Ein „geiziger“ Wohlfahrtsstaat

Im 19. Jahrhundert entstanden im Gebiet des heutigen Botswana - Bechuanaland in seiner kolonialen Bezeichnung - Staaten, deren Bevölkerung von den herrschenden Clans eine einheitliche Identität und SeTswana als Sprache übernahm. Die Ngwato im zentralen und nordöstlichen Botswana wurden unter Khama III. (1837-1923) zum mächtigsten der acht Tswanastaaten. Khamas Aufstieg war eng verbunden mit der protestantischen Mission - er liess sich 1860 taufen - und der Ausbreitung der britischen Kolonialgesellschaften.
Botswana ist ein Binnenstaat, etwas kleiner als Frankreich, und Durchgangsraum in Nord-Südrichtung (Eisenbahn von Südafrika nach Zimbabwe). Etwa 80% des Landes sind Wüste und Wüstensteppe, die höchstens für nomadische Gruppen, Viehzüchter und Touristen nutzbar sind.
Paramount Chief Khama setzte sich mit britischer Unterstützung gegen die Expansion der Buren zur Wehr. 1885 wurde Bechuanaland britisches Protektorat, mit der Haupstadt Mafeking, im Norden der Kap-Provinz gelegen. Die politische und wirtschaftliche Struktur, die sich in Bechuanaland entwickelte, hat im Wesen bis in die Gegenwart Bestand. Als Folge von Landabtretungen und Nutzungsverträgen ging ein Teil des Landes im Osten an europäische Farmer bzw. Gesellschaften – insgesamt etwa 4% des Territoriums. In zuletzt acht lokal verwalteten *Tribal Areas* lag die Macht in den Händen des jeweiligen *Paramount Chief*. Es war freilich eine Macht von Gnaden der britischen Kolonialverwaltung, die es aber den Chiefs überliess, die notwendigen gesetzlichen Bestimmungen zu erlassen. Massgeblich für das Erringen einer Führungsposition waren das persönliche Durchsetzungsvermögen der Chiefs in der frühkolonialen Übergangsphase und ihr Naheverhältnis zu den europäischen Missionen bzw. zur kolonialen Verwaltung.
Die koloniale Verwaltung hielt bis in die 1950er Jahre die Zahl der Einheimischen in mittleren Positionen der Verwaltung klein und selbst mit der Unabhängigkeit wurde die Afrikanisierung (*localization*) nur halbherzig betrieben. Die Mittelschicht aus Lehrern, Angestellten und Beamten, soziale Aufsteiger und Mitglieder der traditionellen Oberschicht, fügte sich ohne grosse Eigeninitiative in den Dialog von *Chiefs* und Kolonialregierung.
Da der Grossteil der Weiden (inklusive der Wasserstellen) und des bebaubaren Bodens durch die Oberschicht und britische Unternehmen kontrolliert wurde, blieb für die kleinen Leute letztlich Wanderarbeit in Südafrika das wichtigste Mittel, ein Grundeinkommen zu sichern und die auferlegten Steuern zu bezahlen. Die Dezentralisierung der südafrikanischen Industrie in den 1960er und 70er Jahren verstärkte die Nachfrage nach Arbeitern. Botswanas Regierung bzw. Wirtschaft hielt die Löhne so niedrig wie die Einkommen aus der bäuerlichen Produktion. Als Folge stieg die Bereitschaft zur Arbeit in Südafrika gegen höhere Löhne und die Arbeiter gaben der Industriearbeit den Vorzug vor dem Bergbau und zuletzt vor der Landwirtschaft.
Die kolonialpolitische Entwicklung führte 1961 zur Schaffung eines *Legislativrates*, für den 3.000 Europäer und 320.000 Afrikaner gleich viele Kandidaten bestimmten. Um eine Ausschaltung der *Chiefs* durch demokratische Wahlen zu verhindern, erfolgten die Wahlen indirekt, ausgehend von der Dorfebene, wo eine Kontrolle durch die traditionellen Führer gegeben war. Die Wahlen veränderten so die bestehenden Machtverhältnisse kaum. Seretse Khama und die bürgerlichen Politiker seiner *Democratic Party* bestimmten die Politik und Wirtschaft des 1966 unabhängig gewordenen Landes. Jack Parson schrieb 1984: *„Seretse Khama, der die wachsende Bedeutung der Partei personifizierte [...] verband traditionelle Legitimität und die Unterstützung durch die Bauern mit moderner Erziehung und modernem*

Lebensstil." Botswana behielt unter seiner Führung den Charakter einer Oligarchie, die sich allerdings konsequent an demokratischen Grundsätzen orientierte.
Mit der Unabhängigkeit begann die Wirtschaft Botswanas zu wachsen: Statistiken der Weltbank wiesen Botswana 1980 als wirtschaftlich erfolgreichstes Land Afrikas aus. Die Grundlage dafür waren die Erschliessung und der Abbau mineralischer Rohstoffe, wie Kupfer und vor allem Diamanten. Botswana ist nach Russland der zweitgrösste Produzent von Diamanten und einigte sich Mitte der 1970er Jahre mit seinem Partner de Beers auf eine Erhöhung des staatlichen Firmenanteils auf 50%, was den Gewinnanteil des Staates auf 65 bis 70% steigerte, ohne dass De Beers aus diesem Handel Schaden erwachsen wäre.
Industrie und Bergbau haben zwar einen hohen Anteil am Nationalprodukt, bieten aber nur eine geringere Anzahl von Arbeitsplätzen und niedrigere Löhne als die staatliche Verwaltung. Dennoch verringerte sich damit, gemeinsam mit der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung in Südafrika, die Zahl der Arbeitsmigranten. Botswana hat eine duale Wirtschaftsstruktur: einerseits Viehzüchterökonomie, andererseits ein auf dem Diamantenabbau basierender Rentenstaat. Boden und Viehbesitz wird durch eine kleine Oberschicht vereinnahmt; die Diamanten ermöglichen dem Staat unabhängig zu wirtschaften und einen Wohlfahrtsstaat (in bescheidenem Rahmen) zu finanzieren. Die Einkommen zeigen extreme Unterschiede (23,6:1). Einerseits gibt es ein hohes Wirtschaftswachstum, andererseits aber auch Arbeitslosigkeit. Das Einkommen aus der Diamantenproduktion ermöglicht dem Staat ein Wohlfahrtsprogramm zu finanzieren, wie Nahrungsmittelhilfe (vor allem in Dürrperioden), eine Alterspension von etwa US-$ 30.- im Monat und Beihilfen bei Arbeitslosigkeit oder für Waisen. Keine dieser Leistungen ist allerdings gesetzlich gesichert und kann daher auch nicht eingefordert werden – einen „geizigen Wohlfahrtsstaat" nennt ihn Jeremy Seekings (2017): „*Here is a paternalistic preference for benefits in kind and a clear emphasis on workfare and the family, and most benefits are parsimonious. Much of the welfare state, and the 'destitutes' policy in particular, were reminiscent of the poor laws of nineteenth-century Britain*."
Die Aussenpolitik Botswanas nach der Unabhängigkeit war ebenso wie die Wirtschaftspolitik geprägt durch konservativen Pragmatismus; Botswana trug zwar die allgemeine Politik gegen Apartheid mit, blieb aber zugleich ein aktiver Teil des südafrikanischen Wirtschaftsraums und der Zollunion.
Ein gewisses Unbehagen mit der Autorität der regierenden Partei löste abnehmende Beteiligung an den Wahlen aus. Nach fast drei Jahrzehnten an der Macht, zeigten sich Anfang der 1990er Jahre deutliche Abnützungserscheinungen der regierenden Demokraten. Unregelmässigkeiten und Korruption im Bereich der Landvergabe bzw. der Zuteilung von Baugründen und Wohnungen zwangen Politiker zum Rücktritt. Zu einem Gewinn der Wahlen durch die Opposition kam es dennoch nicht und in späteren Wahlen setzte sich die Demokratische Partei erneut kräftig gegen die zerstrittene Opposition durch.
Gemäss dem Index von *Transparency International* ist Botswana das am wenigsten korrupte Land in Afrika und liegt im Index auch vor Italien, Griechenland und Ungarn. Mit dem Wahlsieg in 2018 gelang es Mokgweetsi Masisi die Familie Khama, die bis dahin die Politik weitgehend dominiert hatte, zu verdrängen. Sein Vorgänger Ian Khama versuchte gegen die Demokraten mit einer eigenen Partei anzutreten, erhielt bei den Parlamentswahlen 2019 aber nur 1 Sitz – verglichen mit 38 für die *Democratic Party*.
Die Coronapandemie erwies sich als vorteilhaft für das Staatseinkommen; die Nachfrage nach Diamanten stieg und DeBeers erhöhte die Preise der Diamanten um um durchschnittlich 8%.