefs* zwar von allen politischen Ämtern aus, um so einen unerwünschten Machtzuwachs zu verhindern, gewährte ihnen aber viele Privilegien, um sie an sich zu binden.

³⁴ In Malawi bezeichnet der Begriff „*Chief*“ allgemein traditionelle Führer, gleich welchen Ranges. Im Folgenden soll dieser Begriff ebenso verwendet werden.

Dazu gehörten ein großzügiges staatliches Jahresgehalt, günstige Kredite und begehrte Lizenzen zum Tabakanbau. Auch unter Banda sorgten zuerst die *Chiefs* für Recht und Ordnung. Sie vermittelten auf dörflicher Ebene bei Land- und Familienstreitigkeiten und kleineren kriminellen Delikten. Bis Anfang der 1990er Jahre erhoben sie auch die Kopfsteuer. Sie waren zudem befugt, Arrest oder gemeinnützige Arbeit anzuordnen (Schärf 2002: 39). Aufgrund ihrer engen Anbindung an die MCP hatten sie außerdem die Möglichkeit, auf den Unterdrückungsapparat des Regimes zurückzugreifen, wenn ihren Anordnungen nicht Folge geleistet wurde.

Besondere Bedeutung kommt den *Chiefs* auch bei der Verwaltung des *Customary Land* zu, das sich mit „Stammsland“ übersetzen lässt. Der *Chief* hat zusammen mit dem *District Commissioner*, die Landzuteilungsbefugnisse für das Stammsland in seinem Gebiet, das meistens die Mehrheit des Landes ausmachte. Traditionelle Führer waren zudem in sämtlichen Gremien, die über lokale und regionale Politik entschieden, beteiligt. Zudem fungierten *Chiefs* im Rahmen der berüchtigten *Traditional Courts*, die während des Banda-Regimes viele Urteile gegen Oppositionelle verhängten, als Richter (vgl. 2.3.2.).

Die traditionellen Führer gehörten nicht zu den Trägern der Demokratisierungsbewegung, behinderten diese aber auch nicht. Nur die *Chiefs* der *Chewa*, der Ethnie Bandas in der Zentralregion, bleiben bis heute in der Mehrheit der MCP treu. Die *Chiefs* aus anderen Regionen haben sich mit den dort dominierenden ehemaligen Oppositionsparteien, der UDF und der AFORD, arrangiert.

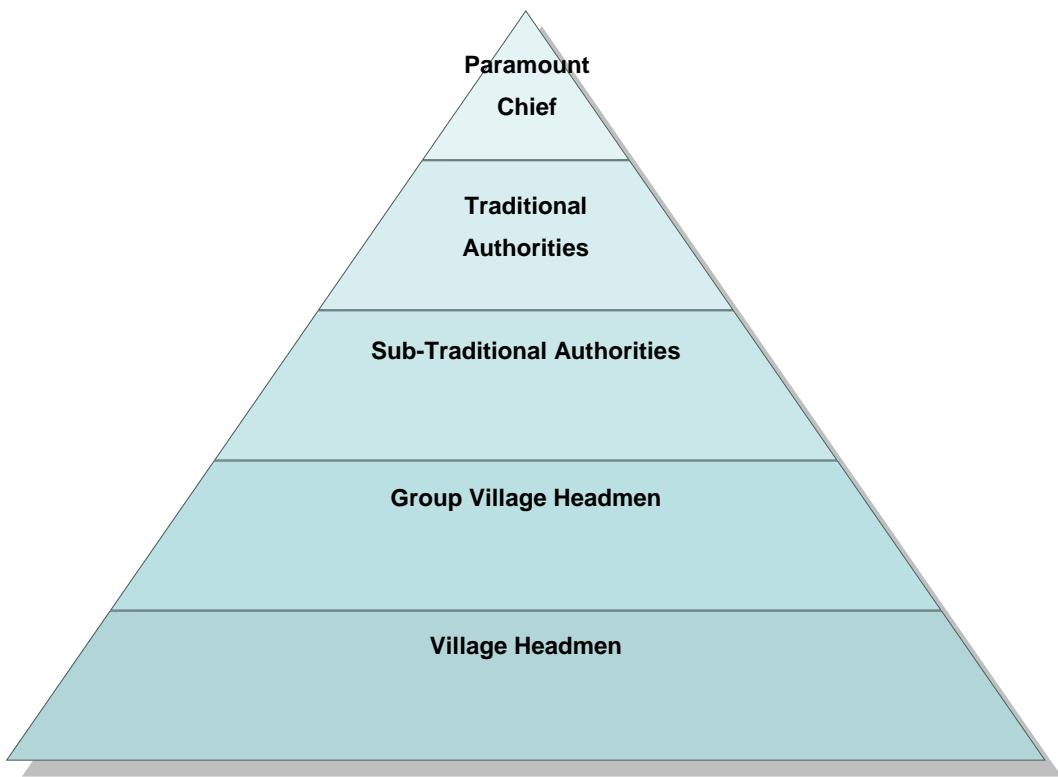
Im Zuge der demokratischen Transition wurden die *Chiefs* von sämtlichen Funktionen in der Rechtsprechung entbunden, sie sind aber immer noch Teil der Exekutive. Obwohl sie im Kontext der Demokratisierung formal viele Befugnisse eingebüßt haben, genießen die *Chiefs* auch heute noch großes Ansehen in ihrer Gemeinschaft. Das hängt auch damit zusammen, dass die neuen, im Rahmen der Dezentralisierungspolitik etablierten Strukturen, noch nicht effizient arbeiten. Damit sind die *Chiefs* immer noch die wichtigsten Vertreter des Staates auf der lokalen Ebene. Meinungsumfragen bestätigen immer wieder, dass ihnen eine tragende Rolle im politisch-administrativen System zukommt. Laut einer Umfrage sind 74 Prozent der Malawier der Meinung, dass die traditionellen Führer sich mehr um ihr Wohl sorgen als die Politiker (IRIN 2006a). Aufgrund ihrer Bedeutung als „*Custodians of Culture*“ wird die Meinung der *Chiefs* zu Gesetzesreformen, politischen Programmen und Entwicklungshilfeprojekten von staatlichen und nichtstaatlichen, nationalen und internationalen Akteuren eingeholt. Beamte, Entwicklungshelfer, NGOs und CBOs sind bei der Durchführung lokaler Projekte immer noch vorrangig auf die Zustimmung und die Mitarbeit der *Chiefs* angewiesen.

Die in der Kolonialzeit vorgenommene Standardisierung der Häuptlingsränge ist im Wesentlichen bis heute gültig. Die Hierarchie der traditionellen Führer hat mehrere Stufen. Die *Village Headmen* bekleiden die unterste Stufe. Ihre Zahl liegt bei ca. 20.000. Sie unterstehen den *Group Village Headmen*, die meist 6-10 Dörfer unter sich haben (Meinhardt 1997: 127-128). Aus deren Reihen werden die *Sub Traditional Authorities* rekrutiert, die wiederum die Personalbasis stellen, aus der die 136 *Traditional Authorities* ausgewählt werden. Der Herrschaftsbereich einer *Traditional Authority* umfasst ca. 100.000 Menschen (Magomero 2005: 137). Für jede der drei Regionen Malawis wird aus den *Traditional Authorities* ein *Paramount Chief* bestimmt. Der Präsident ernennt die *Chiefs* der oberen Ränge selbst. Für gewöhnlich folgt er dem Vorschlag der Familie, die traditionell den *Chief* stellt. Die übrigen *Chiefs* werden von der nächsthöheren Instanz ernannt, die *Village Headmen* also von ihrem *Group Village Headman*. Auch hier wird keine willkürliche Entscheidung getroffen, sondern für gewöhnlich die Erbfolge beachtet. Die Ernennung erfolgt auf Lebenszeit. In Regionen mit matrilinearen Gesellschaften können auch Frauen *Chiefs* werden. Die meisten niederrangigen *Chiefs* sind Bauern, genauso wie ihre Untertanen.

Die Rolle der traditionellen Führer in der Exekutive wird vom *Chiefs Act* geregelt. Dieses Gesetz beauftragt sie mit der Aufrechterhaltung des öffentlichen Friedens. Sie sollen die Distriktverwaltung unterstützen und sind befugt Anweisungen des *District Commissioners* durchzusetzen. Außerdem wirken die *Chiefs* bei der Steuererhebung mit (*Chiefs Act Section 7*). Sie sind auch für die Verhaftung und Überstellung Verdächtiger zuständig und können dafür jeden männlichen Bürger zu ihrer Unterstützung heranziehen (*Chiefs Act Section 21*). Für die Erfüllung ihrer Aufgaben erhalten sie eine bescheidene Aufwandsentschädigung³⁵. Die *Chiefs* sind in der Regel die einzigen Vertreter der Exekutive in ihren Dörfern.

³⁵ Ein *Chief* im Rang *Traditional Authority* erhält 1.500 MK (10 Euro) monatlich. Ein *Group Village Headman* erhält monatlich 78 MK (50 Cent). *Village Headmen* üben ihr Amt ehrenamtlich aus (Magomero 2005: 153).

Abb. 16. Die Hierarchie der *Traditional Authorities*



2.3.2. Rechtsstaatliche Ordnung

Die Justiz war von 1964-1994 Teil des Unterdrückungsapparates des Banda-Regimes. Vor allem die *Traditional Courts* spielten dabei eine unrühmliche Rolle. Fundamentale rechtsstaatliche Grundsätze wie die Unabhängigkeit der Justiz, die Einhaltung der Menschenrechte und die Beachtung grundlegender strafrechtlicher und strafprozessrechtlicher Prinzipien wurden massiv mißachtet. Im Zuge der Demokratisierungsprozesse wurden daher auch im Justizbereich umfassende Reformen durchgeführt.

In Malawi existierte bis 1994 ein duales staatliches Rechtssystem, das seine Wurzeln in der Kolonialzeit hatte (Pindani 2000: 44-50). 1902 wurde in Malawi der *High Court* und die ihm untergeordneten *Magistrate Courts* eingeführt, die nach britischem *Common Law* urteilen. 1933 wurden dann die *Traditional Courts* eingerichtet, die traditionelles Recht anwenden sollten, solange dieses nicht gegen „Gerechtigkeit und Moral“ oder existierende Gesetze verstieß. Sie waren für Zivil- und Strafrecht gleichermaßen zuständig. Ihre Rechtsprechung erstreckte sich allerdings nur auf Einheimische, die im Zuständigkeitsgebiet des Gerichts wohnten. Sie durften auch keine Fälle verhandeln, in denen jemand zu Tode gekommen war

oder Straftaten, die mit dem Tod oder lebenslänglicher Haft bestraft werden konnten. Der *High Court* konnte zudem Urteile der *Traditional Courts* jederzeit aufheben.

Nach der Unabhängigkeit 1964 wurde das duale Rechtssystem beibehalten, allerdings von Banda auch mit einigen signifikanten Änderungen versehen. Banda kritisierte das *High Court System* als „fremd“ und nicht dazu geeignet, dem „malawische Gerechtigkeitssinn“ genüge zu tun (Vaughan 1999: 4). Er baute daher die *Traditional Courts* aus. Die Zuständigkeit der *Traditional Courts* wurde auch auf Kapitalverbrechen und die Verhängung der Todesstrafe ausgedehnt. Unter Banda entwickelte sich ein ausgedehntes System traditioneller Rechtsprechung im Namen des Staates mit 600 *Traditional Courts*, die 3.000 Mitarbeiter beschäftigten (Jones 1996: 361). Während das *High Court System* der Judikative zugeordnet wurde, unterstanden die *Traditional Courts* direkt dem *Ministry of Justice*, also der Exekutive. Der *High Court* fungierte als höchstes Appellationsgericht und letzte Instanz für die ihm untergeordneten *Magistrate Courts*. Der *National Traditional Appeal Court* erfüllte diese Funktion für die ihm untergeordneten *Traditional Courts*. Beide Systeme waren unabhängig voneinander und keines dem anderen übergeordnet. Es existierten demnach zwei parallele Gerichtssysteme.

Besetzt wurden die *Traditional Courts* mit *Chiefs*. Weder war eine juristische Vorbildung Voraussetzung noch Analphabetismus ein Hinderungsgrund für die Ausübung des Richteramts (Wanda 1996: 225). Anwälte waren vor Gericht nicht zugelassen, die Befragung von Zeugen und die Präsentation von Beweisen ordnete sich lokalen Bräuchen unter und verlief nicht nach festen Regeln (Redden 1990: 6320). Die *Traditional Courts* mussten sich nicht auf die Anwendung von traditionellem Recht beschränken, sondern konnten auch auf staatliche Gesetze zurückgreifen. Sie konnten die Todesstrafe für Mord, Landesverrat, Raub und Einbruch verhängen und machten davon auch häufig Gebrauch (Redden 1990: 6322).

Die *Chiefs*, die in ihnen Recht sprachen, wurden meistens von der Einheitspartei MCP bestimmt. Kamuzu Banda, der auch Justizminister war und somit direkter Vorgesetzter sämtlicher Richter der *Traditional Courts*, benutzte diese, um Oppositionelle unter dem Straftatbestand des Landesverrats verfolgen zu lassen. Gleichzeitig entzog er den *Traditional Courts* 1980 die Zuständigkeit für Streitigkeiten bei der Ernennung traditioneller Führer. Vordergründig mag es erstaunlich wirken, dass *Traditional Courts* ausgerechnet in dieser Frage kein Recht sprechen durften, obwohl sie eindeutig in den Bereich der Tradition und des Gewohnheitsrechts fällt. Der Grund dafür dürfte sein, dass Banda damit eine zu große Machtfülle der *Chiefs* verhindern wollte. Aus diesem Überblick geht deutlich hervor, dass die *Traditional Courts* von Banda in erster Linie als Instrument zur Machtsicherung und

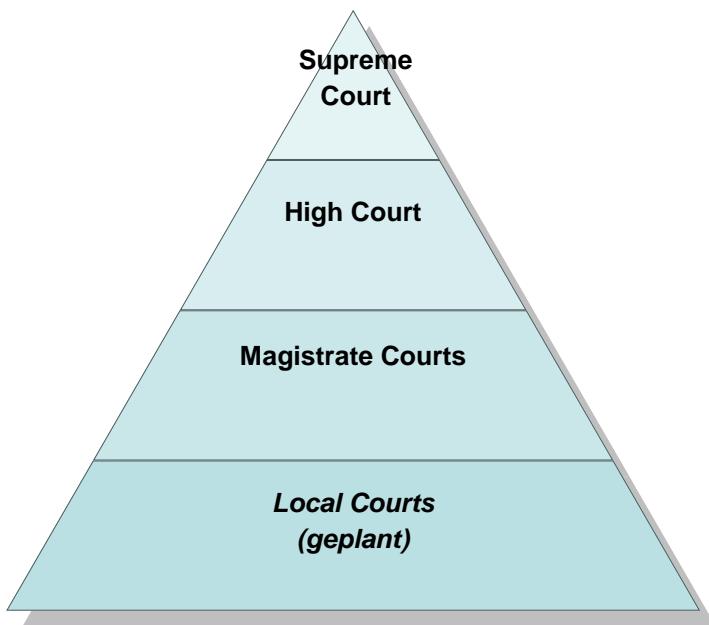
Verfolgung von Regimegegnern benutzt wurden und weniger als ein Ausdruck des „malawischen Gerechtigkeitssinns“ zu verstehen sind.

Erst mit dem Ende des Banda-Regimes wurde Malawi zu einem demokratischen Rechtsstaat. Die Implementierung der Vorgaben der neuen Verfassung von 1994 machte einen umfassenden Umbau des Rechtssystems und eine Überarbeitung vieler Gesetze nötig. Dieser Prozess dauert bis heute an. Der spezifische rechtsstaatliche Gehalt eines politischen Systems leitet sich in erster Linie aus seiner Verfassung ab (Maurer 2003: 213). Die Verfassung Malawis von 1995 enthält viele Bestimmungen, die als direkte Reaktion auf die schweren Menschenrechtsverletzungen während der Banda-Ära zu sehen sind. Ihr liegt ein hoch entwickelter und ausdifferenzierter Rechtsstaatsbegriff zugrunde. Tabelle 3 bietet einen Überblick über die Verwirklichung des Rechtsstaatsprinzips in Malawi, als Matrix dient dabei die in Tabelle 1 vorgestellte Minimaldefinition rechtsstaatlicher Ordnung.

Die Gewaltenteilung ist in der Verfassung an mehreren Stellen explizit festgeschrieben. Für einen Rechtsstaat besonders bedeutsam ist die Unabhängigkeit der Justiz, die in *Section 9* und 103 verankert ist. Sie ist auch durch adäquate Verfahren abgesichert. Der *Chief Justice*, der als oberster Richter dem *Supreme Court* vorsitzt, wird vom Präsidenten ernannt und muss vom Parlament mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit bestätigt werden. Alle Richter werden vom Präsidenten auf Empfehlung der *Judicial Service Commission* ernannt, alle anderen Beamten der Judikative werden vom *Chief Justice* ernannt. Richter können nur dann vor ihrem 65. Lebensjahr abberufen werden, wenn die Mehrheit des Parlaments und der Präsident Inkompétence oder Fehlverhalten konstatieren (*Section 119*).

Vor dem Hintergrund der Banda-Diktatur ist es nachvollziehbar, dass die *Traditional Courts* im Zuge der demokratischen Transition abgeschafft wurden. Begründet wurde dieser Schritt auch mit dem Verweis auf *Section 103* der Verfassung von Malawi, die festlegt, dass es keine Gerichte geben darf, die in Konkurrenz mit dem *High Court* und dem *Supreme Court of Appeal* stehen. Diese Bestimmung bedeutete das Ende des dualen Systems, in dem zwei formale Rechtssysteme gleichberechtigt nebeneinander existierten. Dadurch wurde das *High Court System* zur einzigen Quelle gültiger staatlicher Rechtsprechung in Malawi.

Abb. 17. Das Gerichtswesen in Malawi



An der Spitze des Systems steht der *Supreme Court of Appeal*, der die letzte gerichtliche Instanz in Malawi darstellt und als reines Appellationsgericht fungiert. Er bearbeitet sowohl strafrechtliche als auch zivilrechtliche Fälle. Ihm nachgeordnet ist der *High Court*. Seine Entscheidungen haben im Kontext des fallbasierten, britisch beeinflussten Rechtssystems rechtsbildenden Charakter und prägen als Präzedenzfälle die Rechtsprechung der nachgeordneten Gerichte. Die *Magistrate Courts* bilden die unterste Ebene des Systems. Sie sind den deutschen Amtsgerichten vergleichbar.

Da die Abschaffung der *Traditional Courts* zu einer Überlastung der *Magistrate Courts* geführt hat, arbeitet die malawische Regierung an einem Plan zur Einrichtung von *Local Courts*. Diese Gerichte werden die unterste Ebene des Gerichtswesens in Malawi bilden und verletzen somit *Section 103* nicht, da sie dem *High Court* untergeordnet sind. Die *Local Courts* werden auch traditionelles Recht anwenden, aber nur, wenn dieses nicht der Verfassung widerspricht (Muhra, N. Interview, 05.10.2005; Chiniko, P. Interview, 09.11.2005; deGabrielle, D. Interview, 19.12.2005). Als Richter werden Justizbeamte fungieren, eine Beteiligung von *Chiefs* ist ausdrücklich nicht vorgesehen. Die Jurisdiktion dieser Gerichte wird sehr begrenzt sein, und umfasst nur zivilrechtliche Fälle, die einen Streitwert von 3.000 MK nicht überschreiten³⁶. Kleinere Straftaten sollen ebenfalls vor den *Local Courts* verhandelt werden können, aber nicht nach traditionellem Recht. Diese Gerichte

³⁶ 3.000 MK entsprechen 20 Euro.

dürfen keine Gefängnisstrafen verhängen, sondern nur gemeinnützige Arbeit anordnen.

Alle drei Gewalten sind an die Verfassung und das Recht gebunden. Laut *Section 5* ist jedes Gesetz, das der Verfassung widerspricht, ungültig. Viele Gesetze aus der Banda-Zeit widersprechen allerdings in Teilen oder sogar ganz der Verfassung. Der *Law Commission* kommt daher ein entscheidender Anteil bei der Ausgestaltung der rechtsstaatlichen Wirklichkeit zu (*Section 132-136*). Sie hat die Aufgabe, bestehende Gesetze auf ihre Verfassungskonformität zu überprüfen und Gesetzesvorschläge zu erarbeiten. Die Arbeitsweise der *Law Commission* ist sehr partizipativ. Die Überarbeitung oder Neuformulierung eines Gesetzes findet in der Regel durch eine speziell einberufene Kommission statt, der Akademiker, Vertreter der Zivilgesellschaft und andere relevante Experten angehören. Ihnen steht ein Mitarbeiterstab aus Juristen der *Law Commission* zur Seite. Die Mitglieder einer solchen Kommission führen in der Regel noch weitere Konsultationen durch, in dem sie *Chiefs* zur Kommission einladen oder auf Dorfversammlungen ihre Pläne vorstellen (Nyirongo, C. E. Interview, 09.11.2005).

Die Grundrechte der Bürger von Malawi werden durch einen ausführlichen und einklagbaren Katalog (*Sections 15-46*) geschützt. Die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz, unabhängig von Geschlecht, Hautfarbe, Religion, ethnischer Herkunft, sozialem Status, Behinderung oder anderen Merkmalen, ist ausdrücklich festgeschrieben. Das Straf- und Prozessrecht, das unter Banda vor allem daraufhin ausgerichtet war, die Verfolgung von oppositionellen Kräften zu erleichtern, wurde durch mehrere Verfassungsbestimmungen dem Standard westlicher Demokratien angepasst. Aufgrund der Erfahrungen mit der zeitlich unbegrenzten Festsetzung von Oppositionellen durch Polizei und MYP unter der Banda-Diktatur tritt bei Verhaftungen das *48 Hour Rule* in Kraft, welches besagt, dass die Polizei einen Verdächtigen maximal 48 Stunden lang festhalten kann. Danach muss er einem Gericht zur Haftprüfung vorgeführt werden. Diese Bestimmung hat Verfassungsrang (*Section 42 2b*). Wenn es nicht gelingt, innerhalb dieses Zeitraums Anklage zu erheben, muss der Betreffende freigelassen werden. Dieses Grundrecht gehört zu den Rechten, die auch im Fall eines nationalen Notstands nicht angetastet werden dürfen (*Section 44 (1 i)*). Weitere grundlegende Bestimmungen in diesem Bereich wie der Anspruch auf rechtliches Gehör, das Verbot der Doppelbestrafung und der Selbstbelastung und die Unschuldsvermutung haben ebenfalls Verfassungsrang (*Section 42*). Man hat sich in Malawi nicht mit der Verankerung eines ausführlichen Menschenrechtskatalogs in der Verfassung begnügt, sondern schuf mit der *Human Rights Commission* (*Section 129-131*) und dem *Office of the Ombudsman* (*Section 120-128*) zwei Verfassungsorgane, die zur Verwirklichung der Grundrechte beitragen sollen. Der *Human*

Rights Commission mit Sitz in Lilongwe obliegt es, die Menschenrechtssituation in Malawi zu überwachen und in jährlichen Berichten darzustellen. Sie kann Untersuchungen zu ausgewählten Themen durchführen und Schiedssprüche bei Menschenrechtsfragen fällen. Jeder Bürger kann sich mit Beschwerden an die Kommission wenden. Damit bei Verhandlungen vor der Kommission alle Teilnehmer gleiche Chancen haben, arbeitet die *Human Rights Commission* mit der *Malawi Law Society*, der malawischen Juristenvereinigung, zusammen, um kostenlosen Rechtsbeistand zu gewährleisten (Malawi Human Rights Commission 2005a: 11). Die Aufgabe des *Ombudsman* ist es, Beschwerden von Personen, die ihre Rechte durch öffentliche Einrichtungen verletzt sehen, nachzugehen. Er wird vom Parlament ernannt. Neben dem Hauptsitz in Lilongwe betreibt das *Office of the Ombudsman* Filialen in Blantyre und Mzuzu.

Tab. 4. Der Rechtsstaat in Malawi: Überblick

1. GEWALTENTEILUNG UND -KONTROLLE	Sections 7-9 <i>The Legislative: Sections 48-74</i> <i>The Executive: Sections 78-102</i> <i>The Judicature: Sections 103-119</i>
2. DIE VERFASSUNGS- UND RECHTSBINDUNG DES STAATES	
Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung	Section 4, Section 5, Section 8, Section 10, Section 46 (1)
Bindung der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt an die Verfassung	Section 4, Section 5, Section 7, Section 8, Section 10, Section 12 (i), Section 43
3. GRUNDRECHTE	Sections 15-46
Achtung, Schutz und Erfüllung der Grundrechte	Section 15, Section 46 (2-4)
Rechtsgleichheit ohne Ansehen der Person	Section 4, Section 12 (v), Section 20 (1), <i>Rights of Children: Section 23</i> <i>Rights of Women: Section 24</i>
Justizgewährungsanspruch und Rechtsschutz	Section 41, Section 46 (2)
Rechtsstaatliche Strafrechts- und Strafprozessgrundsätze	Section 42

Ohne die Hilfe der internationalen Geber wäre die überwiegende Mehrheit der Reformmaßnahmen im Bereich der Justiz und der Strafverfolgungsbehörden unmöglich gewesen. Auch in Zukunft werden Verbesserungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit nur mit Hilfe ausländischer Gelder zustande kommen können. Allen voran ist in diesem Bereich,

MaSSAJ und das *Rule of Law* Programm der EU zu nennen; gefolgt von dem Engagement von USAID und dem *Democracy Consolidation Programme* der UNDP (Kamin 2003: 22-23; IMF 2005: 75).

2.4. Defizite und Probleme der demokratischen und rechtsstaatlichen Konsolidierung

2.4.1. Die demokratische Konsolidierung

Wenn man den in 1.2. vorgestellten quantitativen Indices Glauben schenkt, dann scheint die Demokratie in Malawi auf einem guten Weg zu sein. Die Reduktion von komplexen politischen Prozessen auf numerische Kennzahlen birgt jedoch immer das Risiko einer unzulässigen Vereinfachung. Aus der Literatur lässt sich zum Stand der demokratischen Konsolidierung in Malawi keine klare Linie herauslesen, höchstens eine überwiegend skeptische Tendenz (Auswärtiges Amt o.J.; BTI 2003b; Meinhardt/Patel 2003: 77; Meinhardt 2004: 431; Tetzlaff/Jakobeit 2005: 179; BTI 2006d; Freedom House 2006b). Betrachtet man zentrale Kriterien für die Qualität der Demokratie, so vermittelt Malawi mehr als 15 Jahre nach dem Systemwechsel ein ambivalentes Bild, das sowohl hoffnungsvolle Fortschritte als auch schwerwiegende Defizite offenbart.

Ein positives Ergebnis ist, dass die Demokratie, trotz der Krisen in der Alltagspolitik, nie grundsätzlich in Frage gestellt wurde. Das Wahlregime kann insgesamt als intakt gewertet werden und alle bisherigen Wahlen sind internationalen Wahlbeobachtern zufolge ohne große Zwischenfälle verlaufen, auch wenn immer wieder kritische Stimmen laut wurden. In Malawi wurden, inklusive der Gründungswahlen, dreimal Präsidenten- und Parlamentswahlen abgehalten. Den Höhepunkt erreichte die Wahlbeteiligung 1999 mit 94 Prozent. Ungenauigkeiten im Rahmen dieser Wahl führten allerdings dazu, dass 2004 nur noch 54 Prozent der Wahlberechtigten ihre Stimme abgaben. Auch diese Wahlen genügten insgesamt den Ansprüchen internationaler Beobachter. Trotzdem werden in einigen Studien immer wieder Mängel bei der Durchführung hervorgehoben (BTI 2006d: 1; Freedom House 2006b: 3). So wurde das aggressive Auftreten der Jugendorganisation der UDF, die mehrmals Oppositionspolitiker bedrohte, nicht entschieden genug von den Polizeikräften geahndet. Die UDF greift als Regierungspartei bei ihren Wahlkampagnen auf den Staatshaushalt zurück, während die Oppositionsparteien mit finanziellen Engpässen kämpfen. Das ermöglichte den Kandidaten der UDF auch, Geld an Besucher von Wahlkampfveranstaltungen zu verteilen (Freedom House 2006b: 4). Diesem Verhalten spielt das *Dependency Syndrome* auf Seiten der

Bevölkerung in die Hände. Viele Bürger erwarten Geschenke wie Saatgut oder Dünger von den politischen Akteuren und sind auch bereit, ihr Wahlverhalten in erster Linie danach auszurichten, wie großzügig ein Abgeordneter Gefälligkeiten in seinem Wahlkreis austeilte (Khaila/Chibwana 2005: 13). Trotz dieser Probleme und Unregelmäßigkeiten erfüllt Malawi die Mindestbedingung der regelmäßigen Abhaltung freier und fairer Wahlen und damit eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie (Merkel 2003).

Ein geringes Maß an gesellschaftlicher, und hier v.a. ethnischer Violenz, ist eine weitere zentrale Erfolgsbedingung für afrikanische Demokratien (Basedau 2003: 442). Gewalt von gegen- und außerstaatlichen Akteuren, aber auch von demokratifeindlichen Vetomächten wie dem Militär, stellen eine ernsthafte Bedrohung fragiler Transitionsprozesse dar. Hier ist der Befund für Malawi eindeutig positiv. Die demokratische Transition wird nicht von nennenswerten konfliktfähigen Gruppen wie terroristischen Vereinigungen, religiösen Fundamentalisten, renitenten Sicherheitskräften oder ethnischen Milizen bedroht. Unter den relevanten politischen, gesellschaftlichen und religiösen Akteuren stellt niemand die Demokratie in Frage. Ethnische oder religiöse Spannungen, die das Potential zu einer gewalttätigen Eskalation haben, sind nicht auszumachen. Die Polizei und Armee stehen ausnahmslos loyal zum demokratischen System. Es gibt daher keine signifikanten Vetomächte, welche die Demokratie bedrohen.

Immer wieder wird in der Fachliteratur die Vermutung geäußert, die Demokratie sei in Afrika im Kern ein Elitenphänomen, das in der Bevölkerung wenig verankert sei (van de Walle 1995: 130; Schmidt 1996: 251; Joseph 1998). Eine Minderheit weist zu Recht auf Umfrageergebnisse hin, die eine Unterstützung der Demokratie von breiten Bevölkerungsschichten zu Tage fördern (Erdmann 2007: 3-4). Für Malawi bestätigt sich letztere Ansicht. Die größte Sammlung von Daten zur politischen Einstellung in Malawi stammt von *Afrobarometer*³⁷. Demnach befürworten 78 Prozent der Malawier die Abhaltung regelmäßiger, freier und fairer Wahlen und 63 Prozent bewerten das Vorhandensein vieler Parteien positiv (Chibwana/Khaila 2005: 2). Bei der Bewertung der Qualität der Demokratie in ihrem Land zeigten die Malawier jedoch deutliche Skepsis: 57 Prozent halten Malawi für eine Demokratie mit großen Problemen oder sogar für gar keine (Chibwana/Khaila 2005: 17). Bei der Zufriedenheit mit der Demokratie liegt Malawi im unteren Feld, wenn man andere

³⁷ *Afrobarometer* ist ein in Kapstadt beheimatetes Forschungsprojekt, das auf einer Kooperation vom *Institute for Democracy in South Africa*, dem *Ghana Center for Democratic Development* und der *Michigan State University* basiert. Seit 1999 werden im Rahmen von *Afrobarometer* Meinungsumfragen zu politischen Themen in vielen afrikanischen Staaten durchgeführt. <http://www.afrobarometer.org>.

afrikanische Demokratien zum Vergleich heranzieht. Zwischen 1999 und 2003 haben sich die Zustimmungsraten zur Demokratie als Regierungsform aber kaum geändert. Sie liegen konstant bei über 60 Prozent. Die Erhebungen von Erdmann zur Legitimation der Demokratie in der malawischen Bevölkerung zwischen 1998-2000 bestätigen diese Ergebnisse insgesamt (2001: 43-44).

Trotz dieses insgesamt positiven Bildes gibt es auch hier einige Einschränkungen. Die einzige Alternative zur demokratischen Regierungsform, die sich wachsender Beliebtheit erfreut, wäre eine Regierung durch traditionelle Führer, die von knapp 43 Prozent der Befragten befürwortet wird. 1999 waren es nur 25 Prozent gewesen (Tsoka 2002: 9; Chibwana/Khaila 2005: 10). Alle anderen Alternativvorschläge wie Einparteienstaat oder Militärdiktatur erhielten signifikant weniger Zustimmung. Auch die niedrige Wahlbeteiligung im Jahr 2004 spricht für eine Abnahme der positiven Einstellung zur Demokratie. Zudem verhält sich die Mehrheit der Bevölkerung politisch passiv. Die Teilnahme an Dorf- bzw. Gemeindeversammlungen war die einzige nennenswerte politische Aktivität, die ein Großteil der Befragten innerhalb eines Jahres unternommen hatte (Afrobarometer 2006b: 5).

In der politikwissenschaftlichen Afrikaforschung wurden mehrere Faktoren identifiziert, die sich besonders häufig als Hinderungsgründe für eine erfolgreiche demokratische Konsolidierung erweisen. Zu nennen wäre hier der neopatrimoniale Charakter der Politik in Subsahara-Afrika³⁸, das Fehlen funktionierender Parteiensysteme³⁹ und die Dominanz präsidentieller Systeme, welche die Gewaltenkontrolle gefährden⁴⁰. Alle diese eben genannten Faktoren treten auch in Malawi deutlich zu Tage, allerdings in unterschiedlichen Ausprägungsgraden.

Neopatrimoniale Strukturen sind ein bekanntes Problem der Politik in Afrika, und Malawi bildet hier keine Ausnahme. Die meisten Politiker in Malawi üben ihren Beruf in erster Linie aus, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Werte und Überzeugungen stehen selten im Mittelpunkt ihrer politischen Arbeit, dafür umso mehr der Wettbewerb um gut dotierte Staats- und Parteämter (BTI 2006d: 7). Diese *Winner-Takes-All*-Mentalität führt dazu, dass viele Politiker einen Wahlsieg in erster Linie als Zugangsmöglichkeit zu den Staatsfinanzen verstehen (Meinhardt/Patel 2003: 69-71). Politiker und Beamte in hohen Positionen fördern meistens auch ihre Verwandten und Freunde nach Kräften, eine Verhaltensweise, die mit *Big Men Syndrome* umschrieben wird und durchaus kulturell erwünscht ist (Meinhardt/Patel 2003: 64).

³⁸ Vgl. zu diesem Punkt: Bratton/van der Walle (1997: 269); Meyns (2006: 7); Erdmann (2001: 39); Bayart (1999).

³⁹ Vgl. zu diesem Punkt: Erdmann 2002, Schmidt (1997: 251-292), Tetzlaff/Jakobeit (2005: 165-172).

⁴⁰ Vgl. zu diesem Punkt: Premeh (1999) van de Walle (2002: 78); Tetzlaff/Jakobeit (2005: 173-174).

Diese Einstellungen und Verhaltenweisen erleichtern korrupte Praktiken. Präsident Muluzi soll während seiner Amtszeit 11,4 Millionen US-Dollar aus Entwicklungshilfegeldern auf private Konten transferiert haben (Lwanda 2004: 53-54; Tangri/Dzimbiri 2006: 433). Auch unter Mutharika, der sich gegenüber Muluzi und seinen Anhängern gerne als Korruptionsbekämpfer geriert, bleibt die Verwaltung und Verwendung der Staatsfinanzen intransparent (Freedom House 2006: 14). Es gibt genügend Anzeichen dafür, dass auch weiterhin Vorteilsnahme im Amt, Nepotismus und klientelistische Netzwerke die Staatsfinanzen und die Entwicklungshilfegelder signifikant dezimieren (Freedom House 2006b: 15). Klientelistische Strukturen treten dabei nicht nur auf der Ebene der Entscheidungsträger zu Tage. Korruption gilt generell als ein großes Problem im öffentlichen Dienst. Bestechungsgelder machen dort knapp ein Viertel der Gehälter aus. Über die Hälfte der befragten Staatsdiener gab in einer Umfrage zu Protokoll, Korruption sei eine akzeptierte Praxis (World Bank 2006: 6, 23).

Langfristig könnte die Korruption das Vertrauen der Bevölkerung in das demokratische System gefährden. Neun von zehn Malawiern glauben, dass Korruption ein schwerwiegendes Problem in ihrem Land ist, und 70 Prozent denken, dass es sich in den letzten Jahren verschlimmert hat (World Bank 2006: 6). Der *Corruption Perception Index* von Transparency International bestätigt diese kritischen Einschätzungen. Er verortet Malawi konstant in der unteren Hälfte des Rankings, mit fallender Tendenz⁴¹. Seit 1998 gibt es ein *Anti Corruption Bureau*, das vom DFID und der EU finanziert wird. Nennenswerte Erfolge im Kampf gegen die Korruption blieben allerdings bisher aus. Neopatrimoniale Strukturen sind demnach ein schwerwiegendes Hindernis für die volle Entfaltung der Demokratie in Malawi, auch weil sie teilweise von kulturellen Normen gedeckt sind.

Eine Demokratie ohne Parteien ist empirisch nie beobachtet worden und auch schwer vorstellbar. Parteien geben dem demokratischen System Legitimation, indem sie den politischen Wettbewerb strukturieren und so die praktische Durchführung demokratischer Konkurrenz um die Macht erst ermöglichen. Das Vorhandensein mehrerer Parteien ist daher eine Grundvoraussetzung für jede Demokratie. Umso problematischer ist es, dass sich im afrikanischen Kontext gerade die institutionell wenig gefestigten Parteien als notorisches Schwachpunkt der jungen demokratischen Systeme erwiesen haben.

Einige Beobachter interpretieren die turbulente Entwicklung des malawischen Parteiensystems, die bereits in 2.2. beschrieben wurde, positiv. Im Gegensatz zu vielen

⁴¹ Vgl. dazu den *Corruption Perception Index* von 2004-2006 auf der Website von Transparency International: <http://www.transparency.de/Corruption-Perceptions-Index-2.950.0.htm>.

anderen Staaten des südlichen Afrika, in denen trotz freier und fairer Wahlen ein de facto Einparteiensystem mit einer übermächtigen Regierungspartei herrscht, hat die UDF in der ehemaligen Einheitspartei MCP einen ernst zu nehmenden Gegner. Der AFORD kommt die Rolle des kleineren Koalitionspartners zu. Das Mehrparteiensystem in Malawi bekam mit der Gründung der DDP durch Mutharika eine zusätzliche Dynamik. In den Nachwahlen im Herbst 2005, die durch den Tod von sechs Abgeordneten nötig wurden, gewann die DDP alle Mandate. Es gibt also mehrere Parteien mit dem Potential zur Regierungspartei: UDF, MCP und unter Umständen auch die DDP. Die AFORD kann mit allen koalieren, so dass vielfältige Konstellationen denkbar sind.

Trotz dieser Dynamik leiden die Parteien in Malawi aber unter denselben Defiziten wie sie von der Fachliteratur generell für Subsahara-Afrika konstatiert werden (Tetzlaff/Jakobeit 2005: 165-172). Ein Vergleich der verschiedenen Parteiprogramme ergibt weder signifikante ideologische Unterschiede noch einen Fokus auf bestimmte Zielgruppen oder Bevölkerungsschichten (Khembo 2004a: 103). Davon wird die Aggregationsfunktion negativ berührt, da eine Verdichtung verschiedener Interessen zu einem politischen Programm, und dadurch letztlich eine Differenzierung nach ideologischen Kriterien, offensichtlich nur in geringem Maße stattgefunden hat. Stattdessen dominiert in Malawi, wie in so vielen anderen afrikanischen Staaten auch, ein Abstimmungsverhalten nach regionaler Zugehörigkeit.

Die malawischen Parteien definieren sich über herausragende Persönlichkeiten, für die sie als Wahlvereine fungieren (Lwanda 2004: 56). Aufgrund mangelnder innerparteilicher Demokratie werden sie leicht zu Instrumenten einer allmächtigen Führungselite, welche die Parteibürokratie zum klientelistischen Patronagenetzwerk umfunktioniert. Die Differenzen der Parteien untereinander sind somit nicht sachpolitischer Natur, sondern es wird um die Beteiligung an der Macht und damit den Zugang zu staatlichen Ressourcen gestritten. Vor diesem Hintergrund ist die Erfüllung der Rekrutierungsfunktion in Frage gestellt, da die Heranbildung weiterer Führungspersönlichkeiten gar nicht Ziel der Parteielite ist, sondern vielmehr die Zementierung ihrer Macht.

Die Organisation und Finanzierung der Parteien in Malawi ist äußerst intransparent. Es existieren keine Daten über Mitgliederzahlen, da das System der Parteikarten durch den Missbrauch während der Banda-Zeit diskreditiert ist und von keiner Partei verwendet wird (Khembo 2004a: 106). Alternative Möglichkeiten zur Bestimmung der Mitgliedschaft wurden bis heute nirgends eingeführt. Auch die Finanzierung der Parteien ist unklar. Zwar wird in der Verfassung (*Section 40 (2)*) festgelegt, dass Parteien, die über 10 Prozent der Stimmen bei einer nationalen Wahl erhalten, Anspruch auf finanzielle Unterstützung durch den Staat

haben. In der Praxis fällt diese jedoch gering aus (Meinhardt/Patel 2003: 32). Da es keinen großen privatwirtschaftlichen Sektor in Malawi gibt, ist das Spendenaufkommen begrenzt (Khembo 2004a: 104). Gesetze, welche die Parteienfinanzierung genauer regulieren, gibt es nicht (Freedom House 2006b: 4). Es ist davon auszugehen, dass die Parteiführer auch die Finanziers ihrer Partei sind. Aufgrund mangelnder Ressourcen, der Abhängigkeit von einer oder einigen wenigen Führungspersönlichkeiten, der Abwesenheit einer prägenden Ideologie und einer gesellschaftlichen Trägerschicht sind die Parteien in Malawi institutionell schwach. Die klassischen Funktionen, die Parteien in einer Demokratie zukommen, können sie daher nur sehr eingeschränkt erfüllen.

Schwache Parteien bedingen eine schwache parlamentarische Opposition und leisten damit einer starken Exekutive, die in vielen afrikanischen Demokratien ohnehin durch ihre präsidentielle Verfasstheit angelegt ist, Vorschub. Auch in Malawi hat die Exekutive aufgrund der präsidentiellen Regierungsform ein Übergewicht im Rahmen des Staatsapparats. Die Gewaltenkontrolle gilt für Malawi trotzdem als größtenteils gewährleistet. Aufgrund der knappen Wahlergebnisse gab es immer eine signifikante Opposition im Parlament. Die Mehrheitsverhältnisse sind jedoch auch außerhalb der Wahlen Schwankungen unterworfen, da immer wieder Abgeordnete der Oppositionsparteien diese verlassen und sich der Regierungspartei anschließen, wofür sie mit gut dotierten Posten belohnt werden (Meinhardt/Patel 2003: 31). Die mit aller Härte geführten Machtkämpfe innerhalb der Oppositionsparteien, allen voran der MCP, erschweren ein konzentriertes Arbeiten der Legislative zusätzlich (Meinhardt/Patel 2003: 65). Das Parlament ist zu unorganisiert und zu oft mit internen Querelen beschäftigt, um auf der Sachebene ein Gegengewicht zur Regierung zu bilden. Die meisten Ausschüsse sind nicht dazu in der Lage, aussagekräftige Stellungnahmen zu politischen Fragen zu erarbeiten, geschweige denn konstruktive Lösungsvorschläge zu entwickeln (Meinhardt/Patel 2003: 46). Stattdessen werden Blockade-Taktiken wie der Boykott von Abstimmungen oder das Fernbleiben von Sitzungen angewandt (Meinhardt/Patel 2003: 30). Letztlich ist die *National Assembly* seit 2005 in erster Linie Austragungsort der Kämpfe zwischen der Minderheitsregierung um Mutharika und der Opposition, während die Kernaufgaben der Legislative sträflich vernachlässigt werden.

Dem Parlament wird außerdem von verschiedenen Seiten Volksferne vorgeworfen. Viele Abgeordnete suchen nur selten ihre Wahlkreise auf und zeigen in der Regel kein Interesse an einem Austausch mit ihren Wählern. Die überwiegende Mehrheit der Bürger wendet sich bei Problemen, die über die Familie hinausgehen, an traditionelle oder religiöse Autoritäten, nur ein kleiner Prozentsatz sucht einen Abgeordneten auf (Afrobarometer 2006b: 6).

Während das Wahlregime in Malawi funktioniert, ist das Parteiensystem instabil und institutionell schwach. Klientelismus und Korruption sind ein großes Problem auf allen Ebenen von Politik und Verwaltung. Die Gewaltenteilung und -kontrolle ist zwar intakt, Parlament und Regierung befinden sich jedoch seit 2005 in einem erbitterten Konflikt, der Legislative und Exekutive lähmt. Die Bevölkerung zieht die demokratische Regierungsform allen anderen vor, beurteilt die Qualität der Demokratie und die Leistung der demokratischen Regierung aber kritisch. Das liegt auch daran, dass konkrete Sachthemen in dem von Machtkämpfen und Intrigen geprägten politischen Klima Malawis selten Gegenstand politischer Auseinandersetzungen sind und weder die Parteien ihrer Aggregationsfunktion noch die einzelnen Abgeordneten ihrer Repräsentationsfunktion nachkommen. Trotzdem lassen sich keine nennenswerten antidemokratischen Überzeugungen in der Bevölkerung ausmachen. Insgesamt erstaunt die überwiegend skeptische Einschätzung der Demokratie in Malawi in der Fachliteratur nicht. Den quantitativen Indices muss hingegen eine zu oberflächliche und zu sehr an abstrakten Kriterien orientierte Bewertung der Demokratiefortschritte angekreidet werden, welche die realen politischen Verhältnisse und die großen strukturellen Defizite zentraler demokratischer Institutionen nicht ausreichend zur Kenntnis nimmt.

2.4.2. Der Einfluss zivilgesellschaftlicher Akteure und der Geber auf die Konsolidierung

Aufgrund der enormen Außenabhängigkeit Malawis wird Politik in der Regel in Netzwerken gemacht, innerhalb derer multi- und bilateralen Gebern und der einheimischen Zivilgesellschaft ebenfalls gewichtige Positionen zukommen. Die Gestaltung und Implementierung politischer Maßnahmen ist demnach nicht ausschließlich und noch nicht einmal größtenteils der Regierung vorbehalten. Diese Art der Politikgestaltung, die in vielen afrikanischen Staaten in verschiedenen Ausprägungsgraden zu beobachten ist, bringt aber erheblich Probleme mit sich, die auch mit Blick auf die Konsolidierungschancen Malawis relevant sind.

Der enorme Einfluss externer Akteure erscheint mit Blick auf die demokratische Konsolidierung auf den ersten Blick aber nicht unbedingt negativ. Die Geber finanzieren nicht nur zahlreiche Projekte zur Förderung der Demokratisierung, sie unterstützen auch den Umbau von Verwaltung und Justiz. Doch auch die Projekte, die Malawi auf seinem Weg in eine demokratische Konsolidierung unterstützen sollen, sind nicht frei von Problemen. Die Frage der *Ownership*, also des Anteils der malawischen Regierung an den politischen

Entscheidungen, stellt sich gerade im Kontext der Demokratieförderung. Erstens ist es schwer vorstellbar, dass ein außenabhängiger Staat wie Malawi solche Programme ablehnt, obwohl formal die Zustimmung der Regierung zu jedem dieser Programme vonnöten ist. Eine Verweigerung der Mitarbeit, selbst wenn es nicht um eine pauschale Ablehnung ginge, sondern nur um bestimmte Projekte, würde von den Gebern mit hoher Wahrscheinlichkeit als ein Zeichen für politische Regression gewertet und Malawi müsste mit empfindlichen Einbußen bei dringend benötigten Entwicklungshilfegeldern rechnen. Eine umfassende Studie zu den größten Demokratisierungsprogrammen kommt dann auch zu dem Schluss, dass die Regierung Malawis kaum konkreten Einfluss auf die Ausgestaltung und Durchführung politischer Entwicklungshilfe in ihrem Land nehmen kann. (Magolowondo 2005: 230) Obwohl die Regierung die NCDP (vgl. 2.2.2.) ins Leben gerufen hat, die einen Rahmen für sämtliche *Democratisation Aid* Projekte bieten könnte, wird diese von fast allen Gebern mit Ausnahme des UNDP ignoriert. Die Gründe für die mangelnde Einbindung der einheimischen politischen Entscheidungsträger sind aber auch auf malawischer Seite zu suchen. Der Regierung gelingt es selten, den Gebern gegenüber geschlossen aufzutreten und ihre Prioritäten deutlich zu machen. Das *Ministry of Finance*, das in erster Linie für Kontakte zu den Gebern zuständig ist, zeigt sich selten dazu in der Lage, die anderen beteiligten Ministerien zeitnah über Anfragen zu informieren und koordinierend tätig zu sein (Magolowondo 2005: 244).

Dieses Außenvorlassen der Regierung seitens der Geber bringt auch ganz praktische Probleme mit sich. Die mangelnde Einbindung der unterschiedlichen Projekte und Programme im Bereich der Demokratieförderung führt zu Duplikationen und Überscheidungen. Die Bereiche Wahlen, *Civic Education* und Zivilgesellschaft sind besonders beliebt und werden von vielen Gebern gleichzeitig bedient, während z.B. der wichtige Bereich der politischen Parteien kaum Unterstützung erhält. Auch staatliche Institutionen wie die *Human Rights Commission* und die *Law Commission*, denen wichtige Funktionen bei der Konsolidierung der Demokratie zukommen, werden nicht in ausreichendem Maße gefördert (Magolowondo 2005: 226-227). Diese mangelnde Koordination widerspricht keineswegs den Interessen der Geber, denn diese bevorzugen Projekte, die „*Visibility*“ garantieren (Magolowondo 2005: 233-234). Dies erklärt die Beliebtheit von *Civic Education* Kampagnen, die schließlich per se über die Medien laufen, und deshalb automatisch Aufmerksamkeit für die beteiligten Geber generieren. Dasselbe gilt für die Unterstützung der Parlaments- und Präsidentenwahlen, die einer der wenigen Anlässe sind, bei denen auch international über Malawi berichtet wird. Auch die Förderung der

Zivilgesellschaft ist öffentlichkeitswirksam. Die großen NGOs achten schon aus Eigeninteresse darauf, regelmäßig mit Erfolgsgeschichten in der Presse erwähnt zu werden und so ihren Marktwert zu erhöhen. Aus Sicht der Geber ist es natürlich wünschenswert, wenn von ihnen geförderte NGOs in den Medien Präsenz zeigen und sie so greifbare Beweise für ihre erfolgreiche Arbeit vorweisen können.

Die enorme Außenabhängigkeit Malawis, die aufgrund der schlechten sozioökonomischen Situation noch schwerwiegender ist als bei anderen afrikanischen Staaten, macht Staat und Gesellschaft besonders anfällig für negative Auswirkungen der Entwicklungszusammenarbeit, wie sie bereits in verschiedenen Kontexten konstatiert wurden.

Einmal wäre hier die Bereitstellung großer Geldbeträge seitens der Geber zu nennen. Bei den Empfängern – sowohl Behörden als auch NGOs – bricht sich manchmal eine „*Allowance-Kultur*“ die Bahn, d.h. das Engagement der Beteiligten für ein Projekt ist von persönlichem finanziellen Vorteil abhängig (Chaponda, O. Interview, 10.11.2005). Besonders beliebt sind daher Aktivitäten, die mit der Auszahlung von *Allowances* verbunden sind. Hierzu zählen z.B. die Teilnahme an *Workshops* und Seminaren. Umgekehrt sinkt die Bereitschaft zur Mitarbeit rapide, wenn nur geringe oder gar keine *Allowances* ausgezahlt werden (Baumgart, M. Interview, 07.11.2005). Auch aus den eben genannten Gründen erfreuen sich die CBOs als authentische Alternative zu den NGOs, die auf unbezahltem Engagement basiert, zunehmender Beliebtheit bei den Gebern. Doch die Intransparenz und Unübersichtlichkeit des CBO-Sektors leistet Betrügereien Vorschub. Hinzu kommt oft ein eklatanter Mangel an professionellem Wissen bei vielen CBO-Aktivisten, was zu der schwankenden Qualität von CBO-Projekten beiträgt. Gerade CBO-Mitgliedern, die in der Regel aus ärmlichen Verhältnissen stammen, sind für die negativen Auswirkungen der „*Allowance-Kultur*“ besonders anfällig. Oft sind die Aktivisten vor Ort, trotz guter Absichten, mit der ordnungsgemäßen Verwaltung größerer Geldsummen auch schlicht überfordert.

Zweitens wirkt sich der volatile Charakter von Entwicklungszusammenarbeit, der ideologische und personelle Ursachen hat, negativ aus. Die Vorgaben und Schwerpunkte der Geberorganisationen sind zyklischen Schwankungen unterworfen. Im bilateralen Bereich kann z.B. ein Regierungswechsel eine Änderung der Prioritäten verursachen. Auch auf multilateraler Ebene gibt es entwicklungspolitische Trends und Modethemen. Diese Beobachtung gilt auch für die politische Entwicklungszusammenarbeit. Die GTZ hat z.B. mittlerweile ihr Engagement im Bereich *Gender Based Violence* in Malawi zurückgefahren und konzentriert sich jetzt auf die Gebiete Dezentralisierung, Gesundheit und Grundbildung. Während vor einigen Jahren noch das *Gender*-Thema die Zusammenarbeit zwischen Gebern

und dem *Ministry of Gender* dominierte, sind heute Projekte für AIDS-Waisen ein zentraler Bereich. Für die Regierungsbehörden ist es manchmal schwierig, mit den wechselnden Strategien und Schwerpunkten der Geber Schritt zu halten (Givah, H. Interview, 14.11.2005)⁴². Diese Mechanismen erschweren die Aufrechterhaltung kontinuierlichen Engagements und damit eine langfristig ausgelegte Bearbeitung politischer Probleme. Auch die Zivilgesellschaft muss aufgrund ihrer finanziellen Außenabhängigkeit die Schwerpunktsetzung der Geber im Auge behalten, so dass sie hier kein Gegengewicht zu staatlichen Akteuren bilden kann. Zu diesen Problemlagen trägt die schnelle Rotation im personellen Bereich bei Behörden, Gebern und NGOs bei. Entwicklungshelfer, die in *Policy-Netzwerken* oft Schlüsselpositionen besetzen, sind meistens nur wenige Jahre im Land. Schlimmstenfalls liegen nach ihrem Weggang ganze Politikfelder brach. NGOs können aufgrund der zwei- bis dreijährigen Projektlaufzeiten kaum stabile Personalstrukturen aufbauen. Daher herrscht eine starke Fluktuation bei den Mitarbeitern, die häufig nur für die Dauer eines Projekts angestellt werden und mit ihrem Weggang auch ihre Erfahrungen mitnehmen (Kamin 2003: 5). Die staatlichen Behörden leiden schließlich unter einem erheblichen *Braindrain*, da erfahrene und fähige Beamte von NGOs und Gebern abgeworben werden.

Vor allem die Geberorganisationen sind es, die auf einer Einbindung der Zivilgesellschaft bei Entwicklungshilfeprojekten und Programmen gesteigerten Wert legen. Die Bewertung der jungen malawischen Zivilgesellschaft in politikwissenschaftlichen Studien fällt allerdings ambivalent aus. So stellen Meinhardt und Patel (2003: 74) fest: “*Civil Society has yet to emerge as a vibrant body*”. Eine Studie von *Freedom House* kommt hingegen zu dem Schluss: “*Malawi has a vibrant civic society*” (2006b: 4). Eine Einschätzung der malawischen Zivilgesellschaft hängt wohl davon ab, welche Kriterien der Bewertung zugrunde gelegt werden. Positiv ist, dass die Zivilgesellschaft keinen Repressionen ausgesetzt ist und von den politischen Entscheidungsträgern regelmäßig konsultiert wird. Sie kann aber auch als Projekt der urbanen Eliten charakterisiert werden, das kaum in der Bevölkerung verankert ist. Zivilgesellschaftliche Organisationen in Malawi leiden unter vielfältigen strukturellen Schwächen, die ihre Effektivität und Legitimität untergraben. Besonders die NGOs stehen in der Kritik. Hier sind vor allem die fehlende Mitgliederbasis und die finanzielle Außenabhängigkeit hervorzuheben. Auch die mangelnde geographische Diversifikation ist ein Problem. Ihre Büros haben NGOs in den städtischen Zentren, auf dem Land führen sie nur

⁴² Eine NORAD-Mitarbeiterin bemerkte dazu scherhaft: “They have to dance to our tune and we are tearing them apart” (Givah, H. Interview, 14.11.2005).

sporadisch Projekte durch. Die regionale Begrenzung der Aktivitäten vieler NGOs, die nur in wenigen Distrikten, aber nicht landesweit aktiv sind, führt zusätzlich zu Ungleichgewichten. Die Distrikte im Süden des Landes, die von Blantyre aus einfach zu erreichen sind, sind besonders oft Schauplatz von NGO-Projekten, der Norden ist hingegen unversorgt. Die gut organisierten städtischen NGOs, die Verbindungen zu den Medien haben, stehen auch am Höchsten in der Gunst der Geber. Kleine, lokale *Grassroots*-Organisationen haben es erheblich schwerer sich bei den Gebern Gehör zu verschaffen.

Die enge Zusammenarbeit zwischen Gebern und Zivilgesellschaft, die ohne die finanziellen Zuwendungen aus den Entwicklungshilfetöpfen kaum existenzfähig wäre, bedeutet auch hier einen großen Einfluss der Geberländer. Immer wieder wird in Malawi die Kritik geäußert, dass viele NGOs nur solche Themen besetzen, bei denen der Fluss von Entwicklungshilfegeldern garantiert ist. Auch die Entstehung von „Briefkasten“-NGOs wird den allzu großzügig bemessenen Fördermitteln der Geber zugeschrieben (Booth et all. 2006: 16). Diese Anreizstruktur lässt die NGOs oft als „*donor driven*“ erscheinen und fördert kurzfristige Projekte, während langfristige strategische Planungen erschwert werden (Booth et all. 2006). So musste Malawi CARER, eine der größten NGOs des Landes, 2004/05 mehrere Büros schließen und Projekte beenden, weil USAID, bis dato der wichtigste Förderer der Organisation, im Rahmen einer Umstrukturierung seiner Programme die Unterstützung eingestellt hatte.

Die finanzielle Abhängigkeit behindert die Schlagkraft der Zivilgesellschaft auch auf andere Weise. Selbst wenn die vielen Dachverbände und Zusammenschlüsse im NGO-Sektor einen anderen Eindruck vermitteln, so ist mangelnde Kooperationsbereitschaft ein Hindernis für eine größere Effizienz der Zivilgesellschaft. Gerade Organisationen, die in ähnlichen Bereichen arbeiten, sind in erster Linie Konkurrenten um dieselben Fördergelder und kooperieren daher nur ungern und nur auf ausdrücklichen Wunsch der Geber. Gemeinsame Initiativen der Zivilgesellschaft haben daher Seltenheitswert.

Die Geber erhoffen sich von der Zivilgesellschaft auch gerade im Kontext von *Good Governance*, dass sie als legitimes einheimisches Gegengewicht zur Regierung agiert. Indem sie ihrer „*Watchdog*“-Funktion nachkommt, soll sie die staatlichen Akteure kontrollieren und so kurzfristig den erfolgreichen Verlauf von Projekten und Programmen garantieren und langfristig die demokratische Kosolidierung absichern. Die Einbindung von NGOs in Politikgestaltung und Implementierung stößt in der Regel nicht auf Widerstand seitens staatlicher Akteure, da der Staatsapparat aufgrund seiner begrenzten Ressourcen auf Unterstützung angewiesen ist und generell kein gespanntes Verhältnis zur Zivilgesellschaft

besteht. Die gute Zusammenarbeit vieler großer NGOs mit Behörden und Regierung führt aber zu zunehmenden Verflechtungen zwischen Zivilgesellschaft und offiziellen Stellen. Einerseits sitzen viele NGO-Direktoren als *Trustees* in den Aufsichtsräten staatlicher Unternehmen, andererseits sind Politiker und Ministerialbeamte als *Trustees* in NGOs aktiv (Thyoka 2005). Die *Watchdog*-Funktion, die gerade NGOs im Menschenrechtsbereich zukommen sollte, wird durch diese Gepflogenheiten zunehmend in Frage gestellt.

Die große Außenabhängigkeit Malawis und die Schwäche der staatlichen Akteure stellt die de facto Souveränität dieses Staates in Frage, obwohl seine Souveränität de jure unbestritten ist. In vielen Politikfeldern bestimmen schließlich die großen Geberorganisationen, welche Maßnahmen finanziert werden und gestalten sogar die detaillierte Planung und Implementierung von Politik mit. Aus demokratietheoretischer Sicht ist der enorme Einfluss externer Akteure auf die Politikformulierung und Implementierung nicht unproblematisch, denn die Geber sind im Gegensatz zur malawischen Regierung nicht demokratisch legitimiert. Dasselbe gilt für die enge Einbindung der Zivilgesellschaft. Diese Organisationen bestehen letztendlich nur aus einigen wenigen Mitarbeitern und sind größtenteils geberfinanziert. Vor allem die NGOs, die je nach Politikfeld großen Einfluss nehmen können und innerhalb von Entwicklungsprogrammen zentrale Aufgaben übernehmen, sind nicht demokratisch legitimiert.

2.4.3. Die Konsolidierung staatlicher und rechtsstaatlicher Strukturen

Die Transformation der Verwaltung und des Rechtssystems in Malawi ist noch nicht abgeschlossen. Demokratisch geprägte Traditionen, auf die man 1994 hätte zurückgreifen können, gibt es in beiden Bereichen nicht. Die staatliche Verwaltung Malawis befindet sich seit dem Zusammenbruch des Banda-Regimes insgesamt in einer Krise (Meinhard 2001: 41-52; Anders 2002: 44-45). Während der Diktatur war eine Anstellung als Beamter sehr begehrt. Die Gehälter waren verhältnismäßig hoch und Korruption selten, da Banda keine Patronagesysteme neben seinem eigenen duldet. Die Kehrseite war eine extreme Politisierung des öffentlichen Dienstes (Meinhard 2001: 46). Mit der Demokratisierung setzten umfassende Stellenstreichungen und Budgetkürzungen ein, vor allem im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme der Weltbank. In großen Teilen der Beamtenschaft ist daher Nostalgie hinsichtlich der Banda-Ära und eine ablehnende Haltung gegenüber der demokratischen Regierung verbreitet (Meinhardt 2001: 46; Anders 2002: 47). Das hängt auch mit den mittlerweile sehr schlechten Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst zusammen. Aufgrund der chronisch angespannten Finanzsituation fehlen sogar einfachste

Büromaterialien wie Papier. Moderne Datenverarbeitungssysteme stehen selbst der Ministerialbürokratie nur selten zur Verfügung. Diese Verhältnisse fördern auch den „*Braindrain*“ fähiger Beamter, denen bei Geberorganisationen und NGOs deutlich besser bezahlte Stellen offen stehen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass die Qualität der Verwaltungsarbeit seit 1994 stetig abgenommen hat.

Banda benutzte die Verwaltung als Herrschafts- und Kontrollapparat, der dank der Kooperation der *Chiefs* im Rahmen der Einheitspartei MCP bis auf die Dorfebene reichte. Im Zuge der Dezentralisierungspolitik wird jetzt versucht, durch den Umbau der lokalen Verwaltung mehr Partizipation und demokratische Legitimität zu erreichen. Doch die Dezentralisierung der Verwaltungsstruktur, die mehr Effizienz durch Bürgernähe und auch mehr Partizipationsmöglichkeiten bringen soll, ist immer noch nicht abgeschlossen. Die formalen Strukturen, welche die Dezentralisierungspolitik vorschreibt, sind zwar überall in Malawi vorhanden, aber nur eingeschränkt funktionsfähig. Gründe dafür sind finanzielle und technische Probleme, aber auch das geringe Interesse seitens der Zentralregierung an der Abgabe von Kompetenzen. In der Realität funktioniert dieses komplexe System, das nicht nur Partizipation ermöglicht, sondern sogar von der Beteiligung der Bevölkerung abhängt, nur eingeschränkt. Die Landbevölkerung, die überwiegend als Subsistenzbauern ihren Lebensunterhalt sichern muss, hat kaum Zeit für das ehrenamtliche Engagement in den verschiedenen *Committees* (Chibwana/ Khaila 2005: 29). Die ersten und bisher einzigen Wahlen für die *Councils* fanden im Jahr 2000 statt, die Wahlbeteiligung lag bei mageren 14 Prozent. Grund dafür ist der geringe Bekanntheitsgrad der neuen lokalen Institutionen und das mangelnde Verständnis für ihre Bedeutung in der Bevölkerung (Afrobarometer 2006a: 6). Letztlich sind die *District Assemblies* finanziell immer noch von der notorisch klammen Zentralregierung abhängig, doch der finanzielle Transfer funktioniert in der Praxis nicht. Das ist ein schwerwiegendes Problem, da nur die städtischen *Councils* reelle Möglichkeiten haben, signifikante Beträge über Gebühren und Abgaben zu erwirtschaften. Hinzu kommen Widerstände gegen eine effektive Umsetzung der Dezentralisierungspolitik seitens der Wahlkreisabgeordneten und der *Chiefs*. Beide Gruppen sehen ihre Machtposition in den lokalen Gemeinschaften durch die neuen Gremien bedroht, auch weil sie ihnen nur in beratender Funktion ohne Stimmrecht angehören (Nyirenda, 2005: 16).

Die Chance, den Dezentralisierungsprozess auch auf der nationalen Ebene institutionell zu verankern, wurde durch die Streichung des Senats aus der Verfassung 2001 seitens der *National Assembly* vertan (Meinhardt/Patel 2003: 45; Lwanda 2004: 64). Die Verfassung verlangte die Einrichtung eines Senats, dem Repräsentanten aller *Councils* und verschiedener

Interessengruppen, z.B. der traditionellen Führer und der Frauen, angehören sollten. Der Senat hätte als zweite Kammer am Gesetzgebungsprozess beteiligt sein sollen und so die *Checks and Balances* zwischen Exekutive und Legislative komplementiert. Offizielle Begründung für die Streichung des Senats ist die klamme Haushaltsslage. Es wird jedoch vermutet, dass die Etablierung eines mächtigen Gegenspielers zum Parlament von der politischen Elite nicht gewünscht wird (Meinhardt 2001: 17; Lwanda: 2004: 64).

Auch die rechtsstaatliche Konsolidierung Malawis ist noch nicht abgeschlossen. Betrachtet man die Verfassung, so kann nicht bestritten werden, dass sie alle relevanten rechtsstaatlichen Prinzipien enthält. Während demnach formal ein Rechtsstaat etabliert wurde, befindet sich das Rechtssystem noch in einer tief greifenden Umstrukturierungsphase. Die Abschaffung der *Traditional Courts* war aufgrund ihrer Vorgeschichte unumgänglich und mit Blick auf die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Justiz nötig. Doch diese Maßnahme hatte weitreichende Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der *Magistrate Courts*. Die Gründe dafür sind vor allem in der unkoordinierten Auflösung der *Traditional Courts* zu suchen (Schärf 2002: 5). Die ersatzlose Abschaffung der *Traditional Courts*, die einen nicht unerheblichen Teil der Rechtsfälle in den ländlichen Gebieten bearbeitet hatten, führte zu einer Überlastung der Gerichte des *High Court Systems*, allen voran der *Magistrate Courts*. Teile der juristisch völlig unzureichend ausgebildeten Mitarbeiter der *Traditional Courts* wurden zudem in das *High Court System* übernommen. Das *High Court System* hat per Gesetz keine Jurisdiktion in weiten Bereichen des Ehe- und Familienrechts und bei der Verwaltung von Stammesland, da hier unter Banda traditionelles Recht zur Anwendung kam (Schärf 2002: 6-7). Dadurch entstand ein Vakuum in diesen Rechtsbereichen, das mit einer Ausdehnung der Jurisdiktion der formalen Gerichte durch einen Parlamentsbeschluss nur unzureichend gefüllt werden konnte. Richter an den *Magistrate Courts* sind nicht immer bereit, Fälle aus den genannten Rechtsbereichen anzunehmen. Außerdem ist nicht abschließend geklärt, inwieweit die *Magistrates* in solchen Fällen traditionelles Recht berücksichtigen dürfen oder sogar müssen.

Betrachtet man die Verfassungswirklichkeit auch in anderen Bereichen, so zeigen sich weitere Problemlagen. Die Gesetzreformen, welche die Konformität der gesetzlichen Ordnung mit der Verfassung zum Ziel haben, kommen nur schleppend voran. Der *Law Commission*, die bereits viele Gesetzesreformen erarbeitet hat, wird in der Regel zwar qualitativ hochwertige Arbeit bescheinigt. Das Parlament räumt jedoch der Gesetzesreform nicht immer die gebührende Priorität ein und ignoriert Eingaben der *Law Commission* manchmal jahrelang (Kanyongolo 2006: 5). Auch beim Menschenrechtsschutz gibt es Defizite. Die *Human Rights Commission* und der

Ombudsman können ihre Funktionen nur eingeschränkt ausüben, da sie trotz ihrer Stellung als Verfassungsorgane nicht ausreichend ausgestattet und finanziert sind. Die *Human Rights Commission* beklagt in ihren Tätigkeitsberichten immer wieder massive Probleme, die ihre Arbeit behindern. Dazu zählen geringe finanzielle Mittel, das Fehlen von Filialen in anderen Teilen des Landes und zu wenig und zu schlecht ausgebildetes Personal (Malawi Human Rights Commission 2000: 60-62; 2003a: 60-62; 2004: 29-30; 2006d: 3). Unklare Kommunikationskanäle zu Regierung und Parlament und mangelnde Kooperationsbereitschaft anderer Behörden werden ebenfalls bemängelt (Malawi Human Rights Commission 2000: 60-61; 2003a: 62; 2004: 30). Tatsächlich waren die Berichte der *Human Rights Commission* bisher noch nie Gegenstand von Parlamentsdebatten (Malawi Human Rights Commission 2006b: 1). Das *Office of the Ombudsman* wird mit ähnlichen Problemen konfrontiert. Es bearbeitet jährlich zwischen 300-600 Eingaben und hat mit einer noch größeren Anzahl unbearbeiteter Fälle zu kämpfen (Andreassen/Oftedal 2007: 10).

Trotzdem hat die rechtsstaatliche Transition auch positive Ergebnisse hervorgebracht, die allerdings immer mit Einschränkungen behaftet sind. Die Gewaltenteilung und v.a. die Unabhängigkeit der Justiz gelten in Malawi als gewährleistet. Die Judikative hat bereits mehrmals gezeigt, dass sie auch Urteile fällt, die den Interessen der Regierung zuwiderlaufen (BTI 2006d: 2; Freedom House 2006b: 4/11). Es gibt allerdings kein Verfassungsgericht, und die beiden obersten Gerichte des Landes, der *High Court* und der *Supreme Court*, haben sich in Verfassungsfragen bereits häufiger widersprochen (Meinhardt/ Patel 2003: 23). Auch das Verhältnis von Legislative und Judikative ist nicht immer spannungsfrei. Bei Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Oppositionsparteien, aber auch bei Machtkämpfen innerhalb von Parlamentsfraktionen wurden bereits mehrmals die Gerichte bemüht. Die Unfähigkeit von Politikern in Malawi, einen konstruktiven Diskurs zu führen, wird dabei durch den Ruf nach der Justiz kaschiert. Für die Judikative ist es nicht ungefährlich, wenn sie als Schlichter bei politischen Konflikten agieren muss. Für drei *High-Court*-Richter, die politische Unabhängigkeit gezeigt hatten, forderte eine Mehrheit von Parlamentariern 2001 die Amtsenthebung. Der Präsident lehnte dieses Ansinnen ab (Meinhardt/Patel 2003: 44).

Die Verankerung eines umfangreichen Menschenrechtskatalogs in der Verfassung zeigt, dass man die Lehren aus den brutalen Auswüchsen der Banda-Diktatur gezogen hat. Die Reformen im Bereich der Justiz zeigen bereits Wirkung. Malawi wird seit 1994 eine erheblich verbesserte Menschenrechtssituation attestiert (Meinhardt/Patel 2003: 18). So initiierte Amnesty International seit 1994 nur zwei Eilaktionen zu Malawi⁴³.

Ungeachtet dieser allgemeinen Besserung der Menschenrechtssituation kommt es besonders bei Strafverfolgung und -vollzug immer wieder zu schwerwiegenden Übergriffen. Die übermäßige Brutalität der Polizei im Umgang mit Verhafteten, aber auch bei Einsätzen im Umfeld von Demonstrationen wird als gravierendes Problem bewertet (Amnesty International 1997; 2001; 2005; 2006). Diese Zwischenfälle werden allerdings auf die schlechte Ausbildung und Überforderung der Polizei zurückgeführt und, mit Ausnahme der Übergriffe während der *Third-Term-Krise*, nicht auf staatlich gesteuerte Repressionsmaßnahmen. Ein regelmäßiger Kritikpunkt sind auch die unhaltbaren Zustände im Strafvollzug, die vor allem auf Überfüllung, katastrophale hygienische Zustände und schlechte medizinische Versorgung zurückzuführen sind (Amnesty International 1998; 2005; 2006). Besonders dramatisch ist die Lage minderjähriger Strafgefangener. Allerdings laufen seit Ende der 1990er Jahre auch mehrere staatliche Initiativen zur Verbesserung der Situation von inhaftierten Jugendlichen (Amnesty International 1999; 2001; Nlangulama, N.K. Interview, 16.11.2005). Die Todesstrafe ist immer noch zwingend für Mord vorgeschrieben, wird aber seit der Einführung des Mehrparteiensystems routinemäßig in lebenslange Haft umgewandelt (Amnesty International 1998; 2006).

Auch die Vergangenheitsbewältigung auf der juristischen Ebene gestaltet sich in Malawi schwierig (Amnesty International 1996; 1997). Seit der Einführung des Mehrparteiensystems fanden mehrere spektakuläre Strafprozesse gegen Banda und seine Helfer statt, die jedoch überwiegend mit Freisprüchen endeten, da es der Staatsanwaltschaft nicht gelang, überzeugende physische Beweise für die Schuld der Angeklagten zu präsentieren. Mit dem Tod Bandas 1997 scheint der ohnehin nie sehr starke Antrieb, die Vergangenheit juristisch zu bewältigen, größtenteils verloren gegangen zu sein.

⁴³ Bezeichnenderweise befasst sich eine davon mit mehreren muslimischen Ausländern, die auf malawischem Boden von der CIA im Rahmen des weltweiten Kampfes gegen den Terror festgenommen worden waren (Amnesty International 2003). Malawi stand hier nur sekundär in der Kritik. Die zweite kritisierte die geplante Abschiebung ruandischer Flüchtlinge aus Malawi (Amnesty International 1997).

Die staatliche und rechtsstaatliche Transformation ist offenbar nur in Teilen als erfolgreich zu bewerten. Menschenrechtsverletzungen als Folge repressiver staatlicher Politik gehören der Vergangenheit an, was angesichts der brutalen Herrschaftsmethoden Bandas einen unbestreitbaren Fortschritt darstellt. Doch finanzielle und technische Probleme behindern sowohl die Dezentralisierungspolitik als auch die umfassende Reform der Justiz und der Strafverfolgung. Für die Konsolidierung der Demokratie in Malawi stellt es langfristig ein Problem dar, wenn die staatliche Verwaltung und zentrale rechtsstaatliche Institutionen in einem fragilen Wandlungsprozess gefangen sind, dessen Ende noch nicht absehbar ist.

3. RECHTSNORMEN, RECHTSWIRKLICHKEIT UND STREITREGELUNG IM ERBRECHT

3.1. Normensysteme im Erbrecht

Recht ist nach westlichem Verständnis in der Regel staatlich gesetztes Recht, das schriftlich niedergelegt ist und nur von eigens dafür eingerichteten Institutionen abgeändert werden kann. Die Streitregelung wird von staatlichen Gerichten wahrgenommen, denen in der Regel Berufsrichter vorsitzen, die eine akademische Ausbildung durchlaufen haben. Sie sind bei der Urteilsfindung unabhängig, aber dem Gesetz unterworfen. Das vorkoloniale afrikanische Gewohnheitsrecht, dessen Normen das informelle Erbrecht in Malawi und vielen anderen afrikanischen Staaten bis heute strukturieren, stellt eine völlig andere Rechtstradition dar. Es entspringt staatenlosen Gesellschaften und wird oral tradiert. Bei der Aufstellung von gewohnheitsrechtlichen Regeln beanspruchen ältere Männer eine dominierende Stellung.

„Gewohnheitsrecht entsteht innerhalb einer Rechtsgemeinschaft durch lang andauernde und wiederholte Übung, in der die allgemeine Überzeugung von der Existenz eines entsprechenden Rechtssatzes zum Ausdruck kommt; es ist nicht niedergeschrieben und passt sich veränderten Gegebenheiten relativ leicht an. (...) Afrikanisches Gewohnheitsrecht setzt sich aus einem Konglomerat von Grundsätzen, Regeln, Gebräuchen und Verfahrensweisen zusammen, die von nichtstaatlichen Institutionen, wie Verwandtschaftsgruppen oder semi-autonomen sozialen Gruppen, aufgestellt wurden, welche über eine regelnde Gewalt hinsichtlich der Begründung und Kontrolle von Familienbeziehungen in den verschiedenen ethnischen Gemeinschaften verfügten“ (Sippel 1997: 256-257).

Das afrikanische Gewohnheitsrecht ist Fallrecht, das kaum auf die Anwendung abstrakter Rechtsregeln rekurriert. Rechtsfindung im traditionellen Kontext wird bestimmt von einer „jeweils situativen Interpretation vager Normen und allgemeinster Regeln sowie durch die jeweils besondere Interessenkonstellation der Streitenden und ihres sozialen Umfeldes“ (Erdmann 1998: 23). Die Richter sind üblicherweise Laien, die aufgrund ihrer Machtposition innerhalb der Gruppe Streifälle autoritativ schlachten können.

Im afrikanischen Recht besteht eine grundlegend andere Konzeption von Eigentum (Hazdra 1999: 21). Eigentumsrechte haben in der Regel kollektiven Charakter, dem Individuum stehen nur Nutzungsrechte zu. In traditionellen Gesellschaften gilt man ohne soziale Einbindung als rechtlos. Der Einzelne erhält seine Rechtsposition durch die Zugehörigkeit zu seiner Verwandtschaftsgruppe.

Die Verwandtschaftsgruppen⁴⁴ sind in Afrika in der Regel unilineare Gesellschaften, d.h. die Abstammungsrechnung ihres Verwandtschaftssystems rechnet das Individuum nur zu einer Gruppe, mit der es durch seinen Vater oder seine Mutter verbunden sind. Die Verwandtschaftsgruppen führen ihre Abstammung auf einen gemeinsamen Ahnen oder eine Ahnin zurück. Sie bilden eine enge Solidaritätsgemeinschaft mit einem gemeinsamen Siedlungsplatz (Schukalla 1998: 20). Aufgrund des Exogamiegebots kann nicht innerhalb der Gruppe geheiratet werden. In patrilinearen Gesellschaften zieht die Ehefrau in der Regel zur Gruppe ihres Mannes, es liegt dann eine virilokale Wohnfolge vor. In matrilinearen Gesellschaften hingegen zieht der Ehemann zum Wohnort der Frau, das bezeichnet man als uxorilokale Wohnfolge. Die Art der Abstammungsrechnung bestimmt wichtige Übertragungsmechanismen im gesellschaftlichen Leben, so auch im Erbrecht (Schukalla 1998: 18-19). Innerhalb der Gruppe gelten unterschiedliche Grade der Zugehörigkeit, die dazu führen, dass Kinder, Jugendliche und eingehiratete Frauen geringere Rechte haben (Chanock 1998: 6-7; Schukalla 1998: 23).

Das Eigentumsrecht ist in Afrika eng mit dem Boden- und Familienrecht verflochten. Boden und Familie sind im afrikanischen Bauernrecht wichtige Bezugsgrößen, da Subsistenzwirtschaft die Lebensgrundlage bildete. Außerdem ist der Boden aus spiritueller Sicht treuhänderisches Gut der Ahnen. Deshalb darf Landbesitz nie die Verwandtschaftsgruppe verlassen und nicht an Fremde weitergegeben werden. (Schukalla 1998: 18-19). Daher sind die Ansprüche von Ehepartnern im Erbrecht stark eingeschränkt, denn sie sind keine vollwertigen Mitglieder der auf Abstammung basierenden Verwandtschaftsgruppe.

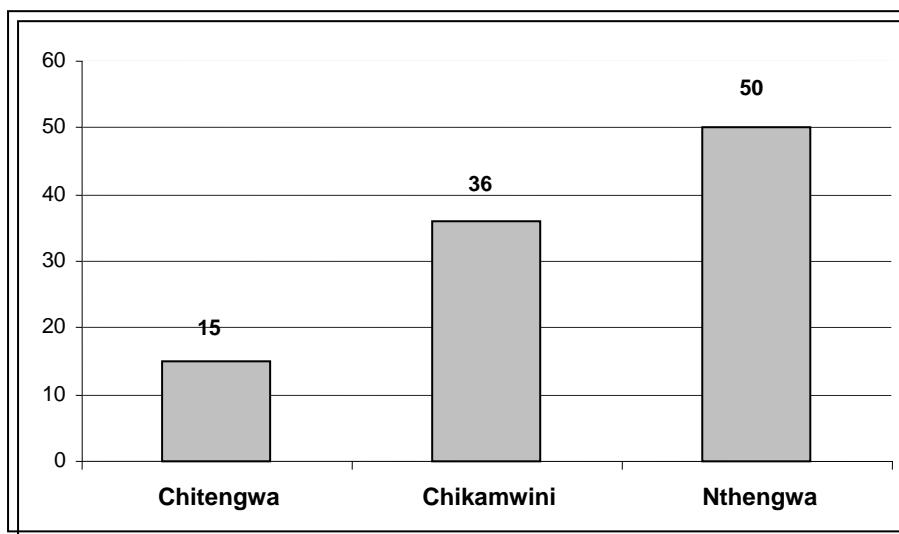
Das Individuum ist demnach nicht autochthones Rechtssubjekt, sondern Inhaber einer Rechtsposition, die durch seinen ererbten oder erworbenen Status in der Gruppe definiert wird (Schukalla 1998: 17-18). Da das Erbe nicht als individueller Besitz gesehen wird, werden demnach die Nachfolge für Rang- und Status des Verstorbenen innerhalb der Gruppe vererbt, mit der auch bestimmte Verfügungsrechte über den kollektiven Besitz einhergehen (Hazdra 1999: 145-147). Die Idee des Testaments, die dem Individuum ein Eigentumsrecht über den Tod hinaus sichert, war dementsprechend im vorkolonialen Afrika unbekannt.

⁴⁴ Vgl. zum Konzept der Verwandtschaftsgruppe bzw. *Lineage* ausführlich: Müller (1998): 150.

3.1.1. Gewohnheitsrecht

Formale Institutionen spielen für die Mehrheit der Bevölkerung in Malawi keine Rolle, wenn es um die Verteilung des Erbes geht (Kamin 2003: 5). Stattdessen werden Entscheidungen nach Gewohnheitsrecht und im Kontext von Traditionen, Bräuchen und Tabus, die sich um Ehe und Tod gebildet haben, getroffen. Die Frage, inwieweit die Kernfamilie am Erbe beteiligt wird, steht in engem Zusammenhang mit der Art der traditionellen Ehe, die eingegangen wurde. In matrilinearen Gesellschaften herrscht die uxorikale Ehe vor, die *Chikamwini* genannt wird. In patrilinearen Gesellschaften die virilokale Ehe, *Nthengwa*. Immer mehr etabliert sich in matrilinearen Gegenden zudem eine virilokale Sonderform, *Chitengwa*. Ngwira (2003: 6) ermittelte im Rahmen ihrer sehr instruktiven Studie zum Eigentumsrecht in Malawi innerhalb ihrer Stichprobe folgende Verteilung der unterschiedlichen Formen traditioneller Ehen⁴⁵.

Abb. 18. Traditionelle Ehen in Malawi (in Prozent)



Traditionelle Ehen bedürfen keines religiösen Zeremoniells, sondern basieren ausschließlich auf der Zustimmung der beteiligten Verwandtschaftsgruppen. Die Eheschließung wird über so genannte *Ankoshwe*, meistens Onkel der Braut und des Bräutigams, ausgehandelt. Die *Ankoshwe* erfüllen auch die Funktion von Eheberatern und können von den Ehepartnern um Schlichtung bei Streitigkeiten gebeten werden. Es besteht die Möglichkeit, traditionelle Ehen bei der Distriktsverwaltung registrieren und damit offiziell anerkennen zu lassen. Davon wird

⁴⁵ Vgl. Ngwira (2003: 6). Ngwira's Zahlen müssen mit Vorsicht betrachtet werden. Sie führte ihre Untersuchung in fünf Distrikten im Norden und je zwei im Süden und Zentrum durch. Da im Norden patrilineare Gesellschaften überwiegen, ist anzunehmen, dass der Anteil an *Nthengwa*-Ehen in ihrer Darstellung etwas zu hoch ist.

allerdings selten Gebrauch gemacht. Daher gibt es keine landesweiten Statistiken zu traditionellen Eheschließungen. Diese machen jedoch die überwiegende Mehrheit der Eheschließungen in Malawi aus.

Besonders im Norden Malawis wird die virilokale Form der Ehe praktiziert. Die Kinder, die aus der Ehe hervorgehen, werden der Verwandtschaftsgruppe des Mannes zugerechnet. Die Frau zieht nach der Heirat zu ihrem Mann, der zuvor ihrer Familie *Lobola*, das Brautgeschenk, entrichtet hat. Die Höhe der Zahlung ist von unterschiedlichen Kriterien abhängig, wie Bildungsstand und dem Wohlstand ihrer Familie, und kann sowohl mit Geld als auch mit Vieh entrichtet werden (Malawi Human Rights Commission 2006a: 29). Obwohl die ursprüngliche Bedeutung des Brautpreises eher als Zeichen des Respekts gegenüber den Eltern der Braut und als eine Art Entschädigung für den Wegzug der Tochter zu sehen ist, wird dieser Brauch heute oft als Mittel eingesetzt, um Frauen fester an ihre Männer zu binden. Verlässt die Frau ihren Ehemann, so muss ihre Familie das Brautgeschenk zurückerstatten. Das kann dazu führen, dass Frauen gewalttätige Ehen nicht beenden können, weil ihre Eltern sich eine Rückgabe des Brautgeschenks nicht leisten können (Saur/Semu/Nda 2005: 48). Einer Studie zufolge äußern sich besonders Frauen negativ über diese Praktik, da sie mit Vieh auf eine Stufe gestellt würden (Malawi Human Rights Commission 2006a: 30). Eltern geraten zudem in Zeiten der Not in Versuchung, aus finanziellen Gründen Ehen für ihre Töchter zu arrangieren.

Wenn der Eheschließung die Entrichtung eines Brautgeschenks vorausging, wird Ehefrauen häufig jegliches Eigentumsrecht am ehelichen Besitz abgesprochen. Die Frau gilt als Eigentum ihres Mannes und seiner Verwandtschaftsgruppe und kann daher nicht selber Eigentümerin sein. Laut mehreren Studien ist der Brauch des Brautgeschenks einer der Hauptgründe für die Enteignung von Witwen (Ngwira et all. 2002: 13; White et all. 2002: 53/75; CHRR 2005: 28).

Eine Möglichkeit, der Enteignung im Fall der Witwenschaft zu entgehen, bietet der umstrittene Brauch des *Chokolo*, des Witwenerbes. Bei dieser auch als Leviratsehe bekannten Praxis erbt der Bruder des Verstorbenen dessen Frau und Kinder. Die Witwe kann auf diese Art auch weiterhin ihre Zugehörigkeit zur Verwandtschaftsgruppe des verstorbenen Mannes erhalten. Die Leviratsehe war in vorkolonialer Zeit ein Mittel, um die Versorgung von Frauen und Kinder nach dem Tod des Mannes zu sichern. Das Witwenerbe wird oft als rückständige und frauenfeindliche Praktik kritisiert (Malawi Human Rights Commission 2006a: 73). Es gibt aber auch Hinweise, dass nicht alle Frauen diesen Brauch ablehnen, sondern die Möglichkeit begrüßen, weiter in der Verwandtschaftsgruppe verbleiben zu können (Ligomeka

2003). In patrilinearen Gesellschaften ist zudem Polygynie möglich, so dass ein verstorbener Mann mehrere Witwen hinterlassen kann (Saur/Semu/Ndau 2005: 35). Das Konfliktpotential im Falle von Erbstreitigkeiten steigt dadurch erheblich.

Wenn die uxorilokale Wohnfolge praktiziert wird, zieht der Ehemann nach der Heirat in das Dorf seiner Frau, wo ihm von ihrer Familie Land zugewiesen wird. Die Kinder des Ehepaars sind Teil der Verwirtschaftsgruppe der Ehefrau. An der Spitze der matrilinearen Großfamilie steht als männliches Oberhaupt der *Mwinimbumba*, meist der Bruder der Braut oder ihr Onkel (White et all. 2002: 55). Er verwaltet das Land der Verwirtschaftsgruppe und ist für das Wohlergehen seiner Schwestern und ihrer Kinder verantwortlich. Seine Erben sind dementsprechend in erster Linie seine Neffen und Nichten, nicht seine eigenen Kinder. Diese Form der Ehe ist überwiegend im Süden und im Zentrum Malawis zu finden.

Obwohl der Mann Oberhaupt der Kernfamilie ist, wird seine Position durch die Rolle des *Mwinimbumba* eingeschränkt. Das Wort für Ehemann, das im Kontext von uxorilokalen Ehen verwendet wird, ist *Nkamwini*. Das lässt sich mit „Der zu den anderen gehört“ übersetzen. Männer kritisieren gelegentlich an dieser Art der Ehe, dass ihre Kontrolle über Frau und Kinder eingeschränkt ist und sie im Dorf der Ehefrau als „Fremde“ wahrgenommen werden. Frauen hingegen empfinden uxorilokale Ehen häufig als Garantie für ein verantwortungsbewusstes Verhalten ihrer Männer und fühlen sich sicherer im Fall von Scheidung oder Tod des Partners (Saur/Semu/Ndau 2005:38; Malawi Human Rights Commission 2006a: 32). Nach dem Tod des Mannes bleiben Frau und Kinder in der Regel auf dem Land der Großfamilie wohnen. Wenn aber die Ehefrau stirbt, hat der Mann kein Anrecht mehr auf das Grundstück, das ihm vom ihrer Verwirtschaftsgruppe überlassen wurde, und kann daher von der Familie der Frau vertrieben werden. Auch Witwer können demnach Opfer von *Property Grabbing* werden.

Während das Land, auf dem das Ehepaar lebte, nach dem Tod des Mannes im Besitz der matrilinearen Verwirtschaftsgruppe bleibt, werden die beweglichen Güter verteilt. Die hier angewandte traditionelle Praxis, Güter nach „männlich“ und „weiblich“ zu klassifizieren, trägt unter Umständen zu einer Benachteiligung der Witwe bei (White et all. 2002: 58). Bei einer Aufteilung des Erbes wird der Ehefrau oft ein Recht an den als typisch weiblich verstandenen Gegenständen, meist Haushaltsgeräte und Kleidung, zugesprochen. Alle anderen Gegenstände, besonders größere Anschaffungen, gelten als Besitz des verstorbenen Mannes, auf den die Frau keinen Anspruch hat und die dann seiner Verwirtschaftsgruppe zufallen.

Eine Sonderform der Eheschließung in matrilinearen Gesellschaften, die ursprünglich nur für einen Mann mit dem Status des *Mwinimbumba* in Frage kam, ist *Chitengwa* (Ngwira 2003: 7-8). Damit das Oberhaupt einer Großfamilie nach der Heirat nicht zu seiner Frau ziehen muss, kann er, nach der Zahlung einer Entschädigung an die Familie der Braut, seine Frau zu sich holen. Für Frauen, die nach *Chitengwa* Praxis verheiratet waren, gelten im Fall der Witwerschaft dieselben Regeln wie für Frauen in patrilinearen Gesellschaften.

Die verschiedenen Arten der traditionellen Eheschließungen folgen komplizierten Regeln, deren Befolgung längere Zeiträume in Anspruch nehmen kann. Nach traditionellem Verständnis ist die Ehe eher ein Prozess als ein Zustand, der durch ein einmaliges Ritual hergestellt werden kann (Werthmann 2004: 44). So wird das Brautgeschenk in einigen Gegenden in mehreren Stufen gezahlt. Erst mit der letzten Zahlung ist die Ehe gültig, davor kann der Mann die Frau, die bereits bei ihm lebt, zu ihrer Familie zurückschicken und so die Verbindung lösen (White et all. 2002: 54-55). Die Nichtbefolgung traditioneller Regeln kann von der Verwandtschaftsgruppe des verstorbenen Mannes als Argument für die Ungültigkeit der traditionellen Eheschließung und damit für eine Abrede der Ansprüche der Witwe und ihrer Kinder benutzt werden. Darauf hinaus erkennt das traditionelle Gewohnheitsrecht eheähnliche Gemeinschaften nicht an.

In Malawi definiert die soziale Konstruktion des Witwenstatus diesen als „unrein“. Dadurch werden Trauerrituale bedingt, bei denen die Witwe ihren Schmerz möglichst deutlich zeigen soll und die teilweise erniedrigend sind. So müssen Frauen in Zentralmalawi z.B. den Weg vom Haus zum Grab des Ehemannes auf allen Vieren zurücklegen (White et all. 2002: 62). Reinigungsrituale, die Geschlechtsverkehr mit einem männlichen Verwandten des Verstorbenen verlangen, sollen dazu dienen den unreinen Status der Witwe aufzuheben (White et all. 2002: 63). Während der Trauerphase wird von Frauen gefordert, dass sie Gehorsam gegenüber den Verwandten des Verstorbenen zeigen und ihren Anweisungen ohne Widerspruch Folge leisten. Falls die Witwe aufbegehrt, kann das als Indiz für ihre mangelnde Trauer gesehen werden. Der Witwe kann dann ein Anteil am Erbe verwehrt werden. Begründet wird das damit, dass sie ihren verstorbenen Mann nicht geliebt, und vielleicht sogar seinen Tod herbeigeführt habe, z.B. durch Hexerei (Benda-Beckmann 1970: 107; White et all. 2002: 62/68). Die Witwe ist auf die korrekte Durchführung der Reinigungsrituale seitens der Blutsverwandten ihres verstorbenen Mannes angewiesen, um die eheliche Bindung, die den Tod überdauert, auflösen zu können und wieder heiratsfähig zu werden (White et all. 2002: 63-64). Solange die Witwe unrein ist, ist es ihr auch verwehrt, an wichtigen familiären Diskussionen und Entscheidungen wie der über die Verteilung des Erbes

teilzunehmen (White et all. 2002: 63). Die Trauer- und Reinigungsrituale bedeuten in der Praxis eine starke Abhängigkeit der Frauen von den Verwandten ihres Mannes und können zur Kontrolle und Disziplinierung der Witwen eingesetzt werden. Witwer hingegen müssen keine Trauer- oder Reinigungsrituale vollziehen, derartige Regeln gelten nur für Frauen.

Das Ende der Trauerperiode wird durch die offizielle Auflösung der Ehe, bei der die Blutsverwandten des Verstorbenen die Witwe freigeben, markiert. In matrilinearen Gesellschaften wird dann ein Ritual namens *Nsudzulo* durchgeführt. An diesem Tag wird im Zuge der Lossprechung der Witwen auch der eheliche Besitz verteilt. Die Verwandten des Verstorbenen erstellen zu diesem Zweck ein Inventar. Dann wird der Besitz ins Freie gebracht und unter den Augen der Dorfgemeinschaft und des *Chiefs* verteilt. Witwen und Waisen werden bei diesen Zeremonien oftmals nicht ausreichend berücksichtigt (White et all. 2002: 71-72). Da die Frau in matrilinearen Gesellschaften in der Regel auf dem Land ihrer Verwandschaftsgruppe wohnt, sind allerdings ihr Haus und ihr Grundstück vor Übergriffen sicher.

In patrilinearen Gesellschaften wird die Witwe im Zuge der *Kudzimbula*-Zeremonie zu ihrer Verwandschaftsgruppe eskortiert und ist damit wieder heiratsfähig. Sie darf ihre persönlichen Gegenstände, die sie mit in die Ehe gebracht hat, mitnehmen und bekommt bisweilen eine Geldsumme ausgehändigt. Die Kinder muss sie unter Umständen zurücklassen (White et all. 2002: 73). Wenn aus der Ehe ein Sohn hervorging, erhält die Witwe oft das Recht, das Land, das er geerbt hat, weiterhin zu nutzen, bis er erwachsen ist (Engel/Gomonda 2001: 30).

Waisenkinder werden in Malawi traditionell von der Großfamilie versorgt und nicht in staatlichen Einrichtungen (Mbng'ecombe, A. Interview, 08.10.2005; Manyolo, W. Interview, 20.12.2005). Die Verwandschaftsgruppen lebten in vorkolonialer Zeit eng zusammen und die Erziehung der Kinder galt nicht nur als Aufgabe der biologischen Eltern. Die Onkel und Tanten hatten je nach Alter den Status von *Senior-* und *Junior-Vätern* und Müttern. In matrilinearen Gesellschaften übernehmen die Brüder der Mutter die Verantwortung für die Waisenkinder, in patrilinearen Gesellschaften die Brüder des Vaters. Traditionelle Regeln besagen, dass die Kinder nicht an der Beerdigung ihrer Eltern teilnehmen dürfen und ihr Waisenstatus nicht bekannt werden soll. So sollte ihnen die Eingliederung in ein neues familiäres Umfeld erleichtert werden (Mann 2003: 14). Waisen wurden demnach völlig von ihrer Verwandschaftsgruppe absorbiert und erfuhren unter Umständen nie, dass ihre leiblichen Eltern tot waren. Wenn die Waisenkinder schon älter sind, erhalten sie einen Anteil am Erbe. In patrilinearen Gesellschaften erben Jungen mehr als Mädchen, da Mädchen mit der Hochzeit die Verwandschaftsgruppe verlassen. Generell lässt sich feststellen, dass Jungen

öfter wertvolle Ressourcen wie Vieh oder Land erben als Mädchen (Malawi Human Rights Commission 2006a: 72-73). Uneheliche Kinder werden grundsätzlich nicht berücksichtigt.

3.1.2. Staatliche Normen

Die Verfassung von 1994 hat die rechtliche Position von Frauen entscheidend verbessert, auch auf dem Rechtsgebiet des Erbrechts. Bereits im Katalog der 15 Staatszeilen (*Principles of National Policy*) in *Section 13* der Verfassung wird als Erstes die Gleichstellung der Geschlechter genannt, auch bezüglich des Eigentumsrechts. Weiter *Sections* konkretisieren die Umsetzung dieses Ziels.

In *Section 20 (1)* ist der Gleichheitsgrundsatz verankert.

“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.”

Section 20 (2) fordert die Beschließung von Gesetzen, die Diskriminierung bekämpfen.

Der wichtigste Artikel der Verfassung hinsichtlich des Erbrechts ist *Section 24*. Er garantiert Frauen Gleichheit vor dem Gesetz und verbietet ihre Diskriminierung im Zivilrecht und im Eigentumsrecht.

Section 24 (1) besagt:

„Women have the right to full and equal protection by the law, and have the right not to be discriminated against on the basis of their gender or marital status which includes the right a) to be accorded the same rights as men in civil law, including equal capacity (...) ii) to acquire and maintain rights in property, independently or in association with others, regardless of their marital status“.

Section 24(2) fährt fort:

„Any law that discriminates against women on the basis of gender or marital status shall be invalid and legislation shall be passed to eliminate customs and practices that discriminate against women, particularly practices such as (...) c) deprivation of property, including property obtained by inheritance.“

Die Rechte von Kindern werden weitaus weniger intensiv behandelt. Nur *Section 23* thematisiert diese explizit. Als Kinder gelten dabei alle Personen unter 16 Jahren. *Section 23 (4)* stellt fest:

„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 social development.“

Die Verfassung untersagt demnach ausdrücklich die Diskriminierung von Frauen im Erbrecht und fordert eine Reform der bestehenden Gesetze. Sie äußert sich hingegen nicht explizit zu

den erbrechtlichen Ansprüchen von Kindern. Kinder haben aber Anspruch auf den besonderen Schutz des Staates.

Verschiedene internationale und regionale Menschenrechtsabkommen, denen Malawi beigetreten ist, enthalten ebenfalls Bestimmungen zum Erbrecht. In Malawi wird internationales Recht allerdings nicht automatisch Teil der nationalen Gesetzgebung, wenn das entsprechende Abkommen vom Parlament ratifiziert wurde. Es muss laut Verfassung erst durch eine Entscheidung des Parlaments in die nationale Gesetzgebung inkorporiert werden (*Section 221*). Diese restriktive Bestimmung wird dadurch abgemildert, dass die Verfassung die Gerichtsbarkeit in *Section 11* dazu verpflichtet, bei der Rechtsfindung so vorzugehen, dass nicht gegen internationale Abkommen verstößen wird (Gloppen/ Kanyongolo 2007: 266-267). Der WIA läuft mehreren völkerrechtlichen Erklärungen und Konventionen, die Malawi ratifiziert hat, zuwider.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte schreibt in Artikel 7 die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz vor⁴⁶. In Artikel 17 wird jedem das Recht zugesprochen, Eigentum zu besitzen und willkürliche Enteignung untersagt. In Artikel 25 wird das Recht auf Eigentum auch im Falle von Witwenschaft festgeschrieben. Der Supreme Court of Appeal hat ausdrücklich festgestellt, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in Malawi uneingeschränkt gültig ist und die Judikative dazu verpflichtet ist, sie umzusetzen (Chihana vs. Republic, MSCA Criminal Appeal No. 9 of 1992 [1993])⁴⁷.

Malawi ratifizierte 1987 die *Convention of the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW)⁴⁸. Artikel 15 fordert dazu auf, die rechtliche Gleichstellung von Frauen zu gewährleisten. Artikel 16 (1 lit. h) schreibt gleiche Eigentumsrechte für Ehepartner fest. Malawi unterzeichnete 2000 auch das Zusatzprotokoll, das dem *Committee on the Elimination of Discrimination against Women* ermöglicht, die Einhaltung der Konvention auf staatlicher Ebene zu überwachen und Beschwerden von Individuen oder Gruppen entgegenzunehmen. Empfehlung 21 von 1994 des *Committee on the Elimination of Discrimination against Women* fordert zudem in den Punkten 34 und 35 die Unterzeichner dazu auf, die Gleichberechtigung von Frauen im Erbrecht zu sichern⁴⁹.

Auch regionale Menschenrechtsabkommen thematisieren die Rechte von Frauen und Kindern

⁴⁶ Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ist einsehbar unter <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/ger.htm>.

⁴⁷ Alle in dieser Arbeit zitierten Urteile stammen aus der Datenbank des *Southern African Legal Information Institute*, <http://www.saflii.org>.

⁴⁸ Die CEDAW ist einsehbar unter <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>.

⁴⁹ Die Empfehlungen des *Committee on the Elimination of Discrimination against Women* sind einsehbar unter <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom21>.

und das Erbrecht. Malawi ratifizierte 1989 die *African Charter on Human and Peoples Rights*.⁵⁰ Die Charta fordert in Artikel 18 (2) die Unterzeichner auf, alle Gesetze, die Frauen und Kinder diskriminieren, zu eliminieren und internationalen Abkommen zum Schutz von Frauen und Kindern Folge zu leisten. Zudem ratifizierte Malawi im November 2005 das optionale *Protocol to the African Charter on Human and Peoples Rights on the Rights of Women in Africa*, welches die Rechte von Witwen in Artikel 21 und Artikel 22 explizit stärkt⁵¹. Es legt fest, dass Witwen ein Anspruch auf das Erbe und das Sorgerecht für die Kinder zukommt. Außerdem wird durch eine erneute Verheiratung der Witwe der Anspruch auf das Erbe nicht hinfällig. Die *Southern African Development Community on Gender and Development Declaration*, die Malawi als SADC-Mitglied mit unterzeichnet hat, verlangt eine Überarbeitung aller Gesetze und Verfassungsbestimmungen, die Frauen diskriminieren⁵². Die Regierungen haben zudem die Pflicht, Gewalt gegen Frauen und Kinder zu verhindern.

Mit dem *Wills and Inheritance Act* (WIA) wurde 1967 ein konservatives Gesetz verabschiedet, das deutliche Anleihen beim traditionellen Gewohnheitsrecht nimmt. Es ist bis heute gültig⁵³. Der WIA regelt die Verteilung von Nachlässen mit und ohne Testament. Im Lauf der Zeit kamen höherrangige Rechtsquellen im Erbrecht hinzu, die mit dem WIA nicht in Einklang zu bringen sind. Hier sind vor allem die demokratische Verfassung von 1994 und regionale und internationale Menschenrechtsabkommen zu nennen. Trotzdem wurde der WIA nur einmal ergänzt, als im Jahr 1998 das *Property-Grabbing*-Verbot hinzugefügt wurde. Ansonsten ist das Gesetz seit 1967 unverändert.

Der WIA regelt sowohl die gewillkürte Erbfolge als auch die Intestatserbfolge. Von gewillkürter Erbfolge spricht man, wenn ein Testament vorliegt. In Malawi sind Testamente äußerst selten. Einer Studie zufolge haben ca. vier Prozent aller Malawier ein Testament (Muwamba 2005a). Ein Grund dafür ist die hohe Analphabetenquote. Hinzu kommen starke kulturelle Vorbehalte. So wird befürchtet, dass derjenige, der sich auf den Tod vorbereitet, diesen gleichsam herbeiruft. Oft wird Familienmitgliedern, die dieses Thema zur Sprache bringen, unterstellt, sie würden den Tod des Betroffenen herbeiwünschen oder sogar bewusst planen. Wenn ein Testament vorhanden ist, so ist diesem laut dem WIA uneingeschränkt zu folgen (*Section 4*).

⁵⁰ Die *African Charter on Human and Peoples Rights* ist einsehbar unter <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/z1afchar.htm>.

⁵¹ Das *Protocol on the African Charter on Human and Peoples Rights* ist einsehbar unter http://www.achpr.org/english/_info/women_en.html.

⁵² Die *Sothern African Development Community on Gender and Development Declaration* ist einsehbar unter http://www.sadc.int/key_documents/declarations/gender.php

⁵³ Der WIA findet sich in Malawi Law Commission (2004: 9-120).

In *Section 16 (Inheritance of intestate property in certain cases)* wird dargelegt, wie zu verfahren ist, falls kein Testament vorliegt. Das Gesetz unterscheidet dabei zwischen patrilinearen und matrilinearen Ehen. Entscheidend ist dabei, in welchem Distrikt eine Ehe geschlossen wurde. Das Gesetz enthält eine Liste, in der die Distrikte je nach vorherrschendem Verwandtschaftssystem in patrilinear und matrilinear aufgeteilt werden. Von den sechs Distrikten, für die das patrilineare System gilt, liegen fünf im Norden, außer Nsanje, das ganz im Süden des Landes liegt. Für die übrigen Distrikte, die im Zentrum und im dicht besiedelten Süden Malawis zu finden sind, gilt das matrilineare System. Es liegt demnach eine territoriale Rechtsspaltung vor, da je nach Wohnort unterschiedliche Rechtsregeln gelten.

Die Personen, die Anspruch auf das Erbe eines verstorbenen Mannes erheben können, werden in zwei Gruppen eingeteilt. Erstens Frau, Kinder und andere Unterhaltsberechtigte (*Dependants*)⁵⁴. Unterhaltsberechtigt sind sämtliche Personen, die vor dem Tod des Erblassers von diesem unterstützt wurden. Die andere Hälfte erhalten die Erben, die nach Gewohnheitsrecht bestimmt werden (*Customary Heirs*).

Falls die Ehe in einem als patrilinear klassifizierten Distrikt geschlossen wurde, geht die Hälfte des Erbes an Ehefrau, Kinder und die Unterhaltsberechtigten. Die andere Hälfte erhalten die *Customary Heirs*.

Falls das matrilineare System zur Anwendung kommt, gehen 2/5 des Erbes an die Ehefrau, Kinder und die Unterhaltsberechtigten, 3/5 werden nach Gewohnheitsrecht verteilt. In beiden Fällen haben die Erben, die nach dem Gewohnheitsrecht bestimmt werden, keinen Anspruch auf Haushaltsgegenstände, die immer der Witwe zugesprochen werden. Heiratet eine Witwe erneut, so muss sie ihr Erbe an ihre Kinder weitergeben.

Das Gesetz enthält keine Regelung für den Fall, dass eine Ehefrau ohne Testament stirbt. Der Fall, dass eine Witwe stirbt, wird hingegen angesprochen. Hier geht das Erbe auf die Kinder über. Es gibt keine Regelungen, die beim Tod eines Witwers, der Kinder hat, in Kraft treten.

Section 18 (Inheritance of intestate property in other cases) befasst sich mit Personen, auf die das Gewohnheitsrecht nicht zutrifft. In erster Linie betrifft dieser Teil des Gesetzes Angehörige der asiatischen Minderheit und andere nichtafrikanischen Malawier. Dieser Teil des Gesetzes ist geschlechtsneutral formuliert. Statt Ehemann (*Husband*) und Ehefrau (*Wife*)

⁵⁴ Die Übersetzung der juristischen Fachtermini erfolgt nach Romain/Bader/Byrd (2000).

wird der Begriff Ehepartner (*Spouse*) verwendet. Die ersten 10.000⁵⁵ MK des Vermögens erhält der Ehepartner, den Rest verwaltet er oder sie im Namen der Nachkommen. Falls es keine Nachkommen gibt, wird der Nachlass mit der Verwandtschaftsgruppe des Verstorbenen geteilt.

Der WIA legt auch fest, welche Organe von Justiz- und Verwaltung in das Erbrecht involviert sind. *Section 21 (Jurisdiction of High Court and Magistrates)* regelt die Zuständigkeiten der Gerichte. Der *High Court* ist erstinstanzlich für Erbsachen zuständig. Er kann Testamente bestätigen und Nachlassverwalter einsetzen, wenn kein Testament vorliegt. Das Gericht kann Erbschaften mit einstweiligen Verfügungen vor Zugriff schützen, während die Entscheidung über die Nachlassverwaltung anhängig ist. Die Rechtsprechung der *Magistrate Courts* gilt nur bei Erbschaften, deren Wert 10.000 MK nicht überschreitet oder wenn das *Ministry of Justice* die Rechtsprechung im Einzelfall an sie überträgt.

Section 63 (Institutional Money) besagt, dass die Verwaltung und Auszahlung von angelegtem Geld dem Büro des *District Commissioners* obliegt. Die *District Secretariats* verwalten Gelder aus Nachlässen, die den Wert von 20.000 MK⁵⁶ nicht überschreiten. Es handelt sich dabei um Gelder aus Konten bei der malawischen Post, Bausparverträgen, Lebens- und Unfallversicherungen und Abfindungen. Wenn ein gültiges Testament vorliegt, müssen die Angehörigen bei Gericht einen Antrag auf Testamentsvollstreckung stellen. Wenn das nicht der Fall ist, müssen laut Gesetzestext die heute nicht mehr existenten *Traditional Courts* die Erben und ihre Anteile bestimmen.

Jede Summe, die über 20.000 MK hinausgeht, wird an das Büro des *Administrator General* in Blantyre weitergeleitet, das zum *Ministry of Justice* gehört. Diese Behörde ist nur für die Nachlasspflege zuständig und fungiert als Kontroll- und Beschwerdeinstanz gegenüber der Nachlassverwaltung durch die lokalen Behörden. Entscheidungen des *Administrator General* können vor dem *High Court* angefochten werden.

Um der auch aufgrund der AIDS-Epidemie zunehmenden Problematik des *Property Grabbing* Herr zu werden, wurde der WIA 1998 um *Section 84 (Unlawful Possession of Deceased Estate)* ergänzt. In ihr wird festgelegt, dass jeder, der unberechtigterweise Besitz aus einem Nachlass an sich nimmt, mit einer Geldstrafe von 20.000 MK oder fünf Jahren Gefängnis belangt werden kann. Das ist auf jeden anzuwenden, der testamentarische Vorgaben umgeht oder Haushaltsgegenstände an sich nimmt, denn diese verbleiben immer im

⁵⁵ 10.000 MK entsprechen 67 Euro.

⁵⁶ 20.000 MK entsprechen 134 Euro.

Besitz der Witwe. Außerdem macht sich jeder strafbar, der die offizielle Verteilung des Erbes nicht abwartet oder Besitz an sich nimmt, der ihm nicht zugeteilt wurde. Der *Director of Public Prosecutions* wird zudem damit beauftragt, in jedem Distrikt mindestens zwei *Special Prosecutors* zu benennen, die Verstöße gegen dieses Gesetz ahnden. Das *Ministry of Women and Childrens Affairs*, das mittlerweile *Ministry of Gender* heißt, wird aufgefordert mit Hilfe von *Chiefs* und NGOs die Bevölkerung über den Inhalt des Zusatzes zum WIA aufzuklären.

3.2. Die Rechtswirklichkeit

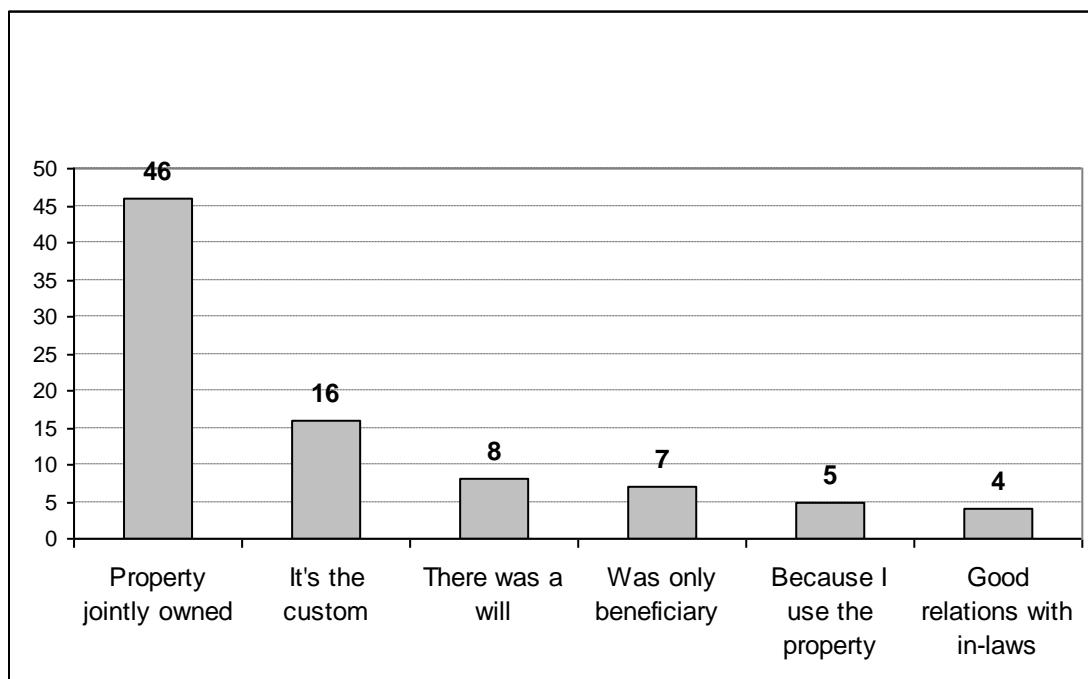
Recht ist aufgrund seiner Funktion als Regulierungsinstrument für die unterschiedlichsten gesellschaftlichen Bereiche aufs engste mit diesen verwoben (Waldmann 2005: 552). Es ist daher nicht unabhängig von den realen sozioökonomischen Verhältnissen. Zudem sind die Existenz von Normen und deren reale Befolgung nicht miteinander gleichzusetzen. Im Zentrum der folgenden Ausführungen steht daher die empirische Rechtswirklichkeit im Erbrecht in Malawi.

Eine Studie zum Erbrecht in Malawi und anderen Staaten des südlichen Afrika kommt zu folgendem Schluss: Weder werden die formalen Gesetze respektiert, die zudem oft nicht genau bekannt sind, noch folgen die Menschen unreflektiert althergebrachten Traditionen (Strickland 2004: 22). Stattdessen sind die Aushandlungsprozesse im Erbrecht auch von den subjektiven Einstellungen der Beteiligten geprägt, die wiederum durch die sozialen und ökonomischen Lebensbedingungen beeinflusst sind. Die Abgrenzung der Ansprüche der Großfamilie und der Kernfamilie bereiten im Kontext sozialen Wandels zunehmend Schwierigkeiten (Ngwira et all. 2002: 11). Eine der wenigen empirischen Studien zum Erbrecht in Malawi von Ngwira et all. (2002) bestätigt diesen Befund.

„Most of the practices of property ownership are not based on customs and the law, but on perceptions of people on what is right“ (Ngwira et all. 2002: 11).

Witwen, die nach den Gründen für ihre Beteiligung am Erbe gefragt wurden, gaben folgende Antworten (Ngwira 2003: 11):

Abb. 19. Witwen: Gründe für die Beteiligung am Erbe (in Prozent)



Die Antworten divergieren stark. Sie bestätigen die These, dass im Erbrecht nicht traditionelles und staatliches Recht die wichtigsten Bezugspunkte bilden. Nur 16 Prozent beriefen sich auf die Tradition. Das staatliche Recht wird nicht erwähnt, aber acht Prozent konnten sich auf ein Testament stützen. Zuletzt werden Nutzungsrechte und gute Beziehungen zur Verwandtschaftsgruppe des verstorbenen Mannes angeführt. Wichtigstes Argument für Witwen ist aber, dass der familiäre Besitz dem Ehepaar zusammen gehört. Auch andere Beobachter konstatieren für Malawi eine zunehmende gesellschaftliche Akzeptanz der Vorstellung, dass der Kernfamilie ein großer Teil des Erbes zusteht (Binauli, L. Interview, 03.10.2005; Chanika, E. Interview, 05.10.2005; Malawi Human Rights Commission 2006a: 71). Diese Tendenz widerspricht sowohl dem traditionellen Gewohnheitsrecht als auch dem WIA, die beide die Ansprüche der Verwandtschaftsgruppe betonen.

Diese Prozesse sind schon länger virulent. Bereits 1970 beobachtete Benda-Beckmann (1970:105-106):

„Das Erbrecht der malawischen Stämme befindet sich in einem langsamen Wandlungsprozess. Die neuen sozioökonomischen Gegebenheiten haben das Erbrecht nicht unberührt gelassen. (...) Am stärksten ist die matrilineare Familienstruktur und die matrilineare Erbfolge von den modernen Entwicklungen betroffen. Väter finden immer weniger Gefallen an dem Gedanken, eines Tages nicht von ihren eigenen Kindern, mit denen sie zusammenleben, beerbt zu werden, sondern von ihren Neffen, zu denen sie vielleicht keine Verbindung haben.“

Die Veränderung des traditionellen Familienrechts durch moderne Phänomene wie Geldwirtschaft und Urbanisierung wurden bereits seit der Kolonialzeit beobachtet (Chanok 1998: 156-208). In jüngster Zeit sind zusätzlich Faktoren hinzugekommen, welche diese Entwicklungen noch verschärfen: Hier sind vor allem die HIV/AIDS-Epidemie und *Property Grabbing* zu nennen. Dadurch hat sich ein hybrides Gewohnheitsrecht entwickelt, das nicht mehr nur auf den traditionellen Grundsätzen der vorkolonialen Zeit beruht, sondern durch moderne Phänomene deformiert wurde. Im Folgenden sollen diese und weitere Faktoren, welche die Rechtswirklichkeit maßgeblich prägen, dargestellt werden.

3.2.1. Die HIV/AIDS-Epidemie

Die HIV/AIDS-Epidemie bleibt nicht ohne Folgen für das sozioökonomische Gefüge in Malawi und prägt auch die Rechtswirklichkeit im Erbrecht. Da HIV/AIDS in ganz Subsahara-Afrika vor allem heterosexuell übertragen wird, tötet die Seuche in erster Linie sexuell aktive Menschen. In Malawi leben ca. 1 Millionen HIV-Infizierte (UNAIDS/WHO 2008: 5). Die Schätzungen zur Prävalenz in der Bevölkerung liegen laut der WHO bei 11,9 Prozent. 35 Prozent der Infizierten werden mit antiretroviralen Medikamenten versorgt (WHO 2008: 13). Die Regierung von Malawi gab 2006 8.704.000 US-Dollar für Maßnahmen gegen die HIV/AIDS-Epidemie aus (UNAIDS 2006: 399).

Es ist nicht bekannt, wann die Epidemie Malawi erreichte. Neuere Studien schätzen, dass HIV/AIDS 1983 über Sambia eingeschleppt wurde (Iliffe 2006: 36). Die Ursachen für die Ausbreitung von HIV/AIDS in Malawi sind exemplarisch für den Verlauf der Epidemie im südlichen Afrika (Tietze 2006). Besonders zu nennen ist die Einbindung Malawis in das System der Arbeitsmigration, die als einer der wichtigsten Faktoren für die Ausbreitung der Epidemie im südlichen Afrika gilt. Zehntausende junger Malawier arbeiteten temporär in den Bergwerken Südafrikas und waren daher jahrelang von ihren Familien getrennt. Wenn die Arbeiter in ihre Heimatdörfer zurückkehrten, brachten sie oft das HI-Virus mit. Bereits 1988 erklärte die südafrikanische *Chamber of Mines* Malawi zum HIV-Hochrisikostaat und deportierte die meisten malawischen Arbeiter (Chirwa 1998). Der niedrige sozioökonomische Status von Frauen, vor allem in Kombination mit traditionellen und religiös begründeten Rollenerwartungen, ist ein weiterer Faktor, der die Ausbreitung der Seuche begünstigt. Dadurch wird einem Rollenverständnis Vorschub geleistet, das Männern außer- und voreheliche Verhältnisse zugesteht, während von Frauen unterwürfiges Verhalten gegenüber ihrem Partner erwartet wird (Government of Malawi 2005b: 3). Wie überall in Subsahara-Afrika gilt Sexualität in Malawi als Tabuthema, was Aufklärungskampagnen erschwert.

Unter dem Banda-Regime wurde das Ausmaß der HIV/AIDS-Epidemie der eigenen Bevölkerung gegenüber lange beschönigt und die Zuwendungen der Geber veruntreut, die für die Bekämpfung der Seuche gedacht waren (Lwanda 2002: 158-160). Unter der Regierung Muluzi, die von 1994 bis 2005 amtierte, wurde HIV/AIDS offen thematisiert, doch die ihr gebührende Priorität wurde der Bekämpfung der Epidemie nicht eingeräumt (Lwanda 2002: 160). Bingu wa Mutharika, der seit 2005 das Amt des Präsidenten innehat, führt diese Politik im Wesentlichen fort. Malawi verfügt mit dem *National HIV/AIDS Strategic Framework*, das 2004 von der *National Policy on HIV/AIDS* abgelöst wurde, seit 2000 über ein politisches Programm zur Bekämpfung von HIV/AIDS. Die *National AIDS Commission* ist verantwortlich für die Umsetzung der nationalen AIDS-Politik und verwaltet die Gelder, die Malawi dafür von verschiedenen Gebern erhält. Viele bilaterale, multilaterale, private und kirchliche Hilfs- und Entwicklungshilfeorganisationen engagieren sich in Malawi gegen HIV/AIDS. In der Regel arbeiten sie dabei eng mit der Regierung und den Behörden zusammen.

Trotz der nationalen und internationalen Anstrengungen zur Eindämmung der Epidemie sind größere Erfolge bisher ausgeblieben. Im Jahr 2004 betrafen 45,5 Prozent der Todesfälle in Malawi die Altersgruppe zwischen 18-59 Jahren (WFP 2004: 19). Als Folge davon steigt die Zahl der Witwen und Waisen stetig an. In Malawi sind ca. 706.500 Kinder Voll- oder Halbwaisen. Das sind 12 Prozent aller unter 18-Jährigen. Davon haben 58 Prozent den Vater verloren, 19 Prozent sind Vollwaisen (National Statistical Office of Malawi 2005a: 16; UNAIDS 2006: 399). Laut dem malawischen *National Statistical Office* sind zehn Prozent aller Frauen Witwen, während nur ein Prozent der Männer als Familienstand Witwer angeben (National Statistical Office of Malawi 2006a: 18).

Über die Hälfte aller Witwen in Malawi sind HIV-positiv (National Statistical Office of Malawi 2005b: 234). AIDS-Witwen haben in der Regel noch schlechtere Chancen im Rahmen des Gewohnheitsrechts ihre Erbansprüche durchzusetzen. Da Witwen ohnehin schnell in den Verdacht geraten, den Tod des Ehemannes willentlich, meist durch „Hexerei“, herbeigeführt zu haben, umgibt sie ein Stigma, das sie, wie dargestellt, oft nur durch Wohlverhalten während der Trauerphase gegenüber den Verwandten des Toten abstreifen können. Die mit HIV/AIDS verbundenen Stigmatisierungen und Schuldzuweisungen verschärfen diese Situation noch. Falls der Ehepartner an HIV/AIDS starb, wird von Verwandten oft die Frage nach der „Schuld“ des überlebenden Partners gestellt (de Gabrielle, D. Interview, 19.12 2005).

Unstrittig ist mittlerweile, dass HIV/AIDS die lokalen Kontexte verändert, und massive Auswirkungen auf soziale Institutionen hat, auch auf solche, die Witwen Schutz bieten (Izumi 2007: 14). Die Institution der Leviratsehe war für Witwen in patrilinearen Gesellschaften eine Möglichkeit, ihre Zugehörigkeit zur Verwandtschaftsgruppe auch über den Tod des Ehepartners hinaus aufrechtzuerhalten (Schukalla 1998: 25). In Malawi befindet sich dieser Brauch ebenso wie im gesamten südlichen Afrika auf dem Rückzug, da er im Kontext von HIV/AIDS als gefährlich angesehen wird (Malawi Human Rights Commission 2006a: 48-50). Falls der Ehemann an HIV/AIDS starb, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass seine Witwe ebenfalls HIV-positiv ist. Führende *Chiefs* und Politiker haben sich in Malawi bereits öffentlich gegen das Witwenerbe ausgesprochen (Mbundula 2005; Mulenga 2005). Hinzu kommt, dass die Verwandtschaftsgruppe keine HIV-positive Frau bei sich behalten möchte, die bald schwer krank und arbeitsunfähig werden kann. Die Möglichkeit der Leviratsehe als Schutzmechanismus für die Witwen entfällt damit zunehmend.

Witwen, denen durch Verweigerung des Erbes die Lebensgrundlage entzogen wurde, können sich hingegen gezwungen sehen auf *Transactional Sex* zurückgreifen, also sexuelle Gefälligkeiten gegen Geld anzubieten, was wiederum die Ausbreitung der Seuche fördert (Strickland 2004: 10-11). HIV/AIDS trägt damit nicht nur zu *Property Grabbing* bei, *Property Grabbing* fördert vice versa auch die Ausbreitung der Epidemie. Damit entsteht ein Teufelskreis von Ursache und Wirkung.

Durch die Epidemie hat sich auch die Zahl der Waisenkinder vervielfacht. Für das Jahr 2010 wird mit über 1 Millionen Waisen in Malawi gerechnet (Government of Malawi 2005a: 12).

Das Netz der Großfamilie, häufig die einzige soziale Absicherung, wird unter dieser Belastung zunehmend brüchiger. Die Solidarität der Gemeinschaft, auf die Waisenkinder angewiesen sind, ist oft nicht mehr in ausreichendem Maße vorhanden. Die Pflegefamilien sehen sich mit der Anzahl der zu versorgenden Waisen überfordert. Es besteht die Gefahr, dass diese nicht in gleichem Maße wie die leiblichen Kinder an finanziellen Ressourcen beteiligt werden oder arbeiten müssen statt zur Schule gehen zu können (Mann 2003: 55; Government of Malawi 2005a: 14; Manyolo, W. Interview, 20.12. 2005).

Um die Pflegefamilien nicht zu überlasten, werden Geschwister immer häufiger getrennt und zu unterschiedlichen Verwandten gegeben. Für Kinder, die gerade ihre Eltern verloren haben, bedeutet dies oft ein zusätzliches Trauma (Government of Malawi 2005a: 14). Die Zahl der Waisenhäuser, die den zunehmenden Ausfall der Versorgung durch die Großfamilie kompensieren können, nimmt zwar stetig zu. Doch die Qualität dieser Einrichtungen schwankt sehr und effektive Überprüfungsmechanismen fehlen (Malawi Human Rights

Commission 2006d: 3). Waisenhäuser gelten in Malawi ohnehin nur als letzte Möglichkeit. Ziel der offiziellen Politik ist es daher, die Versorgung der Waisen durch die Großfamilie und die Dorfgemeinschaft zu fördern, indem man lokale Initiativen und betroffene Familien unterstützt (Manyolo, W. Interview, 20.12. 2005).

Viele Faktoren tragen zur Gefährdung der Eigentumsrechte von Waisenkindern bei. Als Minderjährige sind sie nicht voll rechtsfähig, ihnen wird soziokulturell ein niedriger Status zugewiesen und sie haben aufgrund ihrer noch nicht voll ausgebildeten Fähigkeiten nur eingeschränkten Zugang zu Informationen über ihre Rechte (Rose 2006: 3-4). Auch die Zeit arbeitet gegen Waisenkinder, denn bis sie als Erwachsene dazu in der Lage sind ihr Erbe einzufordern, ist dieses unter Umständen aufgebraucht.

Die Debatte um das Erbrecht in Malawi bezieht Kinder selten explizit mit ein. Das Verständnis dafür, dass Kinder Träger von Rechten sind, ist in Malawi, abgesehen von akademischen Expertenzirkeln und Menschenrechtsaktivisten, nicht vorhanden. Waisenkinder selbst sehen sich sehr wohl als erbberechtigt (Malawi Law Commission 2001: 96; Kamchedzera, G. Interview, 08.10 2005).

Die Verwandten, die sich bereit erklären die Waisen aufzunehmen, erhalten nicht selten deswegen einen großen Anteil am Besitz der verstorbenen Eltern. Eine klare Trennung zwischen der Rolle eines Vormunds, der das Erbe nur für die minderjährigen Kinder verwaltet, und der Überführung des Erbes in den eigenen Besitz durch die Pflegeeltern wird auf lokaler Ebene selten vorgenommen. Falls die Beteiligung am Erbe und die Möglichkeit, die Position als Vormund auszunutzen, die einzige Motivation waren, um die Waisen aufzunehmen, schlägt sich das oft in Misshandlungen der Kinder oder sogar deren Vertreibung nieder (Mann 2003: 35; Manjolo, W. Interview, 20.12.2005). Mädchen werden dann unter Umstände zwangsverheiratet, um sich auf diese Art ihrer zu entledigen. Manche Waisen ergreifen in solchen Situationen die Flucht und versuchen als Straßenkinder mit Bettelei, Kleinkriminalität und Prostitution ihren Lebensunterhalt zu sichern.

Ein Interviewpartner, der für eine NGO, die mit Straßenkindern arbeitet, tätig ist, bemerkte zu den Motiven für die Flucht von Kindern aus ihren Heimatdörfern:

„HIV/AIDS is the most devastating factor forcing children to go on to the street. As I said, parental care and guidance is lost when parents die. So all these children who have lost a father or mother they find it better to be on the street than be attached to another family because in those families with poverty and hunger around nothing will change, instead they will just be abused. Like doing household chores in some cases, which do not commensurate with their age. Or maybe instead of being in school they might be sent out to herd cattle, goats and the like“ (Mkwinda, K. Interview, 24.10. 2005).

Eine weitere Option für Waisen ist die Bildung eines Kinderhaushalts. Diese finden sich vor

allem in städtischen Gebieten. Durch das Fehlen eines erwachsenen Ernährers sind die Möglichkeiten zur Einkommensgenerierung jedoch gering, so dass finanzielle und materielle Ressourcen knapp sind (Mann 2003: 51; Namakwa, S. Interview, 09.11.2005; Matekenia, D. Interview, 15.11.2005). Die älteren Geschwister müssen unter diesen Umständen oft die Schule verlassen, um sich um die jüngeren Kinder zu kümmern. Wenn Schulgeld entrichtet werden muss, wie bei dem Besuch weiterführender Schulen in Malawi üblich, so ist dies nach dem Tod der Eltern meist nicht mehr möglich (Malawi Human Rights Commission 2006d: 10). Übergriffen auf ihren Besitz sind diese Kinder meist wehrlos ausgeliefert. Das entspricht auch der Erfahrung der Kinderrechtsbeauftragten der *Human Rights Commission* (Nlangulama, N.K. Interview, 16.11.2005) und von UNICEF Malawi (MacRoibin, S. Interview, 21.12.2005).

HIV/AIDS zerstört nicht nur soziale Strukturen, die Witwen und Waisen Schutz bieten können, es untergräbt auch staatliche Institutionen, die für die Wahrung der Rechte dieser Menschen verantwortlich sind. Der Justiz- und Strafverfolgungsbereich ist ebenfalls von HIV/AIDS betroffen. Die Auswirkungen der Seuche sind hier so schwerwiegend, dass die Funktionsfähigkeit des Rechtsstaats dadurch beeinträchtigt wird. Die Seuche führt zu langen krankheitsbedingten Ausfällen, dem Tod qualifizierter Mitarbeiter und einer gestiegenen Anzahl von Frühpensionierungen. Auch die Arbeitsleistung gesunder Mitarbeiter, die kranke Angehörige pflegen müssen, ist beeinträchtigt. Zudem entstehen finanzielle Schäden, da die staatlichen Behörden die Familie verstorbener Mitarbeiter bei den Beerdigungskosten unterstützen.

Angestellte im Justizsektor sind laut einer Studie im Auftrag von MaSSAJ besonders gefährdet, da sie in der Altergruppe der 21-49 Jährigen zu finden sind, überwiegend in urbanen Zentren leben und ihr Beruf oft Dienstreisen mit sich bringt, die sie von ihren Familien trennen (MaSSAJ 2003: 9-10). Es treffen demnach gleich mehrere Risikofaktoren auf diese Berufsgruppe zu. Die Zahlen, die der Bericht zusammenträgt, sind besorgnisregend. Im Zeitraum von 1998-2002 verzeichnete der Justizsektor 1.257 Todesfälle, im Justizministerium sind 46 Prozent der Stellen nicht besetzt (MaSSAJ 2003: 11). Zwar treffen vorzeitige Todesfälle überproportional häufig Angestellte in niedrigeren Positionen. Die geringere Anzahl der Todesfälle in den höheren Rängen hat aber dramatischere Auswirkungen, da qualifiziertes Personal, besonders ausgebildete Juristen, kaum zu ersetzen sind (MaSSAJ 2003: 14; Pharoah 2005: 92).

Die Polizei gilt ebenfalls als stark von HIV/AIDS betroffen (Pharoah 2005). Die Beamten rekrutieren sich überwiegend aus jungen Männern, einer Risikogruppe. Zudem verdienen

Polizisten verhältnismäßig gut, so dass sie sich sexuelle Dienstleistungen kaufen können. Polizisten werden häufig außerhalb ihrer Heimatorte stationiert und so von ihrer Familie bzw. ihrem festen Partner getrennt (Pharoah 2005: 89). Die Kosten für die Ausbildung junger Polizisten sind dramatisch gestiegenen, verursacht durch die hohen Todesraten in dieser Altergruppe. Eine Studie schätzt, dass die Polizei zudem in den letzten Jahren mehr als 270.000 Euro für Begräbniskosten ausgab (Pharoah 2005: 95-97).

Ausbau und Reform des Justizsystems, wie sie z.B. Bestandteil des MaSSAJ-Programms sind, werden durch die Seuche untergraben. Das *National Juvenile Justice Forum* hat mehr als die Hälfte der Polizisten und Gefängniswärter verloren, die ein spezielles Training zu Kinderrechten absolviert hatten (MaSSAJ 2003: 16). *Magistrate Courts* müssen wegen Krankheit oder Tod geschlossen werden.

3.2.2. Weitere sozioökonomische Faktoren

Neben der AIDS-Epidemie gibt es noch andere Entwicklungen, die auf das soziale Gefüge der malawischen Gesellschaft Auswirkungen haben und auch die Rechtswirklichkeit im Erbrecht prägen. Einige davon haben ihre Wurzeln bereits in der Kolonialzeit, andere wurden erst im Zuge der demokratischen Transition virulent. Gemeinsam ist diesen Faktoren, dass sie den sozialen Kontext, in dem sich das Gewohnheitsrecht entfaltet, verändern.

Die mit der Kolonialisierung durch die Briten einsetzende Modernisierung der Lebensverhältnisse in Malawi führte dazu, dass bei vielen Ethnien matrilineare und uxorilokale Organisationsformen von patrilinearen Strukturen verdrängt werden (Engel/Gomonda 2001: 29; Schukalla 1998: 53, 55). Diese Entwicklung ist vor allem in Wanderarbeit und Geldwirtschaft begründet (Schukalla 1998: 49). Diese Phänomene geben Männern die Möglichkeit sich vermehrt für die Zahlung eines Brautgeschenks und damit für die virilokale Wohnfolge zu entscheiden, die ihnen mehr Unabhängigkeit ermöglicht.

Auch die zunehmende Hinwendung zur Kernfamilie, die bereits von Benda-Beckmann (vgl. 3.2.) konstatiert wurde, ist in diesem Zusammenhang besonders bedeutsam. Diese Entwicklung führt im Kontext abnehmender matrilinearer Strukturen nicht automatisch zu einer Aufwertung der Ansprüche von Frauen und Kindern. Die Deformation matrilinearer Regelungen unter dem Einfluss moderner Phänomene wirkt sich eher ungünstig auf die Situation von Witwen und Waisen aus. Daher bergen auch matrilineare Ehen Gefahren für die Rechtsansprüche von Frauen und Kindern, wenn die Interessen der Verwandtschaftsgruppe mit denen der Kernfamilie kollidieren. Nach dem Gewohnheitsrecht wurde der *Mwinimbumba* in matrilinearen Gesellschaften von seinen Schwestern und Neffen beerbt. Nach dem Tod des

Ehemänner können diese daher den familiären Besitz beanspruchen (Ngwira 2003: 8). Gleichzeitig wird der Witwe empfohlen, sich an ihren *Mwinimbumba* zu wenden, der sich um sie und ihre Kinder kümmern soll, wie es die Tradition verlangt. Dabei wird unterstellt, dass das matrilineare System noch intakt und funktionsfähig ist. Es wird übersehen, dass im Kontext des Rückzugs des matrilinearen Systems der *Mwinimbumba* seiner traditionellen Rolle als Verantwortlicher für seine Schwestern und ihre Kinder oft nicht mehr oder kaum noch nachkommt, weil er sich seiner Kernfamilie mehr verpflichtet fühlt (Rose 2002: 133; Kamchedzera, G. Interview, 08.10.2005).

Die im Zuge der Kolonialisierung Malawis eingeführte Geldwirtschaft verstärkt die Konzentration auf die Kernfamilie noch und lässt somit auch das Erbrecht nicht unberührt. Die Erosion vorkapitalistischer Wirtschaftsstrukturen führte langfristig dazu, dass sich die Strategien der sozialen Absicherung wandelten (Engel/Gomonda 2001: 30). Anstatt die Verwandtschaftsgruppe finanziell zu unterstützen, wird vor allem im urbanen Kontext Immobilienbesitz erworben oder in ein Geschäft investiert. Auslöser von *Property Grabbing* ist oft materieller Wohlstand auf Seiten der Kernfamilie, besonders häufig sind Familien betroffen, die über mehrere Häuser, Maismühlen oder Autos verfügen (White et all. 2002: 78). Auch moderne technische Güter wie Fernseher und Kühlschränke sind aufgrund ihres hohen Wertes Grund für Auseinandersetzungen. Daneben kommt es zunehmend zu Auseinandersetzungen um die Verwaltung von Bankguthaben des Verstorbenen und die Berechtigung, von Sterbegeldern zu profitieren, die staatliche oder private Arbeitgeber den Angehörigen auszahlen. Für derartige Güter einen Verteilungsmodus innerhalb des Gewohnheitsrechts zu finden ist schwierig bis unmöglich.

Unter den jüngeren sozioökonomischen Faktoren ist vor allem die Urbanisierung zu nennen. Im Jahr 2001 lebten nur 15 Prozent der Malawier in Städten, doch die Zahl nimmt rapide zu (UNHabitat o.J.; UN News Centre 2004). Auch die Urbanisierung wird für den Rückgang matrilinearer und uxorilokaler Organisationsformen verantwortlich gemacht (Chanock 1998: 209). Wenn Ehepaare aus matrilinearen Gesellschaften an „neutralen“ Orten einen gemeinsamen Haushalt aufbauen anstatt im Dorf der Frau zu siedeln, untergräbt das die Mechanismen matrilinearer Gesellschaften. Auch in ländlichen Gebieten vermeiden manche Ehemänner die Ansiedlung auf dem Gebiet der Verwandtschaftsgruppe der Frau, um nicht von ihr und ihren Verwandten abhängig zu sein (Kishindo 2004: 216). Oft ist aber auch die Landknappheit, die aufgrund des Bevölkerungswachstums stetig zunimmt, der Grund für die Suche eines neuen Siedlungsplatzes abseits der Verwandtschaft. Traditionelles Gewohnheitsrecht hat den entscheidenden Nachteil, dass es nur innerhalb seines sozialen und

lokalen Kontextes seine volle Wirksamkeit entfalten kann. Die zunehmende Mobilität der Bevölkerung und die Urbanisierung untergraben daher traditionelle Regelsysteme (DFID 1999: 26). Der Rückzug des matrilinearen Systems zugunsten patrilinearer Strukturen schwächt die Position von Frauen bei Disputen um das Erbe (Rose 2002: 193; Ngwira 2003: 8; Hansen et all. 2005: 100). Witwen, die nicht in der Nähe ihrer Verwandtschaftsgruppe wohnen, können nicht auf deren Beistand zählen, falls es zu Streitigkeiten oder *Property Grabbing* kommt (White et all. 2002: 56).

Die Demokratisierung Malawis veränderte nicht nur das formale Recht, sie ging auch an der Rechtswirklichkeit nicht spurlos vorüber. Demokratische Transitionen bedingen mehr als nur einen Wandel des politischen Systems. Sie sitzen in der Regel auf sozioökonomischen Entwicklungen auf und lösen selbst Veränderungen im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gefüge aus. Auch die Demokratisierung Malawis setzte Prozesse in Gang, die das Gesicht der malawischen Gesellschaft rapide verändern. Die Auswirkungen auf die Wirtschaftslage, die Kriminalitätsbekämpfung und das Landrecht sind für das Verständnis der Rechtswirklichkeit im Erbrecht besonders relevant.

Zeitgleich mit der Demokratisierung verschlechterte sich die Wirtschaftslage in Malawi zunehmend (Engel/Gomonda 2001: 25; Frankenberger et all. 2003). Bereits während des Banda-Regimes hatte das große Bevölkerungswachstum zu einer Verschärfung der Landknappheit geführt (Engel/Gomonda 2001: 23). Die Liberalisierungspolitik der Regierung Muluzi, die von den Bretton-Woods-Organisationen aktiv eingefordert und unterstützt wurde, verstärkte die wirtschaftlichen Probleme des Landes noch. Muluzi strich Subventionen im landwirtschaftlichen Bereich, auf die viele Subsistenzbauern angewiesen waren. Die Abwertung des *Malawi Kwacha* in den 1990er Jahren beeinträchtigte das wirtschaftliche Klima zusätzlich (Engel/Gomonda 2001: 14).

Die Verschlechterung der Lebenssituation durch die Wirtschaftskrise trug zu einer Verschärfung der Verteilungskämpfe zwischen der Kernfamilie und der Großfamilie bei. Die Unterstützung durch meist männliche Familienmitglieder, die es zu Wohlstand gebracht haben, ist für die Mehrheit der malawischen Bevölkerung die wichtigste Strategie zur Überwindung finanzieller und materieller Notsituationen (Chinsinga 2002: 31). Soziale Sicherheit wird nicht von staatlichen Institutionen, sondern von Verwandtschaftsgruppen bereitgestellt. *Property Grabbing* ist daher manchmal eine Überlebensstrategie für Familien, die nach dem Tod eines wohlhabenden Bruders oder Sohnes ohne dessen Unterstützung auskommen müssen (Matekenia, D. Interview, 15.11.2005). Die Eltern des Verstorbenen fühlen sich zusätzlich oft durch die Tatsache, dass sie dessen Ausbildung finanziert haben,

dazu berechtigt, sein ganzes Vermögen für sich zu beanspruchen (Ngwira et all. 2002: 13; Chisi, M. Interview, 19.10.2005).

Die politischen Transformationsprozesse in Malawi lösten auch tief greifende Veränderungen im Bereich der inneren Sicherheit aus, die sich seit Mitte der 1990er Jahre stark verschlechtert hat (DFID1999: 7; Engel/Gomonda 2001: 8). Der Anstieg der Kriminalitätsraten, der für diese Entwicklung verantwortlich ist, fällt nicht zufällig mit der Demokratisierung zusammen. Die Auflösung der MYP und der *Youth League* und die Einschränkung der Kompetenzen der *Chiefs* führten auf der dörflichen Ebene und in den Slums der Städte zu einem Vakuum in der Normdurchsetzung (vgl.2.3.1.). Aufgrund fehlender Statistiken, die einen Anstieg der Verbrechensrate objektiv belegen können, müssen die im Folgenden zitierten Meinungsumfragen als Indiz für eine Verschlechterung der Sicherheitslage ausreichen. Tatsächlich weisen die Ergebnisse verschiedener Umfragen zur diesem Themenfeld eine hohe Konvergenz auf. Dem *Integrated Household Survey* des *National Statistical Office of Malawi* von 2004 zufolge fühlen sich 15 Prozent der Malawier nicht sicher im eigenen Haus und 37,4 Prozent fühlen sich unsicher, wenn sie nachts in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft unterwegs sind (National Statistical Office of Malawi 2005a: 117). Auch Afrobarometer hat zur Kriminalität Daten erhoben. Auf die Frage, was sich seit der Demokratisierung verschlechtert hätte, gaben 61 Prozent die Sicherheit vor Gewalt an und 77 Prozent glauben, dass die Regierung bei der Verbrechensbekämpfung versagt (Chibwana/Khaila 2005: 18; 22). Das *Crime und Victimization Survey* von MaSSAJ belegt eine hohe Häufigkeit von Eigentumsdelikten, vor allem Diebstahl und Einbruch (Pelser/Burton/Gondwe 2004: 15-20) Weitere Quellen bestätigen dies (National Statistical Office of Malawi 2005b: 124).

Eine Studie des DFID berichtet von den dramatischen Auswirkungen der gestiegenen Kriminalitätsrate. In einigen Gegenden holen die Menschen ihr Vieh nachts in ihre Hütten, damit dieses nicht gestohlen wird, trotz der negativen Konsequenzen für Hygiene und Gesundheit (DFID 1999: 28). Auch der Anbau von Feldfrüchten wird durch die hohe Diebstahlsrate beeinflusst. Da *Cash Crops* wie Tabak von den Feldern gestohlen werden, bauen viele Familien nur noch *Famine Crops* wie Cassava und Süßkartoffeln an. Frauen und Mädchen versuchen nur in Gruppen zum Holzsammeln oder zu den Maismühlen zu gehen und viele Männer bewaffnen sich. Besonders dramatisch stellt sich die Situation während der Hungersnöte dar, die Malawi 2003 und 2005 heimsuchten. Diebstähle und Einbrüche, die Nahrungsvorräte zum Ziel hatten, nahmen massiv zu. Gleichzeitig kam es zu brutaler Lynchjustiz gegenüber den Tätern (Engel/Gomonda 2001: 35, 17, Saur/Semu/Ndau 2005: 26-27). Die zunehmende Gesetzlosigkeit ist für Frauen und Kinder, die Angreifern in der Regel

körperlich unterlegen sind, besonders gefährlich. AIDS-Witwen und Waisen sind in solchen Situationen Übergriffen auf ihren Besitz nicht selten schutzlos ausgeliefert (DFID 1999: 27/33).

Das Landrecht gehört zu den Rechtsgebieten, die bereits im Zuge der Angleichung des malawischen Rechts an demokratische Standards reformiert wurden. Die Malawi National Land Policy von 2002 modernisiert dieses Rechtsgebiet, in dem Gewohnheitsrecht immer noch eine wichtige Rolle spielt. Zwischen 70-80 Prozent des Landes in Malawi ist Stammesland, das unter der Verwaltung der *Chiefs* steht (Mbaya 2002). Seit 2002 ist es möglich, durch Registrierung von Landbesitz bei der Distriktverwaltung Stammesland zu privatem Grundbesitz zu deklarieren. Diese Erosion kollektiver Besitzansprüche zugunsten individueller Rechtstitel soll den marktwirtschaftlichen Handel mit Land fördern und so die gewohnheitsrechtlichen Zuteilungsmechanismen langfristig verdrängen. Das brachte jedoch auch eine unintendierte Schlechterstellung von Frauen mit sich, denn in der Regel lassen sich die männlichen Familienoberhäupter als Grundbesitzer eintragen (Malawi Law Commission 2003: 44). Das schwächt auch die Position von Witwen, wenn der Landbesitz dann allein auf den Namen des verstorbenen Ehemannes registriert ist.

In matrilinearen Gesellschaften wurde bereits beobachtet, dass sich aufgrund der zunehmenden Knappheit von Land ein informeller Markt herausgebildet hat, auf dem meistens Männer mit Grundstücken handeln, obwohl in diesen Gesellschaften der Zugang zu Land traditionell über die Ehefrau stattfindet (Peters 2002: 177; Saur/Semu/Ndau 2005: 32). Aufgrund zunehmenden Landmangels, besonders im dicht besiedelten Süden des Landes, kommt es vermehrt zu Konflikten um Landbesitz, die vor allem nach Todesfällen eskalieren (Engel/Gomonda 2001: 38).

3.2.3. Geschlechtsspezifische Faktoren

Eine Betrachtung der Rechtswirklichkeit im Erbrecht wäre nicht vollständig, wenn nicht auf die Stellung der Frau in der malawischen Gesellschaft hingewiesen würde. *Property Grabbing* wird in Malawi nicht zu Unrecht unter *Gender Based Violence* subsumiert, d.h. als eine Variante von geschlechtsspezifischer Gewalt verstanden. Tatsächlich vermindert die schwache sozioökonomische Position von Frauen ihre Erfolgsaussichten bei Aushandlungsprozessen im Erbrecht erheblich. Frauen sind in Malawi überproportional häufig von Armut und sozialer Benachteiligung betroffen. Malawi hat einen *Gender Development Index*-Wert von 0.394 und liegt damit an 127. Stelle von 136 Ländern (UNDP 2006: 366)⁵⁷.

Die Diskriminierung von Frauen im Erbrecht muss im Kontext ihrer Diskriminierung in anderen gesellschaftlichen Bereichen gesehen werden. Besonders entscheidend sind in diesem Zusammenhang der mangelnde Zugang von Frauen zu Lohnarbeit und die daraus resultierende Abhängigkeit von männlichen Versorgern (Saur/Semu/Ndau 2005: 31). In Malawi gehen nur 26 Prozent aller Frauen ganzjährig Lohnarbeit nach, und nur knapp die Hälfte der Frauen, die Geld verdienen, können selbst über dessen Verwendung entscheiden (National Statistical Office of Malawi 2005b: 40/43). Frauen leisten dafür in vielen Bereichen unbezahlte Arbeit. Sie kümmern sich um Familie und Haushalt, was so anstrengende und zeitraubende Tätigkeiten wie das Sammeln von Feuerholz und das Herbeischaffen von Wasser aus oft weit entfernten Brunnen mit einschließt.

In der Landwirtschaft, dem wichtigsten Erwerbssektor in Malawi, herrscht eine geschlechtsspezifische Arbeitsteilung vor. Frauen sind für die Subsistenzwirtschaft zuständig, deren Erträge vor allem für die Nahrungssicherung der Familie aufgewendet werden. Von den Frauen, die Landwirtschaft betrieben, gaben 80 Prozent an, keine Entlohnung für ihre Arbeit zu erhalten (National Statistical Office of Malawi 2005b: 40). Aufgrund ihrer Tätigkeiten als Kleinbäuerinnen und im Haushalt kommen Frauen häufig auf eine doppelt so lange Arbeitszeit wie Männer, teilweise beträgt sie bis zu 16 Stunden am Tag (Saur/Semu/Ndau 2005: 29). Die Männer dominieren die marktorientierte Produktion von *Cash-Crops*. Daher verfügen sie auch über die Einkünfte aus dem Verkauf der Produkte (Schukalla 1998: 67).

Wenn Frauen Lohnarbeit nachgehen, investieren sie ihren Verdienst überwiegend in Verbrauchsgüter wie Nahrungsmittel oder Seife, die der Familie zugutekommen, oder sie

⁵⁷ Der *Gender Development Index* wird seit 1995 erhoben und misst dieselben Kriterien wie der *Human Development Index*, wertet sie aber hinsichtlich der Situation von Frauen aus.

unterstützen abhängige Verwandte. Große Anschaffungen zu tätigen liegt hingegen allein in der Entscheidungsgewalt des männlichen Familienoberhaupts (Malawi Law Commission 2003: 50; Pelser et all. 2005: 10-11).

Die Rolle des Haushaltvorstandes, der die Entscheidungsgewalt im Rahmen der Kernfamilie hat, übernimmt immer der Ehemann. Er hat auch das Recht, seine Frau körperlich zu züchtigen (Saur/Semu/Ndau 2005: 42-43). Exzessive oder im Alkoholrausch vorgenommene Misshandlungen gelten allerdings als inakzeptabel. Häusliche Gewalt ist in vielen Familien in Malawi Normalität (National Statistical Office of Malawi 2005b: 272; Pelser et all. 2005: 9).

Frauen verfügen also weder über große Kaufkraft noch sind sie in die Entscheidungen über die finanziellen Ressourcen der Familie gleichberechtigt eingebunden. Dies führt dazu, dass der Beitrag der Ehefrau zum Vermögen der Kernfamilie als gering eingestuft wird. Wenn wertvolle Güter aus dem Nachlass zwischen der Witwe und der Verwandtschaftsgruppe umstritten sind, ist vor Gericht oft die Vorlage von Rechnungen und Quittungen entscheidend. Wenn aus diesen hervorgeht, dass der verstorbene Mann das Gut erworben hatte, erhebt seine Verwandtschaftsgruppe Anspruch darauf (Ngwira et all. 2002: 13). Frauen verlieren nach dem Tod des Partners daher auch Güter, die von ihm für die Kernfamilie erworben wurden (White et all. 2002: 60). Der gemeinsame Besitz des Ehepaars wird als Besitz des verstorbenen Mannes wahrgenommen. Der Ehefrau des Toten wird das Recht abgesprochen, auch als Witwe von „seinem“ Besitz zu profitieren, der jetzt den „wahren Verwandten“, seinen Eltern und Geschwistern, zufällt (White et all. 2002: 55; Mkwinda, K. Interview, 24.10.2005).

Der Zugang zu Bildung ist für Mädchen und Frauen erschwert. Die Alphabetisierungsrate liegt für Männer bei 75 Prozent, für Frauen bei 52 Prozent. (National Statistical Office of Malawi 2005a: 20-23). Frauen und Mädchen besuchen deutlich seltener weiterführende Schulen und die Universität (UN 2002: 10). Ihr geringer Bildungsstand führt dazu, dass viele Frauen ihre Rechte nicht kennen und nicht dazu in der Lage sind, Schritte wie eine Klage vor Gericht oder eine Anzeige bei der Polizei selbstständig in die Wege zu leiten.

Hinzu kommt, dass nur wenige Frauen Posten bei Polizei, Justiz und Verwaltung innehaben. Es sind daher in der Regel Männer, die über die erbrechtlichen Ansprüche von Frauen entscheiden (WLSA 2000: 63; Kanyongolo 2006: 82-83).

3.2.4. Property Grabbing

Property Grabbing ist nur eine Facette der Diskriminierung von Witwen und Waisen im Erbrecht, aber die dramatischste. Dieses Phänomen stellt zudem keine regionale oder ethnische Besonderheit dar, sondern kommt in allen Distrikten vor (Centre for Human Rights

and Rehabilitation 2005: 27). *Property Grabbing* gilt in Malawi als neues Problem, das sich seit Mitte der 1990er Jahre bemerkbar macht. Viele der Faktoren, die in den vorangegangenen Abschnitten angesprochen wurden, begünstigen *Property Grabbing*. Den folgenden Ausführungen liegt die instruktive Studie von Ngwira et all. (2002) zugrunde, die das Phänomen *Property Grabbing* in verschiedenen Regionen Malawis mit quantitativen Methoden analysiert hat. Sie identifiziert mehrere Risikofaktoren, welche die Gefahr für *Property Grabbing* erhöhen (Ngwira et all. 2002: 24-32). So sind urbane Haushalte doppelt so oft von *Property Grabbing* betroffen wie Familien auf dem Land. Die virilokale Ehe und die Abwesenheit eines Testaments tragen außerdem zu einem stärkeren Risiko für Witwen bei. Der Brauch, dass das Erbe von der Verwandtschaftsgruppe des Mannes verteilt wird, wirkte sich meist negativ auf den Anteil der Witwen aus. Laut Ngwira et all. sind ärmere Haushalte proportional häufiger betroffen. Zwei andere Studien stimmen hiermit nicht überein. Sie identifizieren relativen Wohlstand als Risikofaktor (White et all. 2002: 78; Malawi Human Rights Commission 2006a: 72).

Die Täter sind Personen aus der Verwandtschaftsgruppe des Verstorbenen, insbesondere die Brüder, Schwestern, Neffen und Eltern. Häuser, Möbel, Radios und Grundstücke gehören zu den am häufigsten genannten Objekten, die durch *Property Grabbing* verloren gingen (Ngwira et all. 2002: 32). Dieses Verbrechen muss auch im Zusammenhang mit der generellen Zunahme von Eigentumsdelikten seit der Demokratisierung gesehen werden (de Gabrielle, D. Interview, 19.12.2005; Ntaba, Z. Interview, 22.12.2005).

In der Literatur zum Erbrecht in Malawi wird teilweise zwischen *Dispossessing* und *Property Grabbing* unterschieden (Ngwira et all. 2002: 37; White et all. 2002: 24). Mit *Dispossessing* wird die Herausgabe von Teilen des Erbes an Mitglieder der Verwandtschaftsgruppe bezeichnet. Laut Ngwira et all. (2002: 37) sind 40 Prozent der Witwen und 20 Prozent der Witwer in ihrer Stichprobe davon betroffen. Frauen verloren in dieser Situation im Durchschnitt 74 Prozent des familiären Besitzes, Männer 53 Prozent. Wenn *Property Grabbing* stattfand, betrug der Verlust zwischen 80-100 Prozent des Erbes. Ngwira et all. (2002: 27) stellen fest, dass 30 Prozent der Witwen und 4 Prozent der Witwer ihres Samples Opfer von *Property Grabbing* wurden. Offensichtlich ist besonders bei Witwen die Grenze zwischen *Dispossessing* und *Property Grabbing* fließend.

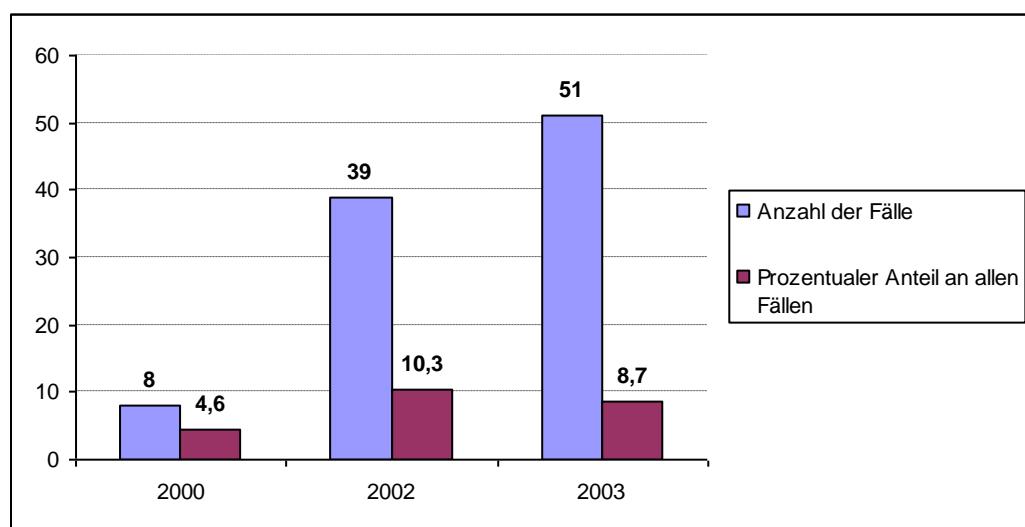
Die Zahlen von Ngwira et all. mit Hilfe alternativer Statistiken zu *Property Grabbing* zu validieren ist leider nicht möglich. Die Informanten der Verfasserin, wissenschaftliche Studien, Berichte von NGOs und viele Artikel der malawischen und internationalen Presse lassen keinen Zweifel daran aufkommen, dass *Property Grabbing* ein großes Problem in

Malawi darstellt (Owen 1996: 59-60; IRIN 2002; White et all. 2002; Strickland 2004: 21-22). Es gibt aber keine landesweiten Statistiken zur Verbreitung von *Property Grabbing*. Das ist darauf zurückzuführen, dass es keine nationalen Kriminalitätsstatistiken in Malawi gibt und die Aktenführung und Dokumentation im Justizsektor desolat ist (Kanyongolo 2006: 11).

Die Zahlen, die NGOs und staatliche Behörden zur Dokumentation ihrer Arbeit sporadisch gesammelt haben, haben höchstens die Aussagekraft von Stichproben. Zudem trennen sie oft nicht klar zwischen Fällen von *Property Grabbing*, das eine Straftat darstellt, und zivilrechtlichen Erbstreitigkeiten. Der *Property Grabbing Desk Officer* im Büro des Generalstaatsanwalts bearbeitet nach eigenen Angaben 40 Fälle pro Jahr (Ntaba, Z. Interview, 22.12.2005). Die NGO *Society for the Advancement of Women* (SAW) gibt an, zwischen 1995 und 2000 169 Fälle von geschlechtsspezifischer Gewalt betreut zu haben, von denen 69 *Property Grabbing* betrafen (Centre for Human Rights and Rehabilitation 2005: 13). Die Studie von White et all. zu *Property Grabbing* und Erbrecht nennt für Organisationen, die Rechtshilfe anbieten, den Erfahrungswert von durchschnittlich 8 Fällen pro Woche (White et all. 2002: 100).

Auch die Daten der *Human Rights Commission* sind leider lückenhaft. Ursprünglich führte die Kommission Fälle, die das Erbrecht betrafen, als eigene Kategorie, da diese so häufig waren⁵⁸.

Abb. 20. Deceased Property Cases vor der Malawi Human Rights Commission 2000-2003



⁵⁸ Vgl. Malawi Human Rights Commission (2000:14; 2003: 19), die Angaben für das Jahr 2001 fehlen.

Ab 2004 werden alle Fälle, die mit dem Recht auf Eigentum in Verbindung gebracht werden, unter *Right to Property* subsumiert, so dass nicht mehr nachvollziehbar ist, wie viele Fälle im Bereich des Erbrechts anzusiedeln sind. Das genaue Ausmaß des Problems lässt sich aufgrund der schlechten Datenlage nicht feststellen. Die vorliegenden Daten rechtfertigen aber den Schluss, dass die Eigentumsrechte von Witwen und Waisen signifikant gefährdet sind.

3.2.5. Zusammenfassung

Im afrikanischen Gewohnheitsrecht dominieren patriarchalische Strukturen, wie auch am Beispiel des Erbrechts in Malawi unschwer zu erkennen ist. Trotzdem bedeuten die in 3.2.1. geschilderten Traditionen und Bräuche keine völlige Rechtlosigkeit von Frauen und Kindern. Besonders im matrilinearen System sind die Ansprüche der Kernfamilie gut abgesichert. Im patrilinearen System ist die Stellung der Witwe prekärer. Für gewöhnlich muss sie nach dem Tod des Mannes zu ihrer Verwandtschaftsgruppe zurückkehren. Die Leviratsehe gibt ihr aber die Möglichkeit, weiterhin in der Verwandtschaftsgruppe ihres verstorbenen Mannes zu verbleiben. Unter Umständen kann sie den Familienbesitz auch treuhänderisch für ihre minderjährigen Söhne verwalten. Waisenkinder werden in beiden Gesellschaftssystemen von der Verwandtschaftsgruppe absorbiert. Falls das Erbe unter ihnen aufgeteilt wird, werden Jungen allerdings bevorzugt behandelt.

Es ist trotzdem unübersehbar, dass einige Traditionen und Bräuche Anknüpfungspunkte für *Property Grabbing* bieten. Der *Lobola*-Brauch leistet der Sichtweise Vorschub, die Ehefrau sei Teil des Besitzes des Verstorbenen und habe daher selbst keine Ansprüche auf das Erbe. Auch die Reinigungs- und Trauerrituale, die mit dem Witwenstatus einhergehen, können *Property Grabbing* erleichtern. Sie bedeuten eine starke Abhängigkeit der Witwe von der Verwandtschaftsgruppe ihres Mannes und schränken ihre Möglichkeiten, Anspruch auf das Erbe zu erheben, stark ein. Wenn die in matrilinearen Systemen angewandte Kategorisierung in „männliche“ und „weibliche“ Gegenstände angeführt wird, werden Frauen oft erheblich benachteiligt, da gerade Gegenstände von hohem Wert als „männlich“ gelten.

Hauptproblem des afrikanischen Gewohnheitsrechts ist aber, dass es auf ökonomischen und sozialen Strukturen aufsitzt, die oft nicht mehr in unberührter Form existieren. Sippel (1997: 272) stellt diese Entwicklung folgendermaßen dar:

„So haben beispielsweise moderne Zeiterscheinungen (...) zu Änderungen im Bewusstsein und in den Verhaltensweisen von Menschen geführt, die sich aber im Gewohnheitsrecht noch nicht widerspiegeln. Häufig nehmen Mitglieder des Clans vehement ihre „traditionellen Rechte“ war, ohne aber bereit zu sein, ihren korrespondierenden Pflichten gegenüber Familienmitgliedern nachzukommen“.

Das Gewohnheitsrecht entstammt einer agrarischen Gesellschaft ohne Geldwirtschaft. Moderne Phänomene, wie Lohnarbeit, Urbanisierung und Individualisierung sprengen seinen konzeptionellen Rahmen. Der Anteil am Land der Verwandtschaftsgruppe war wichtigster Bestandteil des Erbes in vorkolonialer Zeit. Mittlerweile sind Grundstücke und Häuser in der Stadt, also fernab des Heimatdorfes, Gegenstand von Erbstreitigkeiten. Diese Konstellationen traten in der vorkolonialen Zeit nicht auf, als die Großfamilie in der Regel einen gemeinsamen Siedlungsraum hatte. Hier bietet das Gewohnheitsrecht wenig Anhaltspunkte dafür, wie die Erbfolge geregelt werden soll.

Auch das staatliche Recht bietet keinen konsistenten Rahmen für die Streitregelung im Erbrecht. Vor allem der WIA wurde in den letzten Jahren heftig von Vertretern der Zivilgesellschaft kritisiert. Eines der häufigsten Argumente gegen den WIA ist, dass er klar gegen die malawische Verfassung verstößt und in Teilen internationalen Menschenrechtskonventionen widerspricht, die Malawi ratifiziert hat. Er ist außerdem veraltet und undeutlich formuliert. Die wichtigsten Kritikpunkte am WIA sollen im Folgenden dargelegt werden.

Das Merkmal der Praktikabilität ist ein Teil des Konzepts der Rechtssicherheit, demzufolge Normen möglichst irrtumsfrei erkennbar sein müssen. Der WIA verstößt gegen dieses Prinzip, da er mit unklaren Begriffen operiert. Es ist nicht klar definiert, welche Personen Anspruch auf einen Anteil am Erbe erheben können. Unklarheit schafft der WIA durch die ungenügende Definition des Begriffs *Dependant*. Dieser Begriff bezieht sich auf eine Person, für deren Unterhalt der Verstorbene aufkam. Das können Kinder, Verwandte und Ehefrauen oder jede andere Person sein, die bei dem Verstorbenen lebte. Außerdem bezeichnet der Begriff Minderjährige, deren Erziehung vom Verstorbenen bezahlt wurde und die sich nicht selbst ernähren können. *Dependant* kann dank seiner großzügigen Definition die gesamte Verwandtschaftsgruppe des Verstorbenen umfassen.

Das ist besonders problematisch, wenn man berücksichtigt, dass die *Dependants* auf denselben Anteil am Erbe Anspruch erheben können wie die Kernfamilie. Das Haus des Ehepaars wird durch den WIA der Witwe, den Waisen und den *Dependants* zugeschlagen. Kriterien zur Abgrenzung der Gruppe der *Dependants* von den gewohnheitsrechtlichen Erben gehen aus dem Gesetz nicht hervor. *Property Grabbing* wird so indirekt erleichtert. Dadurch, dass aufgrund der unklaren Formulierungen des Gesetzes schwer festzustellen ist, welcher Teil des Erbes rechtmäßig der Kernfamilie zukommt, sind auch die Kriterien für den Tatbestand von *Property Grabbing* unklar. Section 84 ist daher in der Realität schwer anzuwenden. Die Unbestimmtheit des Gesetzes in zentralen Punkten trägt damit zur

Rechtsunsicherheit bei. Der WIA legt die unterschiedliche Behandlung von Erben je nach ihrem Geschlecht, ihrem Wohnort oder ihrem Personenstand fest. Die Aufteilung der Distrikte in patrilineare und matrilineare ist problematisch, da sie zu einer territorialen Rechtsspaltung und damit zu einer Diskriminierung je nach Wohnort führt. Das Verbot der Diskriminierung von Menschen aufgrund ihrer ethnischen Herkunft wurde in *Section 20* der Verfassung verankert. Daraus folgt ein Verbot der unterschiedlichen Behandlung von Witwen und Waisen aus patrilinearen und matrilinearen Gesellschaften, wie es der WIA vorsieht.

Das Gesetz befasst sich detailliert mit der Verteilung des Vermögens eines verstorbenen Mannes, aber nicht mit der Frage, wer erben soll, wenn die Ehefrau stirbt. Grund dafür ist die implizite Annahme, dass der gesamte Besitz des Ehepaars ohnehin dem Mann gehört. Diese Annahme liegt auch dem Verteilungsschlüssel des Erbes zugrunde, der die Witwe zusammen mit Kindern und anderen *Dependants* in eine Kategorie gruppier. Die Vorstellung, dass ein Ehepaar seinen Besitz zusammen erwirtschaftet hat, ist dem WIA unbekannt. Die Witwe steht in einer Reihe mit Kindern und anderen abhängigen Personen, die vom Verstorbenen versorgt wurden. Daher hat sie auch nur Anspruch auf einen kleinen Teil des Erbes, das ausschließlich als der Besitz ihres verstorbenen Mannes verstanden wird. Für Witwer, die eine uxorilokale Ehe eingegangen sind, bedeutet das Fehlen einer gesetzlichen Erbfolgeregelung, dass sie sich nicht gerichtlich wehren können, wenn ihnen von der Verwandtschaftsgruppe ihrer verstorbenen Frau jeglicher Anteil am Erbe vorenthalten wird (Kamanga, D. Interview, 05.12.2005).

Die Bestimmung, dass eine Frau im Falle einer erneuten Heirat ihr Erbe aufgeben muss, widerspricht klar der malawischen Verfassung, die in *Section 24* feststellt, dass niemand aufgrund seines Personenstandes diskriminiert werden darf.

Section 18 des WIA, welche die Verteilung von Erbe ohne Testament, das nicht unter das Gewohnheitsrecht fällt, zum Gegenstand hat, ist ebenfalls Kritik ausgesetzt. Erstens sind die Kriterien nicht klar, nach denen entschieden wird, ob Gewohnheitsrecht gilt oder nicht. Zweitens ist die Summe von 10.000 MK, die einem Ehepartner in dem Fall zusteht, dass Kinder vorhanden sind, zu niedrig veranschlagt. Dies weist auf ein generelles Problem des WIA hin. Die in diesem Gesetz genannten Beträge liegen aufgrund der Entwertung, die der *Malawi Kwacha* mittlerweile erfahren hat, durchgehend viel zu niedrig.

Das wirkt sich auch negativ auf die Justizgewährung aus, also die Möglichkeit, seine Ansprüche im Erbrecht einzuklagen. Die vom Gesetz festgelegten Obergrenzen sind aufgrund der Entwertung des *Malawi Kwacha* sehr niedrig angesetzt. Effektiv ist heute fast nur der *High Court* für Erbschaftsstreitigkeiten zuständig. Nur bei Erbschaften unter 10.000 MK, eine

vergleichsweise geringe Summe, kann auf die *Magistrate Courts* ausgewichen werden. Der *High Court* ist ohnehin völlig überlastet und Rechtsstreitigkeiten bleiben lange ungeklärt (Kanyongolo 2006: 116). Der *High Court* unterhält Gerichte in Blantyre, Zomba, Lilongwe und Mzuzu, so dass viele Erben teure Reisen auf sich nehmen müssten, falls sie planen vor Gericht zu gehen. Die Verwaltung und Aufteilung von Geldern durch die *District Commissioner* und den *Administrator General* wirft dasselbe Problem auf. Dadurch, dass die *District Commissioner* nur bis zu einem Betrag von 20.000 MK tätig werden dürfen, fällt ein großer Teil der Arbeit dem *Administrator General* zu, der nur in Blantyre ein Büro unterhält. Hinzu kommt, dass die *Traditional Courts* per Gesetz bei der gerichtlichen Verwaltung von Nachlässen bis zu 10.000 MK und der Aufteilung von Geldern durch die *District Commissioner* beteiligt sind. Seit ihrer Abschaffung ist unklar, wer diese Funktion übernimmt.

Abschließend lässt sich festhalten, dass der WIA der Verfassung widerspricht und keine Rechtssicherheit bieten kann. Er diskriminiert Personen nach ihrem Geschlecht, ihrem Personenstand und ihrer Herkunft. Das Gesetz ist damit in Teilen verfassungswidrig und widerspricht zudem internationalen Konventionen, die Malawi ratifiziert hat. Diese Ansicht ist unter Juristen in Malawi unstrittig (Kanyongolo, E. F. Interview, 06.10.2005; Kamanga, D. Interview, 05.12.2005). Rechtssicherheit gewährt der WIA nicht, da er das Kriterium der Praktikabilität nicht erfüllt, das besagt, dass Rechtsregeln möglichst irrtumsfrei erkennbar sein müssen. Der WIA ist einmal unklar formuliert und enthält zweitens für manche Fälle gar keine Regelungen wie den Tod einer verheirateten Frau. Aufgrund seiner Unbestimmtheit schafft der WIA zudem Schlupflöcher, die *Property Grabbing* erleichtern und damit das *Property-Grabbing*-Verbot in Section 84 konterkarieren.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass die Rechtsnormen im Erbrecht ein uneinheitliches Bild bieten. Einerseits hat das staatlich gesetzte Erbrecht keinen hohen Bekanntheitsgrad in der Bevölkerung (Nyirenda, B.H. Interview, 30.09.2005). Zusätzlich befinden sich die staatlichen Rechtsnormen ohnehin im Konflikt miteinander, da der WIA der Verfassung in mehreren Punkten widerspricht. Andererseit geraten die traditionellen Normen im Erbrecht in Konflikt mit der sich rapide modernisierenden Lebenswirklichkeit der Menschen in Malawi. Die gewohnheitsrechtlichen kollektivistischen Rechtsvorstellungen kollidieren zunehmend mit der wachsenden gesellschaftlichen Bedeutung der Kernfamilie. Die informellen Regeln stammen oft aus der vorkolonialen Zeit, aus dem sozialen und kulturellen Kontext agrarischer, wenig stratifizierter Gesellschaften. Weder das informelle noch das formale Normensystem können daher konsistente Rechtsnormen für Witwen und Waisen bereitstellen.

Im Erbrecht kann ein Zustand der Anomie (Waldmann 2003: 117) beobachtet werden. Einerseits kann Regellosigkeit konstatiert werden, wenn in urbanen Kontexten informelle Normen nicht mehr greifen und der WIA aufgrund seines geringen Bekanntheitsgrades dies nicht kompensieren kann. Andererseits führen die sich gegenseitig und untereinander widersprechenden Regeln der informellen Regelungssysteme und des formalen Rechts zu einer verwirrenden Regelvielfalt. Eine konsistente Verhaltensorientierung ist häufig nicht mehr möglich. Die Ordnungsfunktion des Rechts, die durch allgemein verbindliche und grundsätzlich dauerhafte Regeln einen friedlichen Konfliktaustrag ermöglicht, kann daher von keinem der beiden Normensysteme ohne weiteres aufrechterhalten werden.

Das Phänomen des *Property Grabbing* ist Ausdruck dieser Anomie. Traditionelle Rechtsnormen werden vorrangig für *Property Grabbing* verantwortlich gemacht (Mbaya 2002: 13; LaFranier 2005; Malawi Human Rights Commission 2006b: 8). Die Probleme von Frauen im Erbrecht und die Existenz von *Property Grabbing* werden sogar oft als Beleg für die These angeführt, dass Traditionen die Implementierung von Menschenrechten in Malawi behindern (Meinhardt/Patel 2003: 21; Freedom House 2006a; Malawi Human Rights Commission 2006d: 5). Eine genauere Betrachtung der Rechtsnormen im Erbrecht zeigt jedoch, dass traditionelle Rechtsnormen oft erst durch das Zusammenspiel mit modernen Phänomenen zu Ungunsten von Witwen und Waisen deformiert werden. Die Tatsache, dass *Property Grabbing* erst seit den 1990er Jahren verstärkt auftritt, weist zudem darauf hin, dass Faktoren maßgeblich beteiligt sind, die nicht im Bereich der Tradition verortet werden können, denn zur selben Zeit wurde der Einfluss des traditionellen Rechts in Malawi im Zuge des Demokratisierungsprozesses zunehmend zurückgedrängt. Die *Traditional Courts* wurden abgeschafft und die *Chiefs* verloren ihre justiziellen Funktionen. Städter sind häufiger von *Property Grabbing* betroffen, obwohl Traditionen in urbanen Kontexten eine geringere Rolle spielen. Daraus kann geschlossen werden, dass weniger die rigide Umsetzung traditioneller Rechtsnormen die Ansprüche von Witwen und Waisen gefährdet, sondern vielmehr die zunehmende Anomie im Erbrecht, die auch im Rückzug des traditionellen Rechts begründet ist.

3.3. Die Defizite von Streitregelung und Normdurchsetzung im Erbrecht

Die Durchsetzung von Normen und die Sanktionierung von Normabweichungen ist Teil der Kontrollfunktion des Rechts. Recht muss soziale Kontrolle ausüben können und abweichendes Verhalten bestrafen, um seinen Geltungsanspruch zu realisieren. Rechtssicherheit kann nur gewährleistet werden, wenn Rechtsnormen autoritativ durchgesetzt werden können. Im Zentrum der folgenden Ausführungen stehen die Institutionen, die für die Streitregelung und die Normdurchsetzung im Erbrecht zuständig sind. Die Darstellung der verschiedenen Streitregelungsinstanzen im Bereich des Erbrechts lässt sich leichter vornehmen, wenn formale und informelle Instanzen getrennt behandelt werden. In der Realität sind staatliche und nichtstaatliche, bzw. formale und informelle Instanzen jedoch eng miteinander verflochten.

Formaljuristisch betrachtet, werden die zuständigen Streitregelungs- und Normdurchsetzungsinstanzen klar benannt. Im WIA (vgl. 3.1.2.) ist festgelegt, dass die staatlichen Gerichte für die Streitregelung verantwortlich sind. Die Vollstreckung von Testamenten und die Verwaltung von Geldern aus Nachlässen obliegen hingegen der staatlichen Verwaltung, dem *Administrator General* und den *District Commissioners*. Die Umsetzung des *Property Grabbing Amendments* ist Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden, insbesondere des *Directorate of Public Prosecutions*.

Die Rechtswirklichkeit zeigt auch hier ein anderes Bild. Im Folgenden sind die Ergebnisse einer empirischen Studie dargestellt, in der die Befragten gebeten wurden, Behörden und Organisationen zu nennen, die bei Problemen im Erbrecht als Streitregelungsinstanzen fungieren (Chiweza 2005: 86). Zusätzlich wurden Witwen gefragt, an welche Streitregelungsinstanzen sie sich konkret gewandt hatten.

Abb. 21. Potentielle Streitregelungsinstanzen im Erbrecht (Mehrfachnennungen möglich/Angaben in Prozent)

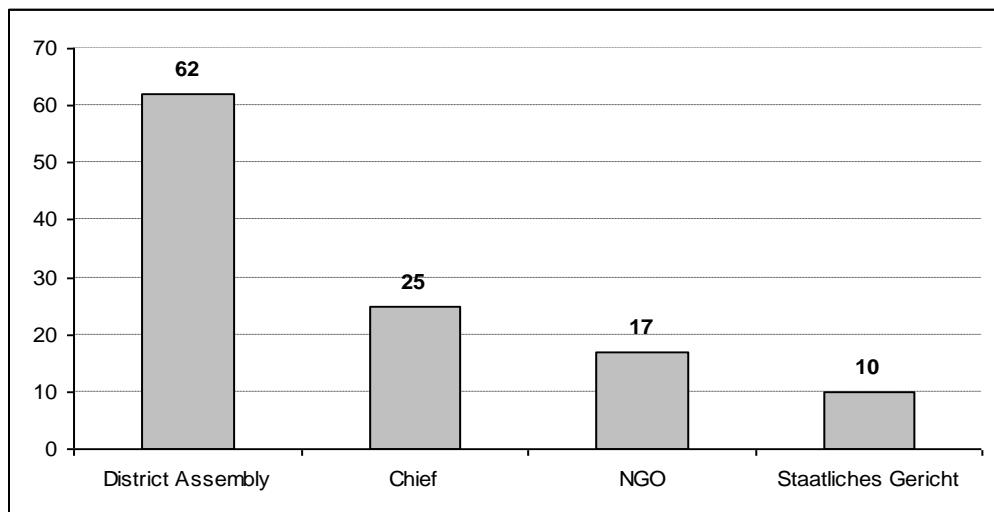
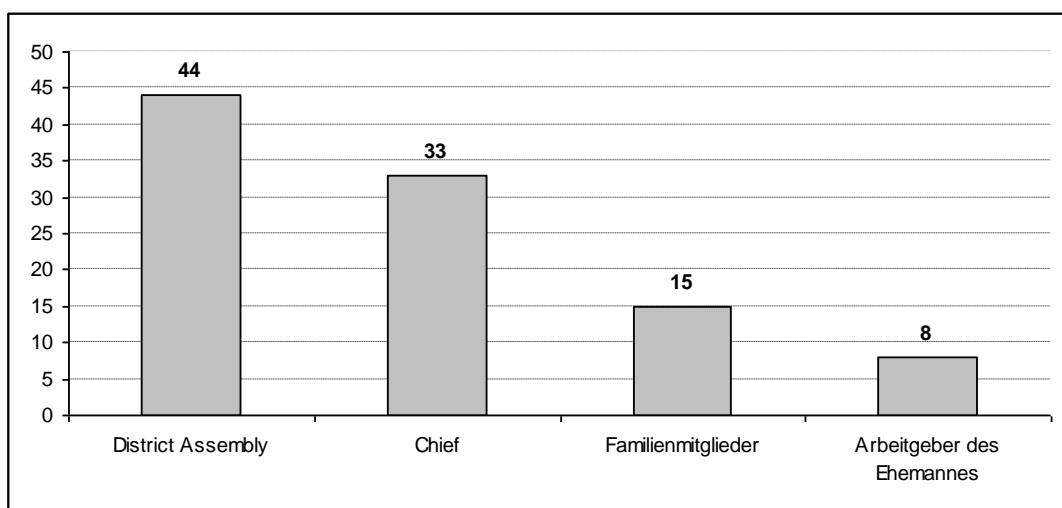
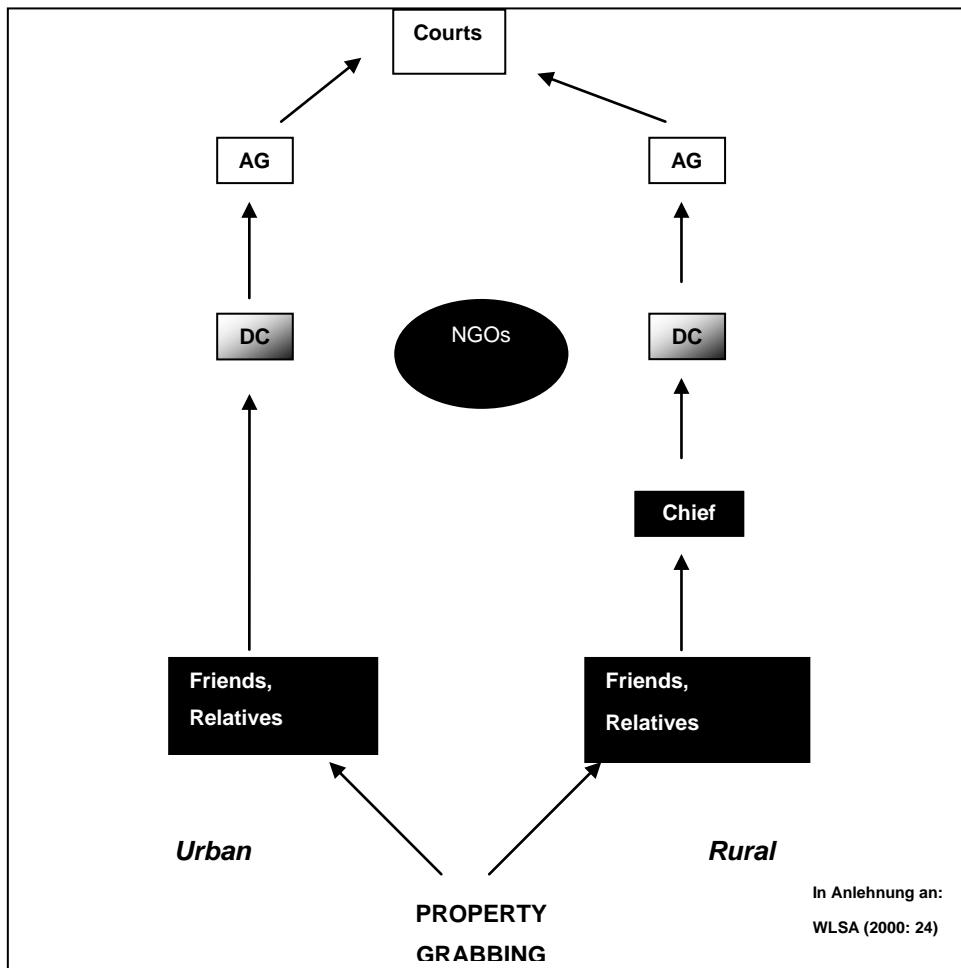


Abb. 22. Streitregelungsinstanzen, die Witwen nach eigenen Angaben aufgesucht haben (Angaben in Prozent)



Die Frauenrechtsorganisation WLSA (2000: 24) erstellte eine Übersicht über den idealtypischen Weg einer Witwe, die Opfer von *Property Grabbing* wurde. Sie zeigt deutlich, den hybriden Charakter des Systems zur Streitregelung im Erbrecht, das informelle und formale Elemente umfasst.

Abb. 23. Die hybride Streitregelung im Erbrecht



In Abbildung 25 sind die informellen Streitregelungsinstanzen schwarz markiert, die formalen weiß. Die graue Schraffierung zeigt eine Zwitterposition an. Die Distriktverwaltung und die *Chiefs*, die in Abbildung 23 und Abbildung 24 als die wichtigsten Akteure bei der Konfliktbearbeitung im Erbrecht identifiziert wurden, sind beide Teil des informellen Systems. Die *Chiefs* haben keinerlei offizielle Befugnisse im Erbrecht, spielen aber bei der Streitregelung im ländlichen Bereich nach wie vor eine bedeutende Rolle. Die Distriktverwaltung ist de jure für die Verwaltung von Geldern aus Nachlässen zuständig, und ist demnach Teil des formalen Systems. De facto agieren die Beamten der *District Assemblies* weit über ihre Zuständigkeiten hinaus als wichtigste Streitregelungsinstanz im Erbrecht und zentraler Ansprechpartner bei *Property Grabbing*. Daher sind sie auch Teil des informellen Systems.

Anwaltschaftliche NGOs etablieren sich zunehmend als Anlaufstelle für Betroffene, indem sie kostenlose Rechtshilfe und Beratung bereitstellen. Sie werden in der Regel dann aufgesucht, wenn die naheliegenden Instanzen, der *Chief* und die Distriktsverwaltung, keine Abhilfe schaffen konnten. Erst mit dem *Administrator General* und den staatlichen Gerichten, die in der Abbildung 25 ganz an der Spitze stehen, ist das formale System erreicht. Nur wenige Betroffene dringen bis zu ihnen durch.

3.3.1. Die staatliche Streitregelung und Normdurchsetzung

Der folgende Abschnitt stellt die Streitregelungs- und Normdurchsetzungsinstanzen im Bereich des Erbrechts einzeln vor. Zuerst werden die wichtigsten staatlichen Akteure dargestellt, vor allem die Gerichte und der *Administrator General*. Im Anschluss daran wird die staatliche Durchsetzung des *Property Grabbing Amendments* untersucht. Obwohl es in der Rechtswirklichkeit weniger bedeutend ist, wird die Erläuterung des formalen Systems vorgezogen, da sich die Beliebtheit des informellen Systems auch über die Dysfunktionalitäten der staatlichen Justiz erklärt.

Seit der Abschaffung der *Traditional Courts* 1994 bilden die *Magistrate Courts* die unterste Stufe der staatlichen Justiz in Malawi. Die Beurteilung der Leistungsfähigkeit der *Magistrate Courts* fällt ohne Ausnahme vernichtend aus (DFID 1999: 39; Schärf et all. 2002: 9; Freedom House 2006b: 11; Malawi Human Rights Commission 2006b: 9-10).

WLSA kam 2000 zu dem Ergebnis:

„The researchers found that subordinate courts were worse off than the other courts in every aspect of justice administration.(...) Their list of constraints appeared almost endless“ (WLSA 2000: 79).

Die Finanzierung der Judikative hat keine Priorität auf politischer Ebene. Für das Haushaltsjahr 2005/6 waren 0,7 % des nationalen Haushalts für die Justiz reserviert, ca. 3,2 Millionen Euro (Kanyongolo 2006: 66)⁵⁹. Die finanzielle, materielle und personelle Ausstattung insbesondere der niedrigen Instanzen ist unzureichend, da die meisten Mittel vom *High Court* und dem *Supreme Court of Appeal* absorbiert werden (Schärf et all. 2002: 21; Malawi Human Rights Commission 2006b: 9). Die meisten Aktivitäten der Justiz werden durch die Zuwendung von Gebern, vor allem MaSSAJ und dem *EU Rule of Law Programme*, finanziert (IMF 2005: 75). Die Gebühren, die von den *Magistrate Courts* für die Eröffnung eines Zivilverfahrens erhoben werden, liegen zwischen 30 und 70 MK, also unter 1 Euro

⁵⁹ Das Budget der Regierung von Malawi von 2005/06 kann im Internet eingesehen werden: <http://www.malawipublicfunding.org/budget/base.asp>

(Schärf et all. 2002: 15). Das erhöht einerseits die Zugänglichkeit der Justiz für die arme Bevölkerungsmehrheit, andererseits deckt diese Gebühr noch nicht einmal ansatzweise die Kosten eines Gerichtsverfahrens.

Die *Magistrate Courts* sind chronisch unterbesetzt. Dies trifft vor allem auf die Gerichte in den ländlichen Regionen zu (Schärf et all. 2002: 25; Malawi Human Rights Commission 2006b: 9). Im Jahr 2004 gab es insgesamt 258 Richter an *Magistrate Courts* (African Development Bank 2004: 24). Nur 8 Richter sind studierte Juristen, die übrigen 250 sind Laienrichtern (African Development Bank 2004: 24). Die Ausbildung der Laienrichter ist mangelhaft, da sie sich nur auf bestimmte Rechtsgebiete konzentriert. Geringes juristisches Verständnis und manchmal schlichte Willkür bestimmen daher viele ihrer Urteile (Schärf et all. 2002: 17, 23). Viele *Magistrates* weigern sich, in ländlichen Regionen zu arbeiten, weil sie nicht ausreichend gegen Übergriffe geschützt sind und ihre Fahrtkosten nicht übernommen werden. Daher befindet sich die Mehrheit der funktionsfähigen Gerichte in städtischen Gebieten (Kanyongolo 2006: 86). Die Sicherheit der Richter kann jedoch auch im urbanen Umfeld nicht immer gewährleistet werden (Schärf et all. 2002: 24). Aufgrund der schlechten Bezahlung müssen sie öffentliche Verkehrsmittel benutzen. Richter der unteren Ränge können sich weder eine Unterkunft in einem sicheren Stadtviertel leisten noch die Anstellung von Wachmännern. Gegen Übergriffe durch Angeklagte besteht kein ausreichender Schutz, besonders weibliche Richter fühlen sich dadurch bedroht. Die schlechte Bezahlung im Justizsektor ist gleichzeitig der Hauptgrund für Korruption in diesem Bereich. Zusatzeinnahmen durch korrupte Praktiken machen ein Drittel der Gehälter in Justizsektor aus (World Bank 2006: 6). Viele Bürger schreckt dies von der Anrufung der staatlichen Gerichte ab, da sie hohe inoffizielle Kosten fürchten (Chibwana/Khaila 2005: 24; World Bank 2006: 27).

Aufgrund der mangelhaften finanziellen Ressourcen ist die materielle Ausstattung der *Magistrate Courts* desolat. Viele Gerichtsgebäude sind einsturzgefährdet und Büros oft noch nicht einmal mit dem Nötigsten eingerichtet (Kanyongolo 2006: 72). Das Anlegen und die Verwaltung von Akten werden durch den Mangel an Bürobedarf massiv erschwert (Kanyongolo 2006: 11). Die Erhebung einer Anklage scheitert manchmal daran, dass kein Papier vorhanden ist, auf dem diese notiert werden kann (WLSA 2000: 65). Computer, Kopiergeräte und sogar Telefone und Faxgeräte stehen in den *Magistrate Courts* häufig nicht zur Verfügung (WLSA 2000: 65/69). Da es keine Gerichtsschreiber gibt, die bei Prozessen Protokoll führen, wird von den Richtern verlangt, während der Verhandlung mitzuschreiben. Diese Mitschriften sind meist qualitativ minderwertig und erschweren daher die

Rekonstruktion des Falles, wenn in Berufung gegangen wird (Schärf et all. 2002: 14-15).

Auch eine kontinuierliche Weiterbildung der Richterschaft ist aus Kostengründen unmöglich, obwohl die andauernden Reformen im Rechtssystem das erforderlich machen würden. Es ist nicht einmal gewährleistet, dass die Gerichte über vollständige Gesetzessammlungen verfügen. Selbst die Verfassung liegt nicht an allen *Magistrate Courts* vor (Kanyongolo 2006: 11).

Ein weiteres Defizit der staatlichen Gerichtsbarkeit in Malawi ist ihre schwere Zugänglichkeit. Schätzungen zufolge lebt die Mehrheit der Malawier mehr als 40 km vom nächsten staatlichen Gericht entfernt (Kanyongolo 2006: 132). Die Kosten, um diese Distanz mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückzulegen, entsprechen ungefähr einem Tageslohn. Zudem ist Englisch Verfahrenssprache vor Gericht. Die Mehrheit der Bevölkerung verfügt nur über Grundkenntnisse in dieser Sprache. Die Vorgänge vor Gericht werden deswegen von den Prozessteilnehmern häufig nicht verstanden, auch weil es nur wenige und meistens unzureichend ausgebildete Übersetzer an den Gerichten gibt (Malawi Human Rights Commission 2006b: 10). Der erste Kontakt für Bürger, welche die Dienste eines *Magistrate Courts* in Anspruch nehmen wollen, ist meistens der *Court Clerk*. Die wichtigste Aufgabe dieser Justizbeamten ist es, anhand der mündlichen Darlegung der Problematik zu bestimmen, ob überhaupt ein staatliches Gericht für das Problem zuständig ist und ob es sich um einen strafrechtlichen oder zivilrechtlichen Fall handelt. Die Gerichtsdiener erteilen auch oft Rechtsberatung, bevor sie die notwendigen weiteren Schritte, z.B. für eine Anklageerhebung, einleiten. Die *Court Clerks* sind meistens völlig unzureichend ausgebildet und können daher keine fundierten juristischen Ratschläge oder Einschätzungen abgeben. Hinzu kommt, dass derselbe Gerichtsdiener sowohl Kläger als auch Beklagte berät (Schärf et all. 2002: 10).

Die Kommunikation zwischen den verschiedenen Stufen der Gerichtsbarkeit funktioniert nur eingeschränkt, so dass der Informationsaustausch über Berufungsverfahren, aber auch die Kontrolle der niederen Gerichte durch übergeordnete Instanzen nicht gewährleistet sind (Schärf et all. 2002: 5, 7-8). Auch die systematische Weitergabe von Präzedenzfällen wird dadurch erschwert. Diese machen aber im *Case Law System* eine wichtige Grundlage der Rechtsprechung aus.

Dramatisch wirken sich die Defizite im Sanktionsvollzug aus, die auf lange Sicht die Glaubwürdigkeit des staatlichen Justizsystems untergraben. Die Durchsetzung von richterlichen Anordnungen und Urteilen kann häufig nicht garantiert werden (Schärf et all. 2002: 17-18). Einige Richter begründen dies damit, dass die neue Verfassung die Möglichkeiten des Gerichts, Gefängnisstrafen zur Erzwingung von Urteilen anzuordnen, stark

eingeschränkt hat. Dies erschwert es ihnen, Urteile zu implementieren. Ein großes Hindernis für einen effektiven Sanktionsvollzug ist auch der Mangel an Vollzugsbeamten und deren schlechte Ausstattung. Es gibt an den meisten *Magistrate Courts* zu wenige *Court Messengers*, zu deren Aufgaben es gehört, Vorladungen zuzustellen, und *Court Marshalls*, welche die Vollstreckung von Urteilen überwachen (WLSA 2000: 66). Da es für die Gerichte oft zu teuer ist, die Reisekosten für die Beamten zu übernehmen, werden gelegentlich die Kläger aufgefordert, die Kosten für den Vollzug eines Urteils zu tragen. Den *Court Marshalls* ist es nicht möglich, die Gerichtsurteile in ländlichen Gebieten durchzusetzen, da die Anreise nicht bezahlt werden kann. Den *Court Messengers* können oft nicht einmal Fahrräder gestellt werden, so dass sie wichtige Dokumente nicht zustellen können. Im Distrikt Mangochi werden die *Court Marshalls* nur innerhalb eines 5-Meilen-Radius um das Gericht aktiv (Schärf et all. 2002: 18). Da auch kein Geld mehr für Uniformen da ist, müssen die Beamten immer damit rechnen, für Betrüger gehalten zu werden, wenn sie ein Urteil vollstrecken wollen. Auch der Transport zum Gericht oder die bloße Benachrichtigung von Zeugen, Klägern und Angeklagten über einen Gerichtstermin kann daher nicht gewährleistet werden (Malawi Human Rights Commission 2006b: 9)

Der *High Court* ist die am meisten belastete Stufe des formalen Systems. Wenn der Streitwert eines Falles 50.000 MK⁶⁰ übertrifft, ist automatisch der *High Court* zuständig (Kanyongolo 2006: 134). Im Erbrecht ist die Grenze noch niedriger, hier muss bereits ab einem Wert von 10.000 MK der *High Court* angerufen werden. Das Gericht bearbeitet auch zivil- und strafrechtliche Revisionen der untergeordneten Gerichte. Am *High Court* und am *Supreme Court* sind insgesamt 24 Richter tätig (Gloppen/Kanyongolo 2007: 286).

Die Richter des *High Court* verfügen ausnahmslos über einen Abschluss in Rechtswissenschaften und nehmen regelmäßig an Fortbildungen teil (WLSA 2002: 73; Kanyongolo 2006: 41). Der *High Court* entspricht daher den Ansprüchen an ein formales Gericht in einem demokratischen Rechtsstaat. Quantitativ ist er jedoch überfordert. Zusätzlich zu den offiziellen Aufgaben werden einzelne Richter aufgrund ihrer Expertise von der Regierung bei der Überarbeitung von Gesetzen konsultiert (WLSA 2002: 74). Aufgrund der Überlastung des *High Courts* kommt es zu langen Verzögerungen in der Rechtsprechung (Kanyongolo 2006: 23).

Der Zugang zum *High Court* ist für die Mehrheit der Bevölkerung nicht gewährleistet. Der *High Court* hat in jeder Region nur ein Gericht, in Blantyre für den Süden, Lilongwe für das

⁶⁰ 50.000MK entsprechen 338 Euro.

Zentrum und Mzuzu für den Norden. Dadurch entstehen hohe Kosten für Anreise und Übernachtung für Bürger, die am *High Court* einen Prozess führen. Die Gebühren des *High Court* sind zudem deutlich höher als die der nachgeordneten Gerichte.

Die materielle Ausstattung des *High Courts* leidet ebenfalls unter mangelnden finanziellen Zuwendungen der Regierung, ist aber deutlich besser als die der *Magistrate Courts*. Sogar Internet und E-Mail stehen dem Personal zur Verfügung (WLSA 2002: 74-75).

Der Überblick über die staatliche Justiz wäre nicht vollständig ohne eine genauere Betrachtung der Rechtsvertretung. Während vor den *Magistrate Courts* eine Selbstvertretung für Menschen, die das Englische gut beherrschen und über einen höheren Bildungstand verfügen, noch möglich ist, ist es aufgrund der komplizierten Prozessregeln ab der Stufe des *High Court* unumgänglich, sich von einem Anwalt vertreten zu lassen (Malawi Human Rights Commission 2006b: 8).

Jeder Malawier hat einen verfassungsmäßig garantierten Anspruch auf einen Rechtsbeistand (*Section 42 (2)*). Das *Department of Legal Aid*, das für die Bereitstellung von Rechtshilfe verantwortlich ist, verfügt aber nur über 7-10 Anwälte (Malawi Human Rights Commission 2006b: 9). Es unterhält Büros in Blantyre und Lilongwe. Diese Behörde ist so überlastet, dass sie regelmäßig alle Fälle fallen lässt, die keine Tötungsdelikte betreffen (WLSA 2002: 83). Oft zieht sich die Bearbeitung eines Falles so lange hin, bis die Betroffenen aufgeben (WLSA 2002: 84).

Für Anwälte ist in Malawi ein mindestens einjähriges Studium der Rechtswissenschaften vorgeschrieben. Zudem müssen sie Mitglieder der *Malawi Law Society* sein und eine Zulassungsprüfung bestehen (Chinoko 2005: 12). Zu der Zahl der zugelassenen Anwälte in Malawi gibt es unterschiedliche Angaben. Kanyongolo (2006: 93) spricht von 170 Anwälten, Anderson (2006: 2) von 300. Das bedeutet, dass ein Anwalt auf 40.000 bis 70.000 Bürger kommt. Selbst wohlhabende Malawier haben daher Schwierigkeiten einen Rechtsbeistand zu finden, der bereit ist sie zu vertreten (Ngwira, E. Interview, 29.09.2005). Einen Rechtsanwalt zu engagieren, ist für die große Mehrheit der Bevölkerung allerdings ohnehin unbezahlbar, da die Stundenlöhne ca. 50 Dollar betragen (Kanyongolo 2006: 20).

Eine wichtige Rolle spielen zudem die so genannten *Paralegals*, Rechtsberater, die in einem oder mehreren bestimmten Rechtsgebieten wie dem Familienrecht oder dem Strafrecht ausgebildet wurden und Mandanten beraten können. *Paralegals* sind beim *Department of Legal Aid* und anwaltschaftlichen NGOs beschäftigt. Diese Rechtsberater sind in der Regel keine Volljuristen, sondern entweder Jurastudenten noch ohne Abschluss, die diese Tätigkeit ehrenamtlich oder als Praktikum ausüben, oder, in den meisten Fällen, Laien mit höherem

Schulabschluss, die durch Aufbaukurse die zusätzlichen juristischen Fachkenntnisse erworben haben. Eine Einführung in das Erbrecht ist in der Regel in der *Paralegal*-Ausbildung inbegriffen (Anderson 2006: 6). Die *Paralegals* dürfen nicht vor Gericht als Anwälte auftreten, sie können ihre Mandanten nur über die Rechtslage aufklären. Mittlerweile wird in Malawi über eine Ausweitung der Befugnisse der *Paralegals* diskutiert, um so den eklatanten Juristenmangel zu kompensieren (Chinoko 2005).

Einige Faktoren erschweren den Zugang zur staatlichen Justiz und damit die Gewährleistung des verfassungsmäßigen Rechts auf Justizgewährung für Witwen und Waisen zusätzlich und mindern ihre Erfolgsschancen in einem Prozess. Hier ist erstens der schwache Opferschutz zu nennen. Aufgrund seiner materiellen und personellen Defizite kann das staatliche Justizsystem Opfern und Zeugen von Verbrechen keinen besonderen Schutz vor Übergriffen und Racheakten gewähren. Die Opfer von *Property Grabbing* sind meistens alleinstehende Frauen und Vollwaisen. Die Täter kommen in der Regel aus dem näheren Umfeld. Anzeigen wegen *Property Grabbing* werden häufig zurückgezogen, weil die Kläger bedroht werden (Schärf et all. 2002: 19).

Zweitens beeinträchtigt die sozioökonomische Situation dieser gesellschaftlichen Gruppe ihre Möglichkeiten sich juristisch zu wehren. Frauen sind in der Regel weniger gebildet als Männer und sprechen selten Englisch. Vor Gericht sind sie damit stark eingeschränkt, vor allem wenn sie sich selbst vertreten. Dies gilt in noch stärkerem Maße für Waisenkinder, die erst einige Jahre Schulbesuch hinter sich haben. Waisenkinder sind zusätzlich durch ihre Minderjährigkeit eingeschränkt und bedürfen in der Regel eines Erwachsenen, der in ihrem Namen juristische Maßnahmen ergreift. Aufgrund der prekären ökonomischen Situation von *Property-Grabbing*-Opfern ist das Engagement eines Rechtsbeistandes in der Mehrzahl der Fälle ausgeschlossen. In Malawi sind deutlich mehr Frauen von Analphabetismus betroffen als Männer. Viele Frauen sind sich daher über die Funktionsweise der staatlichen Gerichte nicht im Klaren. Es ist vor diesem Hintergrund nicht überraschend, dass Frauen als Klägerinnen sehr selten bis zu den oberen Stufen des Justizsystems vordringen (WLSA 2000: 71, 76, 85).

Drittens werden Frauen in der formalen Rechtsprechung immer noch diskriminiert. Frauen sind im Justizsektor stark unterrepräsentiert und die überwiegend männlichen Richter fällen immer wieder Urteile, welche die verfassungsmäßige Gleichstellung von Frauen im Recht nicht beachten (Schärf et al. 2002: 16, 17, 21; Kanyongolo 2006: 93). Auch Juristen unterliegen kulturell und sozial bedingten Vorurteilen (WLSA 2000: 63). Die mangelhafte juristische Ausbildung vieler Laienrichter begünstigt das Einfließen von solchen Vorurteilen in die Rechtsprechung (Ministry of Gender 2004a: 68).

Viertens sind aufgrund des schlechten Informationsflusses im Justizsektor die Kenntnisse über Gesetzreformen und den genauen Inhalt der Verfassung mangelhaft, so dass besonders neuere gesetzliche Regelungen nicht bekannt sind. Auch Anwälte, Richter und Staatsanwälte wissen nicht immer, dass *Property Grabbing* seit 1998 strafbar ist (Ngwira, E. Interview, 29.09.2005; Kanyongolo 2006: 73-74).

Obwohl eine umfassende Dokumentation der staatlichen Rechtsprechung im Erbrecht aufgrund der desolaten Zustände in der Aktenverwaltung nicht möglich ist, soll im Folgenden anhand zugänglicher Urteile überprüft werden, inwieweit die verfassungsmäßigen Rechte und *Section 84* des WIA von der staatlichen Rechtsprechung überhaupt umgesetzt werden. Obwohl die *Magistrate Courts* die Anwendung des WIA mit dem Hinweis auf seine Verfassungswidrigkeit verweigern können, ist der Verfasserin keine derartige Entscheidung bekannt. Der *High Court* hat das Recht, Gesetze für verfassungswidrig und damit ungültig zu erklären (*Section 108 (2)*). Das Gericht hat davon bereits Gebrauch gemacht, und ein *Amendment* zum *Employment Act* für ungültig erklärt. Der *High Court* wurde aber nie angerufen, um explizit die Verfassungsmäßigkeit des WIA zu überprüfen (Kamanga, D. Interview, 05.12.2005). Den Urteilen des *High Courts* kommt Rechtsquellencharakter zu, da sie als Präzedenzfälle die Rechtsprechung der nachgeordneten Gerichte prägen.

Gerichturteile der unteren Instanzen waren zwar nicht einsehbar, aber einige Urteile des *High Court* und ein Schiedsspruch der *Human Rights Commission* konnten ausgewertet werden. Drei neuere Urteile aus dem Erbrecht liegen der Verfasserin vor: Somanje vs. Somanje and others (MSCA Civil Appeal No. 29 of 1999) [2001], Katupi and another vs. Katupi and another (Civil Cause No. 136 of 1997) [2001] und Maida vs. Maida and another (Civil Cause No. 14 of 2003) [2003]).

In SOMANJE vs. SOMANJE waren eine Witwe und ihre sieben Kinder von den Verwandten des verstorbenen Ehemannes aus dem Haus der Familie vertrieben worden. Der Richter sprach der Frau das Recht zu, so lange in dem Haus zu leben, bis über die endgültige Aufteilung des Nachlasses entschieden worden war. Außerdem verwahrte der Richter die Verwandten

ausdrücklich mit dem Hinweis auf die Strafbarkeit von *Property Grabbing* nach *Section 84* des WIA. Er verwies in seinem Urteil mehrmals auf die verfassungsmäßig garantierten Rechte von Frauen und Kindern.

In KATUPI vs. KATUPI 2001 hatten die Witwe und ihr Cousin die Verantwortung für die Nachlassverwaltung eines vermögenden Malawiers inne, der sich nach Ansicht von Vater und Schwester des Verstorbenen nicht zufriedenstellend nachkamen. Der Richter ordnete daher an, die Nachlassverwaltung dem *Administrator General* zu übertragen. Der WIA wird im Urteil nicht einmal erwähnt.

In MAIDA vs. MAIDA bestätigt der Richter eine Unterlassungsverfügung, die eine Witwe gegen einen der Brüder des Verstorbenen erwirkt hatte. Er hatte Teile des Nachlasses verkauft, obwohl über die endgültige Aufteilung des Erbes noch nicht entschieden worden war. Im Urteil findet sich kein Hinweis auf *Section 84* oder die Verfassung. Es werden nur die *Sections* des WIA, welche die Nachlassverwaltung regeln, herangezogen.

In der Sache JERE vs. HIWA hatte ein Witwer 2003 vor der *Human Rights Commission* Beschwerde eingelegt, da er nicht an dem Erlös beteiligt worden war, den der Bruder seiner verstorbenen Frau mit dem Verkauf des Nachlasses erzielt hatte (Malawi Human Rights Commission 2003b). Die *Human Rights Commission* entschied, dass der WIA keine Angaben zu den Ansprüchen von Witwern macht und lehnte die Beschwerde des Mannes ab. Sie stellte gleichzeitig fest, dass dies zur Diskriminierung von Männern führt und daher dringend eine Überarbeitung des WIA nötig ist (Malawi Human Rights Commission 2003b: 26).

Diese Beispiele legen nahe, dass die Rechtsprechung im Erbrecht konservativ ist und die Justiz ihre Möglichkeiten, selbst in die Normsetzung einzugreifen, nicht ausschöpft. Weder wird die Verfassungswidrigkeit des WIA thematisiert, noch häufig von *Section 84* des WIA Gebrauch gemacht. Eine Ausnahme stellt die Entscheidung im Fall SOMANJE vs. SOMANJE dar. Hier erläutert der Richter den Parteien *Section 84* des WIA und stellt unmissverständlich klar, dass er *Property Grabbing* ahnden wird. In diesem Urteil wird auch detailliert auf den WIA und die Verfassung eingegangen. Die Unvereinbarkeit der beiden Rechtsquellen wird aber nicht thematisiert. Bei MAIDA vs. MAIDA und bei KATUPI vs. KATUPI könnte man ebenfalls den Tatbestand der *Unlawful Possession of Deceased Estate* unter *Section 84* vermuten. Das Thema wird in den Urteilen aber nicht angesprochen. Nur die *Human Rights Commission* stellt in ihrem Schiedsspruch ausdrücklich fest, dass der WIA der Verfassung widerspricht und fordert seine Überarbeitung.

Angesichts der dargestellten vielfältigen Defizite der staatlichen Gerichte liegt es nahe, den Aussagen, die eine zentrale Rolle der Justiz in der Streitregelung negieren, ohne Abstriche

Glauben zu schenken. Trotzdem soll hier das Ausmaß der Marginalisierung der staatlichen Rechtsprechung im Erbrecht auch quantitativ demonstriert werden. Mit Hilfe einer Hochrechnung und anhand statistischer Daten wird zu diesem Zweck die Zahl von *Property-Grabbing*-Fällen in drei Distrikten näherungsweise bestimmt und dann mit der realen Zahl der Gerichtsverfahren von den *Magistrate Courts* verglichen.

Die Defizite der staatlichen Gerichte, und hier vor allem der *Magistrate Courts*, die als unterste Stufe des Systems noch am ehesten zugänglich sind, machen deutlich, dass in Malawi die Möglichkeit staatlich garantierte Rechte einzuklagen für die Mehrheit der Bevölkerung gering ist. Daher ist es nicht überraschend, dass dieser Streitregelungsinstanz im Erbrecht keine wichtige Rolle zukommt (Ngwira, E. Interview, 29.09.2005)⁶¹. Die einzigen Zahlen zur Häufigkeit von Verhandlungen über Erbsachen, die der Verfasserin vorliegen, sind von 2001 von Schärf et all. (2002: 32-37). Diese Studie enthält Statistiken zu Zivil- und Strafsachen, die an den *Magistrate Courts* von Lilongwe im Zentrum, Mangochi im Süden und Mzimba/Mzuzu im Norden verhandelt wurden.

Die Auswertung der Kriminalfälle ergibt kein klares Bild. In den Gerichten von Mangochi und Mzimba Mzuzu wurden insgesamt 18 Fälle der Kategorie „*Other Property Crimes*“ verhandelt, die auch *Property-Grabbing*-Fälle umfassen könnten. In Lilongwe wurde diese Kategorie gar nicht geführt.

Ein Blick auf die Statistiken zu den Zivilklagen zeigt jedoch, dass *Inheritance Disputes* die Statistik in allen drei Distrikten anführen. Ob diese Zahlen bedeuten, dass ein großer Anteil der Konflikte im Erbrecht vor den staatlichen Gerichten ausgetragen wird, lässt sich abschätzen, wenn man die Zahl der *Inheritance Disputes*, die 2001 vor den *Magistrate Courts* in Lilongwe verhandelt wurde, in Bezug zu anderen statistischen Daten setzt.

Für den Distrikt Lilongwe⁶² wurde 1998 eine Bevölkerung von 326.718 Einwohnern zwischen 15-49 Jahren ermittelt. Für das Jahr 1998 lag die Todesrate in dieser Bevölkerungsgruppe bei 15,4 auf 1.000 Männer (National Statistical Office of Malawi 1998: 104). Daraus lässt sich eine Zahl von 5.032 Todesfällen unter Männern dieser Altersgruppe pro Jahr für den Distrikt Lilongwe errechnen. 74,8 Prozent der Männer in dieser Altersgruppe sind verheiratet, so dass pro Jahr 3.764 Frauen Witwen werden (National Statistical Office of Malawi 1998: 46). Legt man die Ergebnisse aus der Studie von Ngwira et all. (2002) zugrunde, dann werden ca. 30 Prozent aller Witwen Opfer von *Property Grabbing*. In

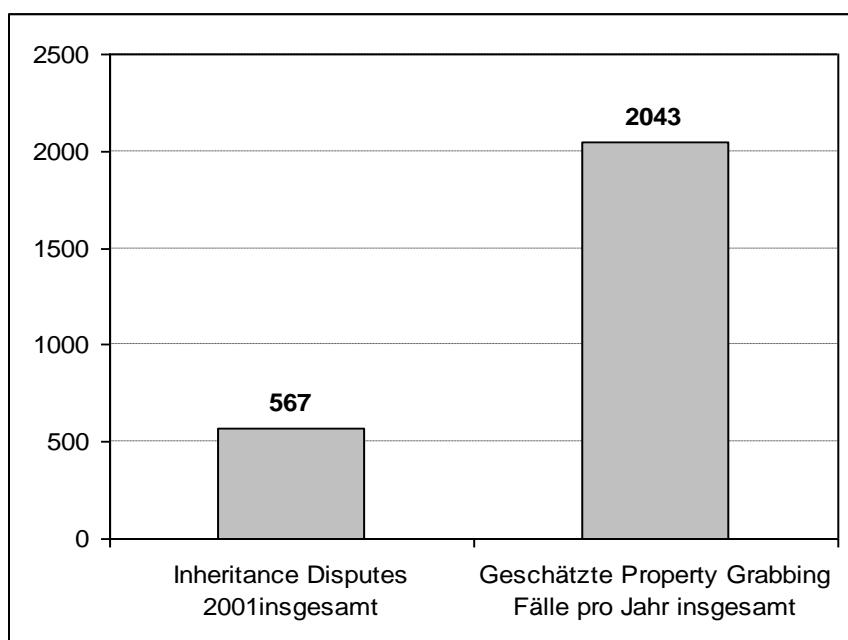
⁶¹ So widmen White et all. (2002: 100) in ihrer über 100-seitigen Studie zum Erbrecht in Malawi den staatlichen Gerichte eine knappe Seite.

⁶² Die Stadt Lilongwe ist Teil des Lilongwe District.

Lilongwe müssten sich dann 1.129 *Property-Grabbing*-Fälle pro Jahr ereignen. Im Jahr 2001 wurden vor den *Magistrate Courts* in Lilongwe aber lediglich 154 *Inheritance Disputes* verhandelt.

Auf dieselbe Art kann man auch für die anderen Distrikte die Zahl der *Property-Grabbing*-Fälle schätzen⁶³. Abbildung 25 zeigt, dass die Zahl der *Inheritance Disputes*, die 2001 vor diesen Gerichten verhandelt wurde, weniger als ein Drittel der vermuteten *Property-Grabbing*-Fälle in diesen Distrikten ausmacht.

Abb. 24. *Inheritance Disputes* vor den *Magistrate Courts* in drei Distrikten
2001/geschätzte *Property-Grabbing*-Fälle pro Jahr für dieselben Distrikte



Property Grabbing umfasst zudem nur die schärfste Form von Konflikten im Erbrecht. Die Zahl der Streitfälle im Erbrecht insgesamt muss daher um ein Vielfaches höher liegen als die Anzahl der *Property-Grabbing*-Fälle. Wenn *Property Grabbing* vorliegt, existiert zudem in der Regel auch ein zivilrechtlicher Klärungsbedarf hinsichtlich der Ansprüche der verschiedenen Erben. Diese Überlegungen bestätigen den Befund, dass die Mehrheit der Erbstreitigkeiten nicht vor den staatlichen Gerichten verhandelt wird.

⁶³ Dann ergeben sich für **Mangochi**: 1998 lebten dort 128.611 Männer zwischen 15-49 Jahren, davon starben 1.981. Diese hinterließen 1.482 Witwen, von denen 445 Opfer von *Property Grabbing* wurden. Für **Mzimba/Mzuzu**: 1998 lebten dort 135.787 Männer, 2.091 starben und hinterließen 1.564 Witwen, von denen 469 Opfer von *Property Grabbing* wurden.

3.3.2. Der Administrator General

Neben den Gerichten als Instanzen der Streitregelung kommt dem *Administrator General* als Teil der Exekutive eine wichtige Rolle bei der Umsetzung des Erbrechts zu. Diese Behörde untersteht dem Justizministerium und ist nach dem WIA dafür zuständig, Gelder aus Nachlässen, die mehr als 20.000 MK wert sind, zu verwalten. Der *Administrator General* hat nur ein Büro in Blantyre, was es für die Mehrheit der Bevölkerung unmöglich macht, seine Dienste in Anspruch zu nehmen, da hohe Fahrt- und Übernachtungskosten anfallen (WLSA 2000: 51; Ngwira et all. 2002: 28; White et all. 2002: 97). Es ist auch keine Seltenheit, dass sich Verfahren so lange hinziehen, bis Erben die Verfolgung ihrer rechtmäßigen Ansprüche aufgeben (WLSA 2000: 54; Ngwira et all. 2002: 32; Banda, B. Interview, 10.10.2005) Die Behörde ist zudem aufgrund von Überlastung dazu übergegangen, nur solche Fälle zu bearbeiten, bei denen die Betroffenen aktiv nachfragen (WLSA 2002: 96).

Das Büro des *Administrator General* ist unterbesetzt und unterfinanziert (White et all. 2002: 97; Kamin 2003: 9). Die Behörde erhält nur einen Bruchteil des ihr zustehenden Budgets (White et all. 2002: 98). Im Jahr 2006 stand der *Administrator General* mit einem Budget von ca. 121.288 Euro an letzter Stelle im Justizsektor (Kanyongolo 2006: 66). Es gibt zu wenige Computer, die Aktenverwaltung ist desolat und die Ausbildung der Beamten ist mangelhaft (WLSA 2000: 51). Ihre Entscheidungen sind oft willkürlich und entsprechen nicht immer den gesetzlichen Vorgaben. (WLSA 2000: 52; 54, White et all. 2002: 96-97; Kamanga, D. Interview, 05.12.2005).

Frustrierte Bürger gehen gelegentlich dazu über, Akten zu entwenden, um ihre Fälle selbst in die Hand zu nehmen (White et all. 2002: 98). Vor dem *High Court* wurde der *Administrator General* 2003 zu Schadensersatz verurteilt, weil eine profitable Möbelfabrik, für deren Verwaltung er vier Jahre lang die Verantwortung trug, völlig ausgeschlachtet worden war (Sinalo vs. Administrator General (Civil Cause No. 1209 of 1999) [2003]). Die Witwe des Besitzers, der die Fabrik letztlich zugesprochen wurde, hatte während dieser Zeit mehrmals Beschwerde beim *Administrator General* eingelegt und auf die unhaltbaren Zustände hingewiesen. Die Behörde hatte jedoch nie reagiert.

Bei der Verifizierung der Fälle, die den *Administrator General* erreichen, verlassen sich die Beamten auf die Angaben der *District Assemblies* (White et all. 2002: 95-96). Oft schlägt der Versuch des *Administrator General* Erben zu kontaktieren fehl und Gelder werden nie in Anspruch genommen. Häufig lassen sich Erben nicht eindeutig identifizieren, da die wenigsten Menschen in Malawi über Personalausweise verfügen. Die Methoden, die zur

Identifizierung angewandt werden wie ein Brief des *District Commissioners* oder das Mitbringen eines Angehörigen, der die Identität des Erben bezeugt, sind nicht sicher und leisten Betrügereien Vorschub. So kommt es immer wieder vor, dass falsche Erben das marode System ausnützen (WLSA 2000: 53; Nkungula 2006).

Bestechung und Korruption sind aufgrund der niedrigen Gehälter der Beamten und der Monopolstellung des *Administrator General* sehr verbreitet, ebenso wie der Missbrauch der verwalteten Nachlässe durch die Beamten selbst (WLSA 2000: 52; White et all. 2002: 97).

3.3.3. Die staatliche Verfolgung von Property Grabbing

Trotz der Anomie im Erbrecht, die durch die widersprüchlichen Normen in WIA und der Verfassung entsteht, ist *Property Grabbing* klar als Straftat definiert. Menschen, die sich dieses Verbrechens schuldig machen, müssen also mit staatlicher Verfolgung rechnen. Während der Banda-Ära übernahmen die *Chiefs* im Verbund mit den MYP und der *Youth League* die Funktion der Polizei in ihren Gebieten. Im Zuge der demokratischen Transition ging die Aufgabe der Strafverfolgung in erster Linie auf die Polizei und die Generalstaatsanwaltschaft, das *Directorate of Public Prosecutions*, über. Für die Verfolgung von *Property Grabbing* ist nach dem Zusatz zum WIA von 1998 das *Directorate of Public Prosecutions* zuständig. (Kamin 2003: 9). Da es sich bei *Property Grabbing* um eine Straftat handelt, kann es auch bei der Polizei zur Anzeige gebracht werden. Diese muss dann vom *Directorate of Public Prosecutions* die Erlaubnis zur Bearbeitung des Falls einholen (Kamin 2003: 9). Im Haushaltsjahr 2005/6 waren mit 12 Millionen Euro 2,1 Prozent des nationalen Haushalts für die Polizei reserviert, ca. 166.000 Euro oder 0,04 Prozent für die Generalstaatsanwaltschaft (Kanyongolo 2006: 66).

Das *Directorate of Public Prosecutions* hat nach *Section 99* der Verfassung das Recht, alle Kriminalfälle in Malawi zu bearbeiten. Aufgrund von Geld- und Personalmangel kann die Behörde ihren Aufgaben aber nur rudimentär nachkommen. Von den 20 Planstellen für Staatsanwälte sind nur 4 besetzt (Freedom House 2006b: 11). Aufgrund des Mangels an Staatsanwälten müssen häufig Polizeibeamte die Rolle des Anklägers in Prozessen übernehmen, obwohl sie dafür nicht qualifiziert sind. Die schwierige Personalsituation führt auch zu einem Stau bei der Bearbeitung von Anzeigen. In einem Zeitungsinterview von 2005 erklärte der damalige Leiter der Behörde, seine Mitarbeiter hätten momentan 1.472 ungeklärte Fälle vorliegen, 867 davon Mordfälle (Wines 2005).

Das *Directorate of Public Prosecutions* verfügt nur über zwei Büros. Den Hauptsitz in Lilongwe und eine Zweigstelle in Blantyre im Süden. Die Eröffnung einer Zweigstelle in Mzuzu im Norden ist geplant.

Die Aufgaben der Polizei sind in *Section 158* der Verfassung und im *Police Act* von 1946 geregelt (Kanyongolo 2006: 16). In Malawi gab es 2005 ca. 7.000 Polizisten, woraus sich ein Verhältnis von einem Polizist auf 1.700 Bürger errechnen lässt (Kanyongolo 2006: 102). Die Mehrheit der Studien, welche die Qualität der Polizeiarbeit in Malawi behandeln, kommt zu sehr negativen Ergebnissen (DFID 1999: 29; Pelser/Burton/Gondwe 2004: 92; Kanyongolo 2006: 103). Die schwerwiegenden Defizite der Polizei behindern die Strafverfolgung in Malawi erheblich.

Immer wieder wird der Vorwurf der Korruption und der Komplizenschaft mit Kriminellen geäußert (DFID 1999: 29; Saur/Semu/Ndau 2005: 77). Die Ineffizienz der Polizeiarbeit ist ein weiteres Problem. Anzeigen werden nicht weiter verfolgt und Ermittlungen führen selten zu einem Ergebnis (Saur/Semu/Ndau 2005: 77). Nur knapp die Hälfte der Festnahmen resultiert in einer Anklageerhebung (Kanyongolo 2006: 101). Ein offizieller Bericht siedelt die Aufklärungsrate bei 20 Prozent an (IMF 2002: 75). Zudem ist die Polizeipräsenz vor allem in ländlichen Gebieten sehr niedrig (DFID 1999: 29). Besonders in den Dörfern herrscht oft die Ansicht vor, dass es die Mühe nicht wert ist, die Polizei zu rufen (DFID 1999: 30). Laut einer Erhebung des *National Statistical Office* rufen daher nur 31 Prozent der Verbrechensopfer in städtischen Gebieten die Polizei, auf dem Land sogar nur 16 Prozent. Von den Bürgern, die sich in der Stadt an die Polizei gewandt hatten, gaben 13 Prozent an, mit der Arbeit der Polizei zufrieden zu sein. Auf dem Land lag der Prozentsatz bei 36 Prozent (National Statistical Office of Malawi 2005a: 121). Die geringe Effizienz der Polizei führt dazu, dass Firmen und wohlhabende Bürger auf private Sicherheitsdienste zurückgreifen (Meinhardt 2001: 37). Auf dem Land, aber auch in den Elendsvierteln der Städte, kommt es immer wieder zu Selbst- und Lynchjustiz (Engel/Gomonda 2001: 40; Kanyongolo 2006: 111; Malawi Human Rights Commission 2006b: 11).

Eine Studie im Auftrag des DFID von 1999 ergab, dass oft nur ein Polizeifahrzeug pro Distrikt vorhanden war. Das erschwert es den Polizisten auf Notrufe zu reagieren. Auch für die Bürger ist es schwierig, sich an die Polizei zu wenden. Oft müssen mehrstündige Fußmärsche zur nächsten Polizeistation oder dem nächsten Telefon in Kauf genommen werden, um einen Notruf zu tätigen (DFID 1999: 29; Saur/Semu/Ndau 2005: 27). Eine Studie schätzt die durchschnittliche Distanz zur nächsten Polizeistation auf 17,6 km (Malawi Economic Justice Network 2003: 48). Der eklatante Mangel an Fahrzeugen beeinträchtigt die

Polizeiarbeit auf vielfältige Weise. Polizisten reisen teilweise auf eigene Kosten mit öffentlichen Verkehrsmitteln an, um Festnahmen vorzunehmen (DFID 1999: 29) Die Folgen können dramatisch sein, wenn sogar bei Mordfällen, bei denen der Täter von der Dorfbevölkerung gestellt und die Polizei unter großer Anstrengung alarmiert wurde, die Beamten nicht in der Lage sind, den Tatort aufzusuchen und den Verdächtigen zu verhaften, da keine funktionierenden Fahrzeuge vorhanden sind (Saur/Semu/Ndau 2005: 70).

Die Polizei ist in Malawi schlecht ausgestattet und unterbesetzt. Kenntnisse in grundlegenden forensischen Techniken fehlen ebenso wie die dafür nötige technische Ausstattung (Kanyongolo 2006: 105). Auch das Archivierungs- und Dokumentationssystem der Polizei funktioniert nicht zufrieden stellend, da sie nicht über elektronische Datenverarbeitungssysteme verfügt. Das führt häufig dazu, dass Akten verschwinden oder unauffindbar sind (Malawi Human Rights Commission 2006b: 9).

Die Polizisten selbst sind mangelhaft ausgebildet und kennen die juristischen Grundlagen ihrer Arbeit nicht (Freedom House 2006b: 12). Die Mehrheit der Beamten hat keine höhere Schulbildung genossen geschweige denn ein Studium absolviert (WLSA 2000: 88; 93). Das gilt auch für Beamte in Führungspositionen. Das Training, das angehende Polizisten abzuleisten haben, dauert nur drei Monate und reicht nicht aus, um die Beamten adäquat auf ihren Beruf vorzubereiten (Schärf et all. 2002: 23). Bei der Aufnahme von Anzeigen und der Behandlung von Verbrechensopfern machen Polizisten daher häufig schwerwiegende Fehler, welche die Ermittlungsarbeit und die Gültigkeit von Beweisen gefährden.

Die 48-Stunden-Regel, eine Errungenschaft der neuen Verfassung, bereitet in diesem Kontext Probleme. Aufgrund der geschilderten Unzulänglichkeiten ist es den Polizeibeamten oft unmöglich, innerhalb dieser Frist genügend Beweise für eine stichhaltige Anklage zusammenzutragen. Das führt nicht selten dazu, dass Täter nach zwei Tagen wieder in ihre Dörfer oder Stadtviertel zurückkehren und dort Opfer und Zeugen einschüchtern (DFID 1999: 30). Polizisten begehen in Malawi auch nach dem Ende der Autokratie schwere Menschenrechtsverletzungen. Die Polizei greift immer noch auf Folter zurück um Geständnisse zu erlangen. Das geschieht auch aufgrund des Drucks durch die 48-Stunden-Regel. Dabei kam es auch schon zu Todesfällen (Home Office 2006: 28-30; Malawi Human Rights Commission 2006b: 7-9; 2006d: 5).

Die vorangegangenen Abschnitte machen deutlich, dass die Strafverfolgungsbehörden kaum dazu in der Lage sind, ihren Aufgaben nachzukommen. Es ist daher wenig überraschend, dass die Evaluierung der Umsetzung des *Property Grabbing Amendments* anhand von Berichten offizieller Stellen ein verheerendes Bild der Normdurchsetzung in Malawi zeichnet.

Das *Property Grabbing Amendment* von 1998 verlangte die Einrichtung von *Special Prosecutors* im *Directorate of Public Prosecutions*, was bis heute nicht geschehen ist. Stattdessen gibt es einen *Property Grabbing Desk* im Hauptsitz des *Directorate of Public Prosecutions* in Lilongwe. Dieser ist mit einer Beamten besetzt, die allgemein für Eigentumsdelikte zuständig ist. Die Behandlung von *Property-Grabbing*-Fällen ist daher nur ein Aspekt ihrer Arbeit. Ihre Haupttätigkeit besteht nach eigener Aussage darin, die Polizei vor Ort zu informieren, damit diese aktiv wird (Ntaba, Z. Interview, 22.12.2005).

Der CEDAW Bericht Malawis von 2004 befasst sich eingehend mit der Verfolgung von *Property Grabbing*. Er stellt fest, dass die Durchsetzung des Verbots sehr selten gelingt (CEDAW 2004: 16/84).

Die *Special Law Commission on Gender* kommt in ihrem Bericht im Rahmen der Überarbeitung des WIA zu einem noch schlechteren Ergebnis:

„The Commission learned from the Director of Public Prosecutions, that his Office has not used the provision at all (...) Further the Commission heard views from the Administrator General who observed that of the cases of property grabbing he has referred to the police for their action none has been prosecuted (...) The Police confirmed that despite receiving a lot of complaints of property grabbing (most complainants being women), there has been no prosecution of such cases“ (Malawi Law Commission 2004: 72).

Als Grund für die Zurückhaltung seiner Behörde gab der *Director of Public Prosecutions* an, dass die meisten als „*Property Grabber*“ angezeigten Personen seiner Ansicht nach durch den WIA berechtigt waren, das Erbe an sich zu nehmen. Die Polizei erklärte ihre Untätigkeit der Kommission gegenüber damit, dass vielen Polizisten *Section 84* des WIA nicht bekannt wäre und mit dem Unwillen seitens der Beamten, sich in „Familienangelegenheiten“ einzumischen. Die Beamten, die den *Property Grabbing Desk* im *Directorate of Public Prosecutions* besetzt, machte bei ihrer Arbeit mit der Polizei ähnliche Erfahrungen (Ntaba, Z. Interview, 22.12.2005). Auch andere Quellen benennen diesen Umstand als großes Hindernis für eine aktive Rolle der Polizei bei der Bekämpfung dieses Verbrechens. (WLSA 2000: 89; Munthali, C. Interview, 02.11.2005; Kamanga, D. Interview, 05.12.2005).

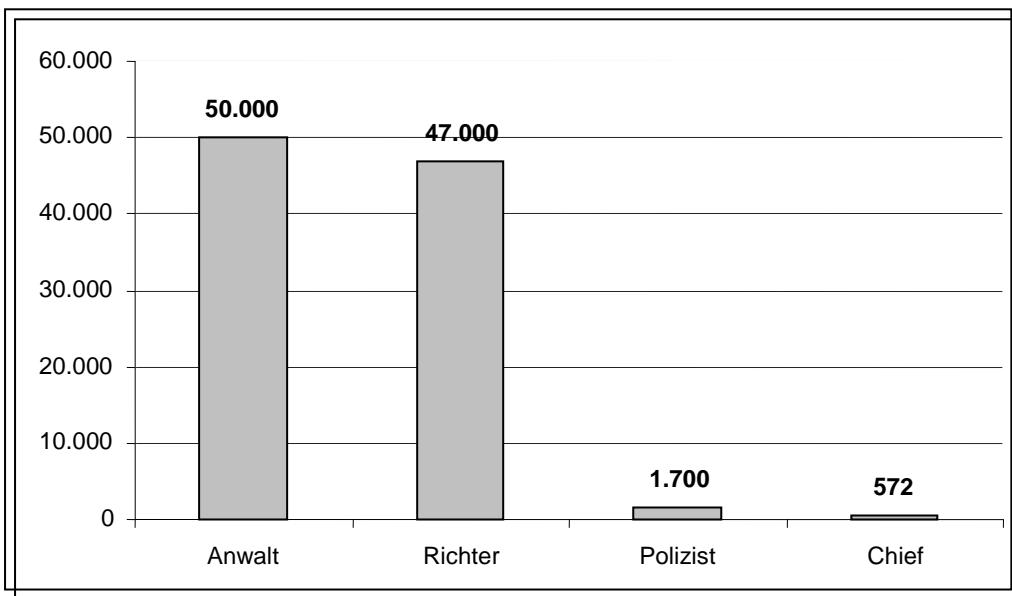
Die Bilanz der Strafverfolgung hinsichtlich *Property Grabbing* seit 1998 fällt demnach verheerend aus. Auch in weiteren Quellen finden sich kaum Hinweise auf erfolgreiche Anklageerhebungen unter *Section 84*. Ein unveröffentlichtes Dokument der *Human Rights*

Commission berichtet von einem Fall, der mit einer Verhaftung mutmaßlicher *Property Grabber* durch das *Directorate of Public Prosecutions* endete. Ob es zur Anklage kam, ist nicht bekannt (Malawi Human Rights Commission 2001). Der CEDAW-Bericht Malawis erklärt, der *Directorate of Public Prosecutions* habe „einige Fälle“ verfolgt, kommt aber ebenfalls zu dem Schluss, dass das *Property Grabbing Amendment* nicht umgesetzt wird (CEDAW 2004: 16, 84). White et all. (2002: 99-100) berichten von einem Fall in Mzuzu, bei dem ein *Property Grabber* angeklagt wurde. Die Beamten des *Directorate of Public Prosecutions* berichtete auf Nachfrage ebenfalls von einem Fall in Mzuzu, bei dem sie die Verurteilung eines *Property Grabbers* erreicht hatte, allerdings wegen Diebstahls (Ntaba, Z. Interview, 22.12.2005). Letztlich kann festgestellt werden, dass die Ahndung von *Property Grabbing* durch staatliche Behörden in Malawi die absolute Ausnahme ist. *Section 84* des WIA von 1998 wird de facto nicht umgesetzt. Dass in den Statistiken der *Magistrate Courts* von 2001 keine *Property-Grabbing*-Fälle auftauchen und dass in Abbildung 23 und Abbildung 24 die Polizei als Ansprechpartner bei Problemen im Erbrecht nicht einmal erwähnt wird, erscheint vor diesem Hintergrund nicht mehr überraschend.

3.3.4. Die informelle Streitregelung

Die massiven Defizite des formalen Systems bedingen die Bedeutung der informellen Streitregelung in Malawi. Der Begriff beschreibt jegliche Art von Mediation und Streitregelung außerhalb der staatlichen Gerichte. Der Kriminologe Wilfried Schärf schätzt, dass in Malawi 80-90 Prozent aller Rechtsfälle außerhalb des formalen Systems verhandelt werden (Schärf 2003: 41). Die wichtigste Ausprägung informeller Justiz in Malawi sind die traditionellen Gerichte in den Dörfern, denen die *Chiefs* vorsitzen. Eine staatliche Statistik von 2000 hat die Zahl von 20.984 *Chiefs* ermittelt, die auch Recht sprechen (*Malawi Government Decentralisation Report 2000* zitiert nach Schärf et all. 2002: 39). Daraus ergibt sich ein Verhältnis von einem *Chief* auf ca. 572 Bürger.

Abb. 25. Das Verhältnis Bürger/Streitregelungs- und Normdurchsetzungsinstanz⁶⁴.



Die Zahl der *Chiefs*, die Recht sprechen, ist fast identisch mit der Zahl der Dörfer, die in derselben Statistik ermittelt wurde. Daraus lässt sich schließen, dass bereits *Village Headmen* als Richter in ihren Dörfern fungieren. In urbanen Gebieten gibt es keine *Chiefs*.

Die informelle Streitregelung ist in der Bevölkerung deutlich beliebter als das staatliche System. Die Konfliktbearbeitung durch traditionelle Führer erhält die höchsten Zustimmungswerte, mit großem Abstand vor allen anderen Instanzen (DFID 1999: 25; Saur/Semu/Ndau 2005: 77). Trotz der enormen Bedeutung des informellen Rechtssystems für die Bürger von Malawi wird dessen Existenz in Studien zur demokratischen Transition nicht oder kaum thematisiert. Obwohl die bereits häufig zitierten Berichte von *Freedom House* und des BTI einen Gliederungspunkt *Rule of Law* enthalten, erwähnen beide das informelle System nicht einmal. Auch Meinhardt und Patel (2003: 21) ist das informelle System in ihrer ansonsten gründlichen Studie zur Konsolidierung der Demokratie in Malawi nur einige Zeilen wert. Dort wird es in erster Linie als Problem für die Durchsetzung von Menschenrechten gesehen.

Es wäre allerdings verkürzend, die informelle Justiz nur mit der Rechtsprechung der *Chiefs* gleichzusetzen. Je nach Rechtsgebiet kommen noch weitere Streitregelungsinstanzen hinzu. Religiösen Gemeinschaften kommt eine wichtige Rolle bei der Regelung von Ehe- und Familienkonflikten zu, im Erbrecht sind sie von untergeordneter Bedeutung. Obwohl in

⁶⁴ Es wurde die Bevölkerungszahl von 12 Millionen zugrunde gelegt. Die Verhältnisse wurden mit den Zahlen aus den Abschnitten 3.3.1. errechnet. Für die Berechnung des Verhältnisses Anwalt/Bürger wurde der Mittelwert aus den zwei verschiedenen Angaben gebildet, der 235 beträgt.

Malawi 13 Prozent der Bevölkerung dem Islam angehören, dessen Rechtssystem detaillierte Bestimmungen zur Verteilung des Erbes aufweist, wenden islamische Gemeinschaften in Malawi dieses Regelsystem nicht an. Muslime folgen stattdessen genau wie die christlichen Malawier in erster Linie dem informellen Regelsystem ihrer lokalen Gemeinschaft (Baumgart, M. Interview, 07.11.2005; Nyirongo, C.E. Interview, 09.11.2005).

Im privatwirtschaftlichen Sektor hat sich die Praxis etabliert, dass der Arbeitgeber des Verstorbenen den Hinterbliebenen anfallende Sterbegelder direkt auszahlen anstatt den komplizierten und unsicheren Weg über die Distriktsverwaltung oder den *Administrator General* zu gehen. Jeder Arbeitnehmer füllt für diesen Fall ein Formular aus, in dem er festlegt, an wen das Geld ausgezahlt werden soll. Falls ein solches Formular nicht vorliegt, gehen viele Arbeitgeber dazu über, die Hinterbliebenen von sich aus zu kontaktieren und auszubezahlen. Meistens wird dabei der Kernfamilie der Vorzug eingeräumt (Malawi Law Commission 2004: 58/60). Die zentralen informellen Akteure bei der Streitregelung im Erbrecht sind die traditionellen Dorfgerichte, die Beamten des *District Assemblies* und, in deutlich geringerem Maße als diese beiden Instanzen, die NGOs.

Die traditionellen Dorfgerichte, die besonders auf dem Land die überwiegende Mehrheit der Rechtstreitigkeiten bearbeiten, sind nicht mit den *Traditional Courts* der Banda-Ära zu verwechseln. Die *Traditional Courts* waren Teil des formalen Rechtssystems, und konnten sowohl traditionelles Recht als auch formales Recht anwenden. Sie verfügten auch über einen eigenen Verwaltungsapparat. Seit 1994, nach der Abschaffung der formalen *Traditional Courts*, ist jede Art von Rechtsprechung durch *Chiefs* eindeutig dem informellen System zuzuordnen. Daher werden die Dorfgerichte der Unterscheidbarkeit halber im Folgenden mit dem Ausdruck „traditionelle Gerichte“ umschrieben.

Schwere Verbrechen, insbesondere Tötungsdelikte, Vergewaltigung und Körperverletzung, bei der „Blut geflossen ist“, werden vor den traditionellen Gerichten nicht verhandelt, sondern den staatlichen Behörden gemeldet (Schärf et al. 2002: 39). Ihre Zuständigkeit erstreckt sich daher vor allem auf zivilrechtliche Auseinandersetzungen und kleinere Straftaten, wie Diebstahl und leichte Körperverletzung. Es gibt keine umfassenden Untersuchungen neueren Datums über das malawische Gewohnheitsrecht, so dass eine detaillierte Darstellung der regionalen und ethnischen Unterschiede unmöglich ist (Kanyongolo 2006: 147). Es lassen sich jedoch allgemeine Charakteristika der informellen Rechtsprechung durch die *Chiefs* identifizieren.

Eine der Hauptaufgaben der *Chiefs* ist es, durch die Schlichtung von Streitigkeiten jeder Art den sozialen Frieden in ihrer Gemeinschaft zu wahren. Daher werden sie regelmäßig zur

Konfliktbearbeitung herbeigerufen. Für gewöhnlich hält ein *Chief* zusätzlich an einem speziellen Tag Gericht, meist in einer „entspannten, aber würdevollen“ Atmosphäre, z.B. unter einem großen Baum (Schärf et all. 2002: 40). Die Dorfbevölkerung findet sich als Publikum ein. Jeder *Chief* verfügt über zwei bis vier Berater, die *Ndunas*, die ihn bei seinen Aufgaben unterstützen. Häufig, aber nicht notwendigerweise, stammen sie aus seiner Verwandtschaftsgruppe. Bei der Rechtsfindung stehen sie dem *Chief* zur Seite. Auch andere Autoritäten aus dem Dorf wie Parteifunktionäre, religiöse Führer und Beamte nehmen gelegentlich an der Verhandlung teil.

Die traditionellen Gerichte weisen alle Merkmale informeller Streitregelungsinstanzen auf (vgl. 1.3.2.). Der Ablauf einer Verhandlung ist überall in Malawi ähnlich. Die Betroffenen und ihre Familien sowie die Zeugen werden durch den *Chief* und seine *Ndunas* eingehend befragt. Dabei handelt es sich weniger um inquisitorische Kreuzverhöre als um die Aufforderung, detailliert den eigenen Standpunkt darzulegen. Die Verhandlung wird selbstverständlich in der lokalen Sprache abgehalten. Den Aussagen der Zeugen und der Kontrahenten wird breiter Raum eingeräumt. Ziel der Befragung ist es, ein holistisches Bild des Streits zu bekommen. Daher beschränkt sich das Interesse oft nicht nur auf den konkreten Vorfall, sondern umfasst den gesamten Kontext, in dem dieser steht. Statt dem Grundsatz „*in dubio pro reo*“ gilt die Maxime „*There is no smoke without fire*“ (Schärf et all. 2000: 41). Selten dauert ein Prozess länger als einen Tag. Das Publikum demonstriert während der Verhandlung durch Klatschen, Kopfbewegungen und Lautäußerungen seine Zustimmung oder Ablehnung. Die Reaktionen der Umstehenden fließen in die Urteilsfindung mit ein (DFID 1999: 36).

Bei der Urteilsfindung spielt die Zufriedenstellung des Opfers und seiner Familie eine wichtige Rolle, zudem muss die Entscheidung von der Gemeinschaft als fair und vernünftig bewertet werden. Faktoren wie politische Erwägungen und der soziale Status der Betroffenen beeinflussen das Urteil unter Umständen erheblich. Im Zuge von *Civic-Education*-Kampagnen werden *Chiefs* von NGOs als potentielle Multiplikatoren kontaktiert und in Seminaren und Lehrgängen über Menschenrechte aufgeklärt. Auch diese Erfahrungen können in Urteile einfließen. Die Strafen, die von traditionellen Gerichten verhängt werden, bestehen in der Regel in Kompensationszahlungen des Täters an das Opfer, die auch in Vieh bezahlt werden können. Oft ist auch nur der Schiedsspruch des *Chiefs* gefragt, z.B. bei Streitigkeiten um Land.

Eine Berufung gegen das Urteil eines *Chiefs* ist innerhalb des informellen Systems möglich, da nicht nur die *Village Headmen*, sondern auch die höheren Instanzen, bis hinauf zu den

Traditional Authorities, Gerichtsverhandlungen abhalten (WLSA 2000: 34; Chowe, Interview, 10.12.2005). Das Procedere ist in allen Instanzen ähnlich, auf der Ebene der *Traditional Authority* werden teilweise sogar schriftliche Aufzeichnungen über die Verhandlung angefertigt.

Die Dienste des *Chiefs* und seiner *Nadunas* werden von den Streitparteien bezahlt. Traditionell bringt jeder der Kontrahenten ein Huhn mit. Manche *Chiefs* sind jedoch dazu übergegangen, Gebühren in Form von Geldzahlungen für ihre Rechtsprechung zu verlangen.

Die *Chiefs* arbeiten nicht losgelöst vom formalen System, sondern werden von staatlichen Gerichten aktiv in die Urteilsfindung und -vollstreckung eingebunden. Aufgrund der Defizite im Sanktionsvollzug übernehmen *Chiefs* de facto die Aufgaben von *Court Messengers* und *Marshalls* (Schärf et all. 2002: 27). Konflikte um Landbesitz verweisen die *Magistrates* in der Regel an die *Chiefs*, die immer noch die wichtigste Instanz in diesem Bereich sind (Mbaya 2002: 8). Scheidungen traditioneller Ehen, die von *Chiefs* ausgesprochen wurden, werden von *Magistrates* nur noch formalisiert (Schärf et all. 2002: 27). Oft weigern sich *Magistrates* Fälle anzunehmen, die nicht zuerst das informelle System durchlaufen haben (Baumgart, M. Interview, 07.11.2005). Viele Richter betrachten das informelle System offensichtlich als legitime erste Instanz.

Da die traditionellen Gerichte nicht über Vollzugsorgane verfügen, können sie ihre Urteile nicht mit Gewalt vollstrecken. Die *Chiefs* verfügen trotzdem über verschiedene Möglichkeiten, um ihre Entscheidungen durchzusetzen. Hier sind vor allem der soziale Druck durch die Dorfgemeinschaft und die Autorität, die mit dem Status des *Chiefs* einhergeht, von Bedeutung. Die *Chiefs* vertreten zudem immer noch ihre Dörfer nach außen und sind wichtige Ansprechpartner für Distriktverwaltung und Entwicklungshelfer. Sie sind in fast jedes Projekt, das ihre Gemeinschaft betrifft, eingebunden und haben entsprechende Einflussmöglichkeiten (Engel/Gomonda 2001: 36). Während der Hungersnot im Winter 2005/06 wurden z.B. oft die *Chiefs* damit betraut, Hilfslieferungen zu verteilen. Da nur wenige Menschen in Malawi über Ausweispapiere verfügen, ist die Begleitung durch den *Chief* bei Behördengängen nötig, damit er die Identität der Person bezeugt. Es ist also wenig ratsam für einen Dorfbewohner, sich mit seinem *Chief* zu überwerfen.

Auch das traditionelle Rechtssystem hat seine Defizite und Probleme. Die *Chiefs* waren während der Autokratie vorrangig für die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung in ihren Gebieten zuständig. Banda's Leitspruch „Einheit, Loyalität, Disziplin und Gehorsam“ diente dabei als Richtschnur. Seit der Einführung des Mehrparteiensystems können die *Chiefs* nicht mehr auf den Unterdrückungsapparat der MCP zurückgreifen, um die Durchsetzung ihrer

Anordnungen zu erzwingen. Auch die Möglichkeit, renitente Dorfbewohner zu gemeinnütziger Arbeit zu verpflichten, wurde ihnen genommen (Schärf et all. 2002: 39). Heute müssen sie die Polizei alarmieren, wenn ein Verbrechen geschieht, und dabei in Kauf nehmen, dass diese überhaupt nicht kommt. Die 48-Stunden-Regel empfinden viele *Chiefs* als zusätzliches Problem. Langfristig untergräbt es ihre Autorität, wenn sie einen Verdächtigen der Polizei übergeben und dieser nach zwei Tagen wieder in das Dorf zurückkehrt und unter Umständen Opfer und Zeugen terrorisiert (DFID 1999: 30; Schärf et all. 2002: 44). Viele Menschen in Malawi ziehen aus diesen Zuständen den Schluss, Demokratie sei: „*The right to do what you like*“ und verstehen „demokratische Rechte“ als Synonym für das Recht des Stärkeren (DFID 1999: 25; Engel/Gomonda 2001: 35; Saur/Semu/Ndau 2005: 76; Makwira 2006: 196).

Ihr Status als traditionelle Autoritäten verschafft den *Chiefs* immer noch viel Respekt. Doch auch diese Basis ihrer Legitimation ist vom politischen Wandel nicht unberührt geblieben. Die Ausweitung demokratischer Entscheidungsprozeduren auf die lokale Ebene im Zuge der Dezentralisierungspolitik schwächt ihre Position zunehmend. In der *Assembly of the Councillors* haben sie keine Stimmberichtigung und in ihren Dörfern sehen sie sich den gewählten Leitern der VDCs gegenüber. Die Herrschaftsansprüche der *Chiefs* sind nicht durch Wahl legitimiert, dies widerspricht demokratischen Grundsätzen (Engel/Gomonda 2001: 47). Aufgrund von *Civic-Education*-Kampagnen, aber auch der mittlerweile über 10-jährigen Lebenserfahrung in einem demokratischen Staat, ist das der Bevölkerung durchaus bewusst. Der Status der *Chiefs* wird daher zunehmend in Frage gestellt. Das beeinträchtigt auch ihre Rolle bei der Streitregelung und Konfliktbearbeitung in ihren Gemeinschaften (Engel/Gomonda 2001: 56; Schärf et all. 2002: 39).

Aufgrund des schlechten Lebensstandards der Landbevölkerung und damit auch vieler *Chiefs* sind Bestechlichkeit und Korruption auch im informellen System verbreitet (Schärf et all. 2002: 42). Manche *Chiefs* nutzen ihre Position aus, um ihre geringe staatliche Aufwandsentschädigung aufzubessern. Die Grenze zwischen der Entrichtung der traditionellen Gebühren für die Rechtsprechung und Bestechung ist fließend. Probleme entstehen auch, wenn der *Chief* mit einem der Kontrahenten verwandt oder verschwägert ist. Die *Ndunas* sollen zwar die Neutralität des Gerichts wahren; falls sie auch aus der Verwandtschaftsgruppe des *Chiefs* stammen, kann dies jedoch nicht in allen Fällen garantiert werden (WLSA 2000: 35; Matewere, M. Interview, 10.10.2005).

Die Frage nach der Kompatibilität der Rechtsprechung der *Chiefs* mit der demokratischen Verfassung und den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit ist umstritten. Die meisten *Chiefs*

haben keine Ausbildung erhalten, die sie auf ihre Tätigkeit als „Richter“ vorbereitet. Ihre Entscheidungen im Rahmen der traditionellen Gerichte werden daher meistens in Unkenntnis der relevanten Gesetze und der Verfassung gefällt. Die Rechtsprechung der *Chiefs* und die Anwendung traditionellen Rechts sind in Malawi daher nicht unumstritten (Malawi Human Rights Commission 2006c: 4). Ein häufiger Vorwurf lautet, dass besonders Frauen im Rahmen der traditionellen Gerichte diskriminiert würden, da ihnen kulturell bedingt ein niedrigerer Status zukommt (CEDAW 2004: 74; Kanyongolo 2006: 146).

Allerdings fanden im Zuge der Demokratisierung unzählige Workshops, Trainings und *Sensitization Campaigns* statt, welche die *Chiefs* über Menschenrechte und den Inhalt der Verfassung informiert haben. Die Wirkung dieser Veranstaltungen ist jedoch umstritten. Viele *Chiefs* äußern sich sehr positiv über solche Seminare (Muwamba 2005b; SAW 2005: 1; Chowe, Interview, 10.12.2005). In diesem Kontext darf nicht übersehen werden, dass die Teilnahme an ihnen in der Regel mit großzügigen Tagegeldern vergütet wird.

Juristen und NGO-Aktivisten mit *Civic-Education*-Erfahrung unterstellen den *Chiefs* eine kritische Einstellung zu Begriffen wie „*Democracy*“, „*Human Rights*“, und „*Gender*“, da viele diese Konzepte für ihren massiven Autoritätsverlust im Zuge der demokratischen Transition verantwortlich machen (Kanyongolo, F.E. Interview, 06.10.2005; Munthali, C. Interview, 02.11.2005; Ntaba, Z. Interview, 22.12.2005). Die Mehrheit der Interviewpartner aus der Zivilgesellschaft gab aber an, dass die *Chiefs* sich ihren Aktivitäten gegenüber aufgeschlossen zeigen. Wenn explizit das Verhältnis der Geschlechter thematisiert wird, ist aber gelegentlich noch Skepsis vorhanden (Nyirenda, B.H. Interview, 30.09.2005; White, S. Interview, 05.10.2005; Twea, S. Interview, 14.10.2005; Videde, C.K. Interview, 17.10.2005).

Gerade die geschwächte Autorität schafft Anreize für *Chiefs*, sich der neuen Situation anzupassen. Das geschieht auch aus Sorge, dass traditionelle Herrschaftsformen anderenfalls völlig obsolet werden. Daher sind *Chiefs* durchaus an Informationen über Menschenrechte und Demokratie interessiert (Schärf et all. 2002: 43; Baumgart, M. Interview, 07.11.2005; Chowe, Interview, 10.12.2005; Muwamba 2005b). Ein augenfälliges Beispiel für die Anpassungsfähigkeit traditioneller Führer ist das Engagement vieler hochrangiger *Chiefs* gegen HIV/AIDS. Obwohl Sex immer noch als Tabuthema gilt, sprechen *Chiefs* offen über Prävention und scheuen auch nicht davor zurück, Traditionen, welche die Ansteckungsgefahr erhöhen, zu verurteilen (Chisenga 2005; Mbvundula 2005; Nyirongo 2005a; IRIN 2006b).

Eine vollständige Resistenz der *Chiefs* und ihrer Rechtsprechung gegen *Civic-Education*-Programme ist daher unwahrscheinlich. NGOs und Entwicklungshelfern gegenüber Kooperationsbereitschaft zu zeigen, ist in der Regel lohnender als eine Blockadehaltung

einzunehmen. Der flexible Charakter der traditionellen Rechtsprechung macht es leicht, neue Konzepte aufzunehmen. Traditionelle Rechtsnormen bilden zwar eine wichtige Richtschnur der Urteilsfindung, es besteht aber kein Anlass, die Rechtsprechung der *Chiefs* mit der rigiden Umsetzung althergebrachter Traditionen gleichzusetzen. Ein *Chief* im Rang einer *Traditional Authority* aus Mangochi berichtete im Interview, dass er bewusst zwei Frauen zu seinen Beratern ernannt hat, damit diese ihm bei Rechtsfällen, die „Issues of Gender“ betreffen, zur Seite stehen (Chowe, Interview, 10.12.2005).

Hinzu kommt, dass aufgrund des partizipativen Charakters der Dorfgerichte Informationen, die über *Civic-Education*-Kampagnen in die Gemeinschaft getragen wurden, einfließen können. Es gibt auch in den Dörfern immer mehr Menschen, die als lokale *Paralegals* von NGOs ausgebildet wurden. Mancherorts binden die *Chiefs* sie sogar gezielt in ihre Urteilsfindung ein (Banda, G. Interview, 30.11.2005).

Generell sind Berichte über schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen durch die traditionellen Gerichte selten. Viele malawische Juristen und NGO-Vertreter geben ohne Umschweife zu, dass den *Chiefs* eine wichtige und durchaus positive Funktion bei der Konfliktbearbeitung in ihren Gemeinschaften zukommt. Als Begründung für diese Einschätzung werden Defizite des formalen Systems und die Lücke, die durch die Abschaffung der formalen *Traditional Courts* entstand, genannt (Gama, L.M. Interview, 04.10.2005; White, S. Interview, 05.10.2005; Kamanga, D. Interview, 05.12.2005; DeGabrielle, D. Interview, 19.12.2005; Ntaba, Z. Interview, 22.12.2005). Auch auf Seiten der Geber und der nationalen und internationalen Zivilgesellschaft setzt sich dementsprechend die Ansicht durch, dass eine Kooperation mit den informellen Streitregelungsinstanzen nützlich ist. Das MaSSAJ-Programm und die GTZ haben in Malawi Pionierarbeit bei der Einbindung der *Chiefs* in Programmen zur Verbesserung der Rechtssicherheit geleistet (Kanyongolo 2006: 146) Beide Organisationen haben dabei gute Erfahrungen gemacht (Baumgart, M Interview, 07.11.2005; DeGabrielle, D. Interview, 19.12.2005).

Auch für den Bereich des Erbrechts kann festgestellt werden, dass das informelle System weitaus bedeutsamer für Witwen und Waisen ist als die staatliche Justiz (WLSA 2000: 33; Kamin 2003: 5). Wie bereits in 4.2.1.4. dargelegt wurde, sind *Chiefs* häufig bei den traditionellen Zeremonien zur Verteilung des Erbes anwesend und haben dabei die Rolle eines Vermittlers inne. Daher sind sie wichtige Ansprechpartner von *Property-Grabbing*-Opfern. Das Erbrecht gehört zu den Rechtsbereichen, bei denen *Chiefs* von offizieller Seite besonders intensiv eingebunden werden (Schärf et all. 2002: 27). In der Regel sind sie für die Verifizierung von Ansprüchen der Angehörigen vor Gericht oder bei den entsprechenden

Behörden zuständig. Diese Position können *Chiefs* auch ausnutzen, indem sie mit Betrügern gemeinsame Sache machen und so Unbefugten bei der Erschleichung von Erbschaften helfen (Schärf et all. 2002: 45; Mzonda, A.A. Interview, 28.09.2005).

Über die Qualität der Rechtsprechung der *Chiefs* im Erbrecht existieren unterschiedliche Ansichten. WLSA (2000: 36) und White et all. (2002: 91) schätzen die Sensibilität der *Chiefs* für die Nöte von Witwen hoch ein. Die Mehrheit der *Chiefs* berücksichtigt bei ihrer Entscheidung Kriterien wie die Zahl der Waisenkinder, die Dauer der Ehe und andere „menschliche Kriterien“ (White et all. 2002: 92). Dies kann sich günstig auf die Chancen von Witwen und Waisen auswirken. Schärf et all. (2002: 43) stellen fest, dass Frauen aufgrund der patriarchalischen Kultur in Malawi von *Chiefs* eher benachteiligt werden und dass seitens der traditionellen Führer das Verständnis für die besonderen Probleme von Frauen fehlt. Eine Bevorzugung von Frauen im Erbrecht gegenüber der Verwandtschaftsgruppe würden die *Chiefs* ablehnen (Schärf et all. 2002: 44).

Die NGO-Vertreter und Juristen, die von der Verfasserin zu diesem Thema befragt wurden, äußerten sich überwiegend ambivalent. Bei der Einschätzung der Rolle der *Chiefs* betonten die Interviewpartner einerseits die enorme Bedeutung der traditionellen Gerichte und ihre gute Zugänglichkeit. Andererseits wurde oft auf die mangelnde Beachtung von Menschenrechten und geltenden Gesetzen durch die *Chiefs* hingewiesen und ihnen patriarchalische Überzeugungen unterstellt. Viele forderten deswegen mehr *Civic Education* für *Chiefs* (Chanika, E. Interview, 05.10.2005; White, S., Interview, 05.10.2005; Ntaba, Z. Interview, 22.12.2005).

Die Aussage von Zione Ntaba, die den *Property Grabbing Desk* im *Directorate of Public Prosecutions* betreut, ist exemplarisch für eine positive Sichtweise:

„I do believe in primary justice because the backbone of the justice system in this country has been primarily (...) at the informal level where you have disputes of property grabbing being dealt with by the chiefs which, if the chiefs are properly aligned to what the law says, they should be able to actually resolve the problems before they escalate to a criminal nature“ (Ntaba, Z. Interview, 22.12.2005).

Fidelis Kanyongolo, ein Jurist, der lange im NGO-Sektor tätig war, sieht die Rechtsprechung der *Chiefs* deutlich kritischer:

“I think that you have to balance that with the danger of traditional courts. And I don't think we should romanticify these courts too much because there are structural problems. They are fundamentally patriarchal in most cases and therefore it is very doubtful in my mind, I believe, whether their attitude to rights and the quality of men and women would necessarily in the long run be something good as we think” (Kanyongolo, F. E. Interview, 06.10.2005).

In vielen Interviews wurde auf eine gestiegene Sensibilität der *Chiefs* im Bereich des

Erbrechts hingewiesen (Nyirenda, B.H. Interview, 20.09.2005; Chanika, E. Interview, 05.10.2005; White, S. Interview, 05.10.2005; Nyirongo, C. E. Interview, 09.11.2005).

Der Bericht eines Oxfam-Mitarbeiters bietet ein Beispiel für diese Beobachtungen:

“Just yesterday when we were discussing with the Chiefs, the issue of property grabbing arose. And what I could hear from the chiefs was the issue to say, we need to protect the rights of the child as well as the woman (...) There was a heated debate yesterday on the issue but then the resolution that was coming out was whenever we are making those decisions we have to think of the children as well as the woman. So there is a start of realization from different people that some of these cultural practices we have to speak against and that will be done” (Molosoni, B.W. Interview, 20.10.2005).

Abschließend soll daran erinnert werden, dass *Property Grabbing* kein kultureller Wert oder eine althergebrachte Tradition ist, sondern ein neues Phänomen. Es gibt daher keinen Grund zu der Annahme, dass *Chiefs*, in ihrer Rolle als *Custodians of Culture*, dieses Verhalten gutheißen. Stattdessen wird *Property Grabbing* sogar als Beweis für die Verschlechterung der Sicherheitslage seit der Demokratisierung und der Entmachtung der *Chiefs* angeführt. Diese Ansicht vertreten auch Juristen und Entwicklungshelfer, die über Erfahrung mit *Property-Grabbing*-Fällen verfügen (Baumgart, M. Interview, 07.11.2005; DeGabrielle, D. Interview, 19.12.2005; Ntaba, Z. Interview, 22.12.2005). *Property Grabbing* bedroht den sozialen Frieden in den Dorfgemeinschaften, für dessen Wahrung die *Chiefs* verantwortlich sind. Sie sind auch die ersten Ansprechpartner für Witwen und Waisen, die in Not geraten sind.

Aufgrund der patriarchalischen Strukturen des traditionellen Gewohnheitsrecht und der konservativen Einstellung der Mehrheit der *Chiefs* muss davon ausgegangen werden, dass die Kernfamilie bei Verteilung des Erbes vor traditionellen Dorfgerichten häufig benachteiligt wird. Es gibt aber keine Hinweise dafür, dass die *Chiefs* *Property Grabbing* für rechtmäßig erachten.

Neben den *Chiefs* sind die Distrikтbeamten die wichtigste Instanz bei der Streitregelung im Erbrecht. Die *District Assemblies* werden umgangssprachlich „DC“ bzw. „Boma“ genannt. Sie sind die älteste Ausprägung staatlicher Verwaltung in Malawi. *Boma* ist ein Kisuheli-Wort für den befestigten Sitz eines traditionellen Herrschers oder Sklavenhändlers und bezeichnete während der Kolonialzeit die administrativen Zentren. Der Begriff beschreibt eine gefürchtete und mächtige Einrichtung (Meinhardt/Patel 2003: 50). Für die meisten Malawier ist die *Boma* der einzige Teil der staatlichen Verwaltung, mit dem sie in ihrem Leben in Kontakt kommen.

Jede *District Assembly* hat eine Abteilung für *Deceased Estates*, in der idealerweise zwei Beamte Dienst tun. Aufgrund von Personalmangel ist das jedoch nicht immer gewährleistet. Wie bereits erwähnt, haben die *District Assemblies de jure* nur sehr begrenzte Aufgaben im

Erbrecht. Sie kontrollieren lediglich die rechtmäßige Auszahlung von Geldern an Hinterbliebene, sofern diese nicht mehr als 20.000 MK betragen. Zusätzlich verwalten sie die Konten von Vollwaisen, bis diese volljährig sind. Der WIA macht für diese Aktivitäten detailliert Vorgaben, an die sich die Beamte aber nicht immer halten. Die Gründe dafür sind einerseits in der Unwissenheit der oft gering qualifizierten Beamten zu suchen, andererseits spielen Bestechlichkeit und Selbstbereicherung eine Rolle (WLSA 2000: 45; White et all. 2002: 94-95). De facto sind die *District Assemblies* neben den *Chiefs* die wichtigste Streitregelungsinstanz im Erbrecht. Sie werden besonders von *Property-Grabbing-Opfern* aufgesucht (vgl. Abb. 23; Abb. 24; Abb. 25). Sie arbeiten eng mit den *Chiefs* zusammen; die Fälle, bei denen sie keine Lösung herbeiführen können, an die *District Assembly* verweisen. In urbanen Siedlungsgebieten, wo keine *Chiefs* vorhanden sind, wenden sich Frauen direkt an die *District Assemblies*.

Der Ablauf der „Verhandlung“ gleicht sich in der Regel. Der Beamte legt einen Termin fest, an dem die Streitparteien in seinem Büro zusammenkommen. Nachdem er alle Beteiligten angehört hat, macht er Vorschläge zur gütlichen Einigung oder fällt ein „Urteil“. Die Kriterien, welche die Beamten der *Deceased-Estate*-Abteilung bei der Entscheidungsfindung anwenden, sind unterschiedlich. Generell wird dem WIA und seinen Verteilungsschlüsseln als Richtlinie gefolgt (WLSA 2000: 44; Mzonda, A.A. Interview, 28.09.2005). Dabei wird das Gesetz jedoch nicht buchstabengetreu angewandt. Die Beamten handeln oft auch nach eigenem Ermessen (White et all. 2002: 95; Chiweza 2005: 86). Die Orientierung am WIA gewährleistet, dass die Kernfamilie bei der Verteilung des Erbes nicht völlig leer ausgeht. *Chiefs* und *Ankoshwe*, die traditionellen Eheberater, werden von den *District Assemblies* in der Regel als Berater und zur Bestätigung der Identität der Hinterbliebenen hinzugezogen. Daher müssen sich die Beamten der *District Assembly* auf die Angaben der *Chiefs* verlassen können (WLSA 2000: 47; Chiweza 2005: 85). Die Rolle der *Chiefs* bei der Konfliktbearbeitung im Erbrecht endet also nicht mit der Anrufung der *District Assembly*. Wenn eine der Streitparteien mit der Entscheidung der Beamten nicht einverstanden ist, kommt es vor, dass der *District Commissioner*, der Leiter der Distriktverwaltung, miteinbezogen wird.

Auch die Konfliktbearbeitung durch die Beamten der *District Assembly* erfüllt die Merkmale der informellen Streitregelung. Die Vorteile einer Streitregelung durch die *District Assembly* sind die Kostengünstigkeit und der unkomplizierte Charakter. Die Verhandlung findet in der einheimischen Sprache statt und jeder kann sich dabei selbst vertreten. Da jeder Distrikt eine *Assembly* hat, entstehen keine hohen Reisekosten. Die *District Assembly* erhebt zudem keine Gebühr für ihre Dienste.

Den Vorteilen der *District Assembly* als bürgernahe und kostengünstige Streitregelungsinstanz stehen gravierende Nachteile gegenüber. Die Distriktsverwaltung leidet, wie alle Behörden in Malawi, unter Personal- und Ressourcenmangel. Die materielle Ausstattung ist mangelhaft. Die Telefone funktionieren oft nicht und Büromaterialien sind häufig so knapp, dass Bürger gebeten werden, Formulare auf eigene Kosten kopieren zu lassen (Kamin 2003: 13). Die Beliebtheit der *District Assembly* als Streitregelungsmechanismus bei Erbsachen führt zunehmend zu einer Überlastung der Behörde und langen Wartezeiten (Chiweza 2005: 86). Der Beamte der *District Assembly* von Zomba, der für *Deceased Estates* zuständig ist, wird nach eigenen Angaben bei drei bis vier Streitfällen pro Woche zu Rate gezogen. Allerdings waren zum Zeitpunkt des Interviews 60 unbearbeitete Fälle aufgelaufen (Mzonda, A.A. Interview, 28.09.2005).

Zusätzlich zu der Verwaltung von Geldern aus Nachlässen ist die Distriktsverwaltung auch für die Versorgung von Waisenkindern in ihrem Einzugsgebiet verantwortlich. Diese Aufgabe fällt in den Aufgabenbereich des *District Social Welfare Office*, das meistens mit zwei bis drei Personen besetzt ist, die Angestellte des *Ministry of Gender* sind. Die Tätigkeit der *District Social Welfare Officers* beschränkt sich meistens auf die Beratung von Betroffenen und die Koordination mit den *Chiefs*, zivilgesellschaftlichen Organisationen und internationalen Hilfsprojekten. Aufgrund ihrer Rolle als Anlaufstelle für Waisen käme ihnen eigentlich eine wichtige Funktion bei der Verhinderung von *Property Grabbing* zu. In der Praxis können die Beamten ihre Aufgaben nur eingeschränkt wahrnehmen.

Wie alle lokalen Behörden ist das *Social Welfare Office* unterfinanziert und schlecht ausgestattet. Eine Studie von UNICEF spricht sogar von einem „break down“ dieses Teils der Distriktsverwaltung (Kamin 2003: 13). Oft ist die Mobilität der Beamten stark eingeschränkt, weil ihnen keine Fahrzeuge zur Verfügung stehen. Sie können daher selten in die Dörfer fahren, um die Situation der ihnen bekannten Waisenkinder vor Ort zu überprüfen. Wenn ihnen *Property-Grabbing*-Fälle bekannt werden, beschränken sie sich in der Regel darauf, die zuständigen *Chiefs* zu informieren (White et all. 2002: 99).

Die Qualität der Streitschlichtung auf der Ebene der *District Assemblies* ist schwer zu beurteilen, da die Kriterien, nach denen die Entscheidungen getroffen werden, uneinheitlich sind und letztlich, trotz der generellen Akzeptanz des WIA als Richtlinie, völlig im Ermessen des jeweiligen Beamten liegen. Die Rechtsfindung durch die Beamten der *District Assembly* kann dabei stark von den gesetzlichen Vorgaben abweichen (White et all. 2002: 84). Im Mulanje-Distrikt vertrat die *District Assembly* die Ansicht, dass Witwen das gesamte Erbe zusteht, was zu so großem Unmut in der Bevölkerung führte, dass Witwen aus Protest enteignet wurden. Die zuständigen Beamten hatten den Abschnitt des WIA, welcher der Frau alle *Household Belongings* zuspricht, so verstanden, dass damit der gesamte eheliche Besitz gemeint sei. *Household Belongings* umfasst dagegen lediglich relativ wertlose Gegenstände, die zur Aufrechterhaltung eines Haushalts dienen wie Geschirr und Bettlaken. Solche Fehler sind kaum zu vermeiden, da der Bildungsstand der Beamten für gewöhnlich nicht sehr hoch ist. Die meisten haben nur die Volksschule abgeschlossen (Chiweza 2005: 86). Der Beamte, der für den Zomba District die *Deceased Estates* bearbeitete, hatte nach eigenen Angaben allerdings einen einmonatigen Weiterbildungskurs zum Erbrecht absolviert (Mzonda, A.A. Interview, 28.09.2005). Über Kenntnisse in Mediation und Konfliktmanagement verfügen die meisten Beamten hingegen nicht (WLSA 2000: 45).

Korruption und Betrug sind auch in den *Deceased Estates* Abteilungen der *District Assemblies* keine Seltenheit. Die Beamten sind schlecht bezahlt, müssen aber regelmäßig über die Verteilung nicht unbeträchtlicher Summen entscheiden (WLSA 2000: 46; Chiweza 2005: 85). Die Unwissenheit vieler Witwen, die von ihren verstorbenen Männern nicht an der Finanzplanung beteiligt wurden und daher keinen Überblick über das familiäre Vermögen haben, erleichtert den Beamten die Unterschlagung von Geldern (Chiweza 2005: 85). Die Möglichkeit der Beamten, Betrugsversuche seitens der Streitparteien zu durchschauen, wird durch das Fehlen funktionsfähiger Dienstwagen eingeschränkt (WLSA 2000: 47). Sie können die Dörfer in ihrem Distrikt daher nicht persönlich aufsuchen, um gegebenenfalls Aussagen, die *Chiefs* oder Familienmitglieder in ihrem Büro gemacht haben, vor Ort zu überprüfen (Mzonda, A.A. Interview, 28.09.2005; Sachi, A.M. Interview, 28.09.2005).

Die fehlende Mobilität der Distriktbeamten ist ein wichtiger Grund für den geringen Erfolgsgrad des Sanktionsvollzugs. Die *District Assemblies* beauftragen meistens die *Chiefs* mit der Überwachung der Umsetzung ihrer Entscheidung. Die Autorität der *District Assembly* hat durch die Demokratisierung gelitten, da nicht mehr das diktatorische Banda-Regime hinter ihr steht. Durch Aufklärungskampagnen über die Funktionsweise der Verwaltung im Rahmen von *Civic-Education-Kampagnen* wissen zudem immer mehr Menschen um die Grenzen der Autorität der Distriktverwaltung, (White, S. Interview, 05.10.2005; Wolosoni, B.W. Interview, 20.10.2005). Der Nimbus der allmächtigen *Boma*, deren Anordnungen der Bürger unter allen Umständen Folge zu leisten hat, wird dadurch untergraben. Vielen Malawiern ist durchaus bewusst, dass die Beamten der *District Assembly* keinen Apparat zur Vollstreckung ihrer „Urteile“ haben und dass sie eigentlich keine rechtlich bindenden Entscheidungen bei Erbstreitigkeiten fällen dürfen. Daher kommt es immer wieder vor, dass Anordnungen von Beamten offen in Frage gestellt werden (WLSA 2000: 48; White et all. 2002: 94). Die Studie von Chiweza bestätigt diese Aussagen durch quantitative Daten (Chiweza 2005: 87). Sie befragte *Property-Grabbing*-Opfer, die sich an die *District Assembly* gewandt hatten. Nur 17 Prozent der Befragten gaben an, dass ihnen gemäß der Entscheidung der Distriktverwaltung ihr Besitz zurückgegeben wurde. 79 Prozent gaben an, dass sie trotz einer Entscheidung zu ihren Gunsten ihren Besitz nicht zurückerhalten hatten⁶⁵. Die Durchsetzungsfähigkeit der *District Assemblies* ist demnach gering.

Eine zunehmend wichtigere Rolle in vielen Rechtsbereichen spielen NGOs, die bei juristischen Problemen als Mediatoren auftreten und Rechtshilfe anbieten. Sie nehmen dabei eine vermittelnde Position zwischen dem formalen und dem informellen System ein⁶⁶. Sie versuchen, den Zugang zu den staatlichen Strukturen zu erleichtern und informelle Akteure dahingehend zu beeinflussen, dass sie die Menschenrechte respektieren. Obwohl die meisten NGOs nicht älter als maximal 10 Jahre sind, haben sie einen hohen Bekanntheitsgrad in der Bevölkerung und gelten als akzeptierte Ansprechpartner bei juristischen Problemen. Das spiegelt sich auch in Abbildung 23 wieder. Ein Grund dafür, dass NGOs in der Bevölkerung gut angesehen sind, ist, dass ihr Personal als wenig korrupt gilt (Khaila/Chibwana 2005: 24).

NGOs spielen auf Grund der Defizite des *Department of Legal Aid* eine wichtige Rolle in der Rechtshilfe. Sie beschäftigen *Paralegals* und Juristen. Diese fungieren neben ihrer

⁶⁵ Weitere vier Prozent zogen ihre Beschwerde bei der *District Assembly* aus Angst vor Rache durch Hexerei zurück.

⁶⁶ Hier wird nur die Bedeutung der NGOs in der Rechtshilfe diskutiert. Ihre Beteiligung an *Civic-Education-Kampagnen* gegen *Property Grabbing* und ihre Lobbyarbeit für eine Reform des Erbrechts wird in Kapitel 5 genauer vorgestellt.

Beratertätigkeit auch als Mediatoren in der außergerichtlichen Streitregelung. Einige NGOs betreiben zudem Programme, in denen sie auf der Dorfebene *Paralegals* ausbilden, die dann ehrenamtlich Rechtsberatung erteilen. Die NGOs sind auch im Bereich der *Civic Education* aktiv und veranstalten Seminare und Workshops für *Chiefs*, Beamte und einfache Bürger, bei denen sie Wissen über Menschenrechte, die Verfassung und das Rechtssystem Malawis vermitteln. Die NGOs sind akzeptierte Kooperationspartner der Behörden im Justiz- und Strafvollzugsbereich, die Bürger mit juristischen Problemen oft selbst an NGOs verweisen. Das *Department of Legal Aid* z.B. gibt regelmäßig Fälle an zivilgesellschaftliche Organisationen ab (Chanika, E Interview, 05.10.2005).

Hier werden einige NGOs vorgestellt, die für ihre Arbeit mit Witwen und Waisen bekannt sind. Im Bereich der *Gender-* und Menschenrechts-NGOs sind dies vor allem Malawi CARER, CILIC und WOMEN'S VOICE⁶⁷.

MALAWI CARER verfügt über einen Anwalt im Hauptquartier in Blantyre. Außerdem beschäftigt die NGO zwölf *Paralegal Officers* in ihren Büros in Blantyre und Mulanje im Süden, Dezda im Zentrum und Mzuzu im Norden (Videde, C.K. Interview, 17.10.2005). Das Büro in Blantyre bearbeitet bis zu 15 Fälle pro Tag. Viele von ihnen betreffen *Property Grabbing*.

Für CILIC arbeiten 22 Anwälte ehrenamtlich, zusätzlich verfügt die Organisation über 15 Paralegals (Chanika, E Interview, 05.10.2005). Nach eigenen Angaben bearbeitet CILIC ca. 10 Fälle von Menschenrechtsverletzungen täglich.

WOMEN'S VOICE beschäftigt elf *Paralegal Officers* und unterhält Büros in fünf Distrikten, die kostenlose Rechtsberatung anbieten, hat aber keinen eigenen Anwalt (Nyirenda, B.H. Interview, 30.09.2005). Im Schnitt bearbeitet jedes der Büros 15 bis 20 Fälle pro Woche.

Die hier vorgestellten NGOs nehmen eine Vorreiterrolle innerhalb der malawischen Zivilgesellschaft ein. Die mangelnde Rechtssicherheit von Witwen und Waisen wurde daher in der malawischen Zivilgesellschaft von vielen weiteren Organisationen rezipiert. Fast jede anwaltschaftliche NGO, die von der Verfasserin aufgesucht wurde, hat sich mit dem Erbrecht und *Property Grabbing* befasst, meistens im Rahmen von *Gender-Based-Violence-* oder HIV/AIDS-Programmen und -Projekten (Banda, B. Interview, 10.10.2005; Twea, S. Interview, 14.10.2005; Chisi, M. Interview, 19.10.2005; Munthali, C. Interview, 02.11.2005).

Verschiedene Juristenvereinigungen sind auch in der Rechtshilfe aktiv. Die *Women Lawyers*

⁶⁷ WLSA, die führende NGO im Bereich des Erbrechts, hatte sich 2005 fast völlig aus der Rechtshilfe zurückgezogen. Ihre Aktivitäten in der Lobbyarbeit und bei *Civic Education* werden in 4.2.2. thematisiert.

Association (WLA) und die *Malawi Law Society* bieten pro bono Vertretungen an (Wadonda-Chirwa, P. Interview, 18.10.2005). Sie werden dabei von der *Malawi Human Rights Commission* und UNDP unterstützt. Die WLA konzentriert sich besonders auf *Property-Grabbing*-Fälle (Anderson 2006). Auch die Jurastudenten der University of Malawi in Zomba betreiben ein *Paralegal Centre* und bieten kostenlose Rechtsberatung an.

Organisationen, die sich für die Rechte von Kindern engagieren, nehmen sich den juristischen Problemen von Waisen an. Die NGO *Eye of the Child* betreibt Büros in den Distrikten Blantyre, Ntcheu, Mangochi und Kasungu und beschäftigt 34 Mitarbeiter, davon elf hauptamtliche *Paralegal Officers* (Matewere, M. Interview, 10.10.2005). Die Organisation betreut nach eigenen Angaben viele *Property-Grabbing*-Fälle. *Eye of the Child* kooperiert dabei intensiv mit WLSA, CILIC und CARER.

Youth Net and Counseling (YONECO) hat seinen Hauptsitz in Zomba, ist aber auch in fünf weiteren Distrikten aktiv (Mkandawire, M Interview, 13.10.2005). Die Organisation bildet Freiwillige zu *Paralegals* aus, die das Wissen über Menschenrechte dann in ihren lokalen Gemeinschaften weitergeben. *Property-Grabbing*-Fälle gehören zu den am weitesten verbreiteten Problemen von Waisenkindern in den Gegenden, in denen YONECO aktiv ist.

Obwohl die NGOs über eine deutlich größere Kapazität im Bereich der Rechtshilfe verfügen als das staatliche *Department of Legal Aid*, ist ihre Reichweite ebenfalls sehr beschränkt. Dafür sind die strukturellen Schwächen dieses Sektors der Zivilgesellschaft verantwortlich, die an anderer Stelle bereits angesprochen wurden. Die NGOs haben ihre Hauptsitze in den urbanen Zentren. Nur manche unterhalten kleinere Distriktabüros, in der Regel im Süden und im Zentrum des Landes. Ihre Präsenz in ländlichen Regionen ist oft nur sporadisch in Form von zeitlich begrenzten Projekten vorhanden. Aufgrund des Mangels an eigenen Finanzmitteln sind auch die bekannten Organisationen nicht vor finanziellen Engpässen gefeit, die ihre Arbeit massiv beeinträchtigen können. So musste CARER nach dem Rückzug eines ihrer größten Geber mehrere Büros schließen und Projekte abbrechen (Videde, C.K. Interview, 17.10.2005). Die NGOs können mit ihren Aktivitäten die Probleme in der Rechtshilfe nur lindern. Den eklatanten Juristenmangel, der jeden Versuch untergräbt, die Situation in der Rechtshilfe signifikant zu verbessern, können sie nicht beheben.

4. POLITISCHE UND RECHTLICHE LÖSUNGSSTRATEGIEN

Dieses Kapitel erörtert die Lösungsstrategien, die in Malawi entwickelt wurden, um die Situation von Witwen und Waisen im Erbrecht zu verbessern. Bisher stand die *Polity*-Dimension im Erbrecht im Vordergrund, also die relevanten Institutionen und Normen, die den Handlungsrahmen in diesem Rechtsgebiet vorgeben. Im Zentrum der folgenden Ausführungen werden die *Politics* und *Policies* stehen, also der Prozess der Politikgestaltung in diesem Bereich und die Resultate, die aus ihm hervorgegangen sind. Zu diesem Zweck werden die zentralen politischen Dokumente, die sich zur Problematik im Erbrecht äußern, kurz vorgestellt. Im Anschluss daran werden die an der Politikgestaltung beteiligten Akteure und die Implementierung der geplanten Maßnahmen dargelegt. Das Kapitel schließt mit einer kritischen Betrachtung der bisherigen Ergebnisse.

4.1. Lösungsstrategien

Hier werden die zentralen politischen Programme und Richtlinien vorgestellt, die sich mit der Verbesserung der Rechtssicherheit von Witwen und Waisen im Erbrecht auseinandersetzen. Der Begriff *Policy* ist in Malawi für Dokumente reserviert, die allgemeine Richtlinien setzen und übergeordnete Politikziele definieren. *Programms* und *Action Plans* führen die Umsetzung einer *Policy* genauer aus. Sie enthalten Maßnahmenkataloge, Finanzierungsvorschläge und Arbeitspläne. Diese Dokumente bilden den Rahmen für alle Aktivitäten der Regierung, der Zivilgesellschaft und der Geber in einem bestimmten Politikfeld.

Die mangelnde Rechtssicherheit von Witwen und Waisen im Erbrecht konstituiert kein eigenes Politikfeld. Diese Thematik wird in Malawi vorrangig unter *Gender Based Violence* (GBV), also geschlechtsspezifische Gewalt, subsumiert. GBV wird in der *National Strategy Against Gender Based Violence* folgendermaßen definiert:

„Any unlawful act perpetrated by a person against another person on the basis of their sex that causes suffering on the part of the victim and results in among others, physical, psychological and emotional harm or economic deprivation. Gender Based Violence includes economic violence, especially cases of property grabbing depriving women and children of basic needs, and other forms of economic deprivation“ (Ministry of Gender 2002: 6).

Die Situation von Witwen im Erbrecht und die Bekämpfung von *Property Grabbing* gehören innerhalb dieses Politikfelds zu den dominantesten Themen. Problematisiert wurden sie insbesondere anhand der Diskussion einer umfassenden Reform des WIA.

Da *Property Grabbing* in Malawi offiziell als geschlechtsspezifische Gewalt definiert wurde, stammen die wichtigsten *Policies* aus dem *Gender*-Bereich. Die *National Gender Policy* von 2000 legt den Rahmen für sämtliche Aktivitäten staatlicher und nichtstaatlicher Akteure im *Gender*-Bereich fest (Ministry of Gender 2000). Das Dokument beruft sich auf internationale und regionale Menschenrechtserklärungen, die Malawi unterzeichnet hat, die Ergebnisse der Weltfrauenkonferenz in Peking und die Verfassung (Ministry of Gender: 2000: 2-3). Es werden sechs Politikbereiche identifiziert, die für die Situation von Frauen in Malawi als besonders relevant erachtet werden. Das sind Erziehung und Bildung, die Gesundheit von Müttern, Ernährungssicherheit, Umwelt, Menschenrechte und Armutsbekämpfung. Die Umsetzung der Politikziele der *National Gender Policy* wird im *National Gender Programme* (Ministry of Gender 2004b) und im *National Plan of Action for the National Gender Programme* (Ministry of Gender 2005a) konkretisiert. Im Jahr 2002 wurde außerdem die *National Strategy to Combat Gender Based Violence* (Ministry of Gender 2002) verabschiedet. Geschlechtsspezifische Gewalt wird in diesem Dokument als „cross cutting issue“ bezeichnet (Ministry of Gender 2002: 5). Ihre Bekämpfung wird in den Kontext mit anderen Politikzielen gestellt. Dazu zählt auch die Eindämmung von HIV/AIDS. Ziel der *National Strategy to Combat Gender Based Violence* ist es, als Leitfaden für die Regierung, die Zivilgesellschaft und die Geber zu fungieren und so die Koordination von Aktivitäten in diesem Bereich zu verbessern.

Die zunehmende Zahl von AIDS-Waisen sorgte dafür, dass diese Problematik auch politisch an Bedeutung gewann. Daher wird auch im Politikfeld um *Orphans and Vulnerable Children* (OVC) die mangelnde Rechtssicherheit von Witwen und Waisen thematisiert, allerdings nicht als zentrales Thema. Die Regierung von Malawi verabschiedete 1992 erstmals *OVC Policy Guidelines*. Diese wurden jedoch nur mangelhaft implementiert. Zuständig für die Formulierung und anschließende Verbesserung der *Guidelines* war die *National Task Force on Orphans*. Im Jahr 2003 wurde dann die *National Policy on Orphans and Vulnerable Children* formuliert (Ministry of Gender 2003). Leitlinie dieser *Policy* ist es, die Leistungsfähigkeit der Familien und Dorfgemeinschaften, die sich um Waisenkinder kümmern, zu stärken. Priorität bei der Versorgung von Waisen soll weiterhin der Großfamilie zukommen, Waisenhäuser werden als „last resort“ bezeichnet (Ministry of Gender 2003: 6). Die lokalen Initiativen auf Dorf- und Familienebene sollen allerdings der Kontrolle durch die Behörden unterstehen, um Misshandlung und Diskriminierung von Waisen zu verhindern. Der *National Plan of Action for Orphans and Other Vulnerable Children* konkretisiert die Umsetzung der *National Policy* (2005-2009) (Government of Malawi 2005a). In erster Linie

werden in den hier angesprochenen Strategiepapieren die Möglichkeiten zur materiellen Versorgung dieser Kinder thematisiert. Die Probleme von Waisen im Erbrecht werden dabei nur am Rande angesprochen.

Aufgrund des Zusammenhangs zwischen der HIV/AIDS-Epidemie und der steigenden Zahl von Witwen und Waisen wurde in der *National HIV/AIDS Policy* von 2003 das Erbrecht unter dem Punkt *Protection, Participation and Empowerement of Vulnerable Populations* thematisiert (Government of Malawi 2003b: 19-20). Das *Women, Girls and HIV/AIDS: Programm and National Plan of Action* 2005-2010 befasst sich besonders detailliert mit dieser Problematik (Government of Malawi 2005b). In diesem Dokument werden die Schnittstellen zwischen den Bereichen *Gender*, OVC und HIV/AIDS identifiziert mit dem Ziel, eine ganzheitliche Herangehensweise zu entwickeln.

Diese verschiedenen *Policies*, *Programms* und *Action Plans* weisen eine einheitliche Beurteilung der Situation von Witwen und Waisen im Erbrecht auf. Sie bewerten die Diskriminierung im Erbrecht sowohl im Rahmen des formalen als auch des informellen Rechtssystems als dringendes Problem. Besonders kritisch wird dabei die Rolle des traditionellen Rechts gesehen. Zudem stehen Bräuche in der Kritik, welche die Verteilung des Erbes an kulturelle Praktiken wie sexuelle Reinigungsrituale und die „Vererbung“ der Witwe an einen männlichen Verwandten des Verstorbenen knüpfen (Government of Malawi 2005b: 4). Die Defizite der staatlichen Normdurchsetzung werden ebenfalls klar benannt.

Die *National Gender Policy* stellt bereits in der Einleitung fest:

„Inheritance of deceased estates does not favour women. This situation is worsened by limited capacity of the law enforcement and limited knowledge amongst both women and men about their rights“ (Ministry of Gender 2000: 2:).

Die *National Strategy to Combat Gender Based Violence* subsumiert *Property Grabbing* ausdrücklich unter GBV. Die *National Policy on Orphans and Other Vulnerable Children* bewertet *Property Grabbing* als Faktor, der zur Verschlechterung der ökonomischen Situation von Waisen beiträgt (Ministry of Gender 2003a: 4).

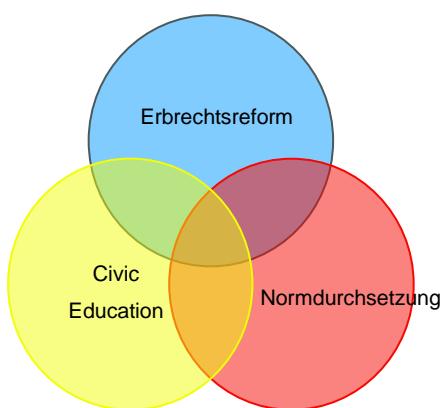
In den genannten Dokumenten lassen sich drei Strategien identifizieren, mit der die Rechtssicherheit von Witwen und Waisen im Erbrecht verbessert werden sollen:

- GESETZESREFORMEN, insbesondere des WIA
- CIVIC EDUCATION zu den Rechten von Witwen und Waisen und gegen *Property Grabbing*
- VERBESSERUNG VON JUSTIZ UND STRAFVERFOLGUNG

Diese drei Lösungsansätze bedingen einander gegenseitig. Die Erbrechtsreform bewegt sich

im Bereich der Normsetzung. *Civic-Education*-Maßnahmen kommt die Aufgabe zu, die gültigen Normen der Bevölkerung zu vermitteln. Die Verbesserung der Normdurchsetzungsmechanismen komplementiert den Maßnahmenkatalog zum Schutz der Rechte von Witwen und Waisen. Auch wenn diese drei Strategien im Folgenden aus analytischen Gründen getrennt voneinander vorgestellt werden, so überlappen und ergänzen sie sich in der Realität. Eine neue gesetzliche Grundlage des staatlichen Erbrechts kann nur dann ihre volle Wirkung entfalten, wenn sie von effektiven staatlichen Institutionen implementiert werden kann. Die Durchführung von *Civic-Education*-Kampagnen ist unerlässlich, um Bürger über ihre Rechte zu informieren und sie so in die Lage zu versetzen, diese bei den Instanzen der Normdurchsetzung einzufordern. Die Inhalte der Kampagnen werden jedoch langfristig unglaublich, wenn aufgrund schwacher Strafverfolgung die in ihnen beworbenen Rechte in der Realität nicht umgesetzt werden.

Abb. 26. Die drei Lösungsstrategien



Das Politikziel einer umfassenden Gesetzesreform im Erbrecht zieht sich durch alle der erwähnten Dokumente. Entweder wird allgemein eine Überarbeitung aller Gesetze gefordert, die Frauen diskriminieren oder konkret die Reform des WIA angekündigt (Government of Malawi 2003b: 33; 2005a: 37). Die *National AIDS Policy* macht genauere Vorgaben zur Reform des WIA. *Property Grabbing* soll härter bestraft werden, Witwen und Witwer vor dem Gesetz gleich sein und die Kernfamilie muss gegenüber der Großfamilie bei der Aufteilung des Erbes bevorzugt werden (Government of Malawi 2003b: 33). Zuständig für die Umsetzung dieses Politikziels ist die *Law Commission*. Im *National Gender Programme*

wird die Überarbeitung des WIA durch die *Law Commission* bereits als erster Erfolg vermeldet (Ministry of Gender 2004b: 72). Als Reaktion darauf, dass sich das Parlament trotzdem nicht mit diesem Gesetzesentwurf befasst hat, werden die NGOs im *Women, Girls and HIV/AIDS: Programm and National Plan of Action* aufgefordert, im Parlament Lobbyarbeit für eine Reform des WIA zu leisten (Government of Malawi 2005b: 21,31)

Die *Civic-Education*-Maßnahmen, welche die Rechtssicherheit von Witwen und Waisen verbessern sollen, richten sich an unterschiedliche Zielgruppen und variieren daher stark.

Erstens sind Witwen und Waisen selbst Adressaten solcher Maßnahmen, die damit überhaupt erst in die Position versetzt werden, von ihren Rechten Gebrauch machen zu können (Ministry of Gender 2004b: 78). Zweitens richtet sich *Civic Education* an die Allgemeinheit, um bekannt zu machen, dass *Property Grabbing* ein Verbrechen ist. Im *Women, Girls and HIV/AIDS: Programm and National Plan of Action* wird dafür ein detailliertes Programm festgelegt. *Opinion Leaders* wie religiöse Führer, *Chiefs*, Aktivisten der Zivilgesellschaft und Politiker sollen über die Strafbarkeit von *Property Grabbing* informiert werden. Diese Personengruppen sollen als Multiplikatoren fungieren. Die Medien werden aufgefordert, dem Problem erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken. Zudem werden öffentliche Diskussions- und Informationsveranstaltungen zu diesem Thema durchgeführt (Government of Malawi 2005b: 12-13). Drittens sollen die Institutionen, die mit Opfern und Tätern in Kontakt kommen, für das Thema sensibilisiert werden. Diese Zielgruppe umfasst *Chiefs* ebenso wie Polizisten, Beamte der Distriktverwaltung und Lehrer. Der *National Plan of Action for Orphans and Vulnerable Children* fordert eine umfassende Weiterbildung von Lehrern, Justizbeamten, Polizisten, *Chiefs* und *District Social Welfare Officers* zu Kinderrechten (Government of Malawi 2005a 58). Auf der Distriktebene sollen Fortbildungen in *Succession Planning* durchgeführt werden, damit Menschen, die Testamente verfassen wollen, besser beraten werden können (Government of Malawi 2005a 58).

Der desolate Zustand von Polizei, Justiz und Staatsanwaltschaft erschwert die Normdurchsetzung in Malawi in allen Bereichen. Die fortgesetzte Straflosigkeit bei Verletzungen der Rechte von Witwen und Waisen ist nur ein Aspekt dieses Problems. Trotzdem gibt es, neben den allgemeinen Maßnahmen zur Verbesserung der Strafverfolgung und Justiz wie sie z.B. im Rahmen des MaSSAJ-Programms umgesetzt werden, auch Vorschläge, die auf die Steigerung der Rechtssicherheit von Witwen und Waisen abzielen.

Überlegungen zur Verbesserung der Strafverfolgung werden zwar in den verschiedenen Dokumenten häufiger angesprochen, aber selten konkreter ausgeführt. Nur die *National Strategy to Combat Gender Based Violence* und der *National Plan of Action for Orphans and Vulnerable Children* enthalten detaillierte Vorgaben zu diesem Themenbereich. Erstere betont die Notwendigkeit einer Erleichterung des Zugangs zur Justiz für Frauen und Kinder und schlägt mehrere Maßnahmen vor. *Community Action Groups Against Gender Based Violence* (CAGs) sollen vor allem im ländlichen Raum als Anlaufstelle für Opfer aufgebaut werden (Ministry of Gender 2002: 8). Die mangelnde Reichweite staatlicher Institutionen soll so auf der lokalen Ebene kompensiert werden. Außerdem wird in dem Dokument die Idee erwähnt, Familiengerichte auf traditioneller Basis einzurichten. Diese Überlegung ist offensichtlich ein Versuch, die Lücke, die im Justizsystem durch die Abschaffung der *Traditional Courts* entstanden ist, zu schließen. Zudem wird ein Ausbau des formalen Justizsystems angestrebt, z.B. durch den Aufbau von *Victim Support Units* innerhalb der Polizei und das Training von *Magistrates*. Die Ausbildung und Schulung von Juristen und *Paralegals* soll ebenfalls vorangetrieben werden.

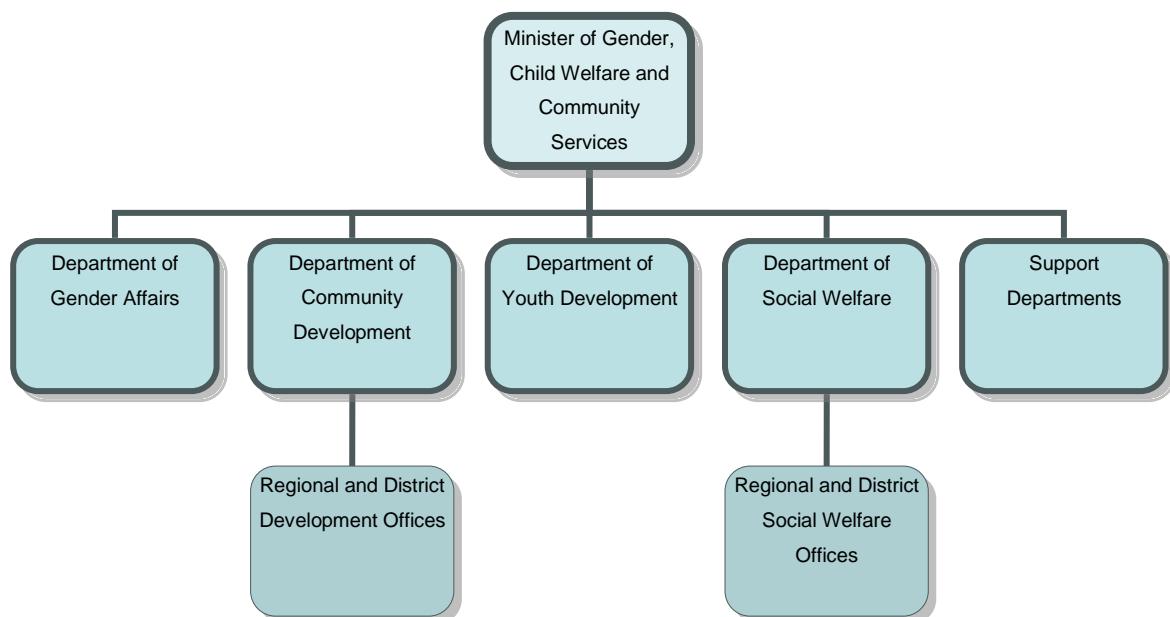
Auch der *National Plan of Action for Orphans and Vulnerable Children* macht ebenfalls konkrete Vorgaben, um die Rechtssicherheit von Waisen zu erhöhen. *Community Child Protection Workers* werden als lokale *Watchdogs* die Einhaltung von Menschenrechten gegenüber Kindern und Jugendlichen kontrollieren. Sie sollen den relevanten Behörden auf Distriktebene Meldung erstatten, wenn die Rechte von Kindern verletzt werden (Government of Malawi 2005a: 68). Als Zielvorgabe nennt der Plan die Zahl von 400 *Community Child Protection Workers*. Diese werden eng mit den *District Social Welfare Offices* und der lokalen Zivilgesellschaft zusammenarbeiten.

4.2. Akteure und Implementierung

4.2.1. Akteure

Ein zentraler Akteur auf staatlicher Seite ist das *Ministry of Gender, Child Welfare und Community Services*⁶⁸. Das *Ministry of Gender* besteht aus vier Abteilungen: *Gender Affairs*, *Community Development*, *Youth Development* und *Social Welfare*. Außerdem existieren zwei *Support Departments*, in denen Verwaltungsaufgaben und die Finanzabteilung angesiedelt sind (Msefula, P. Interview, 19.12.2005; Kapulula, E. Interview, 15.12.2005)

Abb. 27. Die Struktur des Ministry of Gender



Das Ministerium verfügt auch über Personal in den Distrikten, die *District Social Welfare Officers* und die *District Development Officers*, denen in der Regel 2-3 Assistenten zugeordnet sind. Während das *District Social Welfare Office* für hilfsbedürftige Gruppen wie Waisen, alte Menschen und Behinderte zuständig ist, implementiert das *District Development Office* Entwicklungsprojekte, z.B. Alphabetisierungsprogramme oder den Bau von Bewässerungssystemen (Kapulula, E. Interview, 15.12.2005). Bindeglied zwischen den Außenstellen in den Distrikten und dem Ministerium sind die *Regional Officers*, die für alle Distrikte in einer Region zuständig sind. Auf lokaler Ebene haben sich im Rahmen der Dezentralisierungspolitik zusätzlich Anknüpfungspunkte für *Gender-Initiativen* gebildet, da Frauen in den *District Assemblies* als besondere Gruppe mit einem gesetzten Repräsentanten

⁶⁸ Im Folgenden *Ministry of Gender*.

vertreten sind. Die Zuständigkeit für OVC-Angelegenheiten ist im *Department of Social Welfare Services* des *Ministry of Gender* angesiedelt. Zudem existiert seit 1991 eine *National Task Force on Orphans*, die vom *Ministry of Gender* koordiniert wird und die zivilgesellschaftliche Akteure und Geber mit einbezieht. Ihre Aufgabe ist die Ausarbeitung politischer Strategien und die Beratung der Ministerialbeamten (Manyolo, W. Interview, 20.12.2005).

Um die Implementierung der *Gender-Politiken* zu erreichen wurden so genannte *Gender Focal Points* in Ministerien und in der Verwaltung geschaffen. Die Beamten, die diese Position innehaben, sind dafür verantwortlich, die Umsetzung der Vorgaben der *Gender Policy*, die für ihren Bereich relevant sind, zu garantieren.

Wie bereits ausführlich dargestellt, leiden die staatlichen Behörden in Malawi unter schwerwiegenden finanziellen, materiellen und personellen Defiziten, die ihre Leistungsfähigkeit stark einschränken. Das gilt auch für die Ministerialbürokratie. Die Rolle des *Ministry of Gender* bei der Implementierung politischer Maßnahmen ist daher trotz seines großen Beamtenstabes marginal. In erster Linie ist es für die Planung politischer Maßnahmen und die Koordination der verschiedenen Akteure zuständig. Auch von Geberseite wird immer wieder betont, dass das *Ministry of Gender* nicht in die Implementierung von Programmen und Projekten involviert werden sollte. Das hängt in erster Linie mit dem desolaten Zustand des Ministeriums und der angeschlossenen Distriktverwaltung zusammen (Kamin 2003: 12; Moser et all. 2004: 11; Policy Project 2004: 31).

Im Bereich der Rechtsreform ist die *Law Commission* ein weiterer staatlicher Akteur. Seit 2001 existiert eine Special *Law Commission on Gender and the Law*, welche die Aufgabe hat, Gesetze, die zur Diskriminierung von Frauen beitragen zu überarbeiten (Malawi Law Commission 2003). Das Gremium befasste sich auch mit dem Erbrecht.

Die Bedeutung der Zivilgesellschaft ist gerade in den Bereichen der Lobbyarbeit, bei der Versorgung von Waisenkindern und im Bereich der Arbeit mit HIV-Infizierten kaum zu überschätzen. Die zentrale Rolle von NGOs im Bereich der Rechtshilfe in Malawi wurde bereits hervorgehoben. Die führenden NGOs im *Gender-Bereich* betreiben zudem seit Jahren Lobbyarbeit zugunsten einer umfassenden Erbrechtsreform. Außerdem führen sie *Civic-Education*-Kampagnen durch mit dem Ziel, über die Rechte von Witwen und Waisen aufzuklären und *Property Grabbing* vorzubeugen. In diesem Bereich hat sich v.a. die NGO *Women and the Law in Southern Africa* (WLSA) einen Namen gemacht, die 1998 gegründet wurde. Diese Organisation ist ein Ableger des WLSA *Research and Education Trust* in Sambia, der in fünf weiteren Ländern des südlichen Afrika Zweigstellen unterhält. Ziel der

NGO ist es die Situation der Frauen in Malawi wissenschaftlich zu erforschen und mit juristischen Mitteln zu verbessern. WLSA erarbeitete eine grundlegende Studie zu Frauen und dem Justizsystem (WLSA 2000). Seodi White, die Gründerin und Leiterin von WLSA Malawi, untersuchte detailliert die Probleme von Witwen im Erbrecht (White et all. 2002). In diesen beiden Studien wurden *Property Grabbing* und die Defizite des formalen und des informellen Systems bei der Streitregelung im Erbrecht zum ersten Mal umfassend dargestellt. Seodi White trug als führende Frauenrechtlerin Malawis entscheidend dazu bei, die Probleme von Witwen im Erbrecht in den nationalen und sogar internationalen Medien publik zu machen (LaFraniere 2005). Der Schwerpunkt der Aktivitäten von WLSA liegt auf der Durchführung von empirischen Studien und der Beratung von Regierung und Geberorganisationen. Zusätzlich bot die NGO lange kostenlose Rechtsberatung an. WLSA hat sich mittlerweile aus dem Bereich der Rechtshilfe zurückgezogen, da der Andrang von Hilfesuchenden so groß wurde, dass die Kernaufgaben der Organisation darunter litten (White, S. Interview, 05.10.2005). Neben WLSA engagieren sich die NGOs *Malawi CARER* und *Womens's Voice* für eine Erbrechtsreform. Diese beiden Organisationen wurden von Dr. Vera Chirwa gegründet, einer über die Grenzen Malawis hinaus bekannte Menschenrechtsaktivistin, die unter Banda zwölf Jahre im Gefängnis gesessen hatte (The Nation 2005c: 3). Die Verdienste dieser NGOs bei der Thematisierung der Probleme von Witwen und Waisen werden auch von Kritikern der Zivilgesellschaft nicht bestritten (Kamin 2003: 4; Muhra, N. Interview, 05.10.2005; Kamchedzera, G. Interview, 08.10.2005). Diese Organisationen und weitere NGOs, die sich mit *Gender* und *GBV*-Themen befassen, haben sich 1998 im *NGO Gender Coordinating Network* zusammengeschlossen.

Im OVC-Bereich verfügt die Zivilgesellschaft über weniger klare Strukturen. Grund dafür ist die hohe Zahl an CBOs, die sich für Waisen engagieren. Der CBO-Sektor ist schwer zu überblicken. Die Richtlinien der Regierung für CBOs werden häufig nur rudimentär erfüllt und aufgrund der großen Anzahl dieser Organisationen und ihres lokalen Wirkungsfeldes ist es kompliziert, feste Organisationsstrukturen auf der nationalen Eben zu verankern. Mit dem *Network of Organisations Working with Vulnerable Children and Orphans* (NOVOC) hat das *Ministry of Gender* die Gründung eines Dachverbandes für registrierte CBOs aus dem OVC-Bereich angeregt, das nach eigenen Angaben 2005 bereits über 1.000 Mitglieder hatte (Matekenia, D. Interview, 15.11.2005). NOVOC soll sich zu einem Ansprechpartner für Geberorganisationen und Regierung entwickeln, der die Kooperation mit den CBOs, aber auch ihre Koordination untereinander gewährleisten soll.

Aufgrund des großen Ausmaßes der Epidemie in Malawi ist HIV/AIDS ein übergreifendes Thema, das auch von der Zivilgesellschaft intensiv bearbeitet wird. Da HIV/AIDS immer noch vorrangig als gesundheitspolitisches Thema verstanden und Erbrecht als geschlechtsspezifische Gewalt konzeptionalisiert wird, gab es lange Zeit nur eine geringe Schnittmenge zwischen diesen Bereichen. Die beiden großen Dachverbände in diesem Bereich, die *National Association of People Living with HIV and AIDS* in Malawi (NAPHAM), das Selbsthilfegruppen von Infizierten vertritt und Manet Plus, das für CBOs, die sich für HIV-positive Menschen engagieren, als Dachverband fungiert, kooperieren mittlerweile mit NGOs aus dem *Gender*-Bereich. Die NGOs führen für HIV-positive Menschen Fortbildungen zum Erbrecht durch und helfen ihnen bei der Formulierung von Testamenten (Nyirongo, D.J. Interview, 01.11.2005; Kapira, A. Interview, 10.11.2005). Viele CBOs vermitteln mittlerweile AIDS-Witwen und Waisen mit juristischen Problemen an NGOs, die Rechtshilfe anbieten (Azizi, S. Interview, 25.10.2005).

Akademiker, die *Gender*-Forschung betreiben, die Auswirkungen von HIV/AIDS untersuchen oder zum Erbrecht gearbeitet haben, sind ebenfalls Teil der zivilgesellschaftlichen Netzwerke, die sich mit diesem Thema befassen. Die University of Malawi hat eine eigene *Gender Studies Unit*. Dessen Leiterin, Dr. Luci Binauli, ist auch Mitglied der *Special Law Commission on Gender*. Gleches gilt für die Juristen Dr. Garton Kamchedzera und Ngeyi Kanyongolo. Viele Akademiker arbeiten auch zeitweise für NGOs oder sitzen in NGO-Boards. Zudem werden sie von Geberorganisationen, aber auch von staatlichen Institutionen als Berater verpflichtet, in deren Auftrag sie empirische Studien durchführen, ihr Expertenwissen bei der Planung und Durchführung von Programmen einbringen oder Projekte evaluieren.

Selbstverständlich wird auch das Politikfeld der Erbrechtsreform und der Verbesserung der Situation von Witwen und Waisen von den Gebern entscheidend mitgeprägt. Die Grenze zwischen Geberorganisation und internationaler Zivilgesellschaft ist dabei fließend, da diese Organisationen einerseits selbst Geld von bi- und multilateralen Gebern erhalten, andererseits gegenüber der einheimischen Zivilgesellschaft als Finanziers auftreten. Im *Gender*-Bereich sind viele bilaterale Geberorganisationen aktiv. Besonders häufig wurden während der Feldforschung die NORAD, die kanadische CIDA, die GTZ, DFID und USAID genannt. Auf internationaler Seite sind UNDP, UNFPA und UNICEF die wichtigsten Akteure. Einige Geber im *Gender*-Bereich, wie USAID, CIDA und NORAD, beschränken sich größtenteils auf die finanzielle Unterstützung von NGOs, die zu Frauenrechten arbeiten und die Durchführung von Politikberatung im *Ministry of Gender* (Lukanga, T. Interview,

08.11.2005; Givah, H. Interview, 14.11.2005). Die GTZ und DFID führen auch eigene Programme durch. DFID bearbeitet das Thema *Gender Based Violence* vor allem im Kontext von MaSSAJ. Die GTZ betrieb von 2003-2006 ein eigenes GBV-Projekt in vier Distrikten des Landes. Koordinationsforum für Geberorganisationen mit *Gender-Ausrichtung* ist die *Development Assistance Group on Gender* (DAGG). Die DAGG trifft sich einmal im Monat unter dem Vorsitz von UNDP. Neben den relevanten Gebern sind in diesem Forum auch das *Ministry of Gender* und das *NGO-Gender Coordinating Network* vertreten.

Im OVC-Bereich wurde die Versorgung von Waisenkindern größtenteils aus der direkten Zuständigkeit staatlicher Behörden ausgelagert und liegt daher in erster Linie in den Händen internationaler und transnationaler Akteure. Die *National AIDS Commission* (NAC) verwaltet die finanziellen Mittel, die v.a. der *Global Fund Malawi* zur Bekämpfung von HIV/AIDS zukommen lässt. Ein Großteil der Finanzen, die für die Versorgung von Waisen aufgewendet werden, stammt aus dieser Quelle. NAC arbeitet jedoch nicht direkt mit der Distriktverwaltung zusammen mit der Begründung, die staatliche Verwaltung wäre „nicht funktionsfähig“ (Kahlua, M. Interview, 02.11.2005). Stattdessen werden die Gelder an insgesamt fünf *Umbrella Organisations* weitergereicht, ohne Ausnahme ausländische Hilfsorganisationen, die jeweils für mehrere Distrikte zuständig sind⁶⁹. NGOs und CBOs reichen ihre Projektanträge bei der *Umbrella Organisation* ein, die für ihren Distrikt die Verantwortung hat. Die *Umbrella Organisation* entscheidet dann über die Förderung. Die Distriktverwaltung soll zwar in die Entscheidungsprozesse eingebunden werden, doch viele Beamte fühlen sich durch dieses System übergangen, so dass eine konstruktive Zusammenarbeit nicht immer zustande kommt (Kahlua, M. Interview, 02.11.2005; Holst, L. Interview, 09.11.2005; Manyolo, W. Interview, 20.12.2005).

Mehrere Interviewpartner bestätigten, dass viele Projekte in erster Linie auf die materielle Versorgung von Waisenkindern ausgerichtet sind, während die Rechte von Waisen selten thematisiert werden (Kamchedzera, G. Interview, 08.10.2005; Namakwa, S. Interview, 09.11.2005; Matekenia, D. Interview, 15.11.2005). Kinderrechte sind in Malawi generell ein neues Thema, das in den letzten Jahren in erster Linie anhand der Situation von jugendlichen Sträflingen und sexueller Gewalt gegen Kinder thematisiert wurde. Daher integrieren sich NGOs, die konkret zu den Rechten von Waisenkindern arbeiten, wie YONECO und *Eye of the Child* in das GBV-Netzwerk. Verbindungen des OVC-Netzwerks mit dem *Gender-Bereich* sind auf Seiten der zivilgesellschaftlichen und internationalen Akteure kaum gegeben.

⁶⁹ Die *Umbrella Organisations* sind: *Action Aid*, *Canadian Physicians for Aid and Relief*, *Plan International*, *Save the Children* und *World Vision*.

Es ist in erster Linie dem *Ministry of Gender* zu verdanken, dass das Thema Erbrecht auch im OVC-Bereich rezipiert wurde (Kamchedzera, G. Interview, 08.10.2005). Eine weitere Verbindung ergibt sich über UNICEF, das sich auch bei der Reform des Erbrechts einbrachte (van Ginneken, M. Interview, 21.12.2005). Neben den über NAC ausgeschütteten Mitteln des *Global Fund* ist UNICEF von zentraler Bedeutung im OVC-Bereich, gefolgt von USAID. Ein Koordinationsforum wie die DAGG gibt es in diesem Netzwerk nicht. Hier bestätigt sich ebenso wie bei der Zivilgesellschaft, dass der OVC-Bereich unkoordinierter ist als der *Gender*-Bereich.

4.2.2. Implementierung

Eine umfassende Evaluation der Implementierung der dargestellten *Policies* liegt von offizieller Seite nicht vor⁷⁰. Trotzdem soll im Folgenden erörtert werden, in welchem Umfang die geplanten Maßnahmen umgesetzt wurden. Das ist jedoch für die drei Lösungsansätze, Erbrechtsreform, *Civic Education* und Verbesserung der Normdurchsetzung, nicht in gleichem Maße möglich. Während der Fortschritt bei der Überarbeitung des WIA klar beschrieben und eingeschätzt werden kann, so ist dies in den anderen beiden Bereichen aufgrund ihrer geringeren Transparenz schwieriger. Daher geschieht dies vorbehaltlich der Ungenauigkeiten, die im Kontext lückenhafter und stark divergierender quantitativer Angaben unweigerlich entstehen.

In Kapitel 3 wurde dargelegt, dass der WIA in zentralen Punkten der Verfassung widerspricht und in seiner Gesamtheit nicht dazu geeignet ist, die Rechtssicherheit von Witwen und Waisen im Erbrecht zu gewährleisten. Seit Mitte der 1990er Jahre wird daher in Malawi eine Reform des Erbrechts diskutiert. Bereits 1996 empfahl die *Law Commission* erstmals eine Überarbeitung des WIA (CEDAW 2004: 16). Der erste Versuch zur Reform des Erbrechts stammt allerdings schon aus dem Jahr 1997. Das *Ministry of Gender* legte dem Parlament ein Paket aus Gesetzesreformen vor, die von der *Law Commission* erarbeitet worden waren, um die Stellung der Frau im Familienrecht zu verbessern. Sie umfassten nicht nur das Erbrecht, sondern auch das Ehrerecht. Der *Women's Caucus*, ein überparteiliches Gremium von Parlamentarierinnen, engagierte sich damals sehr für den Gesetzesentwurf (Muhra, N. Interview, 05.10.2005). Das Parlament nahm das Gesetzespaket jedoch nicht an. Das *Ministry of Gender* zog das Reformpaket daraufhin zurück und stellte nur *Section 84* zur Abstimmung, den Zusatz zum WIA, der *Property Grabbing* unter Strafe stellt. Man hoffte den Gebern, die

⁷⁰ Es existiert nach Kenntnis der Verfasserin nur eine 30-seitige Studie die diesen Versuch unternimmt. Sie wurde von Jonathan Kamin im Auftrag von UNICEF erstellt (Kamin 2003).

auf umfassende Gesetzesreformen gedrängt hatten, auf diese Weise wenigstens einen Teilerfolg präsentieren zu können (Kamchedzera, G. Interview, 08.10.2005).

Als Ursache für die Ablehnung einer umfassenden Reform des Erb- und Ehrechts wird von Beobachtern aus dem akademischen Bereich eine kulturell bedingte Skepsis der überwiegend männlichen Abgeordneten gegenüber der Stärkung von Frauenrechten ausgemacht (Kanyongolo, F. E. Interview, 06.10.2005; Kamchedzera, G. Interview, 08.10.2005). Der Einsatz des *Women's Caucus* für die Reform verstärkte den Eindruck, es handele sich um ein „Woman Thing“ (Mhura, N. Interview, 05.10.2005). Es erwies sich in diesem Zusammenhang als Nachteil, dass die Reform des Erbrechts in Malawi als *Gender*-Thema perzipiert wurde und andere Zusammenhänge in der Diskussion kaum eine Rolle spielten, wie die Auswirkungen der HIV/AIDS-Epidemie, die steigende Bedeutung der Kernfamilie im Kontext von Modernisierungsphänomenen und die Probleme von Waisenkindern (Kamchedzera, G. Interview, 08.10.2005).

Die Debatte zur Verabschiedung von *Section 84* des WIA zeigt, welche Vorbehalte die Mehrheit der männlichen Abgeordneten gegen eine stärkere Stellung der Frau im Erbrecht hatte. Statt um das eigentliche Thema der Sitzung, dem *Property Grabbing Amendment*, ging es in der Parlamentsdebatte meistens in allgemeiner Form um Ehe und Erbrecht. Die Befürchtung, dass Frauen ihre Männer ermorden würden, sobald sie von einem Testament erfahren, welches sie begünstigt, wurde zweimal geäußert (National Assembly Debate (1998): 2925, 2931). Ein Abgeordneter sprach sich gegen jegliche Änderungen im Erbrecht aus, da das den „Traditionen“ widersprechen würde und in seinem Wahlkreis nie Probleme bei der Verteilung des Erbes durch die *Chiefs* aufgetaucht wären (National Assembly Debate (1998): 2928). Ein anderer sorgte sich darum, dass Frauen, kaum dass sie geerbt haben, sofort wieder heiraten könnten (National Assembly Debate (1998): 2919). Die Bedenken seiner Kollegen fasste ein Abgeordneter der regierenden UDF in einem Appell an die Frauen Malawis folgendermaßen zusammen:

„Mr. Second Deputy Speaker, Sir, we have to be very careful indeed, because if we are not careful, wives who have rich husbands will start eradicating their husbands especially in towns so that they grab the wealth. Mr. Second Deputy Speaker, Sir, my advice to all women is to try as much as possible not to misuse this opportunity“ (National Assembly Debate (1998): 2931).

Nach dem Scheitern des Reformpakets 1997 begann die *Special Law Commission on Gender* im Februar 2003 mit einer erneuten Überarbeitung des WIA. Sie legte im Januar 2004 ihre Ergebnisse in Form eines Berichts und der *Deceased Estates Bill* vor. Die Kommission setzte sich aus Vertretern der Regierung, der nationalen und internationalen Zivilgesellschaft und Akademikern zusammen.

Tab. 5. Mitgliederliste der Special Law Commission on Gender⁷¹

Mercy Makhambira	Human Rights Resource Center
Isabel Matenje	Director Department of Gender Affairs, Ministry of Gender
Justice Elton Singini	Law Commissioner
Dr. Luci Binauli	Director Gender Studies Unit, Chancellor College, University of Malawi
Makoko Chirwa	Director Women's Voice
Gertrude Lynn Hiwa	Assistant Chiefs Parliamentary Draftsman, Ministry of Justice
Ishmael Kankhumbwa	Regional Community Service Officer, Ministry of Gender
Ngeyi Kanyongolo	Lecturer and Deputy Dean of Law, University of Malawi
Olivia M'Chaju-Liwewe	Gender Programme Officer, CIDA Malawi
Dyton Maliro	Lecturer Agricultural Economics, University of Malawi
Rankin Nyekanyeka	Depute Editor, Nation Publications Limited
Bertha Sefu	Gender Programme Manager, Malawi Council of Churches

Den Vorsitz hatte Mercy Makhambira vom *Human Rights Resource Center* inne. Ihre Stellvertreterin war die Direktorin des *Departements of Gender Affairs*, Isabel Matenje. Drei *Commissioners* entstammen der einheimischen Zivilgesellschaft. Neben der Vorsitzenden, die für eine bekannte Menschenrechtsorganisation arbeitet, war mit *Women's Voice* eine der führenden NGOs aus dem *Policy*-Netzwerk um das Erbrecht vertreten. Das *Malawi Council of Churches*, das die Mehrzahl der christlichen Kirchen vertritt, sollte die Berücksichtigung religiöser Interessen gewährleisten⁷². Weiterhin nahmen drei Akademiker aus unterschiedlichen Fachrichtungen, drei Ministerialbeamte aus dem *Ministry of Gender* und

⁷¹ Vgl. Malawi Law Commission 2004: 2-3.

⁷² Die Vertretung der Muslime sah man durch Ishmael Kankhumbwa, der Muslim ist, gewährleistet. Ohnehin wird in Malawi wenig zwischen Vertretern des Islam und des Christentums differenziert, die alle als religiöse Autoritäten wahrgenommen werden. Da das islamische Erbrecht in Malawi nicht zur Anwendung kommt (vgl. 3.3.4.), stellte die Abwesenheit eines muslimischen Geistlichen kein Problem dar.

dem *Ministry of Justice*, eine Repräsentantin einer Geberorganisation und ein Medienvertreter teil. *Justice Elton Singini* vertrat die *Law Commission*. Acht der zwölf *Commissioners* waren Frauen. Zeitweise hatte auch der Jurist Garton Kamchedzera, ein Experte für Kinderrechte, mitgearbeitet. Außerdem stand der Kommission ein Stab aus Juristen der *Law Commission* zur Verfügung. Für die Finanzierung der *Special Law Commission on Gender* kam NORAD auf (Malawi Law Commission 2004: 3).

Mitglieder berichten, dass die Kommission Entscheidungen in der Regel konsensual fällte. Wenn es zu Abstimmungen kam, hatte jeder *Commissioner* eine Stimme (Binauli, L. Interview, 03.10.2005; Sefu, B. Interview, 04.11.2005; Nyirongo, C. E. Interview, 09.11.2005). Die Kommission führte weit reichende Konsultationen durch (Malawi Law Commission 2004: 8; Nyirongo, C.E. Interview, 09.11.2005). Mitarbeiter relevanter Behörden wie des *Directorate of Public Prosecutions*, des *Administrator General* und der Distriktbehörden wurden von ihr befragt. Auch *Chiefs* wurden vor die Kommission geladen. Öffentliche Anhörungen fanden in je zwei Distrikten in der Nord-, Zentral- und Südregion des Landes statt.

Die *Deceased Estates Bill*⁷³, die von der Kommission erarbeitet wurde und den WIA ersetzen soll, enthält umfassende Änderungen v.a. zur Regelung der gewillkürten Erbfolge. Sie ist zudem durchgehend in geschlechtsneutraler Sprache abgefasst. Anspruch auf das Erbe einer verstorbenen Person können die Mitglieder der Kernfamilie und die *Dependants* erheben (Section 17). Der Begriff *Dependant* wird jetzt allerdings deutlich enger gefasst. Es handelt sich dabei um die Eltern der verstorbenen Person oder um Minderjährige, deren Bildungsausgaben übernommen wurden und die diese nicht selbst tragen können. Außerdem müssen die *Dependants* bis unmittelbar vor dem Tod des Erblassers von diesem unterstützt worden sein, um Ansprüche auf das Erbe erheben zu können. Minderjährige Nachkommen erhalten mit abnehmendem Alter einen größeren Anteil am Erbe. Falls ein Mann mehrere Ehefrauen hatte, werden alle gleichberechtigt am Erbe beteiligt. Falls die Witwe wieder heiratet, muss sie ihr Erbe nicht an ihre Kinder weitergeben. Diese Bestimmung gilt nicht, wenn es sich um Stammesland handelt. Ansonsten wurden alle Bezugnahmen auf das traditionelle Gewohnheitsrecht gestrichen.

Nur geringfügige Änderungen finden sich bei der Benennung der zuständigen Streitregelungsinstanzen. Die Grenze für die Zuständigkeit des *District Commissioners* und der *Magistrate Courts* wird aber auf 1.000.000 MK angehoben und kann vom *Ministry of*

⁷³ Die *Decaeed Estates Bill* findet sich in *Malawi Law Commission* (2004: 123-203).

Justice bei Bedarf weiter erhöht werden (*Section 3*). Die Strafen für *Property Grabbing* werden auf eine Geldstrafe nicht unter 1.000.000 MK oder bis zu 10 Jahren Gefängnis erhöht (*Section 84*). Die *Deceased Estates Bill* liegt dem Parlament seit 2005 zur Abstimmung vor, bis heute wurde das Gesetz jedoch noch nicht debattiert.

Civic Education ist die Lösungsstrategie, die am umfassendsten umgesetzt wurde. *Civic-Education*-Maßnahmen, die sich mit *Property Grabbing* befassen oder allgemein über das staatliche Erbrecht aufklären, finden sowohl im Kontext von GBV-Kampagnen als auch im Rahmen von HIV/AIDS und Menschenrechtskampagnen statt. *Civic Education* kann verschiedene Formen annehmen, die sich in ihrer Effektivität und Intensität stark unterscheiden. Zu nennen sind z.B. Medienkampagnen wie Radiosendungen oder Zeitungsannoncen, Straßentheater, öffentliche Demonstrationen, das Verteilen von Broschüren, das Aufhängen von Spruchbändern an öffentlichen Plätzen, Informationsveranstaltungen und öffentliche Diskussionsrunden⁷⁴. Auch Fortbildungsmaßnahmen, die sich an Personengruppen wenden, denen im Rahmen der Bekämpfung von GBV als Ansprechpartner für die Opfer oder als Multiplikatoren eine besondere Bedeutung zukommt, werden unter *Civic Education* subsumiert. Oft versuchen die Kampagnen an bereits bestehende lokale Strukturen anzuknüpfen wie CBOs, religiöse Gemeinschaften oder VDCs.

Schenkt man den offiziellen Dokumenten Glauben, so wird in Malawi eine Vielzahl groß angelegter *Civic-Education*-Kampagnen gegen geschlechtsspezifische Gewalt durchgeführt. Laut dem CEDAW-Bericht von 2004 wurden seit 1999 1,5 Millionen Menschen mit *Gender-Based-Violence*-Kampagnen erreicht (CEDAW 2004: 18). In einem Bericht der Regierung von 2003 wird eine Zahl von drei Millionen Bürgern genannt (Government of Malawi 2003: 10). Nach einem anderen Dokument wurden sogar über 5 Millionen Menschen, also fast die Hälfte der malawischen Bevölkerung, im Rahmen von *Gender Based Violence* Kampagnen erreicht (Ministry of Gender 2004a: 31).

Das Zustandekommen der hier genannten Zahlen ist jedoch kritisch zu sehen, da die Art der durchgeführten *Civic-Education*-Maßnahmen selten genauer spezifiziert wird. Somit bleibt unklar, mit welcher Art von Maßnahmen jeweils gearbeitet wurde. Dadurch ist die Wirksamkeit der jeweiligen Kampagnen schwer einzuschätzen.

⁷⁴ Von einer besonders originellen Variante berichtete Orison Chaponda, der Leiter der *National Initiative on Civic Education* (NICE). Er schickt seine Mitarbeiter manchmal auf längere Minibusfahrten, während der sie gezielt Diskussionen zu aktuellen politischen und sozialen Themen unter den Mitreisenden in Gang bringen und die entstehenden Gespräche nutzen, um Faktenwissen anzubringen und Mythen zu zerstreuen (Chaponda, O. Interview, 10.11.2005).

Wichtigster Akteur im Bereich *Civic Education* in Malawi ist das EU-Projekt NICE. In jedem Distrikt ist es mit einem Büro und zwei hauptamtlichen Mitarbeitern vertreten. Diese koordinieren ehrenamtliche, von NICE ausgebildete *Paracivic Educators*. Insgesamt arbeiten 7.000 *Paracivic Educators* für NICE (Chaponda, O. Interview, 10.11.2005). *Gender* und HIV/AIDS sind zwei der thematischen Schwerpunkte von NICE. Nach Angaben der Organisation werden regelmäßig Kampagnen zum Erbrecht und gegen *Property Grabbing* durchgeführt (Chaponda, O. Interview, 10.11.2005).

Daneben ist insbesondere das *Ministry of Gender* als staatlicher Akteur zu nennen. Es veranstaltet seit 2000 jedes Jahr in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft die *16 Days of Activism Campaign*⁷⁵, bei der durch Umzüge, Veranstaltungen und Medienkampagnen geschlechtsspezifische Gewalt thematisiert wird. Speziell zum Erbrecht hat das *Ministry of Gender* 2001 zusammen mit einigen NGOs in sechs Distrikten Aufklärungskampagnen durchgeführt (CEDAW 2004: 75).

Es ist hier nicht möglich, die zahlreichen *Civic-Education*-Kampagnen der Zivilgesellschaft umfassend darzustellen. Es werden daher nur einige repräsentative Beispiele gegeben.

NGOs verbinden *Civic-Education*-Kampagnen häufig mit der Ausbildung von ehrenamtlichen *Paralegals*, die als Ansprechpartner für Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt zur Verfügung stehen sollen. Malawi CARER betreibt *Civic Education* über so genannte *Community Based Educators*, die auch als *Paralegals* ausgebildet werden. Nach eigenen Angaben gibt es ca. 550 *Community Based Educators* im ganzen Land. Sie sollen als Multiplikatoren ihr Wissen an die Bevölkerung weitergeben (Videde, C.K. Interview, 17.10.2005).

Women's Voice führte von 2000 bis 2001 eine *Civic-Eduaction*-Kampagne gegen *Property Grabbing* und für die Abfassung von Testamenten in fünf Distrikten durch. Zuerst wurden *Paralegal Officers* ausgebildet. Dann führten die *Paralegal Officers* zusammen mit anderen freiwilligen Helfern Veranstaltungen in den Dörfern durch. Dabei arbeiten die Aktivisten von *Women's Voice* mit Liedern, Theaterstücken und Gedichten, und boten kostenlose Rechtsberatung an. Insgesamt wurden 14 lokale *Paralegal Officers* ausgebildet und 550 Veranstaltungen durchgeführt (Strickland 2004: 49).

⁷⁵ Die Kampagne läuft jährlich vom 25. November bis zum 10. Dezember.

CAWWOC kombiniert Informationsveranstaltungen zu Rechtsfragen mit *Mobile Legal Clinics*, in denen Rechtsanwälte und *Paralegals* für kostenlose Sprechstunden zur Verfügung stehen (Kasonga, F. Interview, 14.10.2005). Diese NGO veranstaltet zudem Radioprogramme zu den Rechten von Kindern und Jugendlichen.

YONECO betreibt nach eigenen Angaben im Rahmen seiner Arbeit mit AIDS-Waisen viel *Civic Education* zum Thema *Property Grabbing*. Sie sprechen dabei in erster Linie *Chiefs* an (Kalimbuka, J. Interview, 27.10.2005).

UNICEF führt in Zusammenarbeit mit Malawi CARER ebenfalls *Civic Education* zum Thema *Property Grabbing* durch und entwickelte ein *Property Dispossession Manual* das als Leitfaden für die Arbeit mit betroffenen Kindern dient (Videde, C.K. Interview, 17.10.2005; van Ginneken, M. Interview, 21.12.2005). UNICEF wirbt für die Abfassung von Testamenten und propagiert *Memory Books*. Letztere sind selbst gemachte Bücher, in denen HIV-positive Eltern ihren Kindern die Familiengeschichte hinterlassen, aber auch Informationen über den Familienbesitz, so dass diese nach dem Tod der Eltern ihre Ansprüche auf das Erbe dokumentieren können (van Ginneken, M. Interview, 21.12.2005).

Sowohl islamische Würdenträger als auch christliche Geistliche beteiligen sich an *Civic-Education*-Kampagnen gegen *Property Grabbing*. Zu nennen sind hier insbesondere das *Malawi Council of Churches* und die *Muslim Association of Malawi* (Malawi Council of Churches 2004: 55-57; 131; Kapengule, T.H. Interview, 17.10.2005; Nthenda, S. Interview, 02.11.2005; Chowe, Interview, 10.12.2005).

Das erfolgreiche „*Mainstreaming*“ des Themenkomplexes Erbrecht/*Property Grabbing* zeigt sich daran, dass das Thema auch von Organisationen, die nicht als klassischer Partner des *Ministry of Gender* gelten, rezipiert und in ihre Programme integriert wurde. So inkorporierte Oxfam das Thema in sein *Shire Highlands Sustainable Livelihood Programme*. Ziel dieses Programms ist vor allem nachhaltige ökonomische Entwicklung und die Bekämpfung von HIV/AIDS. WLSA und Malawi CARER wurden engagiert, um die Beamten der Distriktsverwaltung und die Bevölkerung in den Dörfern über Grund- und Menschenrechte zu informieren. Aufklärung über das staatliche Erbrecht und zur Abfassung von Testamenten waren wichtige Bestandteile dieser Kampagne. Außerdem eröffnete CARER im Zuge des Programms ein Büro in Mulanje, dass kostenlose Rechtshilfe erteilt und bildete viele *Community Based Educators* aus. Nach Angaben von Oxfam erreichte das Programm knapp 250.000 Menschen im Süden des Landes (Oxfam 2005: 30-32). Die Organisation war mit dem Ergebnis des Projekts sehr zufrieden, da die Zahl der geschriebenen Testamente stark zugenommen habe (Molosoni, B.W. Interview, 20.10.2005).

Eine verbesserte Leistungsfähigkeit der des staatlichen Streitregelung und Normdurchsetzung ist Ziel verschiedener Programme, v.a. von MaSSAJ und dem EU *Rule of Law Programme*. Bevor das Augenmerk auf die speziellen Maßnahmen zur Stärkung der Rechtssicherheit von Witwen und Waisen gerichtet wird, werden hier kurz die wichtigsten Erfolge dieser Programme vorgestellt.

Um die überforderten staatlichen Gerichte zu entlasten und unnötige Prozesse vermeiden zu können, wurde die Möglichkeit eingeführt, dass ein Streitfall zuerst einem Mediator vorgelegt werden kann, der eine rasche gütliche Einigung anstrebt. 76 Richter wurden als Mediatoren ausgebildet. Hinzu kommen Experten aus der freien Wirtschaft und andere gut ausgebildete Laien, die diese Aufgabe auch übernehmen dürfen (IMF 2005: 72). Die Einstellung neuer Richter, die ebenfalls Ziel beider Programme ist, kommt aber nur schleppend voran. Im Jahr 2004 wurde der *High Court* mit vier neuen Richtern verstärkt, von denen zwei weiblich sind (IMF 2005: 73). Der *Supreme Court of Appeal* erhielt zwei zusätzliche Richter. Mit Hilfe des *EU Rule of Law Programme* wird die Rechtsprechung des *High Court* und des *Supreme Court of Appeal* mittlerweile systematisch erschlossen und publiziert (IMF 2005: 75).

Auch der *Malawi Police Service* profitierte von geberfinanzierten Reformen. Mit Hilfe der GTZ und des MaSSAJ-Programms wurden in den urbanen Zentren und in Distriktstädten insgesamt 33 *Victim Support Units* eingerichtet, die sich besonders um geschlechtsspezifische Gewalt und Sexualdelikte kümmern sollen (Sauer/Semu/Ndau 2005: 70-74). In diesen Einheiten arbeiten Beamte, die in moderner Polizeiarbeit und Menschenrechten geschult wurden. Ihre Aufgabe besteht in erster Linie darin, die Opfer an die richtigen Institutionen zu überweisen und ihnen bei den erforderlichen Behördengängen behilflich zu sein. Die *Victim Support Units* sind idealerweise in ein größeres Netzwerk eingebunden, an dem auch die anderen relevanten Behörden vor Ort beteiligt sind wie das Krankenhaus, das örtliche Gericht und die *District Assembly*. Auch NGOs, die zu Menschen- und Frauenrechten arbeiten, sind Teil dieser Kooperation. Den meisten Verbrechensopfern kann so effektiver geholfen werden. Da diese Einrichtungen nur in den städtischen Zentren existieren, bleibt ihre Wirkung allerdings auf ihr unmittelbares Einzugsgebiet beschränkt. Die ländliche Bevölkerung wird hingegen nicht erreicht. In einer Umfrage von 2004 war nur 6,4 Prozent der Befragten die Existenz von *Victim Support Units* bekannt (Pelser/Burton/Gondwe 2004: 88).

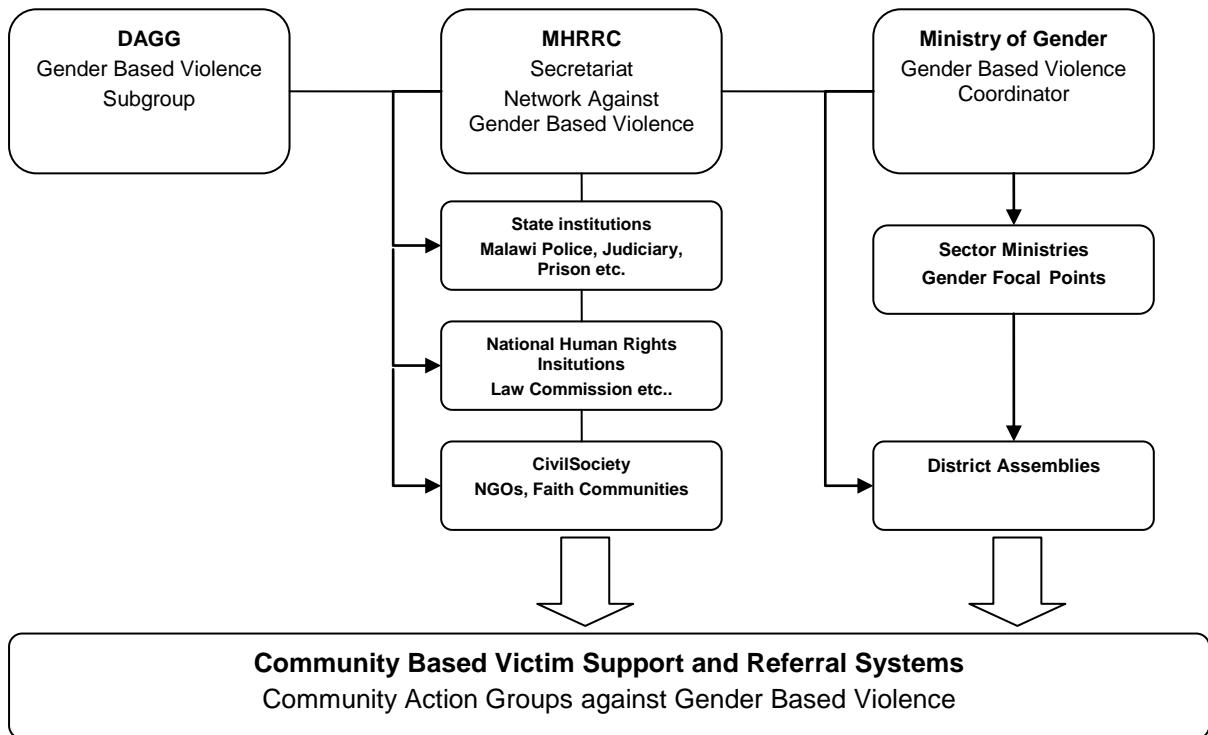
Weiterbildungsmaßnahmen zur Professionalisierung der Polizeiarbeit werden mit Hilfe von MaSSAJ und dem EU *Rule of Law Programme*, durchgeführt. (IMF 2003: 38; 2005: 77,79; 2006: 42). Die Polizei hat zudem ihre Rekrutierungsbemühungen verstärkt, um langfristig das numerische Verhältnis zwischen

Polizist und Bürger zu senken. Die hohe Zahl der HIV-positiven Polizisten und Rekruten erschweren diese Anstrengungen jedoch erheblich. Es wird auch versucht, verstärkt Frauen zu rekrutieren (IMF 2005: 77).

Seit 1997 wird im Rahmen von *Community Policing* Programmen, die v.a. von MaSSAJ vorangetrieben werden, versucht, die Zusammenarbeit zwischen Polizei und lokalen Gemeinschaften zu verbessern (Pearce/Weyl 2003: 31). *Community Policing* basiert auf der Bildung von Komitees, die den Kontakt zwischen Polizei und Bürgern institutionalisieren (Kanyongolo 2006: 111). Die gewählten Vertreter in den Komitees haben so die Möglichkeit, die Forderungen und Sorgen der Bürger an die Polizei weiterzugeben. Die Zufriedenheit der Bürger mit diesen Maßnahmen ist in der Regel hoch (Malawi Economic Justice Network 2003: 51). *Community Policing Groups* existieren aber nicht überall in Malawi. Ein Bericht von 2003 führt 271 *Community Policing Groups* auf, die jeweils den Herrschaftsbereich einer *Traditional Authority* abdecken (IMF 2003: 37). Derselbe Bericht hat auch eine Zunahme der Anzeigen in diesen Gegenden registriert, was als Erfolg der *Community Policing Groups* gewertet wird. Die Gründung von Komitees auf lokaler Ebene, die dank der freiwilligen Mitarbeit der Bürger vor Ort Initiativen zur Lösung dringender sozialer und ökonomischer Probleme beitragen sollen, ist ein häufig gebrauchtes Mittel zur Implementierung von Entwicklungszielen in Malawi. Wichtigstes Beispiel sind die im Rahmen der Dezentralisierungspolitik entstandenen VDCs und ADCs (vgl. 2.3.1.).

Betrachtet man die spezifischen Maßnahmen zur Verbesserung der Normdurchsetzung im Erbrecht, dann ist das *Network Against Gender Based Violence* (NAGBV), das im Rahmen der *National Strategy to Combat Gender Based Violence* initiiert wurde, der wichtigste Implementierungsmechanismus (Ministry of Gender 2002: 11). Seine Struktur reicht von der nationalen Ebene bis in die Dörfer.

Abb. 28. *Die Struktur des National Network Against Gender Based Violence*



Dieses Netzwerk soll es den staatlichen Stellen, Gebern und zivilgesellschaftlichen Organisationen ermöglichen, die *National Strategy to Combat Gender Based Violence* erfolgreich umzusetzen. Das *Malawi Human Rights Resource Centre* (MHRRC), eine NGO, die auch die NGO-Gender Coordinating Group leitet, fungiert als Sekretariat des Netzwerks. Das NAGBV soll die verschiedenen Akteure regelmäßig zusammenbringen. Es umfasst NGOs, religiöse Organisationen, Justiz- und Strafverfolgungsbehörden, die Ministerial- und Distriktverwaltungen, die *Human Rights* und die *Law Commission* und die DAGG. Auf der untersten Ebene stehen die CAGs in den Dörfern. Das *Ministry of Gender* soll auf nationaler und Distriktebene die umfassende Berücksichtigung der *National Strategy to Combat Gender Based Violence* überwachen und, neben anderen Maßnahmen, die Reform von relevanten Gesetzen vorantreiben. Um das zu gewährleisten, kann es auf die *Gender Focal Points* in den anderen Ministerien und in der Verwaltung zurückgreifen. Das NAGBV ist das wichtigste Netzwerk zur Bekämpfung von *Property Grabbing*.

Die *National Strategy to Combat Gender Based Violence* fordert die Einrichtung von CAGs, die eine Anlaufstelle für Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt auf der lokalen Ebene bilden sollen. Eine CAG deckt in der Regel das Gebiet eines *Group Village Headman* ab, ist also für ca. 10 Dörfer zuständig (Ndalama, E.C. Interview, 09.01.2007; Kapulula, E. Interview, 15.12.2005). Die Mitarbeit ist ehrenamtlich. Für gewöhnlich haben die Gruppen ca. 10 Mitglieder, die von den *District Development Officers* bei ihren Aktivitäten unterstützt

werden. Laut UNFPA besteht die Aufgabe der Gruppen in *Civic Education* in ihrem Gebiet in der Weitervermittlung von hilfesuchenden Opfern an die zuständigen Behörden (Lazaro, D. E-Mail, 22.12.2005). Die CAGs fungieren demnach als „*Referral System*“, das die Bürgerinnen und Bürger an die staatliche Normdurchsetzung und Streitregelung heranführt. Zudem agieren sie als lokale *Watchdogs* gegenüber der traditionellen Justiz. (Kamin 2003: 15). Wieviele dieser CAGs existieren, ist unklar, da die offiziellen Angaben erheblich schwanken. Ein Bericht der Regierung von 2003 nennt die Zahl von 600 CAGs (Government of Malawi 2003b: 10). Ein Bericht des *Ministry of Gender* spricht ein Jahr später von 700 CAGs, der CEDAW-Bericht aus demselben Jahr sogar von 840 Gruppen mit 8.400 Mitgliedern (CEDAW 2004: 18; Ministry of Gender 2004a: 30). Ein Beamter im *Ministry of Gender* ermittelte auf Nachfrage der Verfasserin die Zahl von 90 aktiven Gruppen (Kapulula, E. Interview, 15.12.2005). Eine UNFPA-Mitarbeiterin nannte in einer E-Mail 72 Gruppen in vier Distrikten (Lazaro, D. E-Mail, 22.12.2005). Der Hauptgrund für die unübersichtliche Lage in Bezug auf die CAGs liegt in der mangelhaften Umsetzung des *Network Against Gender Based Violence* begründet, das maßgeblich für die Implementierung der Ziele der *National Strategy to Combat Gender Based Violence* verantwortlich ist (vgl. Abb. 29). Es fehlt eine kohärente Strategie hinsichtlich der genauen Ziele des Netzwerks und die Ausarbeitung einer detaillierten Aufgabenbeschreibung steht ebenfalls noch aus (Baumgart, M. Interview, 07.11.2005). Das nationale *Network Against Gender Based Violence* existiert daher de facto nicht.

Die erfolgreiche Umsetzung der Netzwerkstruktur wurde nur auf Distriktebene im Rahmen des GTZ-GBV-Projekts erreicht. Dieses Projekt lief von 2003 bis 2006 in vier Distrikten. In den Modell-Distrikten wurden die *Referral-Systeme* für Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt durch die Einrichtung lokaler *Networks* verbessert, in denen die Vertreter der relevanten Behörden zusammenkamen. In den Netzwerken sind das *Social Welfare Office*, der *Magistrate Court*, die Polizei, das Krankenhaus, religiöse Gemeinschaften und relevante NGOs vertreten. Diese lokalen Abbilder des *Network Against Gender Based Violence*, die sich regelmäßig treffen, sollen eine effektivere Bearbeitung von Fällen geschlechtsspezifischer Gewalt gewährleisten. Daher wurden die Teilnehmer der Netzwerke umfassend in Menschenrechten und Grundzügen des malawischen Rechts ausgebildet und erhalten zusätzlich Unterricht in Mediation und Konfliktbearbeitung. Ein weiteres Ziel des GTZ-Projekts besteht darin, dass die Repräsentanten der verschiedenen Institutionen als Multiplikatoren agieren und ihr neu erworbenes Wissen an Kollegen weitervermitteln. Zudem gründen die Netzwerke *Village Committees* in den Dörfern des Distrikts, die den CAGs in

Aufbau und Funktion stark ähneln. Diese *Committees* bestehen in der Regel aus 10 bis 15 Mitgliedern einschließlich des *Chiefs* und anderer einflussreicher Personen wie z.B. religiöser Führer und traditioneller Heiler. Die Hälfte der Mitglieder müssen Frauen sein. Auch die Mitglieder der *Village Committees* werden zu Menschenrechten ausgebildet und in Konfliktbewältigung geschult. Die *Village Committees* erfüllen dieselben Funktionen wie die CAGs. Sie dienen als Anlaufstelle für Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt, betreiben *Civic Education* in ihrem unmittelbaren Umfeld und fungieren als lokale *Watchdogs* gegenüber der traditionellen Justiz (Baumgart, M Interview, 07.11.2005). Das Projekt nutzt so weit wie möglich schon vorhandene Strukturen in den Dörfern wie *Community Policing Committees* oder *AIDS Committees* für seine Zwecke.

Eine wichtige Maßnahme seitens der Regierung zum Schutz der Rechte von Waisen ist die Ausbildung von ehrenamtlichen *Community Child Protection Workers*, die im *National Plan of Action for Orphans and Vulnerable Children* vorgesehen sind. Sie sollen die Einhaltung von Kinderrechten in ihrem Zuständigkeitsgebiet überwachen, indem sie die Zusammenarbeit mit den *Chiefs* suchen und die Gründung von *Child Protection Committees* anregen. Nach Angaben eines Beamten des *Ministry of Gender* wurden 2005 243 *Community Child Protection Workers* ausgebildet, insgesamt zwei pro Wahlkreis (Manyolo, W. Interview, 20.12.2005). Die Zahl soll auf vier pro Wahlkreis erhöht werden (van Ginneken, M. Interview, 22.12.2005). Es handelt sich um eine ehrenamtliche Tätigkeit. Um die Mobilität der *Community Child Protection Workers* zu gewährleisten, sollen ihnen Motorräder zur Verfügung gestellt werden (Msefula, P. Interview, 19.12.2005). Die Verbesserung der Rechtssicherheit von Witwen und Waisen wird auch von anderen Programmen, die im Justizbereich aktiv sind, inkorporiert. Das MaSSAJ-Programm hat *Property Grabbing* in sein Pilot-Projekt zu informeller Justiz integriert. *Chiefs* und andere informelle Akteure werden in *Workshops* mit den Problemen im Erbrecht und ihrer Rolle in der Konfliktbearbeitung vertraut gemacht (MaSSAJ o.J: 10).

Die in der *National Strategy to Combat Gender Based Violence* noch nebulös angekündigten „*Family and Magistrate Courts at the Traditional Level*“ haben mittlerweile konkrete Formen angenommen. Die *Law Commission* hat 2006 einen Bericht zur Einführung von *Local Courts* fertig gestellt (vgl. 2.3.2.). Diese Gerichte sollen das Vakuum füllen, das durch die Auflösung der *Traditional Courts* entstanden ist. Das Erbrecht wurde allerdings ausdrücklich von der Zuständigkeit der *Local Courts* ausgenommen. Ein hauptamtlicher Mitarbeiter der *Law Commission* bemerkte dazu, man sei sich einig gewesen, dass das Erbrecht zu „komplex“ für diese Art Gerichte sei (Chiniko, P. Interview, 09.11.2005).

4.2.3. Zusammenfassung

Eine Verbesserung der Rechtssicherheit von Witwen und Waisen im Erbrecht ist in Malawi noch nicht gelungen, trotz der partiellen Umsetzung der Lösungsstrategien. Die Ursachen für diese negative Bilanz lassen sich an verschiedenen Stellen festmachen.

Schon bei den beteiligten Akteuren zeigen sich gravierende Defizite. Damit nichthierarchische *Policy*-Netzwerke, wie sie in den Bereichen *Gender*, OVC und HIV/AIDS existieren, greifbare Politikergebnisse produzieren, ist ein hohes Maß an Koordination zwischen den einzelnen Akteuren nötig. Bereits hier zeigen sich erhebliche Defizite. Die Punkte, die im Folgenden angesprochen werden, traten während der Feldforschung als besonders virulente Probleme in Erscheinung. Die Geber umgehen in Malawi häufig die dysfunktionale und intransparente staatliche Verwaltung zugunsten der Zusammenarbeit mit NGOs oder der direkten Kooperation mit niederrangigen Beamten vor Ort. So ignorierte GTZ im Rahmen ihres GBV-Projekts das *Ministry of Gender* größtenteils und wandte sich in den Distrikten, in denen das Projekt durchgeführt wurde, direkt an die dortigen *District Social Welfare Officers* (Banda, G. Interview, 30.11.2005). Die Interaktion der Geber mit der Ministerialbürokratie beschränkt sich oft auf Beratungstätigkeiten. Das *Ministry of Gender* kritisierte daher auch in einem Bericht, dass die Geber zu wenig Geldmittel für die Arbeit des Ministeriums bereitstellen und sich stattdessen auf die deutlich günstigeren Beratungsleistungen bei der Formulierung von *Policies* konzentrieren (*Ministry of Gender* 2004a: 56, 64). Besonders deutlich wird die mangelnde Einbindung staatlicher Akteure im OVC-Bereich. Die Parallelstruktur, welche die *National AIDS Commission* mit der Installierung von *Umbrella Organisations* geschaffen hat, sorgt für Spannungen zwischen staatlichen Institutionen und der nationalen und internationalen Zivilgesellschaft. Die Folge davon ist das Fehlen von klaren Zuständigkeiten und Vorgaben. Das wiederum führt aufgrund der Vielzahl der Akteure in diesem Netzwerk zu massiven Koordinationsproblemen (van

Ginneken, M. Interview, 21.12.2005; Mac Roibin, S. Interview, 21.12.2005). Das *Ministry of Gender* als zentraler staatlicher Akteur wurde sowohl im GBV- als auch im OVC-Bereich marginalisiert. Das ist für die Bearbeitung der Probleme im Erbrecht auch deshalb nachteilig, weil in diesem Ministerium die Netzwerke um *Gender* und *OVC* zusammenkommen, die sonst getrennt voneinander agieren.

Da detaillierte Pläne zur Aufgabenverteilung und konkrete Zielvorgaben fehlen und das *Ministry of Gender* nur pro forma die Rolle des Koordinators innehat, gelingt effiziente Koordination in den gennanten Politikfeldern oft nur eingeschränkt (Kamin 2003: 11; Policy Project 2004: 31-32). Die verschiedenen Gremien, die innerhalb der Netzwerke zur Koordination geschaffen wurden, können diese Probleme nicht immer ausgleichen. Eine effektive Absprache und Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen, nationalen und internationalen Akteuren findet eher in informellen, persönlichen Netzwerken statt als über die formalen Kanäle. Persönliche Beziehungen zwischen Angehörigen unterschiedlicher Institutionen sind in Malawi keine Seltenheit. Die Bildungselite, die solche Positionen besetzt, ist zahlenmäßig klein und hat in der Regel die gleichen Ausbildungsstätten besucht (Baumgart, M. Interview, 07.11.2005). Die so entstandenen persönlichen Verbindungen kompensieren bis zu einem gewissen Grad die Defizite der offiziellen Kooperationsmechanismen. Gleichzeitig sind diese informellen Strukturen aber wenig transparent und anfällig für Personalwechsel, die sowohl auf internationaler Seite als auch bei NGOs und in den höheren Etagen der Verwaltung häufig vorkommen (vgl. 2.4.2.). Zu Koordinationsproblemen kommt es nicht nur zwischen nationalen und internationalen, zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren, auch innerhalb dieser Akteursgruppen können Abstimmungsprobleme entstehen. NGOs, die in ähnlichen Bereichen arbeiten, sind in erster Linie Konkurrenten um dieselben Mittel und Projektausschreibungen. Das beeinträchtigt die Funktionsfähigkeit der NGO-Netzwerke, die oft nur auf dem Papier existieren und in erster Linie den Gebern zuliebe gegründet wurden (James/Malunga 2006: 50). Durch mangelnde Koordination gehen der Zivilgesellschaft wichtige Synergieeffekte verloren. Das *NGO-Gender Coordinating Network* kommt aufgrund von Konflikten zwischen einzelnen NGOs, mangelnden Ressourcen und unklarer Aufgabenbeschreibung seiner Koordinationsfunktion kaum nach (Kamin 2003: 17 18; Baumgart, M. Interview, 07.11.2005). Das ist bedauerlich, da dies eigentlich seine zentrale Rolle ist. Mangelnde Koordination führte auch zu Konflikten zwischen NOVOC, das vom *Ministry of Gender* gegründet worden war um die CBOs im OVC-Bereich zu koordinieren und der NAC, die über die *Umbrella-Organisations* an die CBOs herantritt. Statt eine Aufgabenteilung oder

wenigstens eine begrenzte Kooperation anzustreben, verweigerte NAC jegliche Zusammenarbeit mit NOVOC (Matekenia, D. Interview, 15.11.2005). Auch hier liegt der Verdacht nahe, dass Konkurrenzdenken einer Kooperation im Wege stand. Auf die in diesem Abschnitt beschriebenen Probleme ist auch das Scheitern des NAGBV zurückzuführen, das auf der nationalen Ebene nie Gestalt annahm und dessen Nutzen sich bisher darauf beschränkte, der GTZ als Vorbild für ihre lokalen Projekte zu dienen.

Im Bereich der Erbrechtsreform hat die Law Commission mit der *Deceased Estates Bill* die Zielvorgaben erfüllt. Viele NGOs erklärten gegenüber der Verfasserin, in verschiedenen Stadien des Überarbeitungsprozesses konsultiert worden zu sein. Die Auswahl der Organisationen, die besonders intensiv eingebunden wurden, wirkt allerdings willkürlich. Während einige NGOs die *Deceased Estates Bill* zur Begutachtung erhalten hatten, waren andere überhaupt nicht über den Stand der Reform informiert worden (Chanika, E. Interview, 05.10.2005; Mkandawire, M. Interview, 13.10.2005; Twea, S. Interview, 14.10.2005; Videde, C.K. Interview, 17.10.2005). Besonders erstaunlich war, dass Seodi White lange nicht konsultiert wurde (White, S. Interview, 05.10.2005). Die Besetzung der *Special Law Commission on Gender* wurde von einigen Interviewpartnern aus dem akademischen Bereich kritisiert, da sie nicht die malawische Gesellschaft widerspiegeln (Muhra, N. Interview, 05.10.2005; Kanyongolo, F. E. Interview, 06.10.2005; Kamchedzera, G. Interview, 08.10.2005). An der Kommission waren ausschließlich hoch qualifizierte Personen beteiligt, die eine moderne Weltsicht pflegen. „Traditionalisten“, die am besten durch einen *Chief* oder einen Richter der ehemaligen *Traditional Courts* repräsentiert gewesen wären, waren hingegen nicht vertreten. Die Konsultationen von *Chiefs* und einfachen Bürgern, die von der Kommission vorgenommen wurden, können nicht ohne weiteres als ausreichende Kompensation für diese Mängel verstanden werden. Die Praxis solcher Konsultationen wird verschiedentlich heftig kritisiert. Oft werden den Teilnehmern solcher Veranstaltungen die bereits fertigen Ergebnisse präsentiert, welche diese dann nur noch kommentieren können. Ohnehin ist der Zeitrahmen für die einzelnen Konsultationsveranstaltungen oft sehr knapp bemessen. (Chirwa/Nyirenda 2003: 15-16; Muhra, N. Interview, 05.10.2005; Kanyongolo, F. E. Interview, 06.10.2005; Kamchedzera, G. Interview, 08.10.2005).

Dies scheint auch im Fall der Konsultationen zum Erbrecht der Fall gewesen zu sein (Nyirongo, C.E Interview, 09.11.2005). Viele *Chiefs* haben zudem gelernt, erwünschte Aussagen im Rahmen von Konsultationen zu machen, um ihre Aussichten auf weitere Einladungen seitens NGOs und Behörden zu wahren und dadurch von den begehrten „*Allowances*“ zu profitieren (Kanyongolo, F. E. Interview, 06.10.2005).

Ob die öffentlichen Anhörungen in den Dörfern, wie sie von der *Special Law Commission on Gender* vorgenommen wurden, ein realistisches Bild der Vorstellungen und Meinungen der einfachen Bürger ermöglichen, ist ebenfalls umstritten. Kritiker bemängeln, dass die Diskussion oft von lokalen Autoritäten dominiert wird. Frauen und marginalisierte Gruppen sind hingegen oft unterrepräsentiert und würden abweichende Meinungen nicht öffentlich äußern (DFID1999: 23; Chanika, E. Interview, 05.10.2005).

Die Neuerungen der *Deceased Estates Bill* v.a. im Bereich der gewillkürten Erbfolge werden allerdings weithin als klarer Fortschritt bewertet. Die *Deceased Estates Bill* hat das Erbrecht vereinheitlicht und auf eine verfassungsmäßige Grundlage gestellt. Diskriminierungen aufgrund des Wohnorts, des Geschlechts oder des Personenstandes sind in ihr nicht mehr enthalten. Die Position der Kernfamilie erfährt gegenüber derjenigen der Großfamilie eine enorme Stärkung. Trotzdem trägt die *Deceased Estates Bill* traditionellen Vorstellungen Rechnung, da sie dafür sorgt, dass Stammesland von der Witwe bei einer erneuten Eheschließung an ihre Kinder weitergegeben werden muss. Damit bleibt die gewohnheitsrechtliche Regel, dass Land die Verwandschaftsgruppe nicht verlassen darf, gewahrt. Die Sonderstellung der *Dependants*, die unter Umständen Anspruch auf einen Teil des Erbes haben, ist ebenfalls ein Zugeständnis an die kulturellen und sozialen Verhältnisse in Malawi. Die Mehrzahl der Menschen ist im Alter auf materielle und finanzielle Unterstützung durch ihre Kinder angewiesen, da es keinerlei staatliche Altersversorgung gibt. Für viele Malawier ist es zudem eine moralische Pflicht, die jüngeren Geschwister oder die Kinder bedürftiger Verwandter bei ihrer Schulausbildung zu unterstützen. Eine völlige Beschränkung des Erbanspruchs auf die Kernfamilie würde daher auf starke kulturelle Vorbehalte stoßen und könnte zudem soziale Probleme verursachen.

Die Anhebung der Strafen für *Property Grabbing* erklärt sich einmal mit der Absicht durch die hohe Geldstrafe zu verhindern, dass der Täter Gewinn aus seiner Tat zieht. Zweitens wird die Gefängnisstrafe der Strafe für Diebstahl angeglichen, da die beiden Delikte sich gleichen und vom Gesetzgeber daher auch gleich behandelt werden sollten. Die deutliche Vereinfachung der Regeln für die Verteilung von Erbschaften ohne Testament und das klare Bekenntnis für eine Bevorzugung der Kernfamilie dürfte die Anwendung des *Property Grabbing Amendments* bedeutend erleichtern.

Trotzdem stößt nicht nur der Entstehungsprozess der *Deceased Estates Bill*, sondern auch ihr Inhalt auf Skepsis. Der Großteil der Kritik konzentriert sich auf die Zuständigkeiten in der Streitregelung und der Strafverfolgung. Die Jurisdiktion der *Magistrate Courts* wird ausgeweitet und der *High Court* dadurch entlastet. Gleiches gilt für die Ausweitung der

Zuständigkeit der *District Assemblies*, die den *Administrator General* entlastet. Angesichts der Defizite der *Magistrate Courts* und der Tatsache, dass sie für die Mehrheit der Bevölkerung schwer zugänglich sind, ist allerdings zu bezweifeln, ob die bloße Ausweitung der Jurisdiktion dieser Gerichte ausreicht, um die Zugangsmöglichkeiten zur Streitregelung im Erbrecht entscheidend zu verbessern.

Alternativen zu der alleinigen Jurisdiktion der *Magistrate Courts* wurden von der Kommission zwar in Betracht gezogen, konnten sich aber nicht durchsetzen. Von einigen Kommissionsmitgliedern war vorgeschlagen worden, auch dem *Administrator General* und den *District Assemblies* zu gestatten, bindende Entscheidungen in der Nachlassverwaltung zu treffen (Malawi Law Commission 2004: 46). Es war sogar angedacht worden, auch Banken, Versicherungen, Arbeitgebern und Amtskassen diese Befugnis zuzusprechen. Letztlich wurden diese Überlegungen mit dem Argument verworfen, dass nach der Verfassung die formalen Gerichte die finalen Instanzen für die Entscheidung von juristischen Streitigkeiten sind. Paradox wirkt auch, dass die Kommission die massiven Defizite bei der Implementierung des *Property Grabbing Amendments* zwar dokumentiert, die Maßnahmen, die sie zur Lösung dieses Problems vorschlägt, jedoch sehr begrenzt sind. Einmal soll *Property Grabbing* Bestandteil der Lehrpläne für die Polizeiausbildung werden, um eine bessere Information der Polizisten zu gewährleisten. Zudem soll die Polizei neben dem *Directorate for Public Prosecution* ebenfalls befugt sein, *Property Grabbing* zu verfolgen (Malawi Law Commission 2004: 72-74). Angesichts des desolaten Zustands der Polizei steht jedoch zu befürchten, dass sie nicht über die Mittel verfügt, ein so weit verbreitetes Verbrechen effektiv zu ahnden.

Letztlich bleiben Diskussionen um das Potential der *Deceased Estates Bill* müßig, solange dieses Gesetz nicht in Kraft getreten ist. Die Frage, wann und ob der Gesetzesentwurf vom Parlament angenommen wird, kann nicht eindeutig beantwortet werden. Vor dem Hintergrund der dargestellten Parlamentsdebatte von 1998 scheint es nicht erstaunlich, dass einige der Interviewpartner aus der Zivilgesellschaft und dem akademischen Bereich befürchteten, dass das Parlament die *Deceased Estates Bill* erneut ablehnt. Momentan ist allerdings völlig unklar, wann der Entwurf überhaupt zur Abstimmung gestellt wird. Der Machtkampf zwischen Präsident Mutharika und der Parlamentsmehrheit hat die Gesetzgebung bereits seit 2005 fast völlig zum Stillstand kommen lassen. Nach dem Scheitern der Erbrechtsreform im Parlament 1997 hätte die Zivilgesellschaft auch anhand einer Musterklage die Verfassungsmäßigkeit des WIA beim *High Court* prüfen lassen können (Kanyongolo, F.E. Interview, 06.10.2005; Kamchedzera, G. Interview, 08.10.2005). Es gibt einen Präzedenzfall

aus dem Arbeitsrecht, bei dem die gesetzliche Regelung zu Pensionsansprüchen vom *High Court* für verfassungswidrig erklärt wurde und daraufhin geändert werden musste (Kamanga, D. Interview, 05.12.2005). Es ist unbestritten, dass der WIA der Verfassung in vielen Punkten eklatant widerspricht. Die Zivilgesellschaft hätte daher mit einer Musterklage die Legislative effektiv unter Druck setzen können. Das dies in all den Jahren des Stillstands in der Erbrechtsreform nie versucht wurde, ist als ein klares Versäumnis zu werten.

Die Quantität der *Civic-Education*-Aktivitäten steht außer Frage. Über ihre langfristige Wirkung kann hingegen nur spekuliert werden. Juristen berichten immer wieder, dass die Menschen in Malawi insgesamt ein größeres Wissen über Menschenrechte und die Verfassung haben als noch vor einigen Jahren (Gama, L.M. Interview, 04.10.2005; Kanyongolo 2006: 132). Es ist aber zu vermuten, dass die Tiefe und Qualität des Wissens stark variiert, da berücksichtigt werden muss, dass die Methoden, die bei *Civic-Education*-Kampagnen zur Anwendung kommen, stark divergieren.

In Bezug auf die Kampagnen zum Erbrecht wird die Propagierung von Testamenten gelegentlich kritisch gesehen, da dieses Konzept kulturell fremd ist (Baumgart, M. Interview, 07.11.2005)⁷⁶. Manche *Civic-Education*-Botschaften sind äußerst simplizistisch und beschränken sich auf die Aussage, dass *Property Grabbing* moralisch verwerflich ist (Kanyongolo, F. E. Interview, 06.10.2005; Baumgart, M Interview, 07.11.2005). Bei Medienkampagnen muss die unterschiedliche Reichweite und die Zielgruppe berücksichtigt werden. Nur wenige Malawier besitzen einen Fernseher. Zeitungen verfügen aufgrund der hohen Analphabetenrate, aber auch wegen ihres vergleichsweise hohen Preises und weil sie außerhalb der urbanen Zentren nicht erhältlich sind, über eine geringe Verbreitung. Die größte Reichweite haben Radioprogramme (Afrobarometer 2006b: 3). Doch auch Radios sind in Malawi Luxusartikel.

Die Nachhaltigkeit der *Civic-Education*-Kampagnen steht ebenfalls in Frage. Den NGOs wird teilweise vorgeworfen in Gegenden aktiv zu werden, ohne Kontakte zu lokalen Akteuren wie den Distriktbehörden oder maßgeblichen traditionellen Führern aufzunehmen (DeGabrielle, D. Interview, 19.12.2007).

“They (*The NGOs – Anmerkung der Verfasserin*) conduct terrorist Civic Education. Where they move from urban centers to villages far away from them, where they don’t understand the context and come back. It’s like entering into a community blow up a bomb and rush out.”(Chaponda, O. Interview, 10.11.2005).

⁷⁶ Eine GTZ-Mitarbeiterin berichtete von einem Fall, bei dem eine Frau ermordet wurde, kurz nachdem ihr Mann ein Testament geschrieben hatte, das sie begünstigte. Die Verwandten des Mannes hatten durch den Mord verhindern wollen, im Falle seines Todes leer auszugehen (Baumgart, M. Interview, 07.11.2005).

Die Anpassung an die Verhältnisse vor Ort und die Einbindung lokaler Autoritäten sind wichtige Erfolgskriterien für *Civic Education*. Die Nachhaltigkeit von kurzfristigen und sporadischen *Civic-Education*-Aktionen steht daher zu Recht in Frage. Der Verzicht auf den Aufbau einer festen Mitgliederbasis seitens der NGOs beeinträchtigt die Kontinuität der Projekte zusätzlich. Die Aktivitäten der NGOs in lokalen Projekten enden, wenn die externe Finanzierung abgelaufen ist (DeGabrielle, D. Interview, 19.12.2007). Es ist nicht klar, inwieweit die im Rahmen von Projekten angeworbenen und ausgebildeten *Volunteers* langfristig der NGO verbunden bleiben und auch nach ihrem Rückzug weiterhin als *Paralegals* oder *Civic Educators* tätig sind. Die NGOs führen in der Regel keine Aufzeichnungen über die genaue Anzahl und die Kontaktdaten ihrer *Civic Educators* und *Volunteers*. Die Interviewpartner aus der Zivilgesellschaft nannten auf die Frage, wie viele *Volunteers* für ihre Organisation arbeiten, immer nur Schätzwerte. Das geringe Interesse an der Erhebung und Archivierung dieser Daten lässt nicht auf eine langfristige Anbindung der *Volunteers* an die NGOs schließen.

Eine effektive Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ist trotz des inklusiven Ansatzes sämtlicher Strategien und der Existenz von Koordinationsgremien nicht immer gegeben. Hier zeigen sich deutlich die Auswirkungen des Konkurrenzdenkens unter NGOs. Das ist vor allem im *Civic-Education*-Bereich bedauerlich, da auf diesem Gebiet besonders viele Akteure tätig sind, die zudem unterschiedliche Methoden verwenden. Das erhöht den Koordinations- und Kooperationsbedarf zusätzlich. So kooperieren NICE und die nationale Zivilgesellschaft bei *Civic-Education*-Kampagnen kaum miteinander, obwohl hier starke Synergieeffekte zu erwarten wären (Kamin 2003: 23). Die landesweite Struktur von NICE eignet sich als Ausgangspunkt für groß angelegte Kampagnen. Der Direktor von NICE unterstellt den NGOs, dass sie gerade durch die gut ausgebauten Strukturen von einer Kooperation abschreckt würden. Sie würden befürchten, dann selbst weniger Mittel zu erhalten, da sie dann keine eigenen lokalen Strukturen mehr aufbauen müssen. Reisen von NGO-Personal in entlegene Distrikte, für die *Allowances* gezahlt werden, würden dann entfallen (Chaponda, O. Interview, 10.11.2005).

Die mangelnde Zusammenarbeit von NGOs, die im selben Themengebiet aktiv sind, wurde bereits angesprochen. Ein Austausch über konkrete Erfahrungen während der Durchführung von Projekten, über die lokalen Gegebenheiten oder den Erfolg von bestimmten Methoden findet kaum statt. Auch die Verbreitung von Materialien, die für *Civic Education* entwickelt wurden, über die eigene NGO hinaus wird dadurch behindert. Die isolierte Arbeitsweise und die mangelnde Absprache der NGOs untereinander verstärkt die Tendenz zur Überversorgung

mancher Gegenden. So kommt es zu Duplikationen, wenn z.B. zwei NGOs kurz hintereinander in derselben Gegend *Civic Education* zu *Property Grabbing* durchführen (Kamin 2003: 4-5).

Insgesamt liegt in Malawi sowohl die staatliche Justiz als auch die Strafverfolgung daneben, und auch die Hilfsprogramme des DFID und der EU konnten daran bisher nicht viel ändern. Die Maßnahmen im Rahmen dieser Programme sind letztlich punktuell und die Erfolge blieben auf kleine Bereiche beschränkt. Um die Wirksamkeit der *Community Child Protection Workers* zu beurteilen fehlen Daten und die *Local Courts* befinden sich noch in der Planungsphase. Deshalb werden nur die CAGs und *Village Committees* des GTZ-Projekts genauer betrachtet. In Frage stehen vor allem die Nachhaltigkeit und die Effektivität dieser Organisationen.

Die Nachhaltigkeit der CAGs ist nicht gesichert. Die Zahlen, die während der Feldforschung erhoben wurden, weisen darauf hin, dass nur ein kleiner Prozentsatz von Komiteeegründungen längerfristig besteht. Die Erfahrungen mit den VDCs und ADCs geben ebenfalls Anlass zu einer kritischen Bewertung dieser Strategie. Die Mehrheit der Malawier ist in der Subsistenzwirtschaft tätig und hat nur wenig Zeit und Energie für ehrenamtliche Tätigkeiten zur Verfügung. Für die *Chiefs* stellt die Vielzahl der Komitees eine Belastung dar, denn in der Regel wird großer Wert auf ihre Mitarbeit gelegt.

Als positiver Effekt lässt sich die Beeinflussung der traditionellen Justiz konstatieren. Die Existenz von CAGs und *Village Committees* und die Schulungen, welche deren Mitglieder und daher in der Regel auch der *Chief* in diesem Kontext erhalten, bleiben nicht ohne Auswirkungen (Banda, G. Interview, 30.11.2005). Der flexible und partizipative Charakter der Dorfgerichte erleichtert die Aufnahme von Konzepten, die im Verbund mit diesen Strukturen in die lokale Gemeinschaft getragen werden. Die CAGs können zudem durch die Generierung von sozialem Druck Übergriffe auf Witwen und Waisen in ihren Dörfern vorbeugen (Baumgart, M. Interview, 07.11.2005).

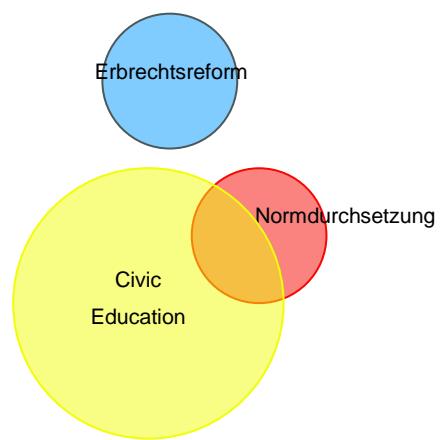
Bei genauerem Hinsehen entpuppt sich der „*Community Based Victim Support*“ durch die CAGs und *Village Committees* jedoch in erster Linie als *Civic Education*, die auf lokaler Ebene institutionalisiert wurde. Sie haben keinerlei offizielle Befugnisse, um die Normdurchsetzung zu erzwingen. Bestenfalls verweisen die Gruppen Opfer von *Property Grabbing* an die zuständigen Behörden. Das läuft jedoch oft ins Leere, da die staatliche Normdurchsetzung nicht funktioniert.

Im Fall von *Property Grabbing* müssen die Behörden konkrete Schritte einleiten, um den geraubten Besitz zurückzuholen. Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang, dass als Beweis für den Erfolg von Programmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt und *Property Grabbing* immer wieder angeführt wird, dass die Zahl der Anzeigen enorm zugenommen hat (Nyirenda, B.H. Interview, 30.09.2005; Banda, G. Interview, 30.11.2005). Die in 3.4.3. zitierten Aussagen des *Directorate of Public Prosecutions* und der Polizei zu ihrem Umgang mit Anzeigen wegen *Property Grabbing* machen allerdings deutlich, dass die bloße Aufgabe einer Anzeige in Malawi keinesfalls mit ihrer erfolgreichen Bearbeitung gleichzusetzen ist. Es muss daher bezweifelt werden, dass die Komitees über *Civic Education* in ihren Gemeinschaften hinaus signifikant zur Verbesserung der Rechtssicherheit von Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt beitragen können.

Im Bereich der Erbrechtsreform ist nicht mehr erreicht worden als die Erarbeitung eines neuen Gesetzesentwurfs. Dieses Versäumnis wirkt sich negativ auf die anderen beiden Lösungsstrategien aus. In *Civic-Education*-Kampagnen muss immer noch der WIA vermittelt werden, trotz seiner vielen Unzulänglichkeiten. Die Inkonsistenzen und Unklarheiten des WIA schwächen zudem die Normdurchsetzung. Aufgrund der Unbestimmtheit seiner Regelungen ist es für Beamte der Strafverfolgung schwer, *Property Grabbing* eindeutig festzustellen. Die Bestimmung, dass nur das *Directorate of Public Prosecutions* dieses Verbrechen verfolgen darf und die Polizei erst von diesem ermächtigt werden muss, erschwert die Ahndung von *Property Grabbing* zusätzlich.

Der Bereich der *Civic Education* wurde am erfolgreichsten implementiert. Langfristig verlieren die Appelle zum Schutz der Rechte von Witwen und Waisen jedoch an Wirkung, wenn die Verfolgung von einschlägigen Straftaten ausbleibt. *Property Grabbing* wird in Malawi häufig als Ausdruck von „Traditionen“ gesehen, die Frauen diskriminieren, so dass *Civic Education* als probates Mittel zur Bekämpfung dieses Problems erscheint. In Kapitel 3 wurde jedoch demonstriert, dass *Property Grabbing* eher auf die zunehmende Anomie im Erbrecht aufgrund schwacher formaler und informeller Normdurchsetzung zurückzuführen ist. *Civic Education* allein kann diese Zustände nicht maßgeblich beeinflussen. Die Verbesserung der Normdurchsetzung im Bereich des Erbrechts bleibt Makulatur, was angesichts des desolaten Zustands des gesamten Justiz- und Strafverfolgungsapparats allerdings kein überraschendes Ergebnis ist.

Abb. 29. Die Implementierung der drei Lösungsstrategien



5. SCHLUSS

5.1. Zusammenfassung und Bewertung

Die Ausgangsfrage der vorliegenden Untersuchung war, ob sich die Rechtssicherheit von Witwen und Waisen im Erbrecht in Malawi als Folge der demokratischen Transition verbessert hat. Sie kann an dieser Stelle eindeutig beantwortet werden: Die Rechtssicherheit dieser Bevölkerungsgruppe hat im Zuge der Demokratisierung nicht zu-, sondern abgenommen. Zusätzlich zu diesem Befund hat die Untersuchung den Blick auf Kausalmechanismen und Zusammenhänge freigegeben, die in Form von Teilergebnissen zusammengefasst werden.

1. Ergebnis:

Die Qualität des Rechtsstaats wird in den wichtigsten quantitativen Indices verzerrt dargestellt, da die *Bottom-Up*-Perspektive vernachlässigt wird.

Die in dieser Arbeit dargelegten Defizite des Rechtsstaats in Malawi stehen in eklatantem Widerspruch zu den zufrieden stellenden bis guten Bewertungen der Rechtsstaatlichkeit Malawis durch den BTI, die WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS und den *Civil-Liberties*-Indikator von FREEDOM HOUSE, die in 1.2 vorgestellt wurden. Durch eine genauere Analyse dieser Indikatoren kann gezeigt werden, wo die Gründe für die Überbewertung des malawischen Rechtsstaats liegen.

Der BTI fragt unter der Kategorie Rechtsstaatlichkeit nach Gewaltenteilung und -kontrolle, der Existenz einer unabhängigen Justiz, der Ahndung von Amtsmisbrauch der Mandatsträger und der Gewährung bürgerlicher Freiheiten. Er verharrt damit größtenteils in der *Top-Down*-Perspektive. Die Zugänglichkeit des Rechtssystems für gewöhnliche Bürger ist kein Kriterium, das von ihm gemessen wird. Das Ranking des BTI stellt demnach gar nicht auf die Reichweite des Rechtsstaats aus der *Bottom-Up*-Perspektive ab. Daher liegt Malawi 2008 im BTI-Ranking mit 6 Punkten in der Kategorie „Rechtsstaatlichkeit“ knapp vor Russland und Argentinien, die mit 4,3 bzw. 5,8 Punkten schlechter abschneiden (BTI 2008a).

Der FREEDOM HOUSE Indikator für *Civil Liberties* alterniert für Malawi seit 1994 zwischen 3 und 4 auf einer Skala von (1) sehr gut bis (7) sehr schlecht. Er setzt sich aus vier Unterkategorien zusammen: Das sind erstens die Meinungs- und Glaubensfreiheit, zweitens die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, drittens die Rechtsstaatlichkeit (*Rule of Law*) und viertens die persönlichen Autonomie und individuelle Rechte (*Personal Autonomy and*

Individual Rights). Die Bewertung wird analog zum BTI anhand eines festgelegten Fragenkatalogs von Experten vorgenommen (Freedom House 2007a). Zu jeder der genannten vier Kategorien werden drei oder vier Hauptfragen gestellt, die wiederum in Teilfragen aufgegliedert sind. Die Hauptfragen können auf einer Skala von 0 (nicht erfüllt) bis 4 Punkten (voll erfüllt) bewertet werden. Die Höchstwerte für jede Kategorie liegen demnach bei 12 bzw. 16 Punkten.

Die dritte und die vierte Kategorie geben Aufschluss über die Konzeptionalisierung von Rechtsstaatlichkeit, die dem *Civil-Liberties*-Indikator zugrunde liegt. Die Kategorie *Rule of Law* wird anhand von vier Hauptfragen erhoben. Die ersten drei Fragen beziehen sich auf das Funktionieren der Gewaltenteilung, die Einhaltung strafprozessrechtlicher Grundrechte und Gewalt durch staatliche oder nichtstaatliche politische Akteure. Abschließend wird nach der Rechtsgleichheit marginalisierter Gruppen gefragt.

Unter der Kategorie *Personal Autonomy and Individual Rights* wird nach der Gewährung von Freizügigkeit und freier Wahl der Arbeitsstelle, der Möglichkeit zu ungehinderter wirtschaftlicher Aktivität und Staatsmonopolismus in der Wirtschaft gefragt. Die dritte der insgesamt vier Fragen zu dieser Kategorie bezieht sich auf soziale und reproduktive Rechte und den Status von Frauen. Eine der Teilfragen bezieht sich sogar auf die *de jure* und *de facto* Rechte von Frauen im Familien- und Erbrecht.

Der *Civil-Liberties*-Indikator kann aufgrund seines detaillierteren Fragenkatalogs ein differenzierteres Bild von Rechtsstaatlichkeit für sich reklamieren als der BTI. Trotzdem muss auch hier eine starke *Top-Down*-Perspektive ausgemacht werden. Unter dem Überbegriff des *Rule of Law* wird nicht explizit nach der Reichweite der staatlichen Normdurchsetzung und Streitregelung gefragt, allerdings wird die mögliche Diskriminierung marginalisierter Gruppen berücksichtigt. Die Kategorie *Personal Autonomy and Individual Rights* ist ebenfalls für eine Einschätzung der Qualität des Rechtstaats gegenüber dem einfachen Bürger relevant, fokussierte aber stark auf wirtschaftliche Rechte.

Tatsächlich schneidet Malawi bei diesen beiden Kriterien durchgehend schlecht ab (Freedom House 2006c; Freedom House 2008). Da sie in der Gesamtwertung aber nicht mehr stark in Gewicht fallen, erreicht das Land regelmäßig eine mittlere Bewertung. Der *Civil-Liberties*-Indikator verortet Malawi ab 1994 in unmittelbarer Nachbarschaft Russlands, das zwischen 5 und 4 schwankt, Argentinien wird hingegen konstant mit 2, also deutlich besser bewertet. (Freedom House 2008).

Der *Rule of Law Indicator* der WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS enthält in seinem Fragenkatalog explizit die Leistung von Polizei und Justiz und den Anstieg von

Kriminalitätsraten. Das Problem liegt hier in den verwendeten Daten. Der Index bezieht die Daten, die er zu einem Indikator aggregiert, aus vier verschiedenen Quellen: Dazu zählen erstens kommerzielle Beratungsagenturen, die für Wirtschaftsunternehmen Informationen zusammenstellen, zweitens Meinungsumfragen auf der Haushaltebene oder in Firmen, drittens Einschätzungen von NGOs und viertens staatliche Informationsquellen.

Die Daten für den *Rule of Law Indicator* stammen zu 40 Prozent von kommerziellen Beratungsagenturen (Kaufmann/Kraay/Mastruzzi 2007: 28). Da diese Quelle von der Weltbank als besonders verlässlich eingestuft wird, werden diese Daten zudem überproportional bei der Errechnung des Gesamtwertes berücksichtigt. Diese Bewertung der Qualität des Rechtsstaats aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive verzerrt letztlich den Indikator. Der Grund dafür ist darin zu suchen, dass die kommerziellen Agenturen sich in erster Linie für Kriterien wie die Einklagbarkeit von Verträgen, die Wahrscheinlichkeit von staatlichen Enteignungen, das Ausmaß von Geldwäsche und Steuerhinterziehung und die Gültigkeit von Patentrechten interessieren (Kaufmann/Kraay/Mastruzzi 2007: 43-69). Die Performanz des Rechtsstaats in diesen Bereichen ist zwar für ausländische Investoren von Belang, für den gewöhnlichen Bürger bleibt sie hingegen von vergleichsweise geringer Relevanz. Daher können auch die WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS keine verlässliche Einbeziehung der *Bottom-Up*-Perspektive leisten.

Der Vergleich mit Argentinien und Russland ist hier ebenfalls aufschlussreich. Argentinien wird seit 2003 ca. 10-15 Prozentpunkte niedriger eingestuft als Malawi und Russlands Werte bewegen sich während des gesamten Beobachtungszeitraums zwischen 16,7-24,8 Prozentpunkten. Malawi erhält fast doppelt so hohe Bewertungen. Hier zeigt sich deutlich die Verzerrung des Indikators durch die Überbewertung der wirtschaftswissenschaftlichen Perspektive auf den Rechtsstaat, die für das extrem schlechte Abschneiden Russlands verantwortlich ist (World Bank 2008).

Hier sollen weder die Defizite des Rechtsstaats in Argentinien und Russland ignoriert noch die Erfolge Malawis in diesem Bereich seit 1994 negiert werden. Gleichwohl ist es problematisch, wenn die führenden Indices zur Beurteilung von Rechtsstaatlichkeit eines der ärmsten Länder der Welt, in dem nur einige hundert ausgebildete Juristen leben, auf einer Stufe mit Schwellenländern wie Argentinien und Russland sehen. Die effektive Kontrolle der politischen Machthaber und der Staatsgewalt durch die Justiz, die Respektierung politischer Rechte und die Schaffung eines guten Wirtschaftsklimas sind wichtige Aspekte bei der Beurteilung der rechtsstaatlichen Qualität. Trotzdem ist es falsch, wenn die Komponente der Zugänglichkeit der Justiz und der Reichweite der staatlichen Normdurchsetzung im Bezug auf

die Bevölkerungsmehrheit bei der Erstellung quantitativer Indikatoren derart vernachlässigt wird. Demokratie bedeutet schließlich wörtlich übersetzt „Herrschaft des Volkes“. Die Performanz demokratischer Regime im Bereich der Rechtsstaatlichkeit kann daher nur dann angemessen beurteilt werden, wenn die normative und bürokratische Präsenz rechtsstaatlicher Institutionen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern ausreichend berücksichtigt wird.

Die Gründe für die Vernachlässigung der *Bottom-Up*-Perspektive in den drei Indices dürften auf zwei Ebenen zu finden sein. Erstens begründet die historische Entwicklung des Rechtsstaats in den Industriestaaten den starken Fokus auf die Gewaltenteilung und die effektive Kontrolle politischer Entscheidungsträger. Die Entstehung eines starken Staates, der über das Gewaltmonopol in seinem Territorium verfügte, ging hier seiner Einhegung durch rechtsstaatliche Regelungen zeitlich voran. Daher ist dieser Aspekt von besonderer Wichtigkeit für amerikanische und europäische Vorstellungen von Rechtsstaatlichkeit. Das führt auch dazu, dass Gewalt, die von nichtstaatlichen Akteuren ausgeht, unterschätzt oder sogar ignoriert wird. Zweitens betont das *Good-Governance*-Konzept, das seit den 1990er Jahren massiven Einfluss auf die Entwicklungspolitik von bilateralen und internationalen Gebern hat, die Bedeutung des Rechtsstaats im Rahmen einer funktionierenden Marktwirtschaft und damit als Generator für sozioökonomische Entwicklung. Obwohl die empirische Forschung diese Zusammenhänge in letzter Zeit verstärkt in Frage stellt, liegt hier ein wichtiges Motiv für die wirtschaftliche Ausrichtung des Rechtsstaatskonzepts (Carothers 2006: 18). Die Verbindung mit sozioökonomischer Entwicklung ist gleichzeitig ein valides Argument für Entwicklungsprojekte in diesem Bereich. Letztlich stehen *Rule-of-Law*-Programme auch in Konkurrenz um knappe Mittel zu anderen Programmen, z.B. im Gesundheits- und Bildungsbereich, deren Nutzen im Kampf gegen die Unterentwicklung offensichtlich ist (Piron 2006: 279).

Die hier vorgebrachte Kritik an den maßgeblichen quantitativen Indices geht daher über den Vorwurf, dass diese die Situation in Malawi falsch einschätzen, hinaus. Letztlich steht ihr Nutzen für die Beurteilung der Verhältnisse in Subsahara-Afrika generell in Frage. Das liegt daran, dass ausgerechnet eine der größten Schwächen afrikanischer Rechtsstaaten, ihre mangelnde Reichweite aufgrund dysfunktionaler staatlicher Strukturen, nicht oder nicht in ausreichendem Maß Beachtung findet.

2. Ergebnis:

Die mangelnde Reichweite des Rechtsstaats beeinträchtigt die Legitimität der Demokratie.

Die eben kritisierte Priorisierung der Rolle des Rechtsstaats als „Kontrolleur“ politischer Machthaber und als Garant wirtschaftlichen Wachstums, wie sie sich in den einschlägigen Indices und vielen *Good-Governance*-Programmen widerspiegelt, wird angesichts der autoritären Vergangenheit und der massiven Unterentwicklung in afrikanischen Staaten häufig als angemessene Strategie gerechtfertigt. Tatsächlich sprechen einige Argumente für diese Sichtweise, die hier knapp zusammengefasst werden:

Um die Konsolidierungsprozesse langfristig zu stabilisieren, müssen Rückfälle in autokratische Verhältnisse effektiv verhindert werden. Die Mehrheit der afrikanischen Demokratien ist präsidentiell verfasst und zeigt ein deutliches Übergewicht der Exekutive. Die Tendenz afrikanischer Präsidenten, Begrenzungen ihrer Amtszeit umgehen zu wollen, die nicht nur in Malawi zu Tage trat, stellt ein weiteres Risiko für den Konsolidierungsprozess dar. Daher sind Gewaltenteilung und -kontrolle im afrikanischen Kontext besonders wichtig.

Die Fixierung auf die Bedeutung des Rechtsstaats für die Marktwirtschaft ist ebenfalls verständlich, denn so kann der Gefahr entgegengetreten werden, dass die Legitimität der Demokratie unter mangelnden Entwicklungsfortschritten leidet und irgendwann ebenso wie die autokratischen Regime dem Volkszorn zum Opfer fällt.

Vor diesem Hintergrund kann argumentiert werden, dass andere Funktionen des Rechtsstaats – wie seine Reichweite in Bezug auf marginalisierte Gruppen – nur zweitrangig sind. Probleme, wie sie in dieser Arbeit beschrieben wurden, stellen sich dann als bedauerliche Defizite dar, denen aber angesichts des höheren Ziels der Stabilisierung demokratischer Konsolidierungsprozesse keine große Relevanz zukommt.

Erschwerend kommt im Fall des vorliegenden Beispiels hinzu, dass es sich bei *Property Grabbing* nach der Kategorisierung von Bendel/Krennerich (vgl. 1.3.2.) um „normale Gewalt“ handelt, die sich schlicht durch eine Ignoranz gegenüber staatlichen Normen auszeichnet, aber keinen genuin politischen Inhalt hat. Anders als von gegenstaatlicher Gewalt mit ethnischen oder separatistischem Hintergrund geht von ihr keine Bedrohung der staatlichen Souveränität im klassischen Sinne aus. Während letztere als Katalysator für Staatszerfall gilt und damit auch als Gefahr für eine demokratische Konsolidierung, wird die Auswirkung normaler Gewalt auf afrikanische Demokratisierungsprozesse selten thematisiert. Dabei liefern sowohl theoretische Überlegungen als auch die empirische Forschung gute

Gründe für die Annahme, dass „normale Gewalt“, auch gegenüber marginalisierten Gruppen, negative Auswirkungen auf die Legitimität demokratischer Regime und damit auf die Konsolidierungschancen hat.

Die Situation von Witwen und Waisen in Malawi ist ein anschauliches Beispiel für die unzureichende Bereitstellung des öffentlichen Gutes der Rechtssicherheit seitens staatlicher Akteure. Demokratien, die ihre Legitimität auch aus dem Anspruch schöpfen, Grundrechte wirksam zu garantieren, können auf Dauer eine mangelhafte Implementierung eben dieser Rechte aber nur schlecht verkraften. Der Zusammenhang zwischen Legitimität und Legalität, den schon Max Weber postuliert hat, kommt in demokratischen Staaten daher besonders stark zum Tragen (1956: 19-20).

Diese logisch konsistente Hypothese wird zunehmend von empirischen Daten untermauert. Für Lateinamerika wurde bereits nachgewiesen, dass steigende Kriminalitätsraten ein wichtiger Katalysator für antidemokratische Überzeugungen in der Bevölkerung sind (Nohlen/Thibaut 1994). Eine neue quantitative Studie mit einer sehr breiten Datenbasis bestätigt diese Beobachtung für Subsahara-Afrika (Bratton/Chang 2006). Ihr zentrales Ergebnis lautet:

„Africans consider that enforcement of a rule of law is the single most important capacity of a democratizing state“ (Bratton/Chang 2006: 1074).

In den Umfragen, die der Studie zugrunde liegen, wurden von den befragten Bürgerinnen und Bürgern 15 afrikanischer Staaten, darunter auch Malawi, an erster Stelle die Zunahme der persönlichen Sicherheit und die Durchsetzung von Gesetzen als Kriterien für die Legitimität demokratischer Regime angeführt⁷⁷. Das Fehlen von Rechtssicherheit und Ordnungssicherheit wird von vielen Afrikanern offenbar als schwerwiegendes Defizit eines demokratischen Staates angesehen.

Angesichts dieser Erkenntnisse scheint die Vernachlässigung der *Bottom-Up*-Perspektive auf die rechtsstaatliche Performanz afrikanischer Staaten umso problematischer. Mangelnde Normdurchsetzung trifft die demokratische Idee des effektiven Selbstregierens, die auch *Good Governance* zugrunde liegt, in ihrem Kern. Sie besagt, dass der Souverän verantwortlich für die politische Realität ist (Lauth 2001: 39).

⁷⁷ Die anderen 14 Staaten sind: Botswana, Ghana, Kenia, Lesotho, Mali, Mozambique, Namibia, Nigeria, Senegal, Südafrika, Tansania, Uganda, Sambia, Simbabwe
vgl. <http://www.afrobarometer.org/countries.newmap.html>.

Auch unpolitische, „normale Gewalt“ wie *Property Grabbing*, die sich vornehmlich durch ihre Ignoranz gegenüber den staatlichen Normen auszeichnet, hat daher das Potential, die Legitimität des demokratischen Regimes negativ zu beeinflussen.

Für Malawi sollten diese Erkenntnisse nicht unbeachtet bleiben, obwohl die Meinungsumfragen bis jetzt eine hohe Zustimmung zur Demokratie belegen (vgl. 2.4.1.). Es gibt aber auch deutliche Warnzeichen: Die geringe Beteiligung an den Kommunalwahlen 2000, die starke Abnahme der Wahlbeteiligung 2004, die skeptische Einschätzung der Qualität der Demokratie in Umfragen und die hohe Zustimmung zu einer Regierung durch traditionelle Führer als Alternative zur Demokratie. Vor dem Hintergrund der weiter oben präsentierten Ergebnisse über die Korrelation zwischen der Legitimität demokratischer Systeme und ihre Fähigkeit zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit können auch die in 3.2.2. zitierten Umfragen, die eine starke Unzufriedenheit mit der Sicherheitslage erkennen lassen, als Warnsignal gewertet werden. Die Akzeptanz der Demokratie ist in Malawi bei weitem nicht so gefestigt, dass eine schlechte Performanz bei der Gewährleistung von Ordnungs- und Rechtssicherheit sie nicht gefährden könnte.

Legitimität ist eine Schlüsselkategorie der demokratischen Konsolidierung (Merkel/Puhle: 199: 177). Der Legitimitätsglaube der Bürger muss beständig aus unterschiedlichen Quellen genährt werden und eine gute rechtsstaatliche Leistungsbilanz ist eine davon. Wenn Demokratie von der Bevölkerung Malawis als „the right to do what you like“ verstanden wird, so stellt das langfristig eine erhebliche Gefahrenquelle für ihre Konsolidierungschancen dar. Die Frage nach der Reichweite des Rechtsstaats ist damit von zentraler Bedeutung für eine realistische Einschätzung des demokratischen Konsolidierungsprozesses.

3. Ergebnis:

Malawi als illiberale Demokratie: Das Versagen des formalen Systems

Der moderne Staat beansprucht laut von Trotha das Monopol in den drei Bereichen der Normordnung: Der Normsetzung, der Sanktionierung von Normabweichung und dem Sanktionsvollzug (vgl. 1.3.1.). In Kapitel 3 wurde demonstriert, dass staatlichen Rechtsnormen bei der Normsetzung im Erbrecht keine hohe Relevanz zukommt. Elwerts Feststellung, dass in vielen afrikanischen Staaten eine Umkehr der Normenhierarchie auftritt, weil lokalen Rechtsnormen im Alltag eine viel höhere Bedeutung als den Grundsätzen der Verfassung zukommt, bestätigt sich für das vorliegende Fallbeispiel.

Das Erbrecht wird in erster Linie von gewohnheitsrechtlichen Regelungen strukturiert, die allerdings zunehmend erodieren. Daher nehmen anomische Zustände überhand. *Property*

Grabbing kann als Ausdruck der zunehmenden Anomie im Erbrecht verstanden werden. Das Ausmaß von *Property Grabbing* lässt auf das Vorliegen von Staatsverfallstendenzen schließen. Mairs Aufzählung der typischen Symptome dieses Phänomens liest sich in Teilen wie eine Beschreibung der Rechtswirklichkeit im Erbrecht:

„Dem Staat gelingt es immer weniger, sein Gewaltmonopol durchzusetzen und staatlichen Normen in wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen Geltung zu verschaffen. Staatliche Institutionen verlieren Verbindlichkeit, Durchsetzungsfähigkeit und Legitimität. Zentrale Staatsfunktionen – wie Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung, (...) – können kaum noch wahrgenommen werden“ (Mair 2004: 120).

Die Verbindlichkeit, Durchsetzungsfähigkeit und Legitimität der staatlichen Akteure im Bereich des Erbrechts ist so stark beeinträchtigt, dass die Erfüllung ihrer offiziellen Aufgaben nur noch partiell möglich ist. Das hat massive Auswirkungen auf die Streitregelung und die Strafverfolgung. Diese beiden Bereiche sind im Erbrecht daher nicht die uneingeschränkte Domäne staatlicher Akteure. Es hat sich ein hybrides System der Streitregelung etabliert, das formale und informelle Elemente verbindet. Die formalen Instanzen kommen dabei erst auf den höheren Ebenen ins Spiel.

Aufgrund der unklaren Datenlage lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, ob Schärfs Schätzung, der zufolge 80 bis 90 Prozent der Rechtsfälle in Malawi außerhalb des formalen Systems verhandelt werden, auch auf das Erbrecht zutrifft. Die in dieser Untersuchung vorgenommene Hochrechnung (vgl. Abb. 26) gibt aber Anlass zu der Vermutung, dass im Erbrecht der Großteil der Fälle nicht bis zum formalen System vordringt. Zudem ist deutlich geworden, dass das formale Rechtssystem ohnehin nicht die Kapazitäten hat, um allen Bürgern Zugang zur staatlichen Streitregelung zu ermöglichen (vgl. Abb. 27). Die staatliche Normdurchsetzung ist zudem äußerst ineffizient. Die Ahndung von *Property Grabbing* durch Polizei und Staatsanwaltschaft ist de facto nicht existent. Auch in den Bereichen der Sanktionierung von Normabweichung und des Sanktionsvollzugs können die staatlichen Akteure demnach ihr Monopol nicht durchsetzen.

Den informellen Streitregelungsinstanzen kommt daher die Rolle von parastaatlichen Akteuren zu, d.h. sie ersetzen den Staat. *Chiefs* und Distriktbeamte ziehen die Rechtsprechungskompetenzen der staatlichen Gerichte an sich, NGOs kompensieren die dysfunktionale staatliche Rechtshilfe. Ein Nachteil der informellen Akteure ist, dass sie nicht über Vollzugsorgane verfügen. Daher können auch sie keine Vollstreckung ihrer „Urteile“, und damit den effektiven Sanktionsvollzug, gewährleisten.

Aus dieser Zustandsbeschreibung lässt sich ableiten, dass Malawi als illiberale Demokratie klassifiziert werden kann. Illiberale Demokratien zeichnen sich dadurch aus, dass die

Kernelemente einer effektiven Staatsbürgerschaft, die Grundrechte, die bürgerlichen Freiheitsrechte und der gleiche Rechtstatus der Bürger nicht effektiv geschützt werden können (Merkel 2003: 261).

Die empirische Untersuchung der Situation von Witwen und Waisen im Erbrecht, deren Ergebnisse in Kapitel (3) vorgestellt wurden, ermöglicht es, das Ausmaß der die in diesem Kapitel dargestellten Defizite des formalen Systems anhand der Minimaldefinition von Rechtsstaatlichkeit, die in 1.3.1. vorgestellt und deren Gültigkeit für Malawi in 2.3.2. festgestellt wurde, genauer zu umreißen.

Die RECHTSBINDUNG der rechtsprechenden und vollziehenden Gewalt wird oft als das Kernstück des Rechtsstaatsprinzips bezeichnet. Die Verstöße gegen dieses Prinzip seitens Justiz und Verwaltung sind in Malawi eklatant. Grund dafür ist einmal die Nichtbeachtung der Verfassung und geltender Gesetze und zum anderen die Beeinflussung justizieller und administrativer Instanzen durch Korruption. Der Rechtsprechung der staatlichen Gerichte liegt daher oft genug nicht die Verfassung und geltende gesetzliche Regelungen zugrunde. Vor allem die unkritische Anwendung des WIA durch die *Magistrate Courts* und sogar durch den *High Court*, der dieses Gesetz aufgrund seiner Verfassungswidrigkeit für ungültig erklären könnte, ist hier zu nennen. Die Strafbarkeit von *Property Grabbing* ist vielen *Magistrates* gar nicht bekannt. Auch die Exekutive muss in einem Rechtsstaat die ihr überantworteten Funktionen unter Beachtung der Verfassung und der geltenden Gesetzes erfüllen. Im *Office of the Administrator General* wird dies jedoch durch korrupte Praktiken untergraben. Die mangelnde Qualifikation der Beamten führt zudem zu falschen und rechtswidrigen Entscheidungen. Auch die *District Assemblies* folgen bei der Verwaltung von Geldern nicht immer den gesetzlichen Vorgaben. Die Strafverfolgungsbehörden verletzen das Prinzip der Rechtsbindung, da sie Verstöße gegen *Section 84* des WIA so gut wie nie ahnden. Auch Grundrechte, die für den Bestand einer rechtsstaatlichen Ordnung von grundlegender Bedeutung sind, werden durch das staatliche System im Erbrecht nicht gewährleistet. Die Verletzung des JUSTIZGEWÄHRUNGSANSPRUCHS durch das formale Rechtssystem ist offensichtlich. Die staatlichen Gerichte sind für die Mehrheit der Bevölkerung de facto unzugänglich. Wohlhabende und gebildete Menschen haben zudem größere Chancen, einen Prozess zu ihren Gunsten zu entscheiden. Sie können sich eloquerter selbst vertreten oder sind dazu in der Lage, einen Anwalt zu finanzieren. Die Dysfunktionalität der staatlichen Rechtshilfe führt dazu, dass der verfassungsmäßig garantierte Anspruch auf Rechtsvertretung der Mehrheit der Bevölkerung verwehrt bleibt. Die Unzugänglichkeit der Gerichte verhindert auch, dass Bürger von ihrem Recht auf RECHTSSCHUTZ gegen über dem *Administrator*

General oder den Strafverfolgungsbehörden Gebrauch machen und diese für ihre Verfehlungen gerichtlich belangen.

Fraglich ist, inwieweit auch die RECHTSGLEICHHEIT eingeschränkt ist. Durch die Anwendung des WIA, der nach Geschlecht, Wohnort und Personenstand diskriminiert, verletzen die staatlichen Gerichte den Gleichheitsgrundsatz, der in *Section 20 (1)* der Verfassung niedergelegt ist. Letztlich ergibt sich diese Verletzung der Rechtsgleichheit aber aus der Nichtbeachtung der Verfassungsbindung. Das Prinzip der Rechtsgleichheit impliziert auch das Willkürverbot, welches besagt, dass gleiche Fälle nach gleichen Regeln behandelt werden sollen (Maurer 2003: 265). Dieses wird im Rahmen der Beeinflussung der Rechtsprechung durch korrupte Praktiken verletzt. Aber auch die mangelnde Qualifikation von Richtern und Beamten kann zur Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes führen. Im Fall des *Office of the Administrator General* treffen die Beamten aufgrund ihrer schlechten Ausbildung regelmäßig willkürliche Entscheidungen.

Die Wahrung verfassungsmäßig garantierter Grundrechte ist zentral für die Existenz eines materiellen Rechtsstaats. Der Unterschied zum formalen Rechtsstaat liegt in der Verpflichtung des Staates, die Grundrechte seiner Bürger zu achten und zu schützen und Bedingungen zu schaffen, welche die Erfüllung dieser Rechte ermöglichen. Die bisher genannten Verstöße gegen Grundprinzipien der Rechtsstaatlichkeit führen dazu, dass der Schutz der EIGENTUMSRECHTE von Witwen und Waisen von staatlicher Seite nicht gewährleistet werden kann, obwohl dieses Recht Verfassungsrang hat (*Section 24 (2), Section 28*).

Die Dysfunktionalität des formalen Systems führt also zu eklatanten Einschränkungen rechtsstaatlicher Grundsätze. Wenn man das Konzept der Rechtssicherheit (vgl. Tab. 1) zugrunde legt, so kann man daher wenig überraschend feststellen, dass das staatliche System Witwen und Waisen im Erbrecht keine Rechtssicherheit bietet.

Die POSITIVITÄT des Rechts, die vor allem durch eine autoritative Setzung des Rechts gewährleistet wird, ist nicht gegeben. Es ist dem Staat offensichtlich nicht gelungen, im Erbrecht seine Rechtsnormen durchzusetzen.

Die PRAKTIKABILITÄT, die auf der irrtumsfreien Erkennbarkeit von Normen fußt, wird durch die Regelvielfalt im Erbrecht konterkariert. Diese erwächst einmal aus dem Widerspruch zwischen mehreren Verfassungsbestimmungen und dem WIA. Zweitens aus den Bestimmungen des WIA selbst, der unterschiedliche Regelungen für den Fall matrilineärer und patrilineärer Ehen und Ehen, die nicht unter das Gewohnheitsrecht fallen, vorsieht. Die ungenaue Formulierung zentraler Passagen des Gesetzes trägt zusätzlich zu seiner Unbestimmtheit bei.

Die INVARIABILITÄT des Rechts, der eine gewisse Konstanz der geltenden Rechtsnormen zugrunde liegt, ist formal gegeben. Aufgrund der massiven Defizite der beteiligten Behörden kann die Anwendung der Bestimmungen des WIA durch die Judikative und die Exekutive aber erheblich variieren, so dass auch dieses Kriterium de facto nicht erfüllt wird.

Die Eigentumsrechte von Witwen und Waisen werden zwar nicht von staatlicher Seite verletzt, sondern von privaten Akteuren. Die schwachen staatlichen Strukturen, verdichtet in der mangelnden Durchsetzung des Gewaltmonopols, verhindern aber den Schutz dieser Rechte durch staatliche Normdurchsetzungsinstanzen.

Im Bereich des Erbrechts ist die staatliche Sanktionierung von Normabweichungen de facto nicht existent, so dass *Property Grabbing* straffrei bleibt. Witwen und Waisen sind *Low Intensity Citizens* (vgl. 1.3.3.) die aufgrund der schlechten Zugänglichkeit der formalen Streitregelungsinstanzen und der geringen Reichweite der staatlichen Normdurchsetzung keinen Schutz ihrer verfassungsmäßig garantierten Rechte erwarten können. Das demokratische Regierungssystem wird für sie nur bedingt Realität, da der rechtsstaatliche Gehalt der Demokratie nicht zu ihnen durchdringt. Die positive Bewertung des malawischen Rechtsstaats, wie sie nicht nur in Indices, sondern auch in vielen Studien vorgenommen wird, muss demnach relativiert werden (Meinhardt/Patel 2003: 23; BTI 2006d: 2; Freedom House 2006: 4/11). Die funktionierende Gewaltenteilung und -kontrolle und, abgesehen von der *Tird-Term-Krise*, die Respektierung der Verfassung und rechtsstaatlicher Spielregeln durch die politischen Akteure lässt Malawi aus der *Top-Down*-Perspektive zwar auf einem guten Weg erscheinen. Wählt man jedoch die *Bottom-Up*-Sichtweise, wie sie dieser Untersuchung zugrunde liegt, so zeigt sich das Bild eines Staates, der seinen Aufgaben in der Normordnung nur rudimentär nachkommen kann.

4. Ergebnis:

Malawi als hybrider Rechtsstaat: Die Rolle des informellen Systems

Aufgrund der enormen Bedeutung des informellen Systems ist Malawi ein hybrider Rechtsstaat nach Lauth (vgl. 1.3.3.) und damit eigentlich kein Rechtsstaat mehr. Die Mehrzahl der Streitfälle im Erbrecht wird von parastaatlichen Akteuren bearbeitet. Hier soll es aber nicht bei der Feststellung belassen werden, dass die Reichweite des Rechtsstaats zu gering ist, sondern auch eine Einschätzung des informellen Systems hinsichtlich seiner Verstöße, aber auch Übereinstimmungen mit den rechtsstaatlichen Grundprinzipien, wie sie sich in der Verfassung Malawis finden, versucht werden. Diese Herangehensweise ist zwar ungewöhnlich, da das informelle System *per definitionem* nicht der Verfassung und den in ihr

verankerten Rechtsstaatsprinzipien unterliegt. Aufgrund seiner großen Bedeutung bei der Streitregelung im Erbrecht wird dieser Schritt hier dennoch unternommen. Betrachtet man nur das Kriterium der JUSTIZGEWÄHRUNG, so schneidet die informelle Streitregelung zudem erheblich besser ab als das formale System. Daher lohnt auch ein Blick auf die anderen Minimalprinzipien.

Man kann klar feststellen, dass auch das informelle System gegen die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit verstößt. So verletzen die parastaatlichen Akteure die RECHTS- UND VERFASSUNGSBINDUNG. Die Rechtsprechung der *Chiefs* ist nicht an geltendes Recht oder die Verfassung gebunden. Diese Rechtsquellen können zwar unter Umständen mit einfließen, vor allem als Folge von *Civic-Education*-Kampagnen. Aber einen Anspruch oder eine Garantie auf die Verfassungs- und Gesetzestreue der Verfahren und Entscheidungen gibt es bei den Dorfgerichten natürlich nicht.

Dasselbe gilt in schwächerer Form für die Beamten der Distriktverwaltung. Obwohl der WIA ihrer Streitregelung als Richtlinie zugrunde liegt, wäre es schon aufgrund dessen, dass sie außerhalb ihrer Befugnisse als „Richter“ agieren falsch, ihnen eine Einhaltung des Gebots der Rechtsbindung zu attestieren. Hinzu kommt, dass die Anwendung des WIA der Verfassung widerspricht, an die sie als Staatsbeamte gebunden sind. Auch die GEWALTENTEILUNG wird vom informellen System ignoriert. Sowohl die *Chiefs* als auch die Beamten der *District Assembly* sind Teil der Exekutive und dürfen somit keine judikativen Funktionen ausüben. Sie verstößen damit gegen *Section 103* der Verfassung, welche die Rechtsprechung ausdrücklich bei den staatlichen Gerichten ansiedelt.

Die volle Beachtung der Grundrechte kann im Rahmen der informellen Streitregelung ebenfalls nicht garantiert werden. Die RECHTSGLEICHHEIT, ohne Ansehen der Person, und die Einhaltung des Willkürverbots wird vom informellen System nicht gewährleistet. Die Rechtsfindung im Rahmen des traditionellen Gewohnheitsrechts beruht schließlich darauf, für jeden Fall eine individuelle Lösung zu finden. Gleiche Fälle werden also nicht anhand abstrakter Rechtsregeln gleich behandelt. Zudem ist es selbstverständlich, dass Statusunterschiede in die Entscheidung mit einfließen. Geschlecht und Alter der Betroffenen sind z.B. wichtige Kriterien bei der Urteilsfindung der traditionellen Führer. Zwar legen die Beamten der *District Assemblies* im Gegensatz zu den *Chiefs* ihren „Urteilen“ den WIA zugrunde, wenn sie außerhalb ihrer offiziellen Befugnisse agieren, bewegen sie sich jedoch in einer rechtlichen Grauzone. Sie treffen ihre Entscheidungen oft in Zusammenarbeit mit den *Chiefs*, so dass ein beträchtliches Maß an Willkür nicht ausgeschlossen werden kann.

Letztlich können die informellen Akteure ebenfalls nicht für sich beanspruchen, die EIGENTUMSRECHTE von Witwen und Waisen in dem Maß zu achten, wie die Verfassung dieses verlangt. Das liegt v.a. in der Geltung traditioneller Rechtsregeln, die Frauen und Kinder nicht gleichbehandeln, und in der Anwendung des WIA begründet.

Aufgrund fehlenden Zahlenmaterials ist es nicht möglich, eine autoritative Bewertung der Leistungen des formalen und des informellen Systems vorzunehmen. Der katastrophalen Bilanz der staatlichen Behörden bei der Verfolgung von *Property Grabbing* stehen in Chiwezas Studie aber immerhin 17 Prozent der Witwen gegenüber, die ihren Besitz nach der Intervention der Distriktverwaltung zurückerhalten hatten (vgl. 3.3.4.). Es scheint also gerechtfertigt, von einer höheren Leistungsfähigkeit der informellen Streitregelung auszugehen. Das Konzept der Rechtssicherheit zur Einordnung des informellen Systems anzuwenden bietet sich nicht an, da informelle Institutionen der Streitregelung aufgrund ihres flexiblen und dezentralen Charakters dessen auf formelle Strukturen angelegte Kriterien von vornehmerein nicht erfüllen können. Es kann aber danach gefragt werden, inwieweit informelle Strukturen dazu in der Lage sind, Ordnungssicherheit zu gewährleisten (vgl. 1.3.1.). Die Ordnungs- und Kontrollfunktion des Rechts muss mindestens aufrechterhalten werden können, um Ordnungssicherheit zu erzeugen. Um diese sicherzustellen, müssen verbindliche Regeln existieren, deren Übertretung mit großer Wahrscheinlichkeit bestraft wird. Ordnungssicherheit ist ein weniger anspruchsvolles Konzept, dass im Gegensatz zu Rechtssicherheit auch von nichtstaatlichen Akteuren bereitgestellt werden.

Das informelle System hat bei der Gewährleistung von Ordnungssicherheit offensichtlich erhebliche Probleme. Die Erosion informeller Rechtsnormen und das Fehlen eines Vollzugsapparates, die bereits beschrieben wurden, schränken informelle Akteure bei der Umsetzung ihrer Entscheidungen erheblich ein. Sie können daher immer seltener Ordnungssicherheit im Erbrecht garantieren. Letztlich muss man feststellen, dass das hybride Rechtssystem im Erbrecht in seiner Gesamtheit nicht dazu in der Lage ist, die Eigentumsrechte von Witwen und Waisen effektiv zu schützen. Obwohl *Property Grabbing* eine Verletzung des formalen und des informellen Normensystems darstellt, wird diese Regelverletzung daher in beiden Rechtssystemen nicht konsequent geahndet.

5. Ergebnis:

Es besteht ein kausaler Zusammenhang zwischen der Konstituierung einer rechtsstaatlichen Ordnung und der Abnahme der Rechtssicherheit von Witwen und Waisen in Malawi.

Die empirische Untersuchung der Rechtswirklichkeit im Erbrecht führt zu dem paradoxen Befund, dass die Etablierung eines demokratischen Rechtsstaats in Malawi die Grundlage erodiert hat, auf der die rechtsstaatliche Ordnung aufbaut, nämlich funktionsfähige staatliche Strukturen. Der Rückbau und Umbau zentraler Institutionen in Justiz und Verwaltung im Zuge der politischen Transformation hat das Gewaltmonopol des Staates geschwächt und Staatszerfallstendenzen Vorschub geleistet. Diese unerwünschte Nebenwirkung rechtsstaatlicher Reformen liegt in der Widersprüchlichkeit des Rechtsstaats begründet: Einerseits muss er die Staatsgewalt begrenzen, andererseits muss diese dazu in der Lage sein, die Rechte der Bürger zu schützen. Die Balance zwischen diesen beiden Polen ist bei der Konstituierung der rechtsstaatlichen Ordnung in Malawi offenbar misslungen. Die negativen Auswirkungen rechtsstaatlicher Reformen im Rahmen des Demokratisierungsprozesses auf die Streitregelung und die Strafverfolgung im Erbrecht sind augenfällig.

Die ersatzlose Abschaffung der *Traditional Courts* schuf ein Vakuum in der Streitregelung, das vom personell und materiell defizitären *High Court System* nicht kompensiert werden kann. Da die *Local Courts*, die hier Abhilfe schaffen sollen, noch nicht installiert worden sind, kann v.a. die staatliche Streitregelung in Rechtsgebieten, die historisch dem „traditionellen“ Bereich zugeordnet wurden, kaum gewährleistet werden.

Die wichtigsten Vertreter des Staates auf der lokalen Ebene sind immer noch die *Chiefs*. Im Verlauf des Demokratisierungsprozesses haben sie aber viele Befugnisse eingebüßt, die für ihre Fähigkeit zur Normdurchsetzung zentral waren. Ihr Einfluss wird außerdem im Rahmen der Dezentralisierungspolitik gezielt zurückgedrängt und ihre fehlende demokratische Legitimation wird zunehmend zu einem Makel in den Augen ihrer Untertanen. Die Normen und Traditionen, auf denen ihre Autorität beruht, werden von *Civic-Education*-Kampagnen ebenso in Frage gestellt wie das Konzept der traditionellen Herrschaft an sich.

Auch die Distrikbeamten sind keine Vertreter einer autoritären Zentralregierung mehr, sondern Teil der lokalen Verwaltung. Der Nimbus der *Boma* reicht nicht mehr aus, um die Umsetzung ihrer Anordnungen zu garantieren. Während der Diktatur konnte die Distriktsverwaltung jederzeit auf die *Chiefs* als Vollzugsorgan zurückgreifen, heute kann nur die schlecht ausgestattete Polizei alarmiert werden.

Diese hat seit der Demokratisierung zusammen mit dem *Directorate of Public Prosecution* das Monopol in der Strafverfolgung inne. Beide Behörden sind nicht dazu in der Lage, diese Aufgabe zu erfüllen. Die nicht existente Strafverfolgung bei *Property Grabbing* ist nur ein Beispiel dafür. Oft gelangen die Polizisten nicht einmal bis zum Tatort und selbst wenn sie Verhaftungen vornehmen, kommt es selten zu einer Anklageerhebung. Die Verankerung strafrechtlicher und strafprozessrechtlicher Grundrechte erschwert die staatliche Normdurchsetzung zusätzlich. Spätestens nach 48 Stunden sind Verhaftete wieder auf freiem Fuß. Die Gewährleistung eines effektiven Opferschutzes, der gerade dann vonnöten ist, wenn Frauen und Kinder von Tätern aus ihrem nahen Umfeld bedroht werden, ist unter diesen Umständen oft nicht möglich.

So paradox diese Befunde wirken, so fördert diese Untersuchung auch die ihnen zugrunde liegenden Kausalzusammenhänge zu Tage. Im Rahmen der politischen Transformation wurden alte Institutionen umgestaltet und aufgelöst, ohne dass neue Strukturen an ihre Stelle traten. Die Verwerfungen in der Streitregelung im Erbrecht zeigen die Auswirkungen dieser Vorgänge exemplarisch. Aufgrund der hybriden Strukturen des malawischen Rechtssystems sind formale und informelle Institutionen zudem eng miteinander verwoben. Die zunehmende Schwächung informeller Strukturen führt daher zu einer Schwächung des gesamten Systems. Staatliche Akteure sind nicht dazu in der Lage, den Bedarf an Streitregelung im Erbrecht allein zu decken. Sie benötigen die informellen Akteure als vorgesetzte Instanzen. Die Schwäche staatlicher Akteure wiederum beraubt informelle Streitregelungsinstanzen ihrer Autorität, da sie sich nicht mehr als Alternative zu einer unbeliebten staatlichen Justiz andienen können. Einen nicht unerheblichen Teil ihres Drohpotentials zogen diese informellen Institutionen aus dem „Schatten des Leviathan“. Das potentielle Eingreifen des Staates wird so sehr gefürchtet, dass die „Urteile“ der informellen Akteure befolgt werden, obwohl sie nicht über Vollzugsorgane verfügen. Zudem ist die Zugehörigkeit zur Exekutive ein wichtiger Grund für die Autorität der *Chiefs* und der Distriktbeamten. Angesichts der Staatsverfallstendenzen, die vor dem Hintergrund der rigiden Banda-Diktatur bei der Bevölkerung einen besonders gravierenden Eindruck hinterlassen, schwindet der Schatten des Leviathan zunehmend und die bloße Zugehörigkeit zum Staatsapparat verleiht nicht mehr unanfechtbare Autorität. *Civic-Education-Kampagnen* und die wachsende Erfahrung mit demokratischen Strukturen verstärken diese Tendenzen noch.

Auch das Normensystem im Bereich des Erbrechts durchläuft eine komplexe Variante institutionellen Wandels, der durch die Demokratisierungsprozesse induziert wurde, aber nicht von ihnen determiniert wird. Der Rückbau formaler Institutionen schafft rechtsfreie

Räume, die Anomie begünstigen. Die informellen Institutionen können die Schwäche des formalen Systems nicht kompensieren, da auch sie im Zuge der Demokratisierung geschwächt wurden. Hinzu kommen soziale Wandlungsprozesse, die zu einer Erosion informeller Normensystem führen und die teilweise schon seit der Kolonialzeit stattfinden. HIV/AIDS trägt zu einer weiteren Eskalation der Situation bei. Aufgrund der mehrjährigen Inkubationszeit der Krankheit manifestierten sich die dramatischen Auswirkungen der Epidemie, die das Land 1983 erreichte, mit einer zeitlichen Verzögerung von ca. 10 Jahren. Es ist demnach eine unglückliche zeitliche Koinzidenz, dass dieser Faktor ab Mitte der 1990er Jahre hinzutrat. Als Folge davon können weder formale und informelle Institutionen im Erbrecht ein ausreichendes Maß an Rechts- oder wenigstens Ordnungssicherheit bieten.

Die hier dargestellten Mechanismen machen deutlich, dass es sich bei der in Malawi verbreiteten These, dass *Property Grabbing* erst seit der demokratischen Transition virulent sei, nicht um einen logischen Fehlschluss handelt. Die zunehmende Gefährdung der Eigentumsrechte von Witwen und Waisen steht in einem kausalen Zusammenhang mit dem Demokratisierungsprozess und der Konstituierung des Rechtsstaats, auch wenn sie nicht singulär durch diese Vorgänge verursacht wurde. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist aber insbesondere die Feststellung bemerkenswert, dass die Verschlechterung der Rechtssicherheit dieser marginalisierten Bevölkerungsgruppe kausal mit dem Demokratisierungsprozess und der Konstituierung des Rechtsstaats zusammenhängt. Dieser Befund widerspricht der Prämisse entwicklungspolitischer Ansätze, die von einer wechselseitigen Verstärkung von Demokratie, Staatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit ausgehen (vgl. 1.3.3.). Der Glaube an diese positiven Wechselwirkungen liegt zudem vielen bi- und multilateralen *Rule-of-Law-* und *Good-Governance*-Programmen und Projekten in Subsahara-Afrika zugrunde (European Commission 1998; USAID 2002: 6-7; BMZ 2007: 10). Die Behauptung einer starken Interdependenz zwischen Demokratie, Staat und Rechtsstaat, wie sie in den entwicklungstheoretischen Ansätzen erhoben wird und auch in der Entwicklungspolitik vermehrt Beachtung findet, soll hier keineswegs bestritten werden. Vielmehr ist sie dahingehend zu präzisieren, dass auch negative Rückkopplungen möglich sind.

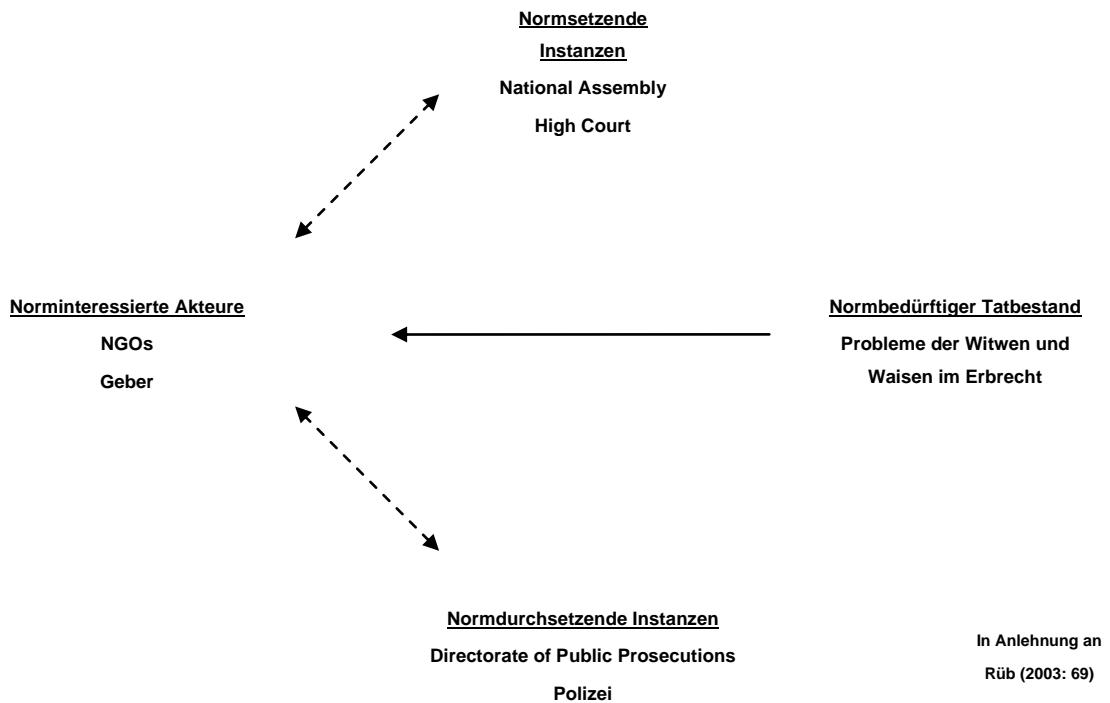
Demokratische Transitionen können im Kontext schwacher Staatlichkeit und unkonsolidierter Rechtsstaatlichkeit Prozesse auslösen, die staatliche Strukturen schwächen und dadurch die Konsolidierung der rechtsstaatlichen Ordnung behindern. Zudem darf die Bedeutung informeller Rechtsnormen bei der Beurteilung der Auswirkungen von Demokratisierungsprozessen nicht ignoriert werden. Die vorliegende Untersuchung bestärkt die Auffassung, dass in afrikanischen Staaten der Bereich der Rechtsstaatlichkeit nur sehr unvollständig erfasst werden kann, wenn die informelle Ebene vernachlässigt wird (Becker/Lauth/Pickel 2001: 10-11).

6. Ergebnis:

Obwohl in Malawi zentrale demokratische Input-Mechanismen vorhanden sind, wurde keine signifikante Verbesserung der Situation von Witwen und Waisen im Erbrecht erreicht.

Malawi ist eine illiberale Demokratie, deren rechtsstaatliche Komponente durch „normale Gewalt“, die von Privatleuten ausgeht, schwer beschädigt wird. Der malawische Rechtsstaat befindet sich in einer tiefen Krise, die durch massive Defizite in allen drei Bereichen der staatlichen Normordnung ausgelöst wird. Aufgrund der enormen Bedeutung des informellen Systems ist er zudem als „hybrid“ einzustufen. Legt man Rübs Viereck der rechtsstaatlichen Effektivität (vgl. 1.3.1.) an die Verhältnisse im Erbrecht an, so lässt sich feststellen, dass nur die horizontale Achse funktioniert. Die Zivilgesellschaft und die Geber haben die Probleme von Witwen und Waisen im Erbrecht erkannt und setzen sich für eine Verbesserung der Situation ein. Ab diesem Punkt arbeitet das Viereck nur noch eingeschränkt. Die Normsetzung wurde nur im Rahmen des Erlasses des *Property-Grabbing*-Verbots aktiv, das jedoch nicht implementiert wird. Geber und NGOs wirken mit einzelnen Programmen und Projekten auf die Normdurchsetzung zugunsten marginalisierter Gruppen ein, wie das Beispiel des GTZ-Projekts gegen *Gender Based Violence* demonstriert. Das ist allerdings nicht von nationaler Signifikanz, da diese Aktivitäten in der Regel lokal begrenzt und nicht dazu in der Lage sind, das Versagen der staatlichen Normdurchsetzung zu kompensieren.

Abb. 30. Das Viereck der rechtsstaatlichen Effektivität im Erbrecht



Dieser Befund erstaunt, da ein wichtiger Grund für die Annahme einer positiven Korrelation zwischen Rechtsstaatlichkeit und Demokratie die *Input*-Mechanismen sind, die in demokratischen Staaten die Normsetzung und -durchsetzung bestimmen. In demokratischen Rechtsstaaten gibt sich die Gesellschaft ihr Recht selbst, mittels einer auf begrenzte Zeit gewählten Legislative. Zusätzlich ermöglichen demokratische Systeme die Einflussnahme weiterer norminteressierter Akteure auf diesen Prozess, wie sie v.a. in der Zivilgesellschaft zu finden sind. Die Legislative ist zudem in ihren Entscheidungen nicht völlig frei, vielmehr gilt auch für sie das Prinzip der Verfassungsbindung. Daher ist die Judikative im Rahmen der Gewaltenkontrolle dazu berechtigt, eine Korrektur der Legislative vorzunehmen, und verfassungswidrige Gesetze für ungültig zu erklären. Norminteressierte Akteure können daher auch über die Judikative auf die Normsetzung Einfluss nehmen, indem sie Klagen gegen ihrer Ansicht nach verfassungswidrige Gesetze anstrengen. In Malawi sind diese grundlegenden rechtsstaatlichen Formalia erfüllt, in Form einer frei und fair gewählten Legislative und einer Verfassung, welche die Gesetzgebung bindet und die Kontrollfunktion der Judikative festlegt. Es existiert zudem eine aktive Zivilgesellschaft, die sich für die Rechte marginalisierter Gruppen engagiert. Im Kontext der mittlerweile fast 10 Jahre andauernden Versuche einer Reform des Erbrechts weisen aber alle diese Mechanismen schwerwiegende Defizite auf.

Die *National Assembly* hat 1997 eine Reform des WIA verhindert, obwohl dieses Gesetz klar verfassungswidrig ist. Kritiker unter Juristen und in der Zivilgesellschaft führen dieses

Verhalten auf die mangelnde Repräsentativität des Parlaments zurück. Die Rechte von Frauen und Kindern würden dort nicht adäquat vertreten werden⁷⁸. In der aktuellen *National Assembly* sind nur 27 der 185 Abgeordneten Frauen. In der Legislaturperiode 1994-1999, in der die erste Reform des WIA scheiterte, waren es sogar nur 10 von 177 Abgeordneten (WLSA 2005: 13). Die geringe Anzahl weiblicher Abgeordneter führt zu einem niedrigen Frauenanteil in zentralen Parlamentssausschüssen. So ist nur eine Frau unter den 13 Mitgliedern des *Legal Affairs Committee* (WLSA 2005: 15). Es darf an dieser Stelle nicht übersehen werden, dass es sich bei Witwen und Waisen um eine stetig wachsende Bevölkerungsgruppe handelt. Laut den aktuellsten Zahlen sind schon heute 10 Prozent aller Frauen Witwen und 12 Prozent aller unter 18-Jährigen Waisen (vgl. 3.2.1.). In einer funktionierenden rechtsstaatlichen Demokratie würde allein das numerische Ausmaß des Problems Handlungsbedarf bei den politischen Verantwortlichen erzeugen.

Die Legislative entzieht sich jedoch de facto dem Zugriff der gewöhnlichen Bevölkerung. Dafür ist auf der einen Seite das strukturelle defizitäre Parteiensystem verantwortlich (vgl. 2.4.1.). Es ist nicht dazu geeignet, die grundlegenden Aufgaben zu erfüllen, die Parteien innerhalb eines demokratischen Systems zukommen (Winkler 2006: 183-184). Da die Parteien vorrangig als Wahlvereine für die Parteiführung fungieren, ist ihr Interesse an der Aggregation und Artikulation von Interessen der wahlberechtigten Bevölkerung begrenzt. Die Kommunikation zwischen der politischen Elite und den Wählern ist aufgrund des mangelnden Interesses am Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern ebenfalls stark eingeschränkt. Die seltene Anwesenheit vieler Abgeordneter in ihren Wahlkreisen wurde schon in 2.4.1. angesprochen. Der malawische Politologe Khembo (2004b: 19) fasst diese Zustände zusammen, wenn er die Abgeordneten als Angehörige einer „parlamentarischen Oligarchie“ bezeichnet, die sich weder durch die Inhalte der Verfassung gebunden noch den Bedürfnissen ihrer Wähler verpflichtet fühlen.

Die Lähmung des Parlaments durch den Machtkampf zwischen Präsident und Mehrheitsfraktion während der letzten Jahre ist ein weiterer Grund für das Ausbleiben der Reform des Erbrechts. Der *National Assembly* wird in diesem Zusammenhang immer wieder vorgeworfen, zentrale Aufgaben der Legislative wie Gesetzesreformen und die Verabschiedung des Budgets aufgrund politischer Machtkämpfe hintanzustellen (IRIN 2005a; 2005b; 2007a; 2007b; Amnesty International 2006; Gloppen/Kanyongolo 2007: 262-263).

⁷⁸ Vgl. Chaponda, O. Interview, 10.11.2005; Twea, S. Interview, 14.10.2005; Munthali, C. Interview, 02.11.2005; Mhura, N. Interview, 05.1.2005; Kamchedzera, G., Interview 08.10.2005; Hiwa, G. Interview, 22.12.2005; Namakwa, S. Interview, 09.11.2005.

Welche Auswirkungen die fortgesetzten politischen Querelen zwischen Präsident Mutharika und der UDF-Fraktion haben, zeigt das MaSSAJ-Programm. Dieses ist offiziell dem Büro des Vizepräsidenten zugeteilt. Cassim Chilumpha, der diese Funktion seit 2005 innehat und der Mitglied der UDF ist, wurde von Mutharika 2006 wegen „Attentatsplänen“ unter Hausarrest gestellt. Chilumpha könnte nur vom Parlament abberufen werden, was dieses aber verweigert, so dass er bis heute offiziell das Vizpräsidentenamt bekleidet. Bereits während der Feldforschung zeigte sich, dass diese Blockierung auch das MaSSAJ-Programm beinträchtigt (deGabrielle, D. Interview, 19.12.2005).

Im Kontext von Rübs Viereck der rechstaatlichen Effektivität kommt der Zivilgesellschaft die Funktion eines Kommunikationskanals zu, der die Normsetzungsinstanzen auf regelungsbedürftige gesellschaftliche Probleme aufmerksam macht. Aufgrund der eben dargestellten Defizite der Legislative in Malawi liegt hier offensichtlich ein wichtiges Betätigungsfeld für anwaltschaftliche NGOs. Die Einforderung eines besseren Schutzes von Witwen und Waisen, der dieser Bevölkerungsgruppe nach der Verfassung zusteht, war seit 1997 auch ein zentrales Anliegen vieler Organisationen. Sie sind zurzeit die einzigen einheimischen Organisationen, welche die Bedürfnisse marginalisierter Bevölkerungsgruppen an die politischen Entscheidungsträger herantragen. Ihre Verhandlungsmacht speist sich dabei aus ihrer Einbindung in die Politikgestaltung und Implementierung und ihr gutes Ansehen bei den Gebern.

Die großen strukturellen Defizite der malawischen Zivilgesellschaft beinträchtigen ihre Effektivität aber erheblich. Ihre Berechtigung, mit Forderungen an die gewählte Legislative heranzutreten, wird von einigen Kritikern in Frage gestellt. Den NGOs fehlt die gesellschaftliche Anbindung, welche zivilgesellschaftliche Akteure als Legitimationsbasis benötigen (Glagow 1990: 165). Das ist auf das Fehlen einer Mitgliederbasis, den elitären Charakter ihrer Führung und ihre finanzielle Abhängigkeit von den Gebern zurückzuführen. Die Legitimität und Authentizität der anwaltschaftlichen NGOs steht daher in Frage. Hinzu kommt der Vorwurf, dass sie „moderne“ Positionen vertreten, die nicht der Mehrheitsmeinung in Malawi entsprechen (Muhra, N. Interview, 05.10.2005; Kanyongolo, F. E. Interview, 06.10.2005; Kamchedzera, G. Interview, 08.10.2005). Diese Aspekte beschränken ihren Einfluss.

Die Abhängigkeit von den Gebern gefährdet zudem die Nachhaltigkeit der NGO-Lobbyarbeit. Das Interesse am Erbrecht hat mittlerweile in der malawischen NGO-Szene nachgelassen, da es von anderen Themen verdrängt wurde. Seodi White äußerte gegenüber der Verfasserin, mit dem Abschluss des Berichts der *Special Law Commission on Gender* und der Vorlage der

Deceased Estates Bill sei das Thema aus ihrer Sicht abgeschlossen (White, S. Interview, 05.10.2005). Sowohl WLSA als auch *Women's Voice* arbeiten nicht mehr vorrangig zum Erbrecht, sondern haben sich bereits neuen Themen zugewandt (Nyirenda, B.H. Interview, 30.09.2005). Das Verharren bei einer Thematik wäre beim Wettberwerb um die Gunst der Geber kontraproduktiv.

Vor dem Hintergrund mangelnder Vermittlungsleistung sowohl der Parteien als auch der Zivilgesellschaft scheint der Verzicht auf die Einrichtung des verfassungsmäßig vorgesehenen Senats bedauerlich. Der Senat (vgl. 2.4.3.) hätte als zweite Kammer Vertretern der *Chiefs* und der religiösen Gemeinschaften eine Möglichkeit zu Mitwirkung an der Legislative geboten. Diese beiden Gruppen genießen großes Ansehen in der Bevölkerung und sind die ersten Ansprechpartner für die Sorgen und Nöte der einfachen Bürger. Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen hätte zudem die Berücksichtigung progressiver und moderner Sichtweisen im Senat ermöglicht. Die *Chiefs* sind für die Mehrheit der Bevölkerung weitaus zugänglicher als die Abgeordneten der *National Assembly* (Afrobarometer 2006a: 2-4). Die traditionellen Autoritäten sind durchaus kritische Beobachter der politischen Verhältnisse und übten bereits mehrmals Kritik an den Parlamentariern (Nyirongo 2005b; The Nation 2005a). Ähnliche Gründe sprechen für eine Beteiligung religiöser Führer an der Legislative. Sie genießen in der Bevölkerung ein hohes Ansehen und sind zugängliche Ansprechpartner. FBOs haben sich zudem bereits als Schlichter bei politischen Streitigkeiten auf höchster Ebene bewährt. Die zusätzliche Einbindung von NGOs, die sich zu Frauenrechten engagieren, hätte zudem ein Gegengewicht zur geringen Repräsentation von Frauen auf allen Ebenen der politisch-administrativen Strukturen bilden können. Die Ablehnung des Senats durch die *National Assembly* aus Angst vor einem potentiellen Machtverlust bestätigt das geringe Interesse der politischen Elite an einer Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger. Die Legitimität und die Qualität der Legislative in Malawi hätten demnach von der Existenz des Senats profitiert.

Auch die Judikative, die in Studien über die Demokratie in Malawi oft für ihre neutrale Haltung auch gegenüber Regierungsvertretern gelobt wird, hat ihre Aufgaben bei der Gewährleistung der Rechte von Witwen und Waisen nicht erfüllt. Die Justiz hat im Erbrecht bisher noch nicht von ihrem Recht Gebrauch gemacht, den WIA als verfassungswidriges Gesetz zu Fall zu bringen.

Aufgrund des Wortlauts von *Section 9* der Verfassung kann sogar argumentiert werden, dass es die Pflicht der Justiz gewesen wäre, eine Reform des Erbrechts zu erzwingen:

“The judiciary shall have the responsibility of interpreting, protecting and enforcing this Constitution and all laws in accordance with this Constitution in an independent and impartial manner with regard only to legally relevant facts and the prescriptions of law.”

Die Zurückhaltung der staatlichen Justiz im Erbrecht ist allerdings nicht untypisch. Obwohl eine verfassungsmäßige Grundlage für Klagen besteht, die mit Hilfe der Gerichte die Rechte benachteiligter Bevölkerungsgruppen einfordern, wird davon in der Realität kein Gebrauch gemacht (Gloppen/Kanyongolo 2007). Hauptgrund dafür ist die Unzugänglichkeit der Justiz für die Betroffenen. Zudem vertritt die Rechtsprechung, wie in 3.3.1. auch für das Erbrecht festgestellt wurde, in der Regel eine konservative Position und nimmt von aktiven Eingriffen in die Normsetzung Abstand (Gloppen/Kanyongolo 2007: 286).

Verfassungsklagen sind in Malawi ein Instrument der Eliten. Politiker bedienen sich ihrer, um vor Gericht Machtkämpfe auszufechten und sorgen mit einer regelrechten Klageflut sogar für eine Überlastung des *High Court* und des *Supreme Court* (Gloppen/Kanyongolo 2007: 281; Semu-Banda 2007). In den hier zitierten Studien zur politischen Situation in Malawi und der Qualität der demokratischen Transition wird dies oft als Ausdruck eines funktionierenden Rechtsstaats interpretiert, da die politischen Machthaber die Justiz als Streitschlichter akzeptieren (Meinhardt/Patel 2003: 23; BTI 2006d: 2; Freedom House 2006: 4/11). Wählt man die *Bottom-Up*-Perspektive bei der Betrachtung des Rechtsstaats und fragt nach der Zugänglichkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit für marginalisierte Gruppen, so kann dieses positive Urteil nicht bestätigt werden.

Hier rächt sich auch das Versäumnis der NGOs, Klage gegen den WIA vor dem *High Court* einzureichen. Die Rechtsprechung des *High Court* und des *Supreme Court* setzen der *Public Interest Litigation*⁷⁹ in Malawi allerdings auch enge Grenzen (Gloppen/Kanyongolo 2007: 283-284). Mit diesem Begriff werden in der juristischen Fachliteratur Klagen bezeichnet, die von zivilgesellschaftlichen Organisationen im Namen des öffentlichen Interesses gegen staatliche Stellen erhoben werden.

⁷⁹ Im deutschen Recht gibt es kein entsprechendes Rechtsinstitut und daher auch keine exakte Übersetzung. Am ehesten trifft der Begriff Popularklage zu. *Public Interest Litigation* stammt aus Indien, wo es erfolgreich zur juristischen Einforderung von Grundrechten eingesetzt wurde.

Im Kern beinhaltet es eine Ausweitung der Klagebefugnis, so dass fremde Rechte in fremdem Namen von einer gemeinwohlorientierten Person oder Organisation geltend gemacht werden können (Dohrmann/Fischer 2001: 6). *Section 15 (2)*. Dies kann als verfassungsmäßige Grundlage einer solchen Praxis interpretiert werden:

“Any person or group of persons with sufficient interest in the protection and enforcement of rights under this Chapter shall be entitled to the assistance of the courts, the Ombudsman, the Human Rights Commission and other organs of Government to ensure the promotion, protection and redress of grievance in respect of those rights.“

Aufgrund einer restriktiven Interpretation der Formulierung „sufficient interest“ durch die bisherige Rechtsprechung des *High Court* ist *Public Interest Litigation* in Malawi nicht möglich. NGOs, die ein bestimmtes Gesetz auf seine Verfassungskonformität hin überprüfen lassen wollen, stehen vor der Aufgabe, einen *Test Case* zu finden, der sich für diesen Zweck besonders gut eignet (White, S. Interview, 05.10.2005). Die betroffene Person muss dann selbst Klage einreichen, die NGO kann sie dabei lediglich unterstützen. In Anbetracht der Unzugänglichkeit des staatlichen Justizsystems für die Mehrheit der Bürger ist die bewusste Erschwerung von *Public Interest Litigation*, welche die massive Verletzung des Justizgewährungsanspruchs teilweise kompensieren könnte, nur schwer nachvollziehbar.

In ihrem Artikel beklagen Gloppen und Kanyongolo (2007: 290), dass die juristische Kultur in Malawi „formalistisch, patriarchalisch und konservativ“ sei. Das Fallbeispiel des Erbrechts bestätigt diese Einschätzung. Die staatliche Justiz hat zum Schutz der Eigentumsrechte von Witwen und Waisen insgesamt wenig beigetragen und weit unter ihren Möglichkeiten agiert. Im Hinblick auf die Minimaldefinition der Rechtsstaatlichkeit hat die staatliche Justiz sowohl bei der Gewährleistung der Verfassungsbindung als auch beim Schutz der Grundrechte großer Teile der Bevölkerung versagt.

Insgesamt muss festgestellt werden, dass das formale Vorhandensein demokratischer Input-Mechanismen, zumindestens innerhalb dieses Fallbeispiels, nicht mit der Fähigkeit derselben, ihre Aufgaben in der Realität auch zu erfüllen, gleichgesetzt werden kann. Die hier beschriebenen Mängel in der staatlichen Normsetzung und der Zivilgesellschaft verhindern, dass wirkungsvolle Regulationsmöglichkeiten im Bereich der Legislative und der Judikative aktiv werden. Die Fähigkeit demokratischer Systeme zur Korrektur fehlerhafter Entwicklungen im rechtsstaatlichen Bereich, die eigentlich zu einer Überwindung der illiberalen Defekte führen soll, kann sich daher in Malawi nicht entfalten.

7. Ergebnis:

Die Probleme der Lösungsstrategien: Formalismus und Rückzug des Staates

Trotz der Schwächen in Normsetzung und -durchsetzung wurden in Malawi mehrere Lösungsstrategien zur Verbesserung der Situation von Witwen und Waisen erarbeitet und partiell implementiert. Ihre Effektivität muss jedoch angezweifelt werden. Selbst wenn die *Deceased Estates Bill* demnächst vom Parlament angenommen werden sollte, wird dieses Gesetz im Kontext schwacher staatlicher Normdurchsetzung keine signifikante Rechtsgeltung entfalten können. Die andauernde Durchführung von *Civic Education*, um vermeintlich und real rückständige Traditionen und Vorstellungen zu bekämpfen, trägt angesichts der zunehmenden Anomie nur wenig zur Sicherung der Rechte von Witwen und Waisen bei. Auch die Methode, die Normdurchsetzung an *Gender Based Violence Committees* und *Child Right Protection Workers*, also an engagierte Privatleute zu delegieren, erscheint vor dem Hintergrund, dass die Durchsetzung von Recht und Ordnung als zentrale Leistung von demokratischen Staaten erwartet wird (vgl. Ergebniss 2), problematisch.

Bei der Analyse der *Deceased Estates Bill* fällt auf, dass auf der Ebene der Normsetzung ein radikaler Bruch mit den Bestimmungen des WIA vorliegt. Die Position der Kernfamilie wird erheblich gestärkt. Gleichzeitig wird kulturellen Empfindlichkeiten und sozialen Abhängigkeiten trotzdem Rechnung getragen. Auf der Ebene der Streitregelung und Normdurchsetzung bleiben Innovationen allerdings aus. Aufgrund der massiven Defizite des formalen Justiz- und Strafverfolgungssystems erscheinen die Änderungen, die durch die *Deceased Estates Bill* vorgenommen werden, marginal. Der Versuch, der Unzugänglichkeit des formalen Systems in diesen Bereichen Herr zu werden, erschöpft sich in der Ausweitung der Jurisdiktion der *Magistrate Courts* bis zu einem Streitwert von 1.000.000 MK und der Ermächtigung der Polizei zur eigenständigen Verfolgung von *Property Grabbing*. Eine offensichtliche Alternative, die verstärkte Einbindung informeller Akteure, kam nicht zum Zug. Dabei finden sich sogar unter Menschenrechtsaktivisten und Frauenrechtlerinnen auch überzeugte Befürworter eines solchen Vorgehens. Vor allem WLSA und seine Leiterin, Seodi White, haben konkrete Maßnahmen vorgeschlagen. Für den Bereich des Erbrechts fordert WLSA die Legalisierung der Aktivitäten der Distrikbeamten und eine Ausweitung ihrer Befugnisse, damit sie ihre Entscheidungen effektiv durchsetzen können (WLSA 2000: 114-119; White et all. 2002: 103-107). Seodi White äußerte gegenüber der Verfasserin sogar Sympathien für die Idee, die Rolle der *Chiefs* im Erbrecht zu legalisieren (White, S.

Interview, 05.10.2005). Der Bericht der *Special Law Commission on Gender* macht deutlich, dass eine partielle Legalisierung des informellen Systems zwar diskutiert wurde, sich aber nicht durchsetzen konnte (Malawi Law Commission 2004: 46). Letztlich setzte sich aber die Ansicht durch, dass den formalen Gerichten als den finalen Instanzen für die Entscheidung von juristischen Streitigkeiten keine anderen Streitregelungsinstanzen zur Seite gestellt werden dürfen. Die Verfassung verbietet in *Section 103 (3)* aber nur die Einrichtung von Gerichten, die höher oder gleichgestellt mit dem *High Court* und dem *Supreme Court of Appeal* sind und keineswegs die Schaffung weiterer untergeordneter Instanzen.

Das ermöglichte auch die Planung der Etablierung von *Local Courts* durch die *Law Commission*. Hier besteht ein weiterer Anknüpfungspunkt für die Erleichterung der Zugänglichkeit autoritativer Streitregelung im Erbrecht, der jedoch nicht beachtet wurde. Die *Law Commission* entschied sich gegen die Zuständigkeit dieser Gerichte im Erbrecht, da dieses Rechtsgebiet ihrer Ansicht nach hierfür zu kompliziert sei (Chiniko, P. Interview, 09.11.2005). Dabei wurde nicht berücksichtigt, dass die *Deceased Estates Bill* die Intestaterfolge erheblich vereinfacht. Die Zurückhaltung der Kommission bei der Einbindung informeller Akteure in die Normdurchsetzung und Streitregelung ist aufgrund des kontroversen Charakters solcher Maßnahmen verständlich. Trotzdem steht zu befürchten, dass die *Deceased Estates Bill* damit von vorneherein der Möglichkeit beraubt wird, real wirksam zu werden. Rechtssicherheit meint auch die Sicherheit des Rechts selbst, also seine Durchsetzbarkeit. Im Falle des *Deceased Estates Bill* wurde dieser Aspekt stark vernachlässigt. Formalistische Vorgehensweisen setzten sich in der Erbrechtsreform gegen innovativere Ideen durch, die allerdings auch einen erheblichen Reformwillen vorausgesetzt hätten.

Diese Beobachtung ist umso paradoxer, da die Existenz informeller Rechtssysteme zwar *de jure* ignoriert, *de facto* aber darauf gezählt wird. Dies zeigt sich besonders im Rahmen der *Civic Education* Kampagnen, aber auch bei den Vorschlägen zur Verbesserung der Strafverfolgung. Die *Chiefs* werden von Regierung und NGOs gezielt im Erbrecht weitergebildet, da davon ausgegangen wird, dass sie hier immer noch eine wichtige Rolle in der Streitregelung spielen. Wie in 3.3.4. demonstriert wurde, arbeiten Justiz und Behörden auf diesem Rechtsgebiet eng mit den *Chiefs* zusammen. Auch MaSSAJ, das größte Programm zur Verbesserung der Justiz und Strafverfolgung in Malawi, bezieht informelle Streitregelung selbstverständlich mit ein. Die Mehrheit der befragten Juristen und NGO-Aktivisten erklären ohne Umschweife, dass der informellen Justiz, und hier besonders den traditionellen Dorfgerichten, eine entscheidende Bedeutung in der Rechtswirklichkeit zukommt und man sie

daher nicht ignorieren darf. Die offizielle Rhetorik der Regierung, der Geber und der NGOs schwankt aber zwischen zwei Polen. Traditionelle Institutionen und Strukturen werden oft als Ausdruck einer rückständigen Kultur angesehen, welche die Durchsetzung von Menschenrechten behindert (Mulenga 2005; Paliani-Kamanga 2005). Andererseits wird an die Verantwortung der *Chiefs* für die Mitarbeit an der Lösung sozialer, politischer und juristischer Probleme appelliert (Gwazayani 2005; Muwamba 2005b; The Nation 2005b; IRIN 2006b).

Diese inkonsistente Wahrnehmung zeigt sich auch anhand des Umgangs mit den Verhältnissen im Erbrecht. *Property Grabbing* wird oft auf „Traditionen“ zurückgeführt. Wie in dieser Untersuchung jedoch gezeigt wurde, greift diese Erklärung zu kurz. Den *Chiefs* kommt stattdessen eine wichtige Funktion bei der Eindämmung dieses Problems zu. Das informelle System im Erbrecht verstößt keineswegs in mehr Punkten gegen die Minimaldefinition rechtsstaatlicher Ordnung als das formale, wie aus Ergebnis 3 und 4 zu ersehen ist. Es sind vor allem die staatliche Behörden, die bei der Verfolgung von *Property Grabbing* weitestgehend versagt haben. Bisher hat sich die *National Assembly*, und nicht Widerstand seitens der *Chiefs*, als Hinderungsgrund für eine umfassende Erbrechtreform erwiesen. In Anbetracht dessen ist es umso erstaunlicher, dass sich innovative und pragmatische Lösungsansätze, die kurzfristig Abhilfe schaffen können, nicht durchgesetzt haben. Eine offensichtliche Alternative liegt in der Inkorporierung informeller und parastaatlicher Elemente in das staatliche System. Informelle Systeme stehen keineswegs immer konfrontativ zum Staat, sie können diesen auch komplementieren (Waldmann 2001: 113-114). Auch das in dieser Arbeit beschriebene hybride Rechtssystem im Erbrecht richtet sich nicht gegen den Staat, sondern setzt sogar effektiver staatliche Gesetze um als dieser selbst. In Malawi wird dieser Weg längst implizit beschritten. DFID und GTZ scheuen sich nicht, parastaatliche Akteure in ihre Projekte zur Verbesserung der Rechtssicherheit einzubinden. *Magistrates* arbeiten eng mit den *Chiefs* zusammen und sehen diese in der Regel als erste Instanz im Land- und Familienrecht an. Der hybride Charakter der Streitregelung im Erbrecht und in anderen Rechtsgebieten, mit dem pragmatisch umgegangen wird, wird in Malawi stillschweigend akzeptiert.

Neben dem fehlenden Mut zu radikalen Reformen und einem integrativen Umgang mit informellem Recht stellt auch der Rückzug des Staates aus einer seiner ureigensten Aufgaben, der Normordnung, eine problematische Entwicklung dar. Der Rechtsstaat wird gewissermaßen „privatisiert“, indem er in die Hände der Bürger gelegt wird. Wieder sind es hier v.a. die *Chiefs*, die maßgeblich an den verschiedenen *Committees* und *Community Action*

Groups auf lokaler Ebene beteiligt sind, welche die Normdurchsetzung und Strafverfolgung verbessern sollen. Diese Strukturen sollen die Abwesenheit der Staatsgewalt kompensieren, indem die dörflichen Gemeinschaften den Schutz von Witwen und Waisen, Frauen und Kindern und ganz allgemein die Verbrechensbekämpfung selbst in die Hand nehmen. Die Mittel, die ihnen dafür zur Verfügung stehen, sind freilich begrenzt. Die *Village Committees* und CAGs haben keinerlei offizielle Befugnisse. Sie sollen *Civic Education* betreiben und Opfer von Straftaten an die zuständigen Stellen verweisen. Oft sind die Behörden jedoch nicht erreichbar oder ohnehin nicht in der Lage, effektiv Abhilfe zu schaffen. Der Aufbau von *Referral*-Systemen auf der lokalen Ebene macht aber nur dann Sinn, wenn gleichzeitig das formale System, an das die Bürgerinnen und Bürger auf diese Weise herangeführt werden sollen, ausgebaut wird. Die Maßnahmen, die in diese Richtung zielen wie der Aufbau von *Victim Support Units* und der personelle Ausbau der Polizei sind in Malawi aber bei weitem nicht ausreichend.

Insgesamt ist festzustellen, dass wenig innovativen und kostengünstigen Methoden wie dem Rückgriff auf ehrenamtliches Engagement im Rahmen der Komitees und *Civic-Education*-Kampagnen der Vorzug vor teureren Maßnahmen wie der Schaffung neuer Beamtenstellen in der Strafverfolgung gegeben wird. Das wird durch die Konzeptionalisierung von *Property Grabbing* als Ausdruck von „*Gender Based Violence*“ erleichtert, die gemeinhin auf Kultur und Tradition zurückgeführt wird. Träfe dieser Kausalzusammenhang zu, wäre *Civic Education* ein probates Mittel gegen rückständige kulturelle Praktiken. Versteht man *Property Grabbing* aber als Folge zunehmender Anomie, dann muss man in erster Linie den Ausbau staatlicher Normdurchsetzungs- und Streitregelungsinstanzen vorantreiben. Diese Maßnahmen würden ein Vielfaches der *Civic-Education*-Kampagnen kosten und lassen sich nicht an die Zivilgesellschaft delegieren. Stattdessen müssten sich die Geber zu langfristigen und hohen Investitionen in das desolate staatliche Justiz- und Strafverfolgungssystem bereit erklären.

Über das Erbrecht hinaus kann für Malawi die Feststellung getroffen werden, dass angesichts der massiven Defizite in der staatlichen Normordnung ein Ausbau der Justiz und Strafverfolgungsbehörden dringend nötig ist. Aufgrund der massiven finanziellen Einschränkungen der malawischen Regierung wäre es jedoch utopisch, in diesem Bereich in den nächsten Jahren signifikante Fortschritte zu erwarten. Angesichts der in Abbild 26 präsentierten Zahlen wird die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit im Bereich der staatlichen Streitregelungs- und Normdurchsetzungsinstanzen deutlich. Auch das beachtliche Engagement einiger Geber auf diesem Gebiet wird die im Rahmen dieser Untersuchung

geschilderten Probleme nicht in absehbarer Zeit lösen können. Die HIV/AIDS-Epidemie macht hier auf zweifache Weise Fortschritte zunichte. Sie tötet Juristen und Beamte und reißt dadurch Lücken in die Reihen staatlicher Behörden. Zudem eskaliert die Seuche den Bedarf an Streitregelung im Erbrecht. Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass Malawi sich auf einem langsamem, aber stetigen Weg der rechtsstaatlichen Konsolidierung befindet, muss mit einer langen Übergangsphase gerechnet werden, bis ein leidlich funktionierender Rechtsstaat aufgebaut sein wird.

Negativ wirkt sich hier die Tendenz von *Policy-Netzwerken* in Malawi aus, die staatlichen Strukturen unterhalb der Ministeriumsebene zu meiden und sich bei der Implementierung von Programmen und Projekten vor allem auf die Zivilgesellschaft zu stützen. Die Verantwortung für die Bereitstellung des öffentlichen Gutes der Rechtssicherheit, das eng mit der Ausübung des Gewaltmonopols verknüpft ist, wird so im Rahmen der CAGs, der *Child Protection Workers* und der *Community Policing Committees* in die Hände engagierter Bürger gelegt. Diese Vorgehensweise trägt nicht zur Entwicklung rechtsstaatlicher Strukturen bei, sondern fördert die Tendenz zum Rückzug des Staates aus der Normordnung, die in Malawi bereits seit 1994 beobachtet werden kann. Anstatt die Kompetenz des Staates auf diesem Gebiet auszubauen, und seine bürokratische und normative Präsenz gegenüber der Bevölkerung zu erhöhen, wird die Bereitstellung des zentralen öffentlichen Gutes der Rechtssicherheit an ehrenamtliche Gremien delegiert. Implizit wird auch hier auf die Leistungsfähigkeit informeller Akteure, insbesondere der *Chiefs*, gerechnet. Diesen hat man im Zuge der Demokratisierung allerdings sämtliche Befugnisse, die ihnen bei der Bewältigung dieser Aufgaben helfen könnten, aberkannt.

5.2. Ausblick

Ziel dieser Arbeit war es, die Implementierung rechtsstaatlicher Ordnung in einer von schwacher Staatlichkeit geprägten Demokratie anhand eines konkreten Fallbeispiels zu betrachten. Die Fragestellungen, die dieser Arbeit zugrunde lagen, v.a. die Bedeutung informeller Rechtssysteme im Kontext der Implementierung rechtsstaatlicher Ordnung, werden von der Transitionforschung und auch der Entwicklungsforschung größtenteils ignoriert. Das ist umso bedauerlicher, da diese Untersuchung Hinweise darauf gibt, dass demokratische Transitionen im Bereich der rechtsstaatlichen Ordnung Prozesse des institutionellen Wandels hervorrufen, die sich kontraproduktiv bei der Implementierung des Rechtsstaats auswirken. Die Wechselwirkungen mit informellen Rechtssystemen sind dabei besonders zu beachten. Informelle Systeme sind aber nicht zwangsläufig ein Hindernis für die

Implementierung rechtsstaatlicher Verfahren und die Durchsetzung von Menschenrechten. Wie diese Untersuchung gezeigt hat, können sie sich durchaus komplementär zum formalen Rechtssystem verhalten. Informelle Systeme einseitig als überholt und rückständig zu betrachten, ist nicht zielführend. Vielmehr sollten die Ansätze für innovative Lösungen des Problems mangelnder rechtsstaatlicher Reichweite, die sie bieten, in Erwägung gezogen werden. Die Anerkennung informeller Strukturen bei der Implementierung von Rechtsstaatlichkeit wird in letzter Zeit zudem verstärkt von Praktikern aus der Entwicklungspolitik und Theoretikern aus der Forschung gefordert (Carothers 2006; Kleinfeld 2006; Golub 2006a; Golub 2006b). Ihr Argument lautet, dass die bisher praktizierte *Rule of Law Orthodoxy* bei der Konstituierung von Rechtsstaatlichkeit, die sich nur auf die staatliche Justiz konzentriert und informelle Akteure ignoriert, wenig empirische Erfolge hervorgebracht hat. Hier wären weitere Forschungen wünschenswert, die sich konkret mit der Inkorporation informeller Elemente in die rechtsstaatliche Ordnung demokratischer Staaten befassen und auf diese Art Chancen für die erfolgreiche Implementierung des Rechtsstaats in Demokratien mit schwacher Staatlichkeit herausarbeiten.

Eine gelungene Implementierung des Rechtsstaats kann nur gelingen, wenn seine innere Dynamik nicht ignoriert wird. Einerseits muss er die Staatsgewalt begrenzen, andererseits den wirkungsvollen Schutz der Bürger durch den Staat ermöglichen. Die erste Funktion dominiert im westlichen Kontext aus historischen Gründen, während die Erfüllung der zweiten Funktion aufgrund des intakten staatlichen Gewaltmonopols hier nicht problematisch wurde. Im afrikanischen Kontext muss bei der Konstituierung von Rechtsstaatlichkeit das Gleichgewicht zwischen diesen Zielen gefunden werden. Eine einseitige Verfolgung des ersten Ziels und eine Vernachlässigung des zweiten, wie sie in Malawi seit 1994 zu beobachten ist, verhindert die Konsolidierung einer rechtsstaatlichen Ordnung langfristig. Analog dazu ist eine konstante Abwägung und Ausbalancierung der verschiedenen Definitionsmerkmale des hier verwendeten Konzepts von Rechtsstaatlichkeit im Kontext von Implementierungsprozessen nötig. Der Rechtsstaat ist kein singuläres öffentliches Gut, sondern er besteht aus mehreren Gütern, die auch in Konflikt miteinander stehen können.

Zu maximalistische und formalistische Rechtsstaatskonzepte werden den realen Verhältnissen in Subsahara-Afrika nicht gerecht und haben wenig Aussicht auf eine erfolgreiche Implementierung. Eine zu minimalistische Herangehensweise birgt die Gefahr der normativen Beliebigkeit, indem im Namen des Pragmatismus die Grundlage dessen, was Rechtsstaatlichkeit ausmacht, aufgegeben wird. Die in dieser Arbeit verwendete Minimaldefinition von Rechtsstaatlichkeit hat sich bewährt. Anstatt an einer starren

Listendefinition festzuhalten, muss aber ein pragmatischer Umgang mit diesem Konzept gepflegt werden. Nur so ist es offen und flexibel genug für die Aneignungsprozesse, die unweigerlich stattfinden müssen, wenn das kulturell fremde Konzept des Rechtsstaats „afrikanisiert“ werden soll.

Das Recht einer Gesellschaft ist eng mit den sozialen, ökonomischen und kulturellen Gegebenheiten verknüpft. Ein Aufkroyieren importierter Blaupausen ist vor diesem Hintergrund zum Scheitern verurteilt. Stattdessen müssen Lösungen gesucht werden, die eine Stabilisierung der prekären und lang andauernden Konsolidierungsprozesse von Demokratie und Rechtsstaat ermöglichen. Eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für die Konsolidierung des Rechtsstaats in Subsahara-Afrika ist seine effektive Präsenz gegenüber den gewöhnlichen Bürgerinnen und Bürgern. In Anbetracht des Diktums „Recht ist nicht, Recht wird“ darf nicht vergessen werden, dass ein Rechtsstaat, der nur auf dem Papier besteht, in der Praxis nicht existiert.

ANHANG

I. Literatur- und Quellenverzeichnis

African Commission on Human and Peoples Rights (o.J.): Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa.
http://www.achpr.org/english/_info/women_en.html (Letzter Zugriff 20.09.2007).

African Development Bank (2004): Republic of Malawi Country Governance Profile Report.
http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/ADB_ADMIN_PG/DOCUMENTS/OPERATIONSINFORMATION/MALAWI%20-%20COUNTRY%20GOVERNANCE%20PROFILE%20REPORT.PDF (Letzter Zugriff 02.09.2007).

Afrobarometer (o.J.): Survey Countries.
<http://www.afrobarometer.org/countries.newmap.html> (Letzter Zugriff 29.09.2007).

Afrobarometer (2006a): Responsiveness and Accountability in Malawi. Afrobaromter Briefing Paper No. 31.
<http://www.afrobarometer.org/papers/AfrobriefNo31.pdf> (Letzter Zugriff 20.09.2007).

Afrobarometer (2006b): Give Us a Chance! Uncovering Latent Political Participation among Malawians. Afrobaromter Briefing Paper No. 32.
<http://www.afrobarometer.org/papers/AfrobriefNo32.pdf> (Letzter Zugriff 20.09.2007).

Ahrens, Helen (2005): Möglichkeiten und Grenzen externer Unterstützung rechtsstaatlicher Reformen am Beispiel Lateinamerikas. In: Kappel, Rolf/Tobler, Hans Werner/Waldmann, Peter (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit im Zeitalter der Globalisierung. Freiburg i. Br., 473-498.

Alber, Erdmute (2005): Hexerei, Selbstjustiz und Rechtspluralismus in Benin. In: Kappel, Rolf/Tobler, Hans Werner/Waldmann, Peter (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit im Zeitalter der Globalisierung. Freiburg i. Br., 375-402.

Albuquerque, de Menezes Paulo Antonio (2001): Funktionen und Struktur der Rechtsprechung im demokratischen Rechtsstaat in normen- und systemtheoretischer Perspektive. Schriften zur Rechtstheorie 196. Berlin.

Amnesty International (1996): Jahresbericht 1996: Malawi.
<http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/51a43250d61caccfc1256aa1003d7d38/3251b71fee95c4c9c1256b57003e7da3?OpenDocument> (Letzter Zugriff 20.08.2007).

Amnesty International (1997): Jahresbericht 1997: Malawi.
<http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/51a43250d61caccfc1256aa1003d7d38/8c2f5ed52688a3fbc1256b4f0050423a?OpenDocument> (Letzter Zugriff 20.08.2007).

Amnesty International (1998): Jahresbericht 1998: Malawi.
<http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/51a43250d61caccfc1256aa1003d7d38/f481077584ec0d38c1256aa0002eae53?OpenDocument> (Letzter Zugriff 20.08.2007).

Amnesty International (1999): ai-Journal Feedback.
<http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/51a43250d61caccfc1256aa1003d7d38/e745b6f57f7c8b65c1256aa00042cfb6?OpenDocument> (Letzter Zugriff 20.08.2007).

Amnesty International (2001): Jahresbericht 2001: Malawi.
<http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/51a43250d61caccfc1256aa1003d7d38/83396e0cf29a1e48c1256aa000463d71?OpenDocument> (Letzter Zugriff 20.08.2007).

Amnesty International (2003): Jahresbericht 2003: Malawi.
<http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/51a43250d61caccfc1256aa1003d7d38/38c6b6db0a6d7680c1256d320045333e?OpenDocument> (Letzter Zugriff 20.08.2007).

Amnesty International (2005): Jahresbericht 2005: Malawi.
<http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/51a43250d61caccfc1256aa1003d7d38/d3468f669b972aabc12570260038e587?OpenDocument> (Letzter Zugriff 20.08.2007).

Amnesty International (2006): Jahresbericht 2006: Malawi.
<http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/51a43250d61caccfc1256aa1003d7d38/6d9c6a41963c350dc12571a90046ae16?OpenDocument> (Letzter Zugriff 20.08.2007).

Anders, Gerhard (2002): Freedom and Insecurity: Civil Servants between Support Networks, the Free Market and the Civil Service Reform. In: Eglund, Harri (ed.): A Democracy of Chameleons: Politics and Culture in the New Malawi. The Nordic African Institute. Upsala, 43-61.

Anderson, Hillary (2006): Justice Delayed in Malawi's Criminal Justice System. Paralegals vs. Lawyers. International Journal of Criminal Justice Sciences, 1 (1).
<http://www17.brinkster.com/ijcjs/anderson.htm> (Letzter Zugriff 09.08.2007).

Andreassen, Bard; Oftedal, Thor (2007): The Office of the Ombudsman in Malawi. An Appraisal. Norad Collected Reviews (2007/5).
http://www.nord.no/default.asp?V_ITEM_ID=7710 (Letzter Zugriff 26.07.2007).

Asanga, Irene N. (2004): Rethinking Female Succession to Property in Cameroon – The Decline of Customary Law? Recht in Afrika, 2, 121-133.

Auswärtiges Amt (o.J.): Länder- und Reiseinformationen Malawi.
<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laender/Malawi.html>
(Letzter Zugriff 27.07.2007).

Basedau, Matthias (2003): Erfolgsbedingungen von Demokratie im subsaharischen Afrika. Opladen.

Baumgartner, Ruedi (2005): Gute Regierungsführung in einem indischen Dorf: Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit aus entwicklungs-politischer Sicht. In: Kappel, Rolf/Tobler, Hans Werner/Waldmann, Peter (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit im Zeitalter der Globalisierung. Freiburg i. Br., 447-472.

Bayart, Jean-Francois/Elis, Stephen/Hibou, Béatrice (1999). The Criminalisation of the State in Africa. Oxford/Blumington/Indianapolis.

Becker, Michael/Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert (2001): Die Demokratie und das Recht. Beiträge zu Theorie und Praxis politisch-rechtlicher Selbstbestimmung. In: Becker, Michael/Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert (Hrsg.): Rechtsstaat und Demokratie. Theoretische und empirische Studien zum Recht in der Demokratie. Wiesbaden, 7-20.

Behnke, Joachim/Behnke, Natalie (2006): Grundlagen der statistischen Datenanalyse. Eine Einführung für Politikwissenschaftler. Wiesbaden.

Benda-Beckmann, Franz von (1970): Rechtspluralismus in Malawi: Geschichtliche Entwicklung und heutige Problematik des pluralistischen Rechtssystems eines ehemals britischen Kolonialgebiets. München.

Benda-Beckmann, Franz von (1994): Rechtspluralismus: Analytische Begriffsbildung oder politisch-ideologisches Programm? Zeitschrift für Ethnologie, 119 (1), 1-16.

Benda-Beckmann, Franz von/Benda-Beckmann, Keebet von (2006): The Dynamics of Change and Continuity in Plural Legal Orders. The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law. Special Issue. Dynamics of Plural Legal Orders, 53/54, 1-44.

Bendel, Petra/Krennerich, Michael (2003): Einleitung: Staat und Rechtsstaat in jungen Demokratien. Eine Problematisierung. In: Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert W. (Hrsg.): Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps. Opladen, 9-34.

BMZ (2002a): Recht und Justiz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Ein Positionspapier des BMZ. BMZ Spezial 047.
http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial047/spezial047_90.pdf
(Letzter Zugriff: 29.07.07).

BMZ (2002b): Dezentralisierung und Stärkung lokaler Selbstverwaltung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Ein Positionspapier des BMZ. BMZ Spezial 052.
http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial0527/spezial052_90.pdf
(Letzter Zugriff 29.07.2007).

BMZ (2006): Staatsentwicklung und Rechtsstaatlichkeit. Lehren aus der europäischen Geschichte und lateinamerikanische Erfahrungen. Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats beim BMZ. BMZ Spezial 139.
<http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial139/spezial139.pdf>
(Letzter Zugriff 29.07.2007).

BMZ (2007): Partner für ein starkes Afrika. Zusammenarbeit im Bereich Good Governance. BMZ Materialien 161.
<http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/materialien/Materialie161.pdf>
(Letzter Zugriff 10.09.2007).

Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (2002): Das Experteninterview. Wiesbaden.

Booth, David/Cammack, Diana/Harrigan, Jane/Kanyongolo, Edge/Mataure, Mike/Ngwira, Naomi (2006): Drivers of Change and Development in Malawi. Working Paper 261, Overseas Development Institute.
http://www.odi.org.uk/Publications/working_papers/wp261.pdf
(Letzter Zugriff 14.09.2008).

- Bratton, Michael/van de Walle, Nicholas (1997): Democratic Experiments in Africa, Cambridge.
- Bratton, Michael/Chang, Eric C.C. (2006): State Building and Democratization in Sub-Saharan Africa. Forwards, Backwards, or Together? Comparative Political Studies, 39 (9), 1059-1083.
- BTI (2003a): Ranking 2003.
<http://bt2003.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/BTI-Tabelle.pdf>
(Letzter Zugriff 24.08.07).
- BTI (2003b): Country Report Malawi 2003.
<http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/en/2003/EasternAndSouthernAfrica/Malawi.pdf>
(Letzter Zugriff 24.08.07).
- BTI (2006a): Ranking 2006.
http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/BTI_2006_Ranking_detalliert.pdf
(Letzter Zugriff 24.08.07).
- BTI (2006b): Detailergebnisse 2006.
http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/BTI_2006_Scores.xls
(Letzter Zugriff 24.08.07).
- BTI (2006c): Politische Gestaltung im internationalen Vergleich.
http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/BTI_2006_Broschuere_D_gesamt.pdf
(Letzter Zugriff 24.08.07).
- BTI (2006d): Country Report Malawi 2006.
<http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/en/2006/EasternAndSouthernAfrica/Malawi.pdf>
(Letzter Zugriff 24.08.07).
- BTI (2008): Ranking 2008.
http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Anlagen_BTI_2008/BTI_2008_Rangliste_DE.pdf
(Letzter Zugriff 21.09.2008)
- Buchwald, Delf (1996) Prinzipien des Rechtsstaats. Zur Kritik der gegenwärtigen Dogmatik des Staatsrechts anhand des allgemeinen Rechtsstaatsprinzips nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. Aachen.
- Canadian International Development Agency (o.J.a): Malawi Funding Database
<http://www.malawipublicfunding.org/fund/base.asp> (Letzter Zugriff 16.09.2007).
- Canadian International Development Agency (o.J.b): Malawi Government Budget
<http://www.malawipublicfunding.org/budget/base.asp> (Letzter Zugriff 16.09.2007).
- Carothers, Thomas (2002): The End of the Transition Paradigm. Journal of Democracy, 13 (1), 5-21.

- Carothers, Thomas (2006): The Problem of Knowledge. In: Carothers, Thomas (ed.): Promoting the Rule of Law Abroad. Washington, 15-30.
- CEDAW (2004): Combined Second, Third, Fourth and Fifth Periodic Reports of Malawi. CEDAW/C/MWI/2-5.
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/419/30/PDF/N0441930.pdf?OpenElement> (Letzter Zugriff 25.08.2007).
- Center for Human Rights and Rehabilitation (2005): Report on Community Perspectives on Gender Based Violence in Malawi. A Survey of Knowledge Attitudes and Practices. Lilongwe.
- Center for International Development and Conflict Management (o.J.): Polity IV Data Sets.
<http://www.cidcm.umd.edu/polity/data/> (Letzter Zugriff 18.06.2007).
- Chanock, Martin (1998): Law, Custom and Social Order. The Colonial Experience in Malawi and Zambia. Portsmouth.
- Chilobwe, Henry (2006): Striking the Nail on Gender-Based Violence. The Nation (Malawi), 17.03.2006.
- Chinoko, Peter N. (2005): National Workshop on the Recognition of Paralegals in Malawi. Mount Soche Hotel, Blantyre, Malawi, 21– 23. September, 2005. Workshop Report.
<http://www.lhr.org.za/projects/cluster/pdf/Malawi%20National%20Paralegal%20works%20report%202005.pdf> (Letzter Zugriff 03.09.2007).
- Chinsinga, Blessings (2002): The Politics of Poverty Alleviation in Malawi: A Critical Review. In: Englund, Harry (ed.): A Democracy of Chameleons: Politics and Culture in the New Malawi. The Nordic African Institute. Uppsala, 25-42.
- Chirambo, Reuben (2004): “Operation Bwezani”: The Army, Political Change and Dr. Banda’s Hegemony in Malawi. Nordic Journal of African Studies, 13 (2), 146-163.
- Chirwa, Wiseman (1998): Aliens and AIDS in Southern Africa: The Malawi - South Africa Debate. African Affairs, 97 (386), 53-79.
- Chirwa, Wiseman (2001): Dancing towards Dictatorship: Political Songs and Political Culture in Malawi. Nordic Journal of African Studies, 10 (1), 1-27.
- Chirwa, Wiseman/Nyirenda, Michael (2003): Consultation by Helicopter. People’s Participation in Policy Making in Malawi. Christian Aid Policy Briefing.
http://www.christian-aid.org.uk/indepth/0304malawi/Consultation_by_helicopter.pdf (Letzter Zugriff 10.04.2006).
- Chisenga, Phaless (2005): What is Amis in AIDS Fight? In: The Nation (Malawi), World AIDS Day Supplement, 01.12.2005, 23.
- Chiweza, Asiyati Lorraine (2005): Women's Inheritance Rights in Malawi: The Role of District Assemblies. Development in Practice, 15 (1), 83 – 89.
- Coing, Helmut (1950): Grundzüge der Rechtsphilosophie. Berlin.

Collier, David/Levitsky, Steven (1997): Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics*, 49 (2), 430-451.

CONGOMA (o.J.): List of Paid Up Members (as of September 4th 2003).
<http://www.congoma.org/paid-up-members.htm> (Letzter Zugriff 20.09.2007).

Croissant, Aurel/Lauth, Hans-Joachim/Merkel, Wolfgang (2000): Zivilgesellschaft und Transformation. Ein internationaler Vergleich. In: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation. Opladen, 9-50.

Dankwa, E.V.O. (1998): The Application of Ghana's Intestate Succession Law 1985 (P.N.D.C.L. 111) and its Social and Economic Impact. *Recht in Afrika*, 2, 235-260.

DFID (1999): Malawi Safety Security and Access to Justice. Research on Primary Systems in Rural Malawi. Final Report May 1999 with Annexes. Prepared by International Organisation Development Ltd., Project No. 292. Birmingham.

Distler, Wolfram (2000): Private Schiedsgerichtsbarkeit und Verfassung. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zum deutschen und englischen Recht. Europäische Hochschulschriften. Frankfurt a. M.

Dohrmann, Jona/Fischer, Alexander (2001): Public Interest Litigation in Indien. In: Draguhn, Werner (Hrsg.): INDIEN-Jahrbuch 2001 – Politik, Wirtschaft, Gesellschaft. Hamburg.
http://www.diz-ev.de/PIL_in_Indien.pdf (Letzter Zugriff 29.08.2007).

Dreier, Volker (1997): Empirische Politikforschung. München.

Dugger, Celia (2007): Ending Famine, Simply by ignoring the Expert. In: New York Times, 02.12.2007
<http://www.nytimes.com/2007/12/02/world/africa/02malawi.html?hp> (Letzter Zugriff 10.09.2008)

Easton, David (1965): A Systems Analysis of Political Life. New York.

Elwert, Georg (2001): The Command State in Africa. State Deficiency, Clientelism and Power-Locked Economies. In: Wippel, Stephen/Cornelsen, Inge (Hrsg.): Entwicklungspolitische Perspektiven im Kontext wachsender Komplexität. Festschrift für Dieter Weiß. Forschungsberichte des BMZ Bd. 128. Bonn, 419-452.

Emminghaus, Christoph/Nord, Antonie (2000): Möglichkeiten und Grenzen der Messung von nicht konsolidierten Demokratien – Zur Aussagekraft globaler Demokratiemessung über politische Systeme in Afrika. In: Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian (Hrsg.): Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im Vergleich. Wiesbaden, 163-183.

Engel, Ulf/Gomonda, Nelson (2001): Prospects of Crisis Prevention and Conflict Management in Mulanje District, Malawi (Southern Region). GTZ.
<http://www.gtz.de/de/dokumente/en-malawi.pdf> (Letzter Zugriff 19.06.2007).

Engel, Ulf (2005): Afrikas zerfallende Staaten - eine Bruchzone der Globalisierung. In: Engel, Ulf/Jakobeit, Cord/Mehler, Andreas/Schuberth, Gunter (Hrsg.): Navigieren in der Weltgesellschaft. Festschrift für Rainer Tetzlaff. Demokratie und Entwicklung 58. Münster, 86-98.

Erdmann, Gero (1998): Demokratie, Kultur und Tradition. Zum Problem vorkolonialer Herrschaft in der afrikanischen Demokratiedebatte. Institut für Afrikastudien. IAK Diskussionsbeiträge 11. Hamburg.

Erdmann, Gero (2001): Demokratisierung und Demokraten in Afrika - Zwischenbilanz nach einem Dezenium. In: Jakobeit, Cord/Hofmeier, Rolf (Hrsg.): Afrika-Jahrbuch 2000. Opladen, 36-47.

Erdmann, Gero (2002): Zur Typologie politischer Parteien in Afrika, Afrika Spectrum, 3, 259-286.

Erdmann, Gero (2003): Apokalyptische Trias: Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall – strukturelle Probleme der Demokratie in Afrika. In: Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert W. (Hrsg.): Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps. Opladen, 267-292.

European Commission (1998): Commission Communication to the Council and Parliament. Democratisation, the Rule of Law, Respect for Human Rights and Good Governance: The Challenges of the Partnership between the European Union and the ACP States. COM(98) 146, 12.03.1998.
http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/doc/comm98_146_en.pdf (Letzter Zugriff 20.09.2007).

European Commission (2006): Delegation of the European Commission in the Republic of Malawi Press Release, 08.03.2006.
http://www.delmwi.cec.eu.int/en/eu_and_malawi/Delegation%20Press%20Releases/Press%20release%20on%20Good%20Governance%20Programme.pdf (Letzter Zugriff 20.09.2007).

European Commission (o.J.): Delegation of the European Commission in the Republic of Malawi. Development Cooperation in Malawi. Economic and Public Affairs.
http://www.delmwi.ec.europa.eu/en/eu_and_malawi/cooperation/cooperation2/economics_and_public_affairs.htm (Letzter Zugriff 14.09.2008)

Flick, Uwe (2004): Triangulation. Eine Einführung. Wiesbaden.

Foreign Policy (2007): The Failed States Index.
http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3865 (Letzter Zugriff 20.09.2007).

Foreign Policy (2008): The Failed States Index.
http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4350&page=1 (Letzter Zugriff 21.09.2008).

Forster, Peter (2001): Law and Society under a Democratic Dictatorship: Dr. Banda and Malawi. African and Asian Studies, 36 (3), 2001, 275-293.

Frankenberger, Timothy et all. (2003): Livelihood Erosion Through Time: Macro and Micro Factors that Influence Livelihood Trends in Malawi over the Last 30 Years. Tango International Inc. for CARE Southern and Western Africa Regional Management Unit.
<http://www.sarpn.org.za/documents/d0000344/P322-care.doc> (Letzter Zugriff 19.06.2006).

- Freedom House (2006a): Malawi Country Report 2006.
<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&country=7008&year=2006>
(Letzter Zugriff 02.09.2007).
- Freedom House (2006b): Countries at the Crossroads. Special Report Malawi.
<http://freedomhouse.org/template.cfm?page=140&edition=7&ccrcountry=121§ion=76&ccrpage=31> (Letzter Zugriff 02.09.2007).
- Freedom House (2006c): Freedom in the World 2006 Subscores.
<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=278> (Letzter Zugriff 20.09.2007).
- Freedom House (2007a): Methodology 2007 Edition.
http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=333&year=2007
(Letzter Zugriff 20.09.2007).
- Freedom House (2007b): Freedom in the World 2007 Subscores.
<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=372> (Letzter Zugriff 20.09.2007).
- Freedom House (2008): Freedom in the World Country Ratings 1972-2008.
<http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw/FIWAllScores.xls>
(Letzter Zugriff 20.09.2008).
- Fund For Peace (2006): Failed States Index.
<http://www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex.php> (Letzter Zugriff 20.09.2007).
- Glagow, Manfred (1990): Zwischen Markt und Staat. Die Nicht-Regierungsorganisationen in der deutschen Entwicklungspolitik. In: Glagow, Manfred (Hrsg.): Deutsche und internationale Entwicklungspolitik. Opladen, 159-179.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2004): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Wiesbaden.
- Gloppen, Siri/Kanyongolo Fidelis E. (2007): Courts and the Poor in Malawi: Economic Marginalization, Vulnerability, and the Law. International Journal of Constitutional Law, 5 (2), 258-293.
<http://icon.oxfordjournals.org/cgi/reprint/5/2/258> (Letzter Zugriff 29.08.2007).
- Golub, Stephen (2006a): A House Without a Foundation. In: Carothers, Thomas (ed.): Promoting the Rule of Law Abroad. In Search of Knowledge. Washington, 105-136.
- Golub, Stephen (2006b): The Legal Empowerment Alternative. In: Carothers, Thomas (ed.): Promoting the Rule of Law Abroad. In Search of Knowledge. Washington, 161-190.
- Geoffrey Gomani (2008): UNDP, donors warn Malawi. Nyasa Times, 16.07.2008
<http://www.nyasatimes.com/national/824.html> (Letzter Zugriff 11.09.2008).
- Government of Malawi (2003a): National HIV/AIDS Policy.
<http://www.aidsmalawi.org.mw/resources/Malawi%20National%20HIV/AIDS%20Policy.pdf>
(Letzter Zugriff 20.09.2007).
- Government of Malawi (2003b): United Nations Secretary General's Task Force Report on Women, Girls and HIV/AIDS in Malawi. o.O. Unveröffentlicht.

Government of Malawi (2005a): National Plan of Action for Orphans and other Vulnerable Children 2005-2009. o.O. Unveröffentlicht.

Government of Malawi (2005b): Women, Girls and HIV/AIDS 2005-2010. o.O. Unveröffentlicht.

GTZ (2008a): Malawi: Forum für Dialog und Frieden.

<http://www.gtz.de/de/weltweit/afrika/malawi/12972.htm> (Letzter Zugriff 13.09.2008)

GTZ (2008b): Malawi Bekämpfung geschlechterspezifischer Gewalt.

<http://www.gtz.de/de/weltweit/afrika/malawi/12569.htm> (Letzter Zugriff 13.09.2008)

Gwazayani, Peter (2005): Community Leaders Asked to Safeguard Rights of Children. The Daily Times (Malawi), 19.12.2005, 4.

Hansen, J.D. et all. (2005): Tree Planting under Customary Tenure Systems in Malawi: Impacts of Marriage and Inheritance Patterns. Agricultural Systems, 84 (1), 99-118.

Hazdra, Peter (1999): Afrikanisches Gewohnheitsrecht und „modernes“ staatliches Recht. Eine Analyse des Spannungsverhältnisses unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Situation im südlichen Afrika. Frankfurt a. M.

Héritier, Adrienne (1993): Policy-Netzwerkanalysen als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24. Opladen, 432-450.

Herschel, Wilhelm (1967): Rechtsicherheit und Rechtsklarheit. Juristenzeitung (JZ), 727-737.

Herzog, Roman (1980): Bundesstaatliche Verfassung. Art. 20. In: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar. Band II. Loseblattsammlung, Lfg. 39, März 2001. München, 1-346.

Herzog, Roman (1980): Die Rechtssprechung. Art. 92. In: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar. Band V. Loseblattsammlung, Lfg. 39, März 2001. München, 1-50.

Hesse, Konrad (1993): Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 19. Aufl. Heidelberg.

Hörmann, Marion (2001): Partizipation und Zivilgesellschaft – Garantien für nachhaltige Armutsbekämpfung? In: Betz, Joachim / Brüne, Stefan (Hrsg.): Entwicklungsfinanzierung. Neues Jahrbuch Dritte Welt. Opladen, 53-66.

Holtmann, Everhard (2003): Rechtliche Ordnung. In Jesse, Eckhard/Sturm, Roland (Hrsg.): Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich. Historische Zugänge, Gegenwartsprobleme, Reformperspektiven. Opladen.

Home Office (2006): Country of Origin Information Report Malawi.

http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs06/malawi_130306.doc
(Letzter Zugriff 03.09.2007).

- Human Rights Watch (2003): Double Standards. Women's Property Rights Violations in Kenya. Human Rights Watch Reports, 15 (5).
<http://www.hrw.org/reports/2003/kenya0303/kenya0303.pdf>
(Letzter Zugriff 16.06.2007).
- Hyden, Göran (1980): Beyond Ujamaa in Tanzania. Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry. London.
- Iliffe, John (2006): The African AIDS Epidemic. A History. Oxford.
- IMF (2002): Malawi Poverty Reduction 2002.
<http://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/mwi/01/043002.pdf>
(Letzter Zugriff 03.09.2007).
- IMF (2003): Malawi Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report 2003.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03329.pdf>
(Letzter Zugriff 03.09.2007).
- IMF (2005): Malawi Poverty Reduction Strategy Paper 2003/2004. Annual Progress Report.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05209.pdf> (Letzter Zugriff 03.09.2007).
- IMF (2006): Malawi Poverty Reduction Strategy Paper. Annual Progress Report.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06155.pdf> (Letzter Zugriff 03.09.2007).
- IRIN (2002): Malawi: Property Grabbing Escalates in the Wake of AIDS Deaths, 01.12.2002.
<http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=70942> (Letzter Zugriff 28.09.2007).
- IRIN (2005a): Malawi: Political Impasse Reaching Point of No Return, Analysts Warn, 29.06.2005.
<http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=55164> (Letzter Zugriff 28.09.2007).
- IRIN (2005b): Malawi Political Crisis May Jeopardize Assistance, UK High Commissioner, 06.10.2005.
<http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=56618> (Letzter Zugriff 28.09.2007).
- IRIN (2006a): Malawi: Voters Feel Traditional Leaders do a Better Job, 12.06.2006.
<http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=59289> (Letzter Zugriff 20.09.2007).
- IRIN (2006b): Malawi: Chiefs Lead by Example in Response to HIV/AIDS, 21.12.2006.
<http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=62875> (Letzter Zugriff 28.09.2007).
- IRIN (2007a): Political Bickering Takes Priority over Poverty, 05.07.2007.
<http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=73100> (Letzter Zugriff 28.09.2007).
- IRIN (2007b): Malawi: Parliament Begins Debate, 22.08.2007.
<http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=73855> (Letzter Zugriff 13.09.2007).
- Izumi, Kaori (2007): Gender-based Violence and Property Grabbing in Africa: A Denial of Women's Liberty and Security. *Gender and Development*, 15 (1), 11-23.

James, Rick/Malunga, Chiku (2006): Organisational Challenges Facing Civil Society Networks in Malawi. *Knowledge Management for Development Journal*, 2 (2), 48-63.
<http://www.km4dev.org/journal/index.php/km4dj/article/viewFile/66/184>
(Letzter Zugriff 03.08.2007).

Jellinek, Georg (1959): Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl. Darmstadt.

Jones, Christina (1996): Rezeption Europäischen Rechts im Malawi und Botswana. Die Rolle der afrikanischen Informanten, Richter und Rechtsassessoren. *Verfassung und Recht in Übersee*, 29 (3), 347-374.

Joseph, Richard A. (1998): Africa, 1990-1997: From Abertura to Closure. *Journal of Democracy*, 9 (2), 3-17.

Joseph, Richard A. (2003): Africa: States in Crisis. *Journal of Democracy*, 14 (3), 159-170.

Kafumbe, Anthony Luyirika (2006): Access to Justice: Women and the Institutions Regulating Succession to Property in Uganda. *Human Rights Review*, 7 (4), 100-113.

Kamin, Jonathan (2003): Assessment of Wills and Inheritance, Property Dispossession and Related Issues in Malawi. Early Child Care Unit UNICEF, Nov. 2003. o.O.
Unveröffentlicht.

Kanyongolo, Fidelis Edge (2006): Malawi – Justice Sector and the Rule of Law. A Review by AfriMAP and the Open Society Initiative for Southern Africa.
http://www.sarpn.org.za/documents/d0002236/Malawi_Justice_Kanyongolo_2006.pdf
(Letzter Zugriff 16.06.2007).

Kaufmann, Arthur (1997): Rechtsphilosophie. 2. Aufl. München.

Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Mastruzzi, Massimo (2007): Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006. World Bank Policy Research Working Paper No. 4280.
<http://ssrn.com/abstract=999979> (Letzter Zugriff 09.09.2007).

Khaila, Stanley/Chibwana, Catherine (2005): Ten Years of Democracy in Malawi: Are Malawians Getting What They Voted For? Afrobarometer Working Paper No. 46.
<http://www.afrobarometer.org/papers/AfropaperNo46.pdf> (Letzter Zugriff 14.09.2007).

Khembo, Nixon (2004a): Political Parties in Malawi: From Factions to Splits, Coalitions and Alliances. In: Ott, Manfred et all. (eds.): *The Power of the Vote: Malawi's 2004 Parliamentary and Presidential Elections*. Zomba, 87-137.

Khembo, Nixon (2004b): The Constitution, Constitutionalism and Democracy in Malawi: The Reign of a Parliamentary Oligarchy. In: Nhema, Alfred G. (ed.): *The Quest for Peace in Africa. Transformations, Democracy and Public Policy*. Utrecht, 269-296.

Kishindo, Paul (2004): Customary Land Tenure and the New Land Policy in Malawi. *Journal of Contemporary African Studies*, 22 (2), 213-225.

Kleinfeld, Rachel (2006): Competing Definitions of the Rule of Law. In: Carothers, Thomas (ed.): *Promoting the Rule of Law Abroad. In Search of Knowledge*. Washington, 31-74.

Klute, Georg/von Trotha, Trutz (2000): Wege zum Frieden. Vom Kleinkrieg zum parastaatlichen Frieden im Norden von Mali. In: *Sociologus*, 50, 1-36.

Köbler, Gerhard (1992): Recht. In: Tilch, Horst (Hrsg.): *Deutsches Rechtslexikon*. Bd. 3. 2. Aufl. München, 28-29.

LaFraniere, Sharon (2005): AIDS and Custom Leave African Families Nothing. *The New York Times*, 08.02.2005.

<http://www.nytimes.com/2005/02/18/international/africa/18property.html?ex=1266382800&en=f0520ce4de78effa&ei=5090&partner=rssuserland> (Letzter Zugriff 27.08.2007).

Lampe, Ernst-Joachim (1995): Rechtsgleichheit und Rechtspluralismus. *Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat*. Bd. 2. Baden-Baden.

Langford, Malcolm/Nolan, Aoife (2006): Litigating Economic, Social and Cultural Rights. Legal Practitioners' Dossier. Centre on Housing Rights and Evictions.
<http://www.cohre.org/store/attachments/COHRE%20Legal%20Practitioners%20Dossier.pdf> (Letzter Zugriff 14.09.2007).

Lauth, Hans-Joachim (2001): Rechtsstaat, Rechtssysteme und Demokratie. In: Becker, Michael/Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert (Hrsg.): *Rechtsstaat und Demokratie. Theoretische und empirische Studien zum Recht in der Demokratie*. Wiesbaden, 21-44.

Lazaro, Dorothy E.: "Re: Question on Community Action Groups." dorothy@unfpa.unvh.mw. Personal E-Mail (22.12.2005).

Lefringhausen, Eckart (1961): Untersuchung zur materiellen Abgrenzung der Rechtsprechung von der Verwaltung. Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bonn, Dissertation. Düsseldorf.

Leipold, Dieter (2004): Erbrecht. 15. Aufl. Tübingen.

Lingnau, Hildegard (2003): Zivilgesellschaft – Zur Problematik einer Wunschvorstellung in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. In: *Nord-Süd aktuell*, 2, 233-238.

Ligomeka, Brian (2003). Health-Malawi: Traditional Practices Transformed by AIDS. International Press Service News, 08.11.2003.
<http://ipsnews.net/interna.asp?idnews=21001> (Letzter Zugriff 18.06.2007).

Linz, Juan J./Stepan, Alfred (1996): Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. Baltimore, London.

Llewellyn, Karl N. (1960): *The Bramble Bush. On Our Law and It's Study*. New York.

Luhmann, Niklas (1997): *Das Recht der Gesellschaft*. 2. Aufl. Frankfurt a. M.

Lwanda, John (2002): Tikutha: The Political Culture of the HIV/AIDS Epidemic in Malawi. In: Eglund, Harri (ed.): *A Democracy of Chameleons: Politics and Culture in the New Malawi*. The Nordic African Institute. Upsala, 151-165.

Lwanda, John (2004): Changes in Malawi's Political Landscape between 1999 and 2004: Nkhope ya Agalatia. In: Ott, Martin et all. (eds.): *The Power of the Vote. Malawi's 2004 Parliamentary and Presidential Elections*. Zomba, 49-78.

Magolowondo, August Titani (2005): Democratisation Aid as a Challenge for Development Co-operation. A Comparative Study of Overall Policies of Two Bilateral and Two Multilateral Development Agencies and How They Are Implemented in Malawi. Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, Dissertation.
<http://www-brs.ub.ruhr-uni-bochum.de/netahtml/HSS/Diss/MagolowondoAugustineTitani/diss.pdf> (Letzter Zugriff 03.09.2007).

Magomero, Christopher J. (2005): The Development of the Role of Traditional Authorities in View of the Decentralisation in Malawi. Department of Development Studies at the University of South Africa, Dissertation.
<http://etd.unisa.ac.za/ETD-db/ETD-desc/describe?urn=etd-02132006-143157#files> (Letzter Zugriff 27.07.2007).

Mair, Stefan (2004): Auflösung des staatlichen Gewaltmonopols und Staatszerfall. In: Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.): Afrika – Ein verlorener Kontinent. Bayrische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit. München, 100-125.

Makuwira, Jonathan (2006): Development? Freedom? Whose development and freedom? Development in Practice, 16 (2), 193 – 200.

Malawi Council of Churches (2004): HIV/AIDS Learners' Manual for the Clergy. Lilongwe.

Malawi Economic Justice Network (2003): How Are Services Delivered to the People in Malawi. Results of the Service Delivery Satisfaction Survey.
http://www.sarpn.org.za/documents/d0000415/MEJN_Service_Delivery_Foreword.pdf (Letzter Zugriff 19.06.2007).

Malawi Human Rights Commission (2000): Second Annual Report of the Malawi Human Rights Commission for the Year 2000.
<http://www.malawihumanrightscommission.org/docs/ANNUAL%20REPORT%202000%20-%20MHRC.pdf> (Letzter Zugriff 20.03.2007).

Malawi Human Rights Commission (2001): A Report on the Public Hearing on Domestic Violence. Le Meridien Capital Hotel. 26. 10. 2001. o.O. Unveröffentlicht.

Malawi Human Rights Commission (2003a): Annual Report for the Year 2003.
http://www.malawihumanrightscommission.org/docs/2003_annual_report.pdf (Letzter Zugriff 20.03.2007).

Malawi Human Rights Commission (2003b): Investigative Inquiry Report. Mathias Jere vs. S.E. Hiwa. Nov. 2003.
http://www.malawihumanrightscommission.org/docs/MJere_vs_SEHiwa_Investigative_Report.pdf (Letzter Zugriff 20.09.2007).

Malawi Human Rights Commission (2004): Annual Report for the Year 2004. Lilongwe.

Malawi Human Rights Commission (2005a): Annual Report for the Year 2005. Lilongwe.

Malawi Human Rights Commission (2005b): Directory of Human Rights Institutions in Malawi. Third Edition. A Guide to Organisations Dealing with Human Rights Issues. Lilongwe.
http://www.malawihumanrightscommission.org/docs/malawi_hr_directory.pdf
(Letzter Zugriff 02.04.2007).

Malawi Human Rights Commission (2006a): Cultural Practices and their Impact on the Enjoyment of Human Rights, Particularly the Rights of Women and Children in Malawi.
http://www.malawihumanrightscommission.org/docs/cultural_practices_report.pdf
(Letzter Zugriff: 02.04.2007).

Malawi Human Rights Commission (2006b): Mfulu – The Malawi Human Rights Commission Bulletin. Access to Justice. May 2006.
http://www.malawihumanrightscommission.org/docs/mfulu_may2006.pdf
(Letzter Zugriff 19.08.2007).

Malawi Human Rights Commission (2006c): Mfulu – The Malawi Human Rights Commission Bulletin. Economic, Social and Cultural Rights in Focus. July 2006.
http://www.malawihumanrightscommission.org/docs/mfulu_july2006.pdf
(Letzter Zugriff 19.08.2007).

Malawi Human Rights Commission (2006d): Mfulu – The Malawi Human Rights Commission Bulletin. Promoting Women. September 2006.
http://www.malawihumanrightscommission.org/docs/mfulu_sept2006.pdf
(Letzter Zugriff 19.08.2007).

Malawi Law Commission (2001): A Research Paper on Children's Rights and the Law in Malawi. o.O. Unveröffentlicht.

Malawi Law Commission (2003): Overview and Issues of Gender-Based Law Reform in Malawi. Special Law Commission on Gender and the Law. Lilongwe.

Malawi Law Commission (2004): Report of the Commission on the Review of the Wills and Inheritance Act. Law Commission Report No. 12. Zomba.

Malera, Grace T. (2005): The Socio Legal Status of Malawian Women in Politics: Opportunities and Challenges. The Danish Institute for Human Rights
http://www.humanrights.dk/files/Importerede%20filer/hr/pdf/grace_malera_-_malawian_women_in_politics.pdf (Letzter Zugriff 14.09.2007).

Manji, Ambreena S. (1999): The AIDS-Epidemic and Women's Land Rights in Tanzania. Recht in Afrika, 1, 31-50.

Mann, Gilian (2003): Family Matters: The Care and Protection of Children Affected by HIV/AIDS. Save the Children Sweden. o.O.

MaSSAJ (o.J.): MaSSAJ Programme Summary. Lilongwe.

MaSSAJ (2003): HIV/AIDS and Attrition: Assessing the Impact on the Safety, Security and Access to Justice Sector in Malawi and Developing Appropriate Mitigation Strategies. Prepared by the Institute for Security Studies/Malawi Institute of Management. <http://www.sarpn.org.za/documents/d0000619/P621-HIV-AIDS.pdf> (Letzter Zugriff 03.09.2007).

Maunz, Theodor/Zippelius, Reinhold (1991): Deutsches Staatsrecht. 28. Aufl. München.

Maurer, Hartmut (2003): Staatsrecht I. 3. Aufl. München.

Mayntz, Renate (1993): Policy Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24. Opladen, 39-56.

Mayring, Philipp (2002): Einführung in die Qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. 5. Aufl. Weinheim/Basel.

Mbaya, Sue (2002): HIV/AIDS and its impact on Land Issues in Malawi. Paper Presented at the FAO/SARPN Workshop on HIV/AIDS and Land 24-25.06.2002 in Pretoria. http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/livelihoods/landrights/downloads/malhiv.pdf (Letzter Zugriff 16.06.2007).

Mbvundula, Simon (2005): Senior Chewa Chief Bashes Some Rituals. The Nation (Malawi), 15.12.2005: 4.

Meinhardt, Heiko (1997): Politische Transition und Demokratisierung in Malawi. Institut für Afrika-Kunde. Hamburg.

Meinhardt, Heiko (2001): Das politisch-administrative System der Republik Malawi. Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung. Bad Honnef.

Meinhardt, Heiko (2004): Free at Last! Malawi's Democratic Transition. Lilongwe.

Meinhardt, Heiko/Patel, Nandini (2003): Malawi's Process of Democratic Transition. An Analysis of Political Developments in Malawi between 1990 and 2003. Konrad Adenauer Stiftung. http://www.kas.de/proj/home/pub/34/1/year-2003/dokument_id-4009/index.html (Letzter Zugriff 13.09.2007).

Merkel, Wolfgang et all. (2003): Defekte Demokratie. Bd. 1. Theorie. Opladen.

Meyns, Peter (2006): Afrika zwischen Autokratie und Demokratie. APuZ, 32-33, 3-8.

Ministry of Gender, Youth and Community Services (2000): National Gender Policy. Lilongwe. Unveröffentlicht.

Ministry of Gender and Community Services (2002): National Strategy to Combat Gender Based Violence. 2002-2006. Lilongwe. Unveröffentlicht.

Ministry of Gender and Community Services (2003): National Policy on Orphans and Other Vulnerable Children. Lilongwe. Unveröffentlicht.

Ministry of Gender, Child Welfare and Community Services (2004a): Progress on the Beijing + 10 Report.
http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/docs/MALAWI_English.pdf
(Letzter Zugriff 20.09.2007).

Ministry of Gender, Child Welfare and Community Services (2004b): The National Gender Programme.
http://www.malawi.gov.mw/Gender/docs/National_Gender_Programme_document.pdf
(Letzter Zugriff 20.09.2007).

Ministry of Gender, Child Welfare and Community Services (2005a): National Plan of Action for the National Gender Programme.
<http://www.malawi.gov.mw/Gender/docs/NGAP.pdf> (Letzter Zugriff 20.09.2007).

Ministry of Gender, Child Welfare and Community Services (o.J.): Guidelines for the Establishment and Management of Community Based Organisations in Malawi. Lilongwe. Unveröffentlicht.

Ministry of Local Government and Rural Development (2005): Guidebook on Decentralisation and Local Government in Malawi. Malawi-German Programme for Democracy and Decentralisation. Balaka.

Moser, Caroline et all. (2004): DFID Malawi Gender Audit: Evaporated, invisibilized or resisted?
<http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/gender-audit-malawi1.pdf>
(Letzter Zugriff 30.08.2007).

Müller, Ernst-Wilhelm (1998): Sozialethnologie. In: Fischer, Hans (Hrsg.): Ethnologie. Einführung und Überblick. 4. Aufl. Berlin, Hamburg, 137-170.

Mulenga, Charles (2005): Governement to Ban Archaic Traditions. The Sunday Times (Malawi), 08.01.2005, 1-3.

Muwamba, Emanuel (2005a): Malawi Lacking Wills Culture . The Nation (Malawi), 11.03.2005.

Muwamba, Emanuel (2005b): CILIC Trains Chiefs. The Nation (Malawi), 25.11.2005, 3.

Nassah, Idriss Ali (2006): We Were a People Once. The Daily Times (Malawi), 03.01.2006, 19.

The Nation (Malawi), (2005a): MPs Should Consult – Chiefs, 09.12.2005, 3.

The Nation (Malawi), (2005b): Chiefs Should Uphold Children's Rights, 09.12.2005, 3.

The Nation (Malawi), (2005c): Vera Chirwa Gets International Award, 13.12.2005, 3.

The Nation (Malawi), (2007): Speaker Can't Act on Sec 65, 09.07.2007.
http://www.nationmw.net/newsdetail.asp?article_id=790 (Letzter Zugriff 20.09.2007).

National Assembly Debate 29.06.1998, Bill no. 32 of 1997. Wills and Inheritance (Amendment). In: Malawi National Assembly. Parliamentary Debates (Hansard). Serial No. 60. Third Meeting Thirty Second Session. Twenty Sixth Day, 2917-2937. o.O. Unveröffentlicht.

National Statistical Office of Malawi (1998): Population and Housing Census.
<http://www.nso.malawi.net/> (Letzter Zugriff 06.07.2007).

National Statistical Office of Malawi (2001): Malawi – Demographic and Health Survey 2000.
<http://www.nso.malawi.net/> (Letzter Zugriff 25.07.2007).

National Statistical Office of Malawi (2005a): Integrated Household Survey 2004/05.
<http://www.nso.malawi.net/> (Letzter Zugriff 25.07.2007).

National Statistical Office of Malawi (2005b): Malawi – Demographic and Health Survey 2004.
<http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/FR175/FR-175-MW04.pdf>
(Letzter Zugriff 25.07.07).

National Statistical Office of Malawi (2006a): Welfare Monitoring Survey.
<http://www.nso.malawi.net/> (Letzter Zugriff 25.07.2007).

National Statistical Office of Malawi (2006b): Malawi in Figures.
<http://nso.malawi.net/> (Letzter Zugriff 25.07.2007).

Neubert, Dieter (2001): Die Globalisierung eines Organisationsmodells. Nicht-Regierungsorganisationen in Afrika. In: Bauer, Ulrich/Egbert, Henrik/Jäger, Frauke (Hrsg.): Interkulturelle Beziehungen und Kulturwandel in Afrika. Beiträge zur Globalisierungsdebatte, Frankfurt a. M., 51-69.

Ngwira, Naomi et all. (2002): Upholding Women´s Property and Inheritance Rights in Malawi: Changes Required to Meet the Challenges. Paper Presented at the 8th Women´s World Congress (21-26.7.2002) Kampala, Uganda.
http://web.archive.org/web/20030325213138/http://www.makerere.ac.ug/womenstudies/full+papers/N.+Ngwira+A.+Chiweza.htm#_ftn1 (Letzter Zugriff 02.08.2007).

Ngwira, Naomi (2003): Women's Property and Inheritance Rights and the Land Reform Process in Malawi.
<http://www.sarpn.org.za/documents/d0000585/index.php> (Letzter Zugriff 02.09.2007).

Nohlen, Dieter/Thibaut, Bernhard (1994): Trotz allem: Demokratie – Zur politischen Entwicklung Lateinamerikas in den 90er Jahren. In: Junker, Detlef/Nohlen, Dieter/Sangmeister, Hartmut (Hrsg.): Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts. München, 235-261.

North, Douglas (1991): Institutions. Journal of Economic Perspectives, 5(1), 97-112.

North, Douglas (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen.

Nyirenda, Golie (2005): Power Struggle Slows Down Decentralisation Programme. The Sunday Times (Malawi), 04.12.2005, 16.

Nyirongo, Edwin (2005a): Orphans are not Wastes - Timbiri. The Nation (Malawi), 28.11.2005, 3.

Nyirongo, Edwin (2005b): Chiefs Question Constitutional Review. The Nation (Malawi), 15.12.2005, 3.

- OANDA (o.J.): The Currency Site
<http://www.oanda.com/convert/classic> (Letzter Zugriff 20.09.2007).
- O'Donnell, Guillermo (2004): The Quality of Democracy. Why the Rule of Law Matters. Journal of Democracy, 15 (4), 32-46.
- OECD/Development Assistance Committee (1997): DAC Guidelines on Conflict Peace and Development Cooperation. Paris.
http://www.conflictsensitivity.am/download/DAC_GUIDELINES_ON_CONFLICT_P_EACE_AND_DEVELOPMENT_CooP6.pdf (Letzter Zugriff 20.07.2007).
- Offe, Claus (1996): Designing Institutions in East European Transitions. In: Goodin, Robert E. (ed.): The Theory of Institutional Design. Cambridge.
- Orvis, Stephen (2001): Civil Society in Africa or African Civil Society? African and Asian Studies, 36 (1), 17-38.
- o.V. (1987): Recht, Theorie des Rechts. Rechtsphilosophie. In Badura, Peter/Deutsch, Erwin/Roxin, Claus (Hrsg.): Das Fischer Lexikon Recht. Frankfurt a.M., 128-147.
- Owen, Margaret (1996): A World of Widows. London.
- Oxfam (2005): Programme Impact Report. Oxfam GB's Work With Partners and Allies Around the World.
http://www.oxfam.org.uk/resources/issues/trade/downloads/pir_2005.pdf (Letzter Zugriff 26.08.07).
- Paliani-Kamanga, Penelope (2005): Negative Cultures Still Rampant – MHRC. The Daily Times (Malawi), 19.12.2005, 2.
- Pearce, Christopher/ Weyl, Ulrich (2003): Rapid Assessment of the small Arms Situation in Malawi. GTZ.
<http://www2.gtz.de/dokumente/bib/04-0012.pdf> (Letzter Zugriff 30.08.2007).
- Pelser, Eric/Burton, Patrick/Gondwe, Lameck (2004): Crimes of Need. Results of the Malawi National Crime and Victimisation Survey. Institute for Security Studies.
<http://www.issafrica.org/pubs/Books/CrimesOfNeed/Contents.htm> (Letzter Zugriff 03.09.2007).
- Peters, Pauline E. (2002): Bewitching Land: the Role of Land Disputes in Converting Kin to Strangers and in Class Formation in Malawi. Journal of Southern African Studies, 28 (1), 155-178.
- Pharoah, Robyn (2005): Not Business at Usual. Public Sector Responses to HIV/AIDS in Southern Africa. Institute of Security Studies.
<http://www.un.org/depts/dhl/aidsday/toc/toc7.pdf> (Letzter Zugriff 03.09.2007).
- Phiri, Kings (2000): A Case of Revolutionary Change in Contemporary Malawi: The Malawi Army and the Disarming of the Malawi Young Pioneers. Journal of Peace, Conflict and Military Studies, 1 (1).
<http://www.uz.ac.zw/units/cds/journals/volume1/number1/articles.html> (Letzter Zugriff 27.02.2007).

- Pindani, Disher G. (2000): The Role and Function of Traditional Courts in Malawi. *Miscarriage of Justice? Recht in Afrika*, 2(1), 43-55.
- Piron, Laure-Hélène (2006): Time to Learn, Time to Act in Africa. In: Carothers, Thomas (ed.): Promoting the Rule of Law Abroad. Washington, 275-300.
- Policy Project (2004): Orphans and other Vulnerable Children in Malawi: An Assessment of the Policy Environment. Washington.
- Popitz, Heinrich (1992): Phänomene der Macht. 2. Aufl. Tübingen.
- Prempeh, Kwasi (1999): A New Jurisprudence for Africa. *Journal of Democracy*, 10 (3), 135-149.
- Przeworski, Adam (1995): Sustainable Democracy. New York.
- Rakner, Lise/Svasand, Lars (2005): Maybe Free, but not Fair: Electoral Administration in Malawi 1994-2004. Chr. Michelsen Institute Working Papers.
<http://www.cmi/publications/file/?2127=maybe-free-but-not-fair>
(Letzter Zugriff 25.07.2007).
- Redden, Kenneth (1990): The Legal System of Malawi. Chapter 8 c. In: Redden, Kenneth (ed.): Modern Legal Systems Cyclopaedia Vol. 6 a. Buffalo, 6310-6320.
- Reinhard, Wolfgang (1999): Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. München.
- Reinhard, Wolfgang (2005): Rechtsstaat und Staatsgewalt. Historische Reflexionen. In: Kappel, Rolf/Tobler, Hans Werner/Waldmann, Peter (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit im Zeitalter der Globalisierung. Freiburg i. Br., 33-48.
- Risse, Thomas/ Lehmkuhl, Ursula (2007): Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. APuZ, 20-21, 3-9.
- Romain, Alfred/Bader, Hans-Anton/Byrd, B. Sharon (2000): Dictionary of Legal and Commercial Terms. Wörterbuch der Rechts- und Wirtschaftssprache. English-German. 5. Aufl. München.
- Rose, Laurel L. (2002): Women's Strategies for Customary Land Access in Swaziland and Malawi: A Comparative Study. *Africa Today*, 49 (2), 123-149.
- Rose, Laurel L. (2006): Children's Property and Inheritance Rights and their Livelihoods. The Context of HIV and AIDS in Southern and Eastern Africa. FAO Livelihood Support Programme Working Paper.
http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/livelihoods/landrights/downloads/children_s_property_and_inheritance_rights_and_livelihoods.pdf (Letzter Zugriff 02.03.2007).
- Rüb, Friedbert W. (2003): Staatlichkeit, Staatsbildung und Staatszerfall. Dimensionen und Perspektiven der Politikwissenschaftlichen Debatte. In: Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert W.(Hrsg.): Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps. Opladen, 57-80.

Rüthers, Bernd (2007): Rechtstheorie. Begriffe, Geltung und Anwendung des Rechts. 3. Aufl. München.

Sabatier, Paul A. (1993): Advocacy Koalitionen, Policy Wandel und Policy Lernen. Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Heritier, Adrienne (Hrsg.): Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24. Opladen, 116-148.

Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C. (1999): The Advocacy Coalition Framework. An Assessment. In: Sabatier, Paul A. (ed.): Theories of the Policy Process. Boulder, Oxford, 117-168.

Sachs, Michael (2002): Verfassungsrecht II. Grundrechte. 2. Aufl. Berlin.

Sahley, Caroline/Groelsema, Bob/Marchione, Tom/Nelson, David (2005): The Governance Dimensions of Food Security in Malawi. USAID.
http://www.sarpn.org.za/documents/d0001649/P1998-USAID_Malawi_Sept2005.pdf
(Letzter Zugriff 11.09.2008).

Saur, Maria/Semu, Linda/Ndau, Stella H. (2005): Nkhanza. Listening to Peoples Voices. A Study of Gender Based Violence Nkhanza in Three Districts of Malawi. Zomba.

Schärf, Wilfred et all. (2002): Access to Justice for the Poor of Malawi? An Appraisal of Access to Justice Provided for the Poor of Malawi by the Lower Subordinate Courts and the Customary Justice Forums. o.O. Unveröffentlicht.

Schärf, Wilfred (2003): Non-State Justice Systems in Southern Africa. How Should Governments Respond? Institute of Criminology, University of Cape Town, South Africa.
<http://web.archive.org/web/20040421234051/http://www.ids.ac.uk/ids/law/pdfs/scharf.pdf>
(Letzter Zugriff 23.08.2007).

Schmidt, Manfred G. (2000): Demokratietheorien. 3. Aufl. Opladen.

Schmidt, Siegmar (1996): Demokratisierungsprozesse in Afrika. In: Merkel, Wolfgang (Hg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, 2. Aufl. Opladen, 229-271.

Schmidt, Siegmar (1997): Parteien und demokratische Konsolidierung in Afrika unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung Kenias. In: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hg.): Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozess, Opladen, 251-292.

Schmidt, Siegmar (2001): Demokratien mit Adjektiven. Die Entwicklungschancen defekter Demokratien. Entwicklung und Zusammenarbeit, 7/8, 219–223.

Schmidt, Siegmar (2006): Wie viel Demokratie gibt es in Afrika? APuZ, 32-33, 9-14.

Schneckener, Ulrich (2004): States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem. SWP-Studie.
http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=1708
(Letzter Zugriff 24.08.2007).

- Schneckener, Ulrich (2007): Staatszerfall und fragile Staatlichkeit. In: Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.): Weltprobleme. 6. Aufl. Bayrische Landeszentrale für Politische Bildung. München, 357-390.
- Schneider, Jakob (2006): Die Justizierbarkeit wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte. Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin.
http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/488/d16_v1_file_40a3523de385e_Schneider_2004.pdf (Letzter Zugriff 13.09.2007).
- Schneider, Volker/Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Grundwissen Politik 43. Wiesbaden.
- Schott, Rüdiger (1995): Rechtspluralismus und Rechtsgleichheit in den postkolonialen Staaten Afrikas. In: Schott: Rüdiger (1998): Rechtsethnologie. In: Fischer, Hans (Hrsg.): Ethnologie. Einführung und Überblick. 4. Aufl. Berlin, Hamburg, 171-197.
- Schukalla, Karl Josef (1998): Traditionelles Bodenrecht und ländliche Entwicklung in Malawi. Inst. für Geographie der Westfälischen Wilhelms-Universität. Dissertation. Münster.
- Semu, Linda (2002): Kamuzu's Mbumba. Malawi Women's Embeddedness in Culture in the Face of International Political Pressure and Internal Legal Change. *Africa Today*, 49 (2), 77-99.
- Semu-Banda, Pilirani (2007): Politics Malawi: Two Elephants Trampling the Grass. International Press Service News, 20.03.2007.
<http://ipsnews.net/news.asp?idnews=36997> (Letzter Zugriff 29.08.2007).
- Sen, Amartya (1999): Development as Freedom. New York.
- Senghaas, Dieter (1994) Wohin driftet die Welt? Frankfurt a. M.
- Sippel, Harald (1997): Afrikanische Rechtssysteme im Entwicklungsprozess: Die Stellung der Frau im Erb- und Familienrecht im östlichen und südlichen Afrika. Afrika Spektrum, 32 (3), 255-280.
- Sippel; Harald/Wanitzek, Ulrike (2004): Recht. In: Mabe, Jacob. E. (Hrsg.): Das kleine Afrika-Lexikon. Bundeszentrale für Politische Bildung. Bonn.
- Society for the Advancement of Women (2005): Property Grabbing is Human Rights Violation. SAW Newsletter July-September 2005, 1 (1). Lilongwe.
- Southern African Development Community (o.J.): Southern African Development Community on Gender and Development Declaration.
http://www.sadc.int/key_documents/declarations/gender.php (Letzter Zugriff 20.09.2007).
- Spittler, Gerd (1980): Streitregelung im Schatten des Leviathan. Eine Darstellung und Kritik rechtsethnologischer Untersuchung. Zeitschrift für Rechtssoziologie, 1, 4-32.
- Spittler, Gerd (1981): Verwaltung in einem afrikanischen Bauernstaat. Das koloniale Französisch Westafrika 1919-1939. Wiesbaden.

Stelzer, Manfred (1997): Was leistet das Prinzip der Rechtssicherheit? Bemerkung zur Rücknahme rechtswidriger belastender Verwaltungsakte nach §48 VwVfG. Die Verwaltung, 137-139.

Strickland, Richard (2004): To Have and to Hold. Women's Property and Inheritance Rights in the Context of HIV/AIDS in Sub-Saharan Africa. Working Paper. International Centre for Research on Women.
http://www.icrw.org/docs/2004_paperhavehold.pdf (Letzter Zugriff 16.06.2007).

Sustainable Development Networking Programme (o.J.): Constitution of the Republic of Malawi.
<http://www.sdnp.org.mw/constitut/dtlindx.html> (Letzter Zugriff 13.09.2007).

Tangri, Louis/Dzimbiri, Roger (2006): Malawi. In: Mehler, Andreas/Melber, Henning/van Walraven, Klaas (eds.): Africa Yearbook 2. Politics, Economy and Society South of the Sahara 2005. Leiden.

Tetzlaff, Rainer/Schubert, Gunter (1998): Blockierte Demokratien in der Dritten Welt. Reader Opladen.

Tetzlaff, Rainer (2000): Vierzig Jahre politische Herrschaft in Afrika: Vom postkolonialen Einparteistaat zu Mehrparteidemokratie oder raubwirtschaftlicher Kriegsherrschaft. Nord-Süd-Aktuell, XIV (4), 709-724.

Tetzlaff, Rainer (2005): Demokratie und Entwicklung in Afrika : Enttäuschende Bilanz? Vortrag im Rahmen der Fachtagung „Im Süden nichts Neues? Demokratie und Entwicklung in Afrika“ am Institut für Entwicklung und Frieden an der Universität Duisburg-Essen, 20. Juli 2005.
http://inef.uni-duisburg.de/page/meyns/Vortrag_Tetzlaff.pdf (Letzter Zugriff 12.06.2006).

Tetzlaff, Rainer/Jakobeit, Cord (2005): Das nachkoloniale Afrika. Politik - Wirtschaft – Gesellschaft. Wiesbaden.

Thyoka, Jonathan Ulemu (2005): My Turn: Which Way New Boards? The Nation (Malawi), 18.11.2005, 14.

Tietze, Sarah (2006): Die AIDS-Pandemie in Sub-Sahara Afrika. APuZ, 32-33, 32-38.

Tobler, Hans Werner (2005): Einführung. Zu den Themenschwerpunkten dieses Bandes. In: Kappel, Rolf/Tobler, Hans Werner/Waldmann, Peter (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit im Zeitalter der Globalisierung. Freiburg i. Br., 11-32.

Transparency International (o.J.): TI Corruption Perceptions Index.
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi (Letzter Zugriff 14.07.2007).

Trotha, Trutz von (1995): Gewalt, Staat und Basislegitimität. Notizen zum Problem der Macht in Afrika (und anderswo) In Willer, Heidi/Förster, Till/Ortner-Buchberger, Claudia: Macht der Identität - Identität der Macht. Politische Prozesse und kultureller Wandel in Afrika. Beiträge zur Afrikaforschung. Bd. 5. Münster, 1-16.

Trotha, Trutz von (2000): Die Zukunft liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, von der Vorherrschaft der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit. *Leviathan*, 28 (2), 253-279.

Trotha, Trutz von (2005): Der Aufstieg des Lokalen. *APuZ*, 28-29, 32-38.

Tsoka, Maxton (2002): Public Opinion and the Consolidation of Democracy in Malawi. Afrobarometer Paper No. 16.
<http://www.afrobarometer.org/papers/AfropaperNo16.pdf> (Letzter Zugriff 20.09.2007).

UN (o.J.): Convention of the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW).
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm> (Letzter Zugriff 20.09.2007).

UN (o.J.): General Recommendations Made by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women.
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom21> (Letzter Zugriff 20.09.2007).

UN (2002): Malawi Gender Briefing Kit. o.O. Unveröffentlicht.

UN News Centre (2004): Malawi is Fastest Urbanizing Country in the World, UN says. 8.07.2004.
<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=11283&Cr=habitat&Cr1=> (Letzter Zugriff 19.06.2007).

UNAIDS/UNFPA/UNIFEM (2004): Women and HIV/AIDS Confronting the Crisis. Joint Report. Geneva/New York.
http://genderandaids.org/downloads/conference/308_filename_women_aids1.pdf (Letzter Zugriff 01.09.2007).

UNAIDS/WHO (2008): Epidemiological Fact Sheet on HIV and AIDS. Core data on epidemiology and response. Malawi. Update 2008. Geneva.
http://www.who.int/globalatlas/predefinedReports/EFS2008/full/EFS2008_MW.pdf (Letzter Zugriff 20.09.2008).

UNAIDS (2006): Report on the Global AIDS Epidemic 2006. Geneva.
http://data.unaids.org/en/HIV_data/2006GlobalReport/default.asp (Letzter Zugriff 16.06.2007).

UNDP (2006): Human Development Report. New York.
<http://hdr.undp.org/hdr2006/report.cfm> (Letzter Zugriff 15.07.2007).

UNDP (2008): Human Development Reports. The Human Development Index Malawi.
http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_MWI.html (Letzter Zugriff 20.09.2007).

UN-Habitat (o.J.): Statistics. Malawi.
<http://www.unhabitat.org/list.asp?typeid=44&catid=213> (Letzter Zugriff 19.06.2007).

UNHCR (o.J.): Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.
<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/ger.htm> (Letzter Zugriff 20.09.2007).

- United States Department of State (o.J.): Map of Malawi.
http://www.state.gov/cms_images/map_malawi.gif (Letzter Zugriff 20.07.2007).
- University of Minnesota (o.J.): African Charter on Human and Peoples Rights.
<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/z1afchar.htm> (Letzter Zugriff 20.09.2007).
- University of Minnesota (o.J.): African Charter on Human and Peoples Rights.
<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/z1afchar.htm> (Letzter Zugriff 20.09.2007).
- USAID (2002): Foreign Aid in the National Interest. Promoting Freedom, Security and Opportunity.
http://www.usaid.gov/fani/Full_Report--Foreign_Aid_in_the_National_Interest.pdf
(Letzter Zugriff 20.07.2007).
- Vaughan, Megan (1999): Recent Social Historical Perspective. In: International Organisation Development: Malawi Safety Security and Access to Justice. Research on Primary Systems in Rural Malawi. Annexes. May 1999. IOD Project No. 292. Birmingham.
- Wagschal, Uwe (1999): Statistik für Politikwissenschaftler. München/Wien.
- Waldmann, Peter (2003): Alternative Normensysteme zur staatlichen Rechtsordnung in Lateinamerika. In: Becker, Michael/Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert (Hrsg.): Rechtsstaat und Demokratie. Theoretische und empirische Studien zum Recht in der Demokratie. Wiesbaden, 112-129.
- Waldmann, Peter (2005): Staatsentwicklung und Rechtsstaatlichkeit. Zwischenbilanz des Diskussionstandes. In: Kappel, Rolf/Tobler, Hans Werner/Waldmann, Peter (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit im Zeitalter der Globalisierung. Freiburg i. Br., 529-556.
- Walle, Nicholas van de (1995): Economic Reform and Democracy: Crisis and Opportunity in Africa, Journal of Democracy, 6 (2), 128-141.
- Walle, Nicholas van de (2002): Elections without Democracy: Africa's Range of Regimes. Journal of Democracy, 13 (2), 66-80.
- Wanda, B.P. (1996): The Rights of Detained and Accused Persons in Post-Banda Malawi. Journal of African Law, 4 (2), 221-233.
- Weber, Max (1956): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundrisse der verstehenden Soziologie. 1. Halbband. Tübingen.
- Werthmann, Katja (2004): Ehe. In: Mabe, Jakob (Hrsg.): Das kleine Afrika-Lexikon. Bonn, 44.
- White, Seodi et all. (2002): Dispossessing the Widow. Gender Based Violence in Malawi. Blantyre.
- Wines, Michael (2005): The Forgotten of Africa, Wasting Away in Jails Without Trial. The New York Times, 06.11.2005.
<http://www.nytimes.com/2005/11/06/international/africa/06prisons.html?ex=1288933200&en=7036e8fea197e295&ei=5088&partner=rssnyt&emc=rss>
(Letzter Zugriff 03.09.2007).

Winkler, Jürgen (2006): Parteien und Parteiensysteme. In: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung. 2. Aufl. Wiesbaden, 181-201.

WLSA (2000): In Search of Justice. Women and the Administration of Justice in Malawi. Blantyre.

WLSA (2005): Beyond Inequalities 2005. Women in Malawi. Limbe/Harare.
<http://databases.sardc.net/books/malawi2005/index.php> (Letzter Zugriff 24.08.2007).

World Bank (2006): Malawi Final Main Report. Governance and Corruption Baseline Survey. Prepared by IFES and Millennium Consulting Group Ltd.
<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/MalawiFinalMainReportGCBSurvey.pdf> (Letzter Zugriff 20.09.2007).

World Bank (2008): Worldwide Governance Indicators.
http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp
(Letzter Zugriff 20.09.2008).

World Food Programme (2004): Community and Household Surveillance System. Malawi. Food Security and Livelihood In-Depth Trend Report. Prepared by Claire Mbizule.
<http://www.religweb.int/library/documents/2004/csafe-mal-31may.pdf>
(Letzter Zugriff 16.12.2006).

Zacharia, Fareed (1997): The Rise of Illiberal Democracy. Foreign Affairs, Nov./Dec., 22-43.

Zinecker, Heidrun (2001): Gewalt als Legat. Überlegungen zur Präfiguration unvollendeter Transitionen in Kolumbien und El Salvador. In: Höpken, Wolfgang/Riekenberg, Michael (Hrsg.): Politische und ethnische Gewalt in Südosteuropa und Lateinamerika. Köln, 149-171.

II. Verzeichnis der zitierten Gesetze

Chiefs Act. 1967. Laws of Malawi, Chapter 22:03, L.R.O.1/1986.

Local Government Act. 1998. Laws of Malawi, Act 48 of 1998.

Non-Governmental Organisations Act. 2000. Laws of Malawi, Act, 19 of 2000.

Trustee Act. 1987. Laws of Malawi, Chapter 5:02, L.R.O.1/1968.

Trustees Incorporation Act. 1962. Laws of Malawi, Chapter 5:03, L.R.O.1/1968.

Wills and Inheritance (Amendment). 1998. Laws of Malawi, No. 22 of 1998.

Wills and Inheritance. (Kamuzus Mbumba Protection) Act. 1964. No. 36 of 1964.

III. Verzeichnis der zitierten Urteile

Chakufwa Tom Chihana v Republic (MSCA Criminal Appeal No. 9 of 1992)

MWSC 1 (29 March 1993) Supreme Court of Malawi, Blantyre,

<http://www.saflii.org/mw/cases/MWSC/1993/1.html> (Letzter Zugriff 03.09.2007).

Katupi and another v Katupi and another (Civil Cause No. 136 of 1997)

MWHC 15 (6 April 2001) High Court of Malawi, Blantyre,

<http://www.saflii.org/cgi-bin/isp.pl/mw/cases/MWHC/2001/15.html>

(Letzter Zugriff 03.09.2007).

Maida v Maida and another (Civil Cause No. 14 of 2003)

MWHC 76 (29 October 2003) High Court of Malawi, Blantyre,

<http://www.saflii.org/cgi-bin/isp.pl/mw/cases/MWHC/2003/76.html>

(Letzter Zugriff 03.09.2007).

Sinalo v Administrator General (Civil Cause No. 1209 of 1999)

MWHC 87 (8 December 2003) High Court of Malawi, Blantyre

<http://www.saflii.org/cgi-bin/isp.pl/mw/cases/MWHC/2003/87.html>

(Letzter Zugriff 03.09.2007).

Somanje v Somanje and others (MSCA Civil Appeal No. 29 of 1999)

MWSCA 7 (13 November 2001) Supreme Court of Malawi, Blantyre,

<http://www.saflii.org/mw/cases/MWSC/2001/7.html> (Letzter Zugriff 03.09.2007).

IV. Verzeichnis der Interviewpartner

Name/Position/Organisation	Ort	Datum
Augustine A. Mzonda Senior Clerk Officer Deceased Estates Office of the District Commissioner/Zomba District	Zomba	28.09.05
Ahmed M. A. Sachi Director of Finance Office of the District Commissioner/Zomba District	Zomba	28.09.05
Eddah Ngwira Senior Resident Magistrate Magistrate Court Zomba	Zomba	28.09.05
Ben H. Nyirenda Executive Director Women's Voice	Blantyre	30.09.05
Gwen Munthali Programme Manager Women's Voice		
Dr. Lucy Binauli Director of the Gender Studies Unit University of Malawi	Zomba	03.10.05
Luke Mabwoza Gama Chief Resident Magistrate Magistrate Court Zomba	Zomba	04.10.05
Seodi White Executive Director WLSA	Limbe	05.10.05
Emmie Chanika Executive Director CILIC	Blantyre	05.10.05

Dr. Necton Mhura	Zomba	05.10.05
Lecturer of Law		
Facultuy of Law University of Malawi		
Dr. Edge Fidelis Kanyongolo	Zomba	06.10.05
Dean of Law		
Facultuy of Law University of Malawi		
Dr.Garton Kamchedzera	Zomba	08.10.05
Lecturer of Law		
Facultuy of Law University of Malawi		
Maxwell Matewere	Blantyre	10.10.05
Executive Director		
Eye of the Child		
Billy Banda	Blantyre	10.10.05
Executive Director		
Malawi Watch		
MacBain Mkandawire	Zomba	13.10.05
Executive Director		
YONECO		
Felix Limbani	Zomba	13.10.05
Advocacy, Lobbying, Activism Network Officer		
YONECO		
Edna Ndhlovu		
Home Based Care Programme Officer		
YONECO		
Stella Twea	Blantyre	14.10.05
Executive Director		
CAWWOC		
Frank Kasonga	Blantyre	14.10.05
Paralegal Officer		
CAWWOC		

Chimwemwe Kalua Videde	Blantyre	17.10.05
Paralegal Officer		
Malawi CARER		
Reverend Tom Hunter Kapengule	Blantyre	17.10.05
AIDS Officer		
The Church of Central Africa, Presbyterian		
Paspau Wadonda-Chirwa	Zomba	18.10.05
Assistant Law Lecturer		
Facultuy of Law University of Malawi		
and Secretary Women Lawyer's Association		
Marcel Chisi	Blantyre	19.10.05
Executive Director		
AYISE		
Billy Wanduapite Molosoni	Limbe	20.10.05
Programme Officer		
Oxfam		
Shy Ali	Limbe	21.10.05
Deputy Director		
Active Youth Organisation		
Ken Mkwinda	Blantyre	24.10.05
Programme Manager		
Chisomo Children 's Club		
Stanley Azizi	Zomba	25.10.05
Programme Manager		
Hope for Life		
Dorothy Nkoma	Zomba	26.10.05
Administrative Assitance		
Bwalo Initiative		
Tawina Kutsala		
HIV/AIDS Officer		
Bwalo Initiative		

Naswe Kachulu		
Paralegal Officer		
Bwalo Initiative		
James J. S. Kalimbuka	Zomba	27.10.05
Human Rights/Paralegal Officer		
YONECO		
Davie Joe Nyirongo	Lilongwe	01.11.05
Programm Manager		
NAPHAM		
Miriam Kahlua	Lilongwe	02.11.05
Policy Officer		
National AIDS Commission		
Catherine Munthali	Lilongwe	02.11.05
Executive Director		
Society for the Advancement of Women		
Sofia Nthenda	Lilongwe	02.11.05
Programme Officer		
PAC		
Rodgers Newa	Lilongwe	03.11.05
Executive Director		
CEYCA and Human Rights Consultative Committee		
Emma Kaliya	Lilongwe	03.11.05
Coordinator		
Human Rights Consultative Committee –NAGBV		
and		
NGO Gender Coordinating Network		
Bertha Sefu	Lilongwe	04.11.05
Gender Programm Officer		
Malawi Council of Churches		

Marion Baumgart	Lilongwe	07.11.05
Gender Programme Director		
GTZ		
Tumera Lukanga	Lilongwe	08.11.05
Gender Programme Director		
CIDA		
Leslie Holst	Lilongwe	09.11.05
HIV/AIDS Programm Manager		
Save the Children USA		
Silvia Namakwa		
Psychosocial Support Coordinator		
Save the Children USA		
Peter Chiniko	Lilongwe	09.11.05
Law Commissioner		
Malawi Law Commission		
Chizaso Eric Nyirongo	Lilongwe	09.11.05
Law Commissioner		
Malawi Law Commission		
Allison Mbng'eombe	Lilongwe	09.11.05
Law Commissioner		
Malawi Law Commission		
Orison Chaponda	Lilongwe	10.11.05
Executive Director		
NICE		
Anock Lusekero R. Kapira	Lilongwe	10.11.05
Executive Director		.
Manet Plus		

Lawrence Khonyongwa	Lilongwe	10.11.05
Programm Officer		
Action Aid		
McBride Nkhalamba		
Thematic Coordinator HIV/AIDS		
Action Aid		
Veronica Kamanga-Njikhoh	Lilongwe	11.11.05
Acting Programme Manager		
Centre for Human Rights and Rehabilitation		
Hendrina Givah	Lilongwe	14.11.05
Programm Officer		
Norad		
Rita Chilongozi	Lilongwe	15.11.05
Country Director		
Policy Project		
Dennis Matekenia	Lilongwe	15.11.05
National Director		
NOVOC		
Noris K. Nlangulama	Lilongwe	16.11.05
Principal Child Rights Officer		
Malawi Human Rights Commission		
McDonald C. Mumba	Lilongwe	16.11.05
Principal Research and Documantation Officer		
Malawi Human Rights Comision		
Grace Banda	Mangochi	30.11.05
District Social Welfare Officer		
District Social Welfare Office/Mangochi District		
Rafik Hasaj	Blantyre	02.12.05
Executive Director		
Institute for Policy Interaction		

Dorothy nyaKaunda Kamanga	Blantyre	05.12.05
Deputy Registrar		
High Court of Malawi and Malawi Supreme Court of Appeal		
Chief Sultan Al-Hadj Chowe	Mangochi	10.12.05
Traditional Authority		
Mangochi District		
Mrs. Gomwia	Mangochi	10.12.05
2 nd Grade Magistrate		
Magistrate Court Mangochi		
Ephraim Kapulula	Lilongwe	15.12.05
Senior Gender Programme Officer		
Ministry of Gender		
Mulle Chikoko	Lilongwe	19.12.05
Assistant Policy Adviser		
DFID		
Isabelle Cardinal		
Social Development Adviser		
DFID		
Peter Msefula	Lilongwe	19.12.05
Deputy Director of Gender		
Ministry of Gender		
Dorothy deGabrielle	/Lilongwe	19.12.05
Justice Advisor		
MaSSAJ Programme		
Willard Manyolo	Lilongwe	20.12.05
OVC Senior Programm Officer		
Ministry of Gender		

Meike van Ginneken	Lilongwe	21.12.05
OVC Programme Officer		
UNICEF		
Seamus MacRoibin		
Child Rights Protection Officer		
UNICEF		
Zione Ntaba	Lilongwe	22.12.05
Public Prosecutor / Property Grabbing Desk		
Directorate of Public Prosecutions		
Gertrude Lynn Hiwa	Lilongwe	22.12.05
Assistant Chief Parliamentary Draftsperson		
Ministry of Justice		
Edith C. Ndalambo	Zomba	09.12.06
District Community Development Officer		
District Community Development Office/Zomba District		
Fiona Kalembo	Lilongwe	12.02.06
Parliamentary Draftsperson		
and Gender Focal Point		
Ministry of Justice		

V. Interviewleitfaden für NGOs

Your Position (if not already known)

Background of your Organisation:

When was it funded?

Motives?

Vision?

Structure of your Organisation:

How many people work for you?

How many lawyers/paralegals?

Where do you have offices?

How is your Organisation governed?

If Board of trustees: Are there government members/ministry personell on the board?

How many volunteers/members do you have and who are they?

What is your financial Background?

Who are your donors?

Do you collect membership fees?

Activities of your Organisation:

What are your main activities? (if not already clear)

In which Districts do you run programmes/projects?

Do you cooperate with other NGOs?

(Specifically NGO-Gender Coordinating Network / Network against gender Based Violence)

State institutions?

Anyone else?

Experiences:

Do you work with and what are your experiences? (depending on nature of activities):

Traditional Authorities

Religious Authorities

(if yes, Muslim/Christian: Difficulties)

State Officials

Review of the WIA

Were you involved and if so, how?

Your opinion?

Role of Primary Justice/Local/Traditional Courts and Orphans/widows

What do you think of reintroducing local / traditional courts?

Can they mitigate Access to Justice Problem?

Are they biased against these groups?

Who was most active in bringing about change concerning the inheritance issue?

(The Donors/The NGOs/The Media/Anyone Else?)

How will the inheritance issue continue?

Will the new Law pass parliament this time?

Will the situation get better/worse and why?

If there is time: Why do you work for this NGOs/development of professional career?

VI. Leitfaden für Experteninterviews

Your Position (if not already known)

Background/Structure/Activities of your Organisation (if relevant)

How and to what extent do you coordinate with other relevant organisations in your field (NGOs, Donors, Ministries etc.)?

Opinion/Experience about/with Property Grabbing Cases/Inheritance Issues (if relevant)

Opinion/Experience about/with Traditional Justice/Local Courts

Opinion/Experience about/with Civil Society: Specifically NGOs and/or CBOs

Role in Civic Education?

Role concerning Inheritance Issues?

Opinion/Experience about/with Donors in your area (if relevant)