

A stylized world map composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific countries.

# Indigenisierung der Wirtschaft

## Mugabes Rezept für den Machterhalt

**KATHRIN MEISSNER**

November 2011

- Die Devise in Simbabwe heißt »Indigenisierung«: Die Partei von Staatspräsident Robert Mugabe, ZANU PF, droht ausländischen Unternehmen mit Enteignungen. Die Indigenisierungs-Initiative ist Teil einer Strategie, mit der die ZANU PF die ungeliebte Einheitsregierung hinter sich zu lassen versucht, um wieder allein zu regieren.
- Die Debatte um die angekündigte Indigenisierung spielt sich vor dem Hintergrund eines Machtkampfs in der ZANU PF ab. Es geht um die Nachfolge des greisen Staatsoberchefs Robert Mugabe als Parteivorsitzender und Präsident.
- So wie zur radikalen Landreform im Jahr 2000 gehen die Meinungen auch zur aktuellen Indigenisierungs-Initiative weit auseinander. Für die einen ist es eine weitere Irrsinnstat eines Diktators und Kleptokraten, die anderen preisen sie als endgültige Befreiung vom Joch der Kolonialherrschaft.



Ist mein Geld noch sicher? Ist mein Arbeitsplatz bedroht? Geht es wieder bergab mit der Wirtschaft? Diese Fragen stellen sich derzeit die Simbabwer. Hintergrund ist die so genannte Indigenisierungs-Initiative von Minister Saviour Kasukuwere. Er fordert ausländische Unternehmen und Unternehmen weißer Simbabwer auf, mindestens 51 Prozent ihrer Unternehmensanteile an schwarze Simbabwer zu übergeben, wenn das Unternehmen mehr als 500 000 US Dollar (ca. 370 000 Euro) wert ist. Das käme einer (Teil-)Enteignung gleich – Kompensationsfragen sind offen. Kasukuwere ist Minister für Jugend, Empowerment und Indigenisierung und einer der Hardliner der Regierungspartei Zimbabwe African National Union – Patriotic Front (ZANU PF). Sein Ministerium hatte die Verordnung zur Indigenisierung bereits im Januar 2010 veröffentlicht und damit eine Welle der Empörung und Unsicherheit ausgelöst. Bis heute sind viele Fragen ungeklärt.

Die Frist lief bis zum 30. September 2011. Bis dahin waren ausländische Unternehmen aufgefordert, einen Plan vorzulegen, wie sie die Indigenisierung innerhalb von fünf Jahren umsetzen. Doch bisher haben nur wenige Unternehmen akzeptable Pläne präsentiert. Den anderen droht Minister Kasukuwere mit Lizenzentzug. Doch sowohl der Bergbauminister und der Gouverneur der Zentralbank als auch die zuständigen Regierungsvertreter weisen dies zurück. Präsident Mugabe persönlich intervenierte im Fall zweier südafrikanischer Unternehmen, die die Vorgaben nur teilweise umsetzen wollten. Mugabe akzeptierte ihre Pläne, obwohl Minister Kasukuwere sie zuvor abgelehnt hatte.

Es ist derzeit nicht klar, ob die Verordnung flächendeckend umgesetzt wird. Einerseits ist das kaum vorstellbar. Die Konsequenzen für die simbabwische Wirtschaft wären zu verheerend. Andererseits sind die Erinnerungen an die Landreform des Jahres 2000 noch sehr lebendig. Auch damals konnte sich niemand vorstellen, dass es zu einer so radikalen Umsetzung kommen würde. Und so fragen sich die Simbabwer heute: Wiederholt sich die Geschichte?

### Böse Erinnerungen: Parallelen zu den Farmenteignungen

Im Jahr 2000 machte Simbabwe international Schlagzeilen, als so genannte Kriegsveteranen landesweit Farmen überfielen und die weißen Besitzer vertrieben. Dieses

Vorgehen war Teil der offiziellen Landreform, mit der sich die ZANU PF an der Macht zu halten versuchte. Wenige Wochen zuvor war es der Oppositionsbewegung gelungen, der Staatspartei eine herbe Niederlage zuzufügen: Die ZANU PF hatte das Referendum über eine neue Verfassung verloren. An der Spitze der Opposition stand die Movement for Democratic Change (MDC) unter Morgan Tsvangirai. Sie war 1999 von den Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft gegründet worden, die seit Anfang der 1990er Jahre den Protest gegen Misswirtschaft und politische Repression durch die ZANU PF organisiert hatten. Seit 2009 ist Parteichef Tsvangirai Premierminister in der Einheitsregierung aus MDC und ZANU PF.

Die Landreform im Jahr 2000 war Teil eines verzweifelten Wahlkampfes der ZANU PF. Sie markiert darüber hinaus eine Verschiebung in der nationalistischen Befreiungsideologie der Partei: Das Recht der schwarzen Bevölkerung auf Land und ökonomische Ermächtigung rückt verstärkt ins Zentrum. Demokratische Selbstbestimmung ist diesen Zielen unterzuordnen. Höchste Priorität hat es dieser Ideologie zufolge, das Land vor vermeintlichem Imperialismus zu schützen. Die Opposition und die weiße Bevölkerung werden als imperialistische Agenten verunglimpft.

Im Rahmen der Landreform mussten in den Jahren 2000 bis 2002 etwa 4 000 weiße Farmer das Land verlassen, das sie bis dahin bewirtschaftet hatten. Rund 200 000 der 320 000 schwarzen Farmarbeiter verloren ihre Beschäftigung und damit auch die Unterkunft für sich und ihre Familien.<sup>1</sup> Die Neuverteilung des Landes erfolgte nach undurchsichtigen Prinzipien. Opposition und Ausland warfen der Regierung vor, sie missbrauche die Landverteilung dazu, ihr politisches Patronagesystem aufrechtzuerhalten. Noch heute sind die rund 200 verbliebenen weißen Farmer von Enteignungen bedroht.

Mit Beginn der Landreform verschärfte sich insgesamt die politische, wirtschaftliche und soziale Situation Simbawes. Die konkreten Auswirkungen der Landreform sind bisher nicht ausreichend analysiert worden. Eine objektive Bewertung wird wohl erst möglich sein, wenn es zu einer echten demokratischen Öffnung in Simbabwe kommt. Derzeit verhindert die ZANU PF eine Überprüfung der Landbesitzverhältnisse. So ist bis heute vieles

1. Vgl. Sachikonye, Lloyd M.: Land Reform for Poverty Reduction? Social Exclusion and Farm Workers in Zimbabwe. Conference Paper, 2003



ungeklärt: Wie viele schwarze Kleinbauern haben tatsächlich Land erhalten? Können sie von den Erträgen leben? Haben Frauen von der Landreform profitiert? Welches Potenzial für Armutsbekämpfung besteht durch den verbesserten Zugang zu Land? Kann mit der jetzigen Struktur die Nahrungsmittelsicherheit garantiert werden? Wie viele der großen Farmen wurden nach politischen Kriterien verteilt?

Es ist derzeit nicht möglich seriös festzustellen, ob ungerechte Besitzverhältnisse einfach von neuen ungerechten Strukturen abgelöst wurden, wie die Opposition behauptet. Zumindest gibt es Hinweise darauf, dass sich die landwirtschaftliche Produktion nach einem ersten Einbruch mittlerweile dem Niveau vor der Reform annähert. Kleinbauern scheinen bemerkenswerte Erfolge beispielsweise beim Tabakanbau zu erzielen und damit über die Subsistenz hinaus ein Einkommen zu erwirtschaften.

So gehen die Meinungen über die radikale Landreform weit auseinander: Die einen verdammen sie als Irrsinnstat eines Diktators und seiner Kleptokraten, die anderen preisen sie als endgültige Befreiung vom Joch der Kolonialherrschaft. Ähnlich stark unterscheiden sich die Meinungen zur aktuellen Indigenisierungs-Initiative.

### Provokation im Übergangsprozess: Die Indigenisierung bedroht die wirtschaftliche Stabilität

Die Indigenisierungs-Verordnung kommt zu einer Zeit, da sich die simbabwische Wirtschaft langsam von ihrem dramatischen Niedergang erholt. Zwischen 1999 und 2008 war die Wirtschaft um 55 Prozent geschrumpft<sup>2</sup>. Erst 2009, mit Amtsantritt der Einheitsregierung aus ZANU PF und den beiden Gliederungen der vormals oppositionellen MDC, konnte der Abwärtstrend gestoppt werden. Die Situation ist jedoch nach wie vor fragil. Wirtschaftlich betrachtet ist deshalb nicht nachvollziehbar, warum Teile der Regierung ausländische Investoren und Unternehmer mit drohenden Enteignungen verschrecken.

Hinzu kommt, dass das Vorgehen der Regierung höchst unübersichtlich ist. Vor Ablauf der Frist hatte Kasukuwere einzelne Unternehmen namentlich genannt und ihnen mit Lizenzentzug gedroht, sollten sie keine ernstzuneh-

menden Indigenisierungspläne vorlegen. Darunter waren mit Old Mutual (Versicherungen) und Zimplats (Bergbau) zwei wichtige südafrikanische Unternehmen. Kasukuwere lehnte die von ihnen vorgelegten Pläne ab und machte dies in den Medien publik. Kurz darauf wurde jedoch bekannt, dass die Vorschläge der beiden Firmen doch akzeptiert worden seien. Sie sehen eine Indigenisierung von zunächst nur 26 Prozent vor, basierend vor allem auf Investitionen im sozialen Bereich und Beteiligung von Mitarbeitern und nur zu einem geringen Anteil auf der Übergabe von Unternehmensanteilen an schwarze Simbabwer. Die Pläne wurden nach einem persönlichen Treffen Mugabes mit beiden Unternehmensführungen akzeptiert.

Andere ausländische Unternehmen, auf die es Kasukuwere bisher nicht explizit abgesehen hat, hoffen die Situation aussitzen zu können. Schließlich sind seit Veröffentlichung der Verordnung im Sommer 2010 mehrere Fristen verstrichen, ohne dass dies Konsequenzen gehabt hätte. Manche Firmen legten Pläne vor, die auf Ungereimtheiten in der Verordnung basierten und nicht umsetzbar waren. Bisher ist nicht erkennbar, wie das Ministerium darauf reagieren wird. Chinesische und indische Unternehmen sind indes gänzlich von der Indigenisierungs-Initiative ausgenommen. Ganz im Sinne der offiziellen »Look East« (Blick nach Osten)-Politik der ZANU PF werden Investitionen aus diesen Ländern aktiv angeworben – ohne Beschränkungen.

Weißer Simbabwer und Ausländer mit kleinen oder mittelständischen Unternehmen wissen nicht, ob sie von der Verordnung betroffen sind. Für den Indigenisierungszwang gilt der Grenzwert von mindestens 500 000 US-Dollar Unternehmenswert. Doch wie dieser Wert berechnet wird, ist nicht geregelt. Selbstorganisierte Gruppen von ZANU PF-Anhängern haben jedoch begonnen, einige dieser Unternehmen zu terrorisieren und Ansprüche anzumelden. Ähnlich wie bei der Landreform gehen sie davon aus, dass dies ihr Recht sei, und rechnen nicht damit, dass Polizei oder Justiz eingreifen. Es ist leicht möglich, dass der Prozess wie bei den Landbesetzungen im Jahr 2000 eine Eigendynamik entwickelt. Selbst schwarze Simbabwer, die nicht der ZANU PF angehören, fürchten, dass ihre Unternehmen betroffen sein könnten, wenn die Situation außer Kontrolle gerät.

2. Vgl. Chipika, J. und Malaba, J.: Indigenization and Economic Empowerment in Zimbabwe: A strategy for wealth and employment creation for poverty reduction, 2011



## Späte Einsicht oder politisches Kalkül? Die Motive für die Indigenisierungs-Initiative

So sehr das Vorgehen der ZANU PF kritisiert werden muss, so wenig lässt sich jedoch bestreiten, dass die Partei den Finger in eine offene Wunde legt: Die Besitzverhältnisse im Land sind äußerst ungerecht. Die Chancen sind zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen extrem ungleich verteilt. Die wirtschaftlichen Strukturen haben sich seit Ende der Kolonialzeit kaum verändert. Nach wie vor verfügt eine kleine Minderheit über den Großteil der Produktionsmittel. Die Wirtschaft wird allerdings nicht mehr ausschließlich von weißen Simbabweern dominiert. An ihre Stelle sind ZANU PF-Funktionäre und -Loyalisten getreten. Für den Großteil der Bevölkerung hat sich nichts geändert. Reformen sind dringend erforderlich. Dazu gehört auch, dass der schwarzen Bevölkerung eine gerechte ökonomische Teilhabe und Mitbestimmung ermöglicht werden. Es wird aber niemandem helfen, die letzten Krümel eines Kuchens umzuverteilen, der en gros längst verzehrt wurde.

Ohnehin scheint es wenig glaubwürdig, dass eine gerechte Umverteilungsinitiative von der ZANU PF vorangetrieben wird. Schließlich zeichnet Mugabes Partei für den wirtschaftlichen Verfall des Landes verantwortlich. Jahrzehntlang hat sich die politische Elite auf Kosten der eigenen Bevölkerung bereichert. Der Machterhalt basiert auf einem Patronagesystem, das mit Erträgen aus dem Handel mit Rohstoffen, besonders Diamanten, finanziert wird – außerhalb des Kimberly-Prozesses und vorbei am Fiskus, versteht sich. All dies lässt vermuten, dass es der ZANU PF in Wirklichkeit um etwas anderes geht als um eine Umverteilung im Interesse der Gesamtbevölkerung.

Der Schlüssel zum Verständnis der Indigenisierungs-Verordnung liegt nicht in wirtschaftlichen Motiven, sondern wieder einmal in politischem Kalkül. In Simbabwe hat der Wahlkampf begonnen. Über den Wahltermin wird zwar noch verhandelt. Aber die ZANU PF bereitet sich längst vor. Für sie war es eine große Niederlage, in die Einheitsregierung einwilligen zu müssen. Sie sieht sich nach wie vor als allein berechtigt, das Land zu beherrschen, das sie einst im Unabhängigkeitskrieg aus dem quasi-Apartheidsystem unter Führung von Premierminister Ian Smith befreite.

Die Indigenisierung bietet der ZANU PF die Möglichkeit, ihre Anhängerschaft nach dem Muster der Landreform

von 2000 zu mobilisieren. Die Partei will den Eindruck vermitteln, dass sie historische Ungerechtigkeiten anprangert und revidiert. Die Enteignungen würden es der ZANU PF nebenbei ermöglichen, strategische Partner für ihre Loyalität zu belohnen. Den Schaden an der Gesamtwirtschaft nehmen die Befürworter der Initiative billigend in Kauf. Sie gehen davon aus, dass die positiven wirtschaftlichen Entwicklungen im Land ohnehin dem Koalitionspartner MDC zugeschrieben werden und der ZANU PF somit politisch schaden.

Es ist unwahrscheinlich, dass die ZANU PF tatsächlich alle ausländischen Unternehmen zu 51 Prozent in schwarze Hände übergeben will. Mit dem Vorstoß will sie vor allem demonstrieren, dass sie die Mittel für einen derartigen Schritt besitzt, während der Regierungspartner MDC machtlos zusieht. Die Verunsicherung, die damit einhergeht, hat Methode und Tradition. Auf perfide Weise hat es die ZANU PF über Jahre geschafft, mit einem relativ geringen Maß an offener Gewalt, aber einer massiven Einschüchterung der Gesellschaft an der Macht zu bleiben.

### Innerparteiliche Differenzen: Der Machtkampf in der ZANU PF

Auffällig an der Indigenisierungs-Initiative ist, dass nicht alle Wortführer der ZANU PF ins gleiche Horn blasen. Sowohl der Bergbauminister als auch der Gouverneur der Zentralbank verwehrt sich öffentlich dagegen. Andere Parteimitglieder warnen vor den wirtschaftlichen Folgen. In Hintergrundgesprächen zeigen sich zahlreiche ZANU PF-Anhänger besorgt über die Konsequenzen möglicher Enteignungen. Dies lässt Beobachter der simbabwischen Politik aufhorchen: Die autoritäre Partei, die sonst so diszipliniert auftritt, übt sich im öffentlichen Diskurs.

Es ist offenbar der Kampf um die Nachfolge des 87-jährigen Robert Mugabe, der zu dieser scheinbaren Öffnung führt. Auch in der Vergangenheit gab es Versuche, ihn abzulösen, stets vergeblich. Wer immer Mugabe herausforderte, wurde abgestraft und zumindest zeitweise aus dem Zirkel der Mächtigen ausgeschlossen. Die offene Debatte um die Indigenisierung zeigt, dass Mugabe nicht mehr über die nötige Autorität verfügt, die Truppen zusammenzuhalten.

Diese Ausdifferenzierung offenbart die Unsicherheit in der ZANU PF. Die Niederlage bei den Wahlen 2008 und



die daraufhin eingesetzte Einheitsregierung haben die Partei erschüttert. Nun steht sie am Scheideweg: Versucht man es noch einmal mit den alten Strategien oder muss auch die Partei des Befreiungskampfes neue Wege finden?

Der Parteitag im Dezember 2011 wird mit Spannung erwartet. Sollte Mugabe weiter als Parteivorsitzender und Präsidentschaftskandidat bereitstehen, ist es unwahrscheinlich, dass er offen herausgefordert wird. Im Vorfeld wird jedoch von verschiedenen Seiten auf ihn eingewirkt, das Feld Jüngeren zu überlassen – das wären Männer in den 70ern. Wer in diesem Fall die Oberhand gewinnen würde, ist schwer vorherzusagen. Die große Herausforderung für einen Nachfolger Mugabes wird es sein, die Partei zusammenzuhalten.

### Von Ablehnen bis Abwarten: Die Reaktionen auf die Indigenisierungs-Verordnung

Die MDC lehnt die Indigenisierung in der geplanten Form ab. Als die Verordnung veröffentlicht wurde, protestierte die ehemalige Oppositionspartei, sie sei nicht konsultiert worden. Die ZANU PF lässt derweil keine Gelegenheit aus, ihren Regierungspartner als Marionette des Westens zu brandmarken, die ausländische Interessen vertrete. Deshalb tut sich die MDC so schwer, der anti-imperialistischen Rhetorik der ZANU PF etwas entgegenzusetzen.

Wie vor zehn Jahren bei der Landreform argumentiert die MDC, dass es im Prinzip notwendig sei, die Besitzverhältnisse zu verändern. Es dürfe nur nicht auf eine so zerstörerische Weise geschehen. Konkrete Vorschläge für eine gerechte Wirtschaftspolitik bleibt die Partei von Morgan Tsvangirai jedoch schuldig. Dabei hätte sie mit einer klar sozialdemokratisch ausgerichteten Wirtschaftspolitik der Kleptokratie der ZANU PF einiges entgegenzusetzen.

Gewerkschaften und ein Großteil der Privatwirtschaft sind sich im Fall der Indigenisierung einig: Auch sie lehnen Empowerment à la ZANU PF ab, da sie negative Auswirkungen auf die Wirtschaft erwarten. Der Gewerkschaftsdachverband Zimbabwe Congress of Trade Unions (ZCTU) befürchtet steigende Arbeitslosigkeit und einen weiteren Rückgang seiner Mitgliederbasis. Der Pri-

vatsektor sorgt sich, dass die wirtschaftliche Erholung der letzten zwei Jahre zunichte gemacht wird. Der Organisationsgrad in beiden Bereichen ist jedoch aufgrund der Wirtschaftskrise so gering, dass sie kaum etwas ausrichten können.

Die internationale Gemeinschaft beobachtet die Situation mit Sorge. Die ZANU PF befindet sich weiterhin auf Konfrontationskurs mit dem Westen. Die Europäische Union und die USA sehen sich in ihrer skeptischen Haltung gegenüber Simbabwe bestätigt. Eine besondere Herausforderung stellt die Indigenisierungspolitik für Südafrika dar. Präsident Jacob Zuma vermittelt im Auftrag der regionalen Entwicklungsorganisation Southern African Development Community (SADC) in der simbabwischen Krise. Anders als sein Vorgänger, Thabo Mbeki, behandelt er Mugabe nicht mit Samthandschuhen. Allerdings hat Südafrika große wirtschaftliche Interessen im nördlichen Nachbarland, besonders im Bergbau. Am Beispiel der südafrikanischen Unternehmen Old Mutual und Zimplats hat Mugabe demonstriert, wie sehr es auf sein Wohlwollen ankommt, wenn für die Firmen vorteilhafte Indigenisierungspläne akzeptiert werden sollen. Zuma wird dies bei den weiteren Verhandlungen bedenken müssen. Seine Landsleute werden ihn notfalls sehr deutlich an die Interessen der südafrikanischen Wirtschaft erinnern.

### Ende offen: Der lange Weg wirtschaftlicher und politischer Transformation

Auf den ersten Blick entspricht die Indigenisierung den üblichen Strategien der ZANU PF: Die Anhängerschaft muss bei Laune gehalten, das Patronagesystem geschmiert werden. Was die Konsequenzen sind, spielt keine Rolle. Um den Protest möglichst gering zu halten, geht die Partei bewusst intransparent vor. So weiß niemand genau, ob er oder sie betroffen sein wird. Die meisten halten sich daher mit offener Kritik oder Gegenwehr zurück. Diese permanente Bedrohung und Verbreitung von Unsicherheit ist seit jeher Bestandteil des Systems Mugabe.

Die unterschiedlichen Reaktionen aus der ZANU PF selber zeigen jedoch, dass es innerhalb der Partei Bewegung gibt. Die Einheitsregierung hat Räume geschaffen, in denen Auseinandersetzungen möglich sind – auch



innerhalb der ZANU PF. Das ist eine Chance, die die progressiven Kräfte in Simbabwe für sich nutzen sollten. Bisher haben sie die Tendenz, die Partei als beinahe allmächtigen Einheitsblock wahrzunehmen und abzulehnen. Stattdessen kann es in einigen Fällen sinnvoll sein, eine Annäherung zu suchen und in den Dialog zu treten.

Auch die EU und die USA sollten ihre Kontakte zur ZANU PF ausbauen. Nur so ist es möglich, Reformer zu identifizieren und zu stärken. Denn fest steht, dass führende Mitglieder der ZANU PF auch in Zukunft eine wichtige Rolle in Simbabwe spielen werden. Ebenso muss eine Annäherung an das Militär erreicht werden. Die derzeitige Gleichsetzung des Militärs mit der ZANU PF stärkt die Hardliner. Professionellen und reformbereiten Militärangehörigen fehlt die Alternative zur bedingungslosen Regimetreue. Darüber hinaus wäre ein wichtiger

Schritt, die Sanktionen aufzuheben, anstatt das Land zunehmend in die Isolation zu treiben. Damit würde der ZANU PF eines ihrer wichtigsten Propagandaargumente entzogen.

Im Hinblick auf die Indigenisierung bleibt den Ländern der EU und den USA nicht viel anderes übrig, als auf die Einhaltung der existierenden bilateralen Investitionsabkommen zu pochen. Bei den Farmbesetzungen hat sich die ZANU PF darüber immerhin nur teilweise hinweggesetzt. In einzelnen Fällen wird es sicher möglich sein, individuelle Lösungen zu finden wie im Fall von Zimplats und Old Mutual. Nachdem jedoch weder Sanktionen noch die Aussetzung der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit als Reaktion auf die Landreform den gewünschten Effekt hatten, sind die zur Verfügung stehenden diplomatischen Mittel stark begrenzt.



### Über die Autorin

**Kathrin Meißner** ist seit 2009 Leiterin des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Harare/Simbabwe und leitete zuvor das Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Ghana.

### Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Entwicklungszusammenarbeit | Referat Afrika  
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Michèle Auga, Leiterin, Referat Afrika

Tel.: ++49-30-269-35-7411 | Fax: ++49-30-269-35-9217  
<http://www.fes.de/afrika>

Bestellungen  
[Renate.Tenbusch@fes.de](mailto:Renate.Tenbusch@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN 978-3-86872-947-4