

Sambia

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 3,2 / Marktwirtschaft: 2,3)		5,5	Ergebnis Management-Index		4,5
Politisches System	Präsidentialdemokratie		Bevölkerungsgröße	10,6 Mio.	
Wahlbeteiligung	67 %		BIP p. c. (\$, PPP)	780	
Frauenanteil im Parlament	12,6 %		Arbeitslosenquote	k.A.	
Bevölkerungswachstum^a	2,8 %		HDI	0,386	
Größte ethnische Minderheit	10 %		UN-Education Index	0,68	
			Gini-Index	52,6 (1998)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Im Oktober 1991 wurde das autoritäre Regime unter Kenneth Kaunda, der das Land seit der Unabhängigkeit 1964 regierte, durch demokratische Wahlen von Frederick Chiluba und seinem Movement for Multiparty Democracy (MMD) abgelöst. Der im Dezember 1996 wiedergewählte Präsident konnte seine massiven Bemühungen um eine Aufhebung der verfassungsmäßig festgelegten Beschränkung auf zwei aufeinander folgende Amtsperioden nicht zum Erfolg führen und durfte bei den Wahlen im Dezember 2001 nicht mehr antreten. Sein handverlesener Nachfolgekandidat Levy Mwanawasa konnte sich bei möglicherweise manipulierten Wahlen knapp durchsetzen und zeigt deutliche Emanzipationstendenzen von seinem Mentor Chiluba. Der Untersuchungszeitraum dieses Gutachtens beinhaltet somit die Endphase der Chiluba-Präsidentschaft wie den Beginn der Mwanawasa-Amtszeit. Weiterhin ist der gesamte Beobachtungszeitraum durch eine schwere Wirtschaftskrise des Landes gekennzeichnet.

Das Gutachten zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation während der vergangenen fünf Jahre kommt zu dem Ergebnis, dass bei der absoluten Zielverwirklichung zunächst eine Erosion des erreichten Standards zu verzeichnen ist, wobei sich nach dem Amtsantritt des neuen Präsidenten (2.1.2002) ein politisch geringfügig positiverer Trend abzeichnet.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Wirtschaftlicher und politischer Transformationsprozess in Sambia verliefen parallel. Die Grundlagen für ein marktwirtschaftlich ausgerichtetes Wirtschaftssystem wurden erst mit der Übernahme der Regierung durch Präsident Chiluba im Oktober 1991 gelegt.

Die *demokratische Transformation* beginnt ebenfalls Ende 1991 mit dem Machtwechsel von Kaunda zu Chiluba und seinem Movement for Multiparty Democracy (MMD). Der überwältigende Wahlsieg Chilubas – er erhielt 75,8% der Stimmen und die MMD 125 der 150 Parlamentssitze – gründete sich vor allem auf die Tatsache, dass es erstmals seit 1968 (Sambia war von 1972 bis 1990 ein Einparteiensstaat) die Möglichkeit gab, das Kaunda-Regime abzuwählen. Chiluba, dem damaligen Vorsitzenden des mächtigen Gewerkschaftsdachverbandes ZCTU, in dem vor allem die Bergarbeiter aus dem Kupfergürtel organisiert waren, deren Lebensstandard deutlich abgesunken war, gelang es, eine einheitliche Oppositionsfront gegen Kaunda zu formieren. Für die politische Transformation, die mit dem Regierungswechsel ihren Anfang nahm, war die politische Dominanz der neuen Regierung nicht unproblematisch, da sie über eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit im Parlament verfügte und von der in der Bedeutungslosigkeit versunkenen Opposition nicht kontrolliert werden konnte.

Diese politische Dominanz hat, vor allem im Vorfeld der Wahlen von 1996, die Chiluba wiederum deutlich gewann (72,6% und 131 der 150 Parlamentssitze), zu einem teilweisen Rückfall in autoritäre Tendenzen geführt. So wurde eine Kandidatur des ehemaligen Präsidenten Kaunda 1996 mit Hilfe von Verfassungsänderungen verhindert, was einen Wahlboykott seiner Partei zur Folge hatte. Dennoch war es Chiluba gelungen, alle wichtigen politischen und gesellschaftlichen Gruppen in das demokratische System einzubinden. Ein unprofessioneller, möglicherweise von der Regierung selbst inszenierter Putschversuch (Oktober 1997) stellte keine ernst zu nehmende Bedrohung für die politische Ordnung dar und wurde als Vorwand zur teilweisen Einschränkung demokratischer Grundrechte genutzt.

Die *marktwirtschaftliche Transformation* Sambias setzte mit dem Regierungswechsel Ende 1991 ein. Bis dahin hatte das autoritäre Kaunda-Regime eine planwirtschaftlich-staatsdirigistische Wirtschaftsordnung gepflegt, die durch partielle, oft nur temporäre marktwirtschaftliche Öffnungsversuche gekennzeichnet war. Um die schwere Wirtschaftskrise zu bekämpfen, waren Kredite von Weltbank und IMF notwendig. Diese waren an marktwirtschaftliche Reformen geknüpft. Die

größte Herausforderung stellte die Privatisierung des Kupferbergbaus dar, der wegen sinkender Weltmarktpreise, Missmanagement und Ineffizienz nicht mehr rentabel wirtschaften konnte. Die Umstrukturierung und Privatisierung erwies sich – vor allem auf Grund hausgemachter Fehler – als überaus problematisch. Die Erwartungen an die Chiluba-Regierung, die Wirtschaftskrise zu überwinden und den Lebensstandard der Bevölkerung zu erhöhen, konnten nicht erfüllt werden. Korruption und Ineffizienz in Politik und Verwaltung haben nachhaltige Reformen verhindert. Die Abhängigkeit vom Hauptexportgut Kupfer, die hohe Inflation und die hohe Arbeitslosigkeit konnten bisher nicht überwunden werden. Es gelang ebenfalls nicht, die Nahrungsmittelproduktion zur Deckung des Eigenbedarfs zu erhöhen.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Sambia hat bei der Transformation der politischen Ordnung in einigen Bewertungsbereichen Fortschritte gemacht. Transformationsdefizite bestehen weiterhin in den Bereichen politische Repräsentation und Rechtsstaatlichkeit. Bei der demokratischen Stabilität ist eine rückläufige Entwicklung einzelner Indikatoren zu erkennen, die aber kein systembedrohendes Niveau erreicht.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) Staatlichkeit: Staatlichkeitsprobleme existieren in Sambia nicht. Das staatliche Gewaltmonopol ist ohne Einschränkungen gegeben. Die Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk ist in Hinblick auf Oppositionspolitiker politisch instrumentalisiert worden. Einige unliebsame Politiker, die nicht in Sambia geboren wurden, wurden in ihr Geburtsland abgeschoben. Der ehemalige Staatspräsident Kaunda wurde zeitweise für staatenlos erklärt, da er in Malawi geboren worden war. Alle Bürger besitzen das gleiche Staatsbürgerrecht. Religion und Staat sind getrennt, wobei 1996 das Christentum verfassungsrechtlich zur Staatsreligion erklärt wurde. Der politische Prozess ist säkularisiert. Ein bedingt leistungsfähiges Verwaltungssystem, öffentliche Sicherheit und Ordnung sind im Wesentlichen gewährleistet.

(2) *Politische Partizipation*: Das universelle, aktive und passive Wahlrecht ist wirksam. Wahlen wurden regelmäßig durchgeführt, wobei die Wahlen von 2001 von nationalen und internationalen Beobachtern als nicht korrekt bewertet wurden. Gerichtsverfahren sind anhängig. Die gewählte Regierung achtet die Prinzipien des offenen und kompetitiven Wahlprozesses nur bedingt. Sie besitzt die effektive Regierungsgewalt. Vetomächte oder politische Enklaven in den Händen des Militärs existieren nicht. Die Durchsetzung der konstitutiven Rechte politischer Organisation und Kommunikation ist generell möglich. Problematisch ist die Dominanz staatlicher Medien und die teilweise Einschüchterung und Sanktionierung privater Medien. Regierungskritische Organe werden häufig mit Klagen vor Gericht und Repressionen belegt, die aber de jure die Pressefreiheit nicht dauerhaft nachhaltig verletzen. Politische und zivilgesellschaftliche Organisationen können sich frei bilden. Ethnische Spannungen spielen in Sambia keine Rolle.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Transformationsdefizite existieren im Bereich der Kontrolle und Kompetenzabgrenzung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative. Diese wurden jedoch mit dem Amtsantritt Mwanawasas stark relativiert, die im Gegensatz zur Chiluba-Regierung, die eine verfassungsändernde Mehrheit im Parlament hatte, nicht einmal über eine absolute Mehrheit im Parlament verfügt, wodurch die verfassungsrechtliche Bedeutung dieser Institution zugenommen hat. Grundsätzlich ist die Justiz unabhängig. Ein Verfassungsgericht gibt es nicht und dem zur Folge werden Verfassungsfragen in letzter Instanz vor dem Supreme Court verhandelt.

Die mangelhafte personelle und materielle Ausstattung der Gerichte und Staatsanwaltschaften, verstärkt durch teilweise Ineffizienz, hat lange Verfahrenszeiten zur Folge, die in wichtigen Fällen paralyisierenden Einfluss auf politische Prozesse haben. Die Unabhängigkeit der Justiz ist nicht immer gewährleistet. Offene, aber legale, die Justiz beeinflussende Maßnahmen sind zu beobachten (deutliche Erhöhung der Gehälter für Richter an Obersten Gerichten), wie auch verdeckte politische Einflussnahmen und Korruption nicht auszuschließen sind. Sie beeinträchtigen die Rechtsfindung in bedeutenden Fällen seit Anfang 2002 jedoch nicht ernsthaft.

Korruption und Machtmissbrauch sind weit verbreitet. Abgeordnete unterliegen einer Immunität, deren Aufhebung nur mit Parlamentsmehrheit verfügt werden kann oder nach Beendigung des Mandats erlischt. Während bis 2001 Korruption im Regierungslager nur selten strafrechtlich geahndet wurde, ist seit Anfang 2002 eine Kehrtwende zu beobachten. Neben der Aufhebung der Immunität des Ex-

Präsidenten Chiluba und der Anklageerhebung Anfang November 2003 wegen Korruption wurden auch mehrere ehemalige Minister und Beamte der Bestechlichkeit angeklagt. Diese Vorgehensweise des neuen Präsidenten ist jedoch dahingehend zu relativieren, dass er Politiker und Beamte, die ihn unterstützen, offenbar vor juristischen Auseinandersetzungen zu schützen sucht. Somit wird die strafrechtliche Verfolgung auch als politisches Herrschaftsinstrument eingesetzt, wobei die Justiz in der Rechtsfindung als relativ frei einzustufen ist.

Die bürgerlichen Freiheitsrechte werden im Allgemeinen gewahrt. Nach dem angeblichen Putschversuch von 1997 waren die Grundrechte temporär und teilweise eingeschränkt (bis März 1998). Im Berichtszeitraum waren vor allem Einschüchterungen von Journalisten durch die Regierung und Repressalien gegen kritische Medien wie auch Einschränkungen der Versammlungsfreiheit zu verzeichnen, wobei seit 2000 ein Rückgang dieser Fälle zu verzeichnen ist.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität:* Die demokratischen Institutionen sind stabil. Zu Einschränkungen der institutionellen Effizienz kommt es bei konkurrierenden politischen Mehrheiten in Parlament und Regierung. Sie sind während der Untersuchungsperiode (und erstmals in der Geschichte Sambias) erst seit Anfang 2002 gegeben. Aufgrund der Uneinigkeit der Opposition im Parlament kam es hingegen nur selten zu Abstimmungsniederlagen für die Regierung. Durch die informelle Kooptation einiger Abgeordneter sichert sich die Regierung eine – instabile – Mehrheit. Fälle von Blockaden sind bisher die Ausnahme. Grundsätzlich aber werden die demokratischen Institutionen von den relevanten politischen und gesellschaftlichen Akteuren akzeptiert und als legitim angesehen.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Das Parteiensystem ist als relativ instabil zu bezeichnen. Während des Untersuchungszeitraums konnte sich kein organisatorisch stabiles, gesellschaftlich verankertes Parteiensystem etablieren. Das Parteiensystem ist moderat fragmentiert und charakterisiert durch einen niedrigen Grad organisatorischer Stabilität, geringe programmatische Kapazitäten und stark personalistische und klientelistische Tendenzen. Politische Parteien aller Lager verfolgen primär konfliktorientierte Strategien und richten sich einseitig an ihrer regionalen Wählerklientel aus. Die relevanten politischen Parteien sind überwiegend personenorientierte Wahlvereine mit starker regionaler oder wie im Fall der Partei Agenda for Africa auch mit ethnischer Verankerung.

Die zwei größten Oppositionsparteien sind erst nach 1998 als Abspaltungen von der Regierungspartei von in Ungnade gefallenen Politikern gegründet worden, während die ehemalige Einheitspartei (1964-1991) als vierte Kraft nur noch regionale Bedeutung hat. Diese Form der Parteienlandschaft stellt eines der größten Konsolidierungshindernisse der Demokratie dar.

Die Interessengruppenlandschaft ist übersichtlich. In ihr dominieren die christlichen Kirchen, Menschenrechts- und Entwicklungs-NGOs sowie Gewerkschaften. Die Kooperationsfähigkeit von Staat und gesellschaftlichen Interessenverbänden bleibt labil. Die Bereitschaft zivilgesellschaftlicher Organisationen zu kooperativem und strategischem Handeln ist hoch. Zudem tragen diese Organisationen zur Vertiefung demokratischer Einstellungen und Praktiken in der sambischen Gesellschaft bei. Neben ihrer integrativen, soziale Cleavages überbrückenden Funktion wirken sie als eine gesellschaftliche Kraft politischer Mäßigung.

Während die zivilgesellschaftliche Organisationsdynamik progressiv verläuft, war in den letzten Jahren ein deutlicher Rückgang der Demokratiezufriedenheit und des Vertrauens der Bürger in die demokratietragenden Institutionen zu verzeichnen, was vor allem auf die zunehmend autoritären Tendenzen und Korruption in der Chiluba-Regierung zurückzuführen war. Die Zustimmung zur Demokratie ist nach dem Abtritt Chilubas leicht gestiegen. Die Wahlbeteiligung von 67 Prozent bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen von Dezember 2001 markierte einen historischen Höchststand, was auch damit zu begründen ist, dass der Wahlausgang erstmals offen erschien.

3.2. Marktwirtschaft

Sambia hat bei der Transformation der Wirtschaftsordnung auf niedrigem Niveau geringfügige Fortschritte im Berichtszeitraum gemacht. Transformationsdefizite bestehen in den Bereichen Diversifizierung der Wirtschaft (überragende Bedeutung des Kupferbergbaus), Privatisierung und zunehmende Armut.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die zentralen Indikatoren zeigen ein sehr niedriges Entwicklungsniveau an. Der Entwicklungsstand des Landes, gemessen am HDI, ermöglicht nur einer Minderheit von Bürgern eine hinreichende „freedom of choice“. Grundlegende soziale

Exklusionen sind durch Armut, geschlechterspezifische Diskriminierungen und – in etwas abgeschwächter Form – Bildung zu verzeichnen. Über den Beobachtungszeitraum hinweg ist es Sambia nicht gelungen, diese massiven sozialen Disparitäten, eine hohe Armutsquote sowie eine ungleiche Einkommensverteilung zu beseitigen, wobei eine sehr geringe Verbesserung zu konstatieren ist. Die Entwicklung der Löhne kann mit der hohen Inflation nicht mithalten, was zu Reallohnverlusten führte. Die vorhandenen Entwicklungsungleichgewichte zwischen den Provinzen wurden nicht verringert.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind gewährleistet. Die hohe Regulierungsdichte der Volkswirtschaft wurde deutlich verringert. Die Privatisierung beziehungsweise Liquidierung von Staatsunternehmen konnte intensiviert werden. Den Verkauf der verbleibenden Unternehmen (6%), die zum Teil aus politischen Gründen nicht privatisiert werden sollten, wird von der neuen Regierung vorangetrieben. Die Erfahrungen mit den Ergebnissen der Privatisierung waren dabei keineswegs generell positiv, da die neuen Eigentümer häufig nicht über ausreichend Marktkenntnisse verfügten und in der Lage waren dem Konkurrenzdruck standzuhalten.

Einen Rückschlag gab es bei der Privatisierung der wichtigen Kupferminen, die nach dem Rückzug eines internationalen Investors wieder in Staatshand gefallen sind. Monopol- und Oligopolbildung werden weder reguliert noch behindert. Eine Ausnahme stellt formal die Regulierungsbehörde für Elektrizität dar, die die Strompreise genehmigen muss. In der Praxis ist den Anträgen des staatlichen Monopolisten stets entsprochen worden. Eine Kartellgesetzgebung existiert nicht.

Die grundlegenden Probleme des Unternehmenssektors stellen Unterkapitalisierung, ungünstige Infrastruktur und Wettbewerbsnachteile durch die schwache Währung dar. Diese Faktoren konnten bisher nicht nachhaltig bekämpft werden. Der Außenhandel wurde – auch unter dem Druck des IWF und der Weltbank – weitgehend liberalisiert. Sonderregelungen existieren für Einzelfälle. So wurde der Freihandel mit Zimbabwe teilweise ausgesetzt, um die heimische Wirtschaft vor Billigimporten in Folge des schwachen Zimbabwe-Dollars zu protegieren.

Ein signifikanter Teil des Außenhandels (bis zu geschätzten 45%) wird informell mit den Nachbarländern abgewickelt und entzieht sich damit nicht nur den Statis-

tiken, sondern auch der Besteuerung. Das Bankensystem zählt zu den liberalsten und effektivsten im südlichen Afrika. Der Bankensektor ist weitgehend privatisiert und internationale Banken sind ebenfalls vor Ort. Die Bereitstellung von Kapital für einheimische Unternehmer ist wegen hoher Zinsen und unsicherer Geldwertentwicklung gering. Kreditaufnahme wird oft im Ausland getätigt. Die Banken bedienen in erster Linie den Finanzbedarf des Staates durch den Ankauf von Staatsschuldverschreibungen.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Während des Untersuchungszeitraums konnte die Inflationsrate auf hohem Niveau leicht abgesenkt und stabilisiert werden. Der Wechselkurs, der 1992 flexibilisiert worden war, gab gegenüber dem US-Dollar deutlich nach. Dieser Trend konnte zwischen Anfang 2001 und März 2002 mit Hilfe von Devisenkontrollen und einer strikten Geldpolitik zeitweilig gestoppt werden. Auf Druck des IMF wurden sämtliche Restriktionen im Devisenverkehr aufgehoben. Die darauf folgende Währungsschwäche ist im Wesentlichen auf einen großen Devisenbedarf zur Bezahlung der steigenden Importe zurückzuführen.

Die Nationalbank konnte ihrer Aufgaben (Inflationsbekämpfung und Kontrolle der Geldmenge) nicht gerecht werden, weil sie nicht unabhängig, sondern der Regierung weisungsgebunden ist. Inflationskontrolle und Wechselkurspolitik werden politischen Zielen nachgeordnet. Der Einfluss des IMF schränkt diese Nachordnung jedoch deutlich ein. Es bestehen starke Zielsetzungs- und Performanzprobleme einer kontinuierlichen Stabilitätspolitik. Die Auslandsverschuldung wurde ausgeweitet. Der Bestand an Devisenreserven ist volatil und richtet sich im Wesentlichen nach der Auszahlung von Entwicklungshilfegeldern und den Einnahmen aus dem Kupferexport.

3.2.4. Privateigentum

Property Rights und Eigentumserwerb sind hinreichend definiert. Die Privatisierung vorhandener Staatsunternehmen kam in den letzten Jahren voran. Privatwirtschaftliche Unternehmen stellen das Rückgrat der kleinen Volkswirtschaft dar. Die wenigen noch vorhandenen Staatsunternehmen stehen zur Privatisierung an. Die Marktkonzentration der Volkswirtschaft liegt über dem Niveau der meisten OECD-Staaten.

3.2.5. Welfare Regime

In Sambia gibt es keine flächendeckenden sozialen Sicherungssysteme. Zugang zu Sozialleistungen wie Unterstützung im Krankheitsfall und Aufbau von Pensionsanwartschaften wird meistens nur über ein Beschäftigungsverhältnis beim Staat oder in großen Unternehmen konstituiert. Ein Arbeitslosenversicherungssystem existiert genauso wenig wie verlässliche Statistiken über Arbeitslosigkeit. Auf Grund der hohen Urbanisierungsrate bieten Familien- und Dorfstrukturen keinen adäquaten Ersatz für die Absicherung in Notsituationen. Das Welfare System ist somit einem Teil der Arbeitnehmerschaft vorbehalten. Eine systematische Armutsbekämpfung ist aus eigener Kraft nicht möglich. Chancengleichheit ist im Prinzip gegeben, de facto aber durch die weit verbreitete Armut ausgehebelt. Einrichtungen zum Ausgleich krasser sozialer Unterschiede gibt es kaum. Frauen haben in der Regel nur Zugang zu höherer Bildung und auch zu höheren Ämtern, sofern sie aus materiell privilegierten Familien kommen.

3.2.6. Leistungsstärke

Trotz der großen Abhängigkeit der sambischen Wirtschaft vom Kupferbergbau und den Problemen mit der Umstrukturierung und Privatisierung dieses Sektors sowie fallender Weltmarktpreise und zeitweise nachlassender Produktivität, war im Berichtszeitraum ein deutliches Wachstum des BIP-Pro-Kopf-Einkommens zu verzeichnen. Diese Entwicklung wird durch ein gesunkenes und relativ mäßiges Beschäftigungsniveau und geringe Preisstabilität deutlich relativiert. Die Gesamtverschuldung konnte zunächst im Rahmen eines Teilschuldenerlasses im Rahmen der Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)-Initiative auf relativ hohem Niveau signifikant zurückgefahren werden, stieg aber 2001 wieder deutlich an.

Die Handelsbilanz blieb deutlich defizitär, wobei die Exporterlöse nach drei besonders schlechten Jahren im Jahr 2001 auf Grund gestiegener Einnahmen aus dem Verkauf von Metallen gesteigert werden konnten. Es besteht ein chronisches, extremes Haushaltsungleichgewicht, das nur durch Entwicklungshilfeleistungen (für den Haushalt 2002 sollten 43% aus Entwicklungshilfezahlungen finanziert werden) und Kreditaufnahme ausgeglichen werden kann. Das Wachstumspotenzial der sambischen Volkswirtschaft hängt wesentlich von den Weltmarktpreisen für Kupfer ab. Die Landwirtschaft wurde bisher vernachlässigt und führte zur Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten, wobei zumindest Potenzial für eine Selbstversorgung auf diesem Gebiet besteht.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Ein soziales Netz zur Kompensation von Armut und sozialen Risiken ist fast nicht vorhanden. Eine Ausweitung ist unter dem Aspekt der geringen Wirtschaftskraft Sambias in näherer Zukunft nur in einem sehr begrenzten Umfang zu erwarten. Die Gesundheitsversorgung ist qualitativ dürftig. Staatliche Krankenhäuser, die gebührenpflichtig sind, sind relativ schlecht ausgestattet, wobei die voranschreitende Dezentralisierungspolitik in einigen Gebieten die Transparenz und Effizienz gesteigert hat. Qualitativ bessere private Kliniken sind teurer und damit nur einer privilegierten Minderheit zugänglich.

Chancengleichheit und der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen sind in der stark segmentierten Gesellschaft durch Defekte wie Korruption, Nepotismus und weit verbreiteter Armut sowie legaler Barrieren (Krankenhaus- und Schulgebühren) kaum gegeben. Fördermechanismen für Frauen, Behinderte oder sozial Schwache existieren kaum. Frauen sind beim Zugang zu tertiärer Bildung, Einkommen und öffentlichen Ämtern signifikant benachteiligt. Geschlechtsspezifische Benachteiligungen von Frauen im Rechtssystem wurden durch Reformen des Familienrechts verringert, sind aber in ländlichen Gebieten mit vorherrschenden traditionellen Strukturen noch weit verbreitet.

Das Umweltbewusstsein der Gesellschaft und des Gesetzgebers ist in den letzten Jahren auf niedrigem Niveau und durch den Einfluss der Geberländer geringfügig gewachsen. Tendenziell werden Umweltbelange aber weiterhin Wachstumsüberlegungen nachgeordnet. Sambia verfügt über ein landesweites staatliches System der Primär- und Sekundärbildung sowie ein kleines Universitätssystem. Die Bildungsausgaben des Staates betragen Ende der 90er Jahre nur 2,2% des Bruttonationalprodukts beziehungsweise 7,1% der Staatsausgaben. Das Schulsystem ist marode, materiell und personell schlecht ausgestattet. Die Lehrer sind auf Grund starker Reallohninbußen demotiviert. Die Erhebung von Schulgebühren hat – als Folge der Armut – zu einer Verringerung der Schülerzahlen geführt. Die mit den Einnahmen beabsichtigte Qualitätsverbesserung im Schulwesen konnte bisher nicht erreicht werden. Die Infrastruktur ist in einem generell schlechten Zustand.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Die institutionelle Stabilität und das staatliche Gewaltmonopol waren bereits vor der Untersuchungsperiode weitgehend gegeben. Die Leistungs-

fähigkeit der Justiz und Verwaltung konnten kaum verbessert werden. Der Leistungsindikator „Wahlen“ hat sich in Anbetracht der deutlichen Hinweise auf Manipulationen bei den Wahlen im Dezember 2001 eher verschlechtert. Leicht progressive Tendenzen sind seit 2002 auf dem Feld der Korruptionsbekämpfung und der Meinungs- und Medienfreiheit zu erkennen. Allerdings bestehen massive Defizite fort. Hinsichtlich der wechselseitigen Kontrolle und Kompetenzabgrenzung von Regierung, Parlament und Judikative stagniert die Entwicklung der nicht abgeschlossenen Konsolidierung. Die Stabilität der grundlegenden Verfassungsinstitutionen wurde gewahrt, ohne dass die mangelnde institutionelle Effizienz des Regierungssystems gesteigert werden konnte.

Aufgrund der seit Anfang 2002 gegebenen politischen Mehrheitsverhältnisse im Vergleich zur Vorperiode besteht die Gefahr einer – bisher noch nicht eingetretenen – regressiven Entwicklungstendenz durch gegenseitige Blockade der Exekutive und Legislative. Die politische und gesellschaftliche Integrationsleistung der Parteien ist unvermindert niedrig. Es überwiegen regionale und ethnische Identifikationsmuster. Die Entwicklung der zivilgesellschaftlichen Interessengruppen- und Organisationslandschaft ist stabil, aber hinsichtlich der Partizipationsbreite der Bürger – abgesehen von den christlichen Kirchen – schwach.

Regressiv verläuft die Entwicklung einer demokratiestützenden Civic Culture. Dieser Umstand wird durch die Anfechtung der Präsidentschafts- und Teilen der Parlamentswahl vom Dezember 2001, die juristisch noch aufzuarbeiten ist, verstärkt. Die Regierung, und vor allem der mit nur 34.000 Stimmen Vorsprung gewählte Präsident (er errang mit 28,7% der abgegebenen Stimmen eine denkbar knappe relative Mehrheit) verfügen damit nicht über die nötige Legitimation. Die konventionelle Partizipationsbereitschaft der Bürger hat sich erhöht. Fazit: Der Konsolidierungsgrad der Demokratie hat sich nicht wesentlich verändert.

(2) *Marktwirtschaft*: Die grundlegenden Entwicklungsindikatoren zeigen für die Untersuchungsperiode eine leichte Verbesserung des Entwicklungsstands auf fortgesetzt niedrigem Niveau.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP- Index	Gini- Index	UN-Education Index	Politische Repräsentati- on von Frauen ^a	Repräsentati- on von Frauen ^a	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,420	0,413	0,33	52,6	0,67	10,6		719
2000	0,433	0,424	0,34	n/a	0,68	12,6 (2001)		780

^a Anteil weiblicher Abgeordneter im Parlament in % nach den Präsidentschaftswahlen 1996 und 2001.

Quellen: UNDP: Human Development Report 2000, 2002, <http://undp.org/hdr2000.english/FAQs.html> und <http://undp.org/reports/global/2002> [17/02/2003]

Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns haben sich leicht verbessert, vor allem durch die Privatisierung von Staatsunternehmen und Reduzierung staatlicher Regulierung. Defizite der Wirtschafts- und Wettbewerbsordnung bleiben jedoch bestehen. Gemessen an den makroökonomischen Daten hat sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Vergleich zur Zeit vor der Untersuchungsperiode quantitativ und leicht qualitativ verbessert.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	-1,9	2,0	3,5	4,0	3,4
Außenhandel Exportwachstum in %	-26,5	-7,4	-1,3	16,8	3,2
Importwachstum in %	-7,9	-10,4	12,4	28,1	4,0
Inflation in % (CPI)	24,5	26,8	26,0	21,4	21,9
Arbeitslosigkeit in %	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Haushaltsdefizit in % des BIP	n/a	-3,3	-4,1	-8,1	-6,3
Leistungsbilanz in Mrd. US-Dollar	-0,346	-0,248	0,418	0,523	-0,456

Quellen: Economic Intelligence Unit: Country Reportambia, November 2002 und Country Profileambia 2002 sowie Africa South of the Sahara 2003, S. 1155. Die Zahlenangaben für 2002 sind Schätzungen der EIU.

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Das wirtschaftliche Entwicklungsniveau bewegt sich auf der Schwelle zwischen den Einstufungen „low“ und „middle income“; der gesellschaftliche Bildungsstand bewegt sich im mittleren Bereich. Ethnisch-religiöse Konflikte spielen – mit Ausnahme der auf niedrigem Niveau gelegentlich thematisierten Autonomiebestrebungen der Ethnie der Lotsi im Westen des Landes – trotz der ethnischen Heterogenität (in Sambia leben 73 ethnische Gruppen) keine nennenswerte Rolle.

Soziale Konflikte in Folge großer Einkommensdisparitäten brechen gelegentlich auf und entladen sich – fast ausschließlich in den städtischen Gebieten – in Streiks und Kriminalität. Die zivilgesellschaftlichen Traditionen sind noch relativ schwach, da sie sich erst mit der Einführung des pluralistischen Systems 1991 ausprägen konnten.

Das rechtsstaatliche System weist erhebliche Defizite auf: Ineffizienz, unzureichende materielle und personelle Ausstattung, zeitweise Einflussnahme durch die Regierung und Korruption. Ähnliches gilt für die Staatsverwaltung, die nur bedingt leistungsfähig ist. Die institutionelle Stabilität ist generell gegeben. Die demokratischen Entscheidungsprozesse werden zumindest pro forma eingehalten. Die demokratischen Grundrechte werden im Wesentlichen gewahrt. Insgesamt ist die Verinnerlichung demokratischer Werte bei den handelnden Akteuren als wenig ausgeprägt zu bezeichnen. Das demokratische System ist weiterhin fragil und keineswegs gefestigt. Erschwerend wirkten sich auch die wirtschaftlichen Schwierigkeiten aus. Der Schwierigkeitsgrad der Transformation ist somit als hoch anzusehen.

5.2. Zielsicherheit

Die wirtschaftliche Reformstrategie der sambischen Regierung war im Wesentlichen darauf ausgerichtet, die notwendige Transformation der Wirtschaft in ein marktwirtschaftlich ausgerichtetes System fortzusetzen. Dafür wurden auch soziale Kosten in Kauf genommen, die zu einer deutlichen Verringerung der Popularität der Regierung bei den Betroffenen führte. Diese sinnvolle langfristig ausgerichtete Wirtschaftspolitik wurde jedoch immer wieder kurzfristigen politischen Nutzenerwägungen untergeordnet. Die Umsetzung von Reformmaßnahmen ist häufig suboptimal, wie etwa bei Privatisierungen.

Grundsätzlich war die Regierung um Erwartungssicherheit der Wirtschaftsakteure sowie um die Abstimmung der einzelnen makroökonomischen Zielvorgaben bemüht. Generell wurde die Verpflichtung auf das Transformationsziel der marktwirtschaftlichen Demokratie von den entscheidungsrelevanten Akteuren beibehalten. Allerdings gibt es erhebliche Defizite bei der konkreten Umsetzung von längerfristigen Strategieprogrammen sowie organisatorische Unsicherheiten und Probleme auf dem Feld der Koordination.

Im Bereich der demokratischen Transformation mangelte es der Regierung an der Bereitschaft, demokratiekonsolidierende Maßnahmen umzusetzen. Kurzfristige, eigennutzenorientierte Strategien dominierten gegenüber den Erwägungen an einer mittel- bis langfristig ausgerichteten Politik der demokratischen Vertiefung. Aufgrund der seit Ende 2001 bestehenden instabilen politischen Mehrheitsverhältnisse und des labilen Charakters der Regierung (Anfechtung der Präsidentschaftswahlen und damit fragliche Legitimität des Staatspräsidenten) war die Transformationsstrategie der Regierung jedoch zunehmend anfälliger gegenüber überraschenden Kurswechseln. Dies betrifft in erster Linie die Innenpolitik.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Regierung nutzt die geringen verfügbaren personellen und organisatorischen Ressourcen für ihre Transformationspolitik nicht effektiv. Die Eliten konsumieren die meisten Staatsressourcen selbst. Der staatliche Verwaltungsapparat ist im Verhältnis zum Leistungsangebot noch immer personell überbesetzt. Einstellungs- und Beförderungsverfahren sind intransparent, nicht kompetitiv und oft politischen Einflussnahmen unterworfen. Ein anhaltend hohes Defizit des Staatshaushalts im Verhältnis zum BIP und eine hohe Verschuldung sowie mangelhafte und im Ergebnis oft folgenlose Rechnungsprüfung und fehlende Transparenz beeinträchtigen die effiziente Verwendung der Haushaltsmittel.

Die Verwaltungsorganisation weist schwere Defizite auf, vor allem Effizienzprobleme aufgrund fehlender personeller Kapazitäten. Als Folge von HIV – im Jahr 2001 waren circa 21% der 15- bis 49-Jährigen infiziert – ist die Verfügbarkeit an kompetenten Führungskräften signifikant gesunken. Da die Vergabe leitender Positionen in der Verwaltung oft politischer Patronage unterworfen ist, ist die Effizienz der Staatsverwaltung schwach. Lediglich das Finanz- und Planungsministerium verfügt unter den Ministerien über ausreichende Kapazitäten. Dezentrale Strukturen sind schwach und wenig effizient. Die Regierung realisiert nur einen Teil der angekündigten Reformvorhaben und kann häufig ihre eigenen Planungen nicht einhalten. Die Regierung gewährleistet nur ein begrenztes öffentliches Dienstleistungsangebot.

Zwar werden Eigentumsrechte und Deregulierung der Märkte sichergestellt, aber deutliche Defizite bestehen bei der Bereitstellung von Infrastruktur und Entwicklung von Humanressourcen. Damit wird eine weitere Transformation deutlich erschwert. Auf dem Feld der Korruptionsbekämpfung ist keine grundlegende

Wende abzusehen. Vielmehr geht es der neuen Regierung darum, mit der strafrechtlichen Untersuchung und Ahndung von Korruption in der Vorgängerregierung, den Ex-Präsidenten und seine Paladine auf diesem Wege politisch zu entmachten. Staatliche Ressourcen werden noch immer auf der Basis klientelistischer Netzwerke verteilt. Korruption ist weiterhin ein Wesensmerkmal der Staats- und Verwaltungskultur. Kulturelle Erbschaften spielen in Sambia als Reformressourcen keine Rolle.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die führenden politischen Akteure reagieren auf Fehlschläge und Politikversagen nur begrenzt mit Veränderungen, diese fallen zudem in der Regel in ihrer tatsächlichen Implementierung eher marginal aus. So gibt es zahlreiche Instrumentarien zur Korruptionsbekämpfung, die aber von der Regierung unterlaufen und für politische Manöver (Ausschaltung unliebsamer Kontrahenten) nur selektiv eingesetzt und missbraucht werden. Interessen von wichtigen Akteuren werden nicht immer berücksichtigt, wie etwa die Gewerkschaften sich nicht gegen die sozialen Folgen der Privatisierung von Staatsunternehmen durchsetzen konnten. Interessen werden aber immer dort gewahrt, wo sie für die Machterhaltung der Regierung essenziell zu sein scheinen.

Die politische Autorität der Regierung ist trotz der labilen Mehrheitsverhältnisse im Parlament und der Anfechtung der Präsidentenwahl ausreichend, um Reformen einzuleiten beziehungsweise fortzusetzen. Die Regierung berücksichtigt allokativen Effekte ihrer Politik, unternimmt aber kaum Anstrengungen, um die allokativen Effizienz der Märkte zu verbessern. Wichtige Reformen werden in Sambia größtenteils von IMF und Weltbank angestoßen und mit dem Druckmittel der verzögerten Auszahlung oder der völligen Suspendierung von Krediten durchgesetzt. Die handelnden politischen Akteure erkennen ihren Handlungsspielraum, überschätzen ihn aber in einigen Fällen. Gerade im Vorfeld der Wahlen von 2001 wurden Reformen, die bei den Wählern unpopulär waren, zunächst blockiert. Die neue Regierung ist erstmals auf einen Konsens mit der Opposition angewiesen, wenn sie verfassungsändernde Gesetze verabschieden will. Die Reformstrategie zeigt Konsistenzdefizite.

5.5. Konsensbildung

Alle wesentlichen politischen und gesellschaftlichen Akteure stimmen im Reformziel (marktwirtschaftliche Demokratie) überein. Antidemokratische Vetoakteure existieren nicht. Bisher konnte die Regierung politische Konfliktlinien so handhaben, dass sie sich nicht zu unversöhnlichen Spaltungslinien vertiefen. Die ethnische Heterogenität hat, begünstigt durch die hohe Urbanisierung von 40%, nicht zu einem Auseinanderfallen der Gesellschaft entlang ethnischer Linien geführt. Religiöse Konfliktlinien spielen keine Rolle. Das Parlament wird als Legislativorgan von allen politischen Akteuren anerkannt. Da die Regierung dort über keine eigene Mehrheit verfügt, sind Kompromisse und überparteiliche Gespräche notwendig. Die Solidaritätsbereitschaft der Bürger ist gering und wird oft nur von den einflussreichen Kirchen ermutigt, während die Regierung mit Korruption, Nepotismus und Klientelismus einer Solidaritätsbereitschaft entgegenwirkt. Die Frage der Versöhnung in Bezug auf Unrechtstaten des autoritären Regimes spielt keine bedeutende Rolle, da das Kaunda-Regime (1964-1991) keine schweren Menschenrechtsverletzungen begangen hat.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die politischen Akteure arbeiten mit bi- und internationalen Gebern zusammen, nutzen die internationale Hilfe jedoch nur begrenzt zur Verbesserung ihrer Politik. Sambia ist von Entwicklungshilfeleistungen im hohen Maße abhängig (2000 wurden 27,3% des BIP aus offizieller Entwicklungshilfe erbracht). Somit bleibt der Regierung keine gangbare Alternative zu einer engen Kooperation mit den Gebern. Dabei ist zu konstatieren, dass viele Reformen oft nur auf Druck der Geber initiiert und vorangetrieben werden, während die Regierung häufig nur auf Druck oder aus vorauseilendem Gehorsam handelt und nicht selten versucht, konkrete, politisch nicht gewollte Reformen in der Implementierung zu blockieren, zu entschärfen oder einfach aus organisatorischen Gründen nicht umzusetzen.

Bei von der Regierung als politisch nachteilig angesehenen Fragen wird sich dem Druck der Geber bisweilen auch verweigert. Der Machterhalt wird im Zweifelsfall über die entwicklungspolitische Kooperation gestellt. Die Regierung ist bemüht, sich als berechenbarer Partner zu präsentieren, hat aber vor allem auf dem Gebiet der ausländischen Direktinvestitionen große Glaubwürdigkeitsprobleme. Korruption, Klientelismus und Effizienzprobleme in Politik und Wirtschaft vermitteln ein wenig vorteilhaftes Erscheinungsbild. Die politischen Akteure bemühen sich erfolgreich und aktiv um Aufbau und Vertiefung möglichst vieler internationaler Kooperationsbeziehungen. Sambia arbeitet u. a. aktiv in der SADC und der Afri-

can Union mit und beherbergt die Zentrale des COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa). Die Regierung initiierte und beteiligte sich wiederholt an Friedensbemühungen im Nachbarland der DR Kongo.

6. Gesamtbewertung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) *Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen der Transformation waren als schwierig zu bewerten. Zwar konnte das autoritäre und planwirtschaftlich ausgerichtete Regime von Kaunda (1964-1991) schon vor der Beobachtungsperiode abgelöst werden, doch erreichte auch die demokratisch legitimierte Nachfolgeregierung, die – auch auf Druck der Geber – einen weit reichenden Umbau zu einem marktwirtschaftlichen System geleistet hat, keine großen Fortschritte in der demokratischen und nur begrenzte Erfolge in der ökonomischen Konsolidierung.

Demokratische Strukturen wurden teilweise dem Machterhalt der Regierung geopfert. Weit verbreitete Armut (1983-1999 hatten 63,7% der Sambier weniger als einen US-Dollar pro Tag zur Verfügung), Korruption, hohe HIV-Infektionsrate und ineffiziente staatliche Infrastruktur sowie ernsthafte wirtschaftliche Probleme charakterisierten die ungünstigen Ausgangsbedingungen. Erschwerend kommt hinzu, dass es in Sambia nur einmal einen Machtwechsel der Regierungspartei gegeben hat (1991), wodurch das de jure Einparteiensystem von einer zahlenmäßig überaus dominanten neuen Regierungspartei abgelöst wurde („De-facto-Einparteiensystem“). Die demokratische Kultur des Regierungswechsels ist damit noch kein gefestigter Bestandteil der demokratischen Ordnung.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Die zurückgelegte Wegstrecke der demokratischen Transformation ist kurz. Es ist den politischen Entscheidungsträgern nicht gelungen, die demokratische Transformation qualitativ zu vertiefen. Insgesamt ist ein stagnierender Konsolidierungsverlauf bei signifikanten Konsolidierungsdefiziten zu konstatieren. Interne Bedrohungen der demokratischen Ordnung sind nicht zu erkennen, wohl aber Rückschläge in Teilbereichen, die das demokratische System zwar beschädigen, nicht aber zerstören können. Diese liegen vor allem im Bereich der politischen Repräsentation und Integration, institutioneller Effizienz des Re-

gierungssystem und der Rechtsstaatlichkeit, der ausufernden Korruption und des Klientelismus.

Die zurückgelegte Wegstrecke der marktwirtschaftlichen Transformation ist ebenfalls kurz. Es ist den politischen Entscheidungsträgern gelungen, die makroökonomische Entwicklung auf niedrigem Niveau zu stabilisieren.

Die Rahmenstrukturen der marktwirtschaftlichen Ordnung wurden verbessert. Jedoch ist die ökonomische Transformation zur leistungsfähigen Marktwirtschaft noch in der Anfangsphase. Soziale Sicherungssysteme sind erst rudimentär und nur für einen kleinen Teil der Bevölkerung vorhanden. Obwohl ein signifikantes Wirtschaftswachstum zu verzeichnen ist, bleiben Inflation und Haushaltsdefizit problematisch. Trotz der relativ erfolgreichen Privatisierung von Staatsunternehmen und der Verbesserung der marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen konnten die mangelhafte Infrastruktur und die geringe Diversifizierung der Wirtschaft nicht wesentlich verbessert werden. Ein sozialstaatlicher Ausbau der Marktwirtschaft ist noch nicht angegangen worden.

(3) *Management*: Das Fazit zur relativen Gestaltungsleistung der Akteure fällt verhalten aus. Der (ökonomische) Transformationsprozess hat während der Beobachtungsperiode im Vergleich zur Vorperiode an Zielsicherheit, Geschwindigkeit und Erfolgsaussichten nicht maßgeblich gewonnen. Zwar wurde das demokratische und marktwirtschaftliche System von allen wichtigen Akteuren nicht in Frage gestellt, aber im Management der Transformation waren die kurzfristigen politischen und machstrategischen Interessen der Regierung und auch der Opposition unübersehbar. In der Wirtschaftspolitik wurde dem Reformverlangen der Geber zwar Rechnung getragen, viele Ankündigungen blieben jedoch in der Implementierungsphase stecken. Die Bekämpfung der Armut und der Korruption werden zwar von allen bedeutenden handelnden Akteuren betont, überzeugende Erfolge lassen aber noch auf sich warten.

7. Ausblick

Das Transformationsbild ist insgesamt – besonders im afrikanischen Vergleich – keineswegs so negativ, wie es in Teilen erscheint. Die Entwicklung muss immer vor dem historischen Hintergrund gesehen werden: Nach der 27-jährigen Herrschaft Kaundas und seiner zunehmend desaströsen staatsdirigistischen Wirtschaftspolitik ist die Tatsache des friedlichen demokratischen Regierungswechsels und der Fortbestand der demokratischen Ordnung – trotz aller Defizite – als Er-

folg zu werten. Es wird zukünftig darauf ankommen, die demokratische Ordnung und das marktwirtschaftliche System zu konsolidieren und leistungsfähig zu machen. Auf politischer Ebene muss die Wahrung der demokratischen Grundrechte, vor allem die zeitweise ausgehebelte Pressefreiheit sichergestellt werden. Die Kontrolle der Regierung durch die Opposition muss effektiv erfolgen, Wahlen müssen demokratischen Standards genügen. Zur Legitimationssteigerung der Exekutive wäre die Einführung einer Stichwahl für das Amt des Staatspräsidenten zu erwägen. Eine entsprechende Debatte wird jedoch noch nicht geführt.

Das Rechtssystem muss unabhängig und leistungsfähig werden. Der Dreh- und Angelpunkt wird die Korruptionsbekämpfung und der Abbau des Klientelismus sein. Ersteres wird von der Ende 2001 gewählten Mwanawasa-Regierung werbewirksam mit dem Begriff des „New Deal“ in Angriff genommen, wobei sich bisher entsprechende Untersuchungen in erster Linie gegen Kontrahenten richten. Ob die Korruptionsbekämpfung als Selbstzweck verstanden wird oder nur als probates Mittel der eigenen Machtkonsolidierung, bleibt indes fraglich.

Momentan scheint die Regierung in ihrer Handlungsfähigkeit nicht ernsthaft beeinträchtigt, wozu auch die Ernennung des Präsidenten zum Parteivorsitzenden im Mai 2003 beigetragen hat. Auf wirtschaftlichem Gebiet muss die Abhängigkeit vom Exportgut Kupfer reduziert sowie die Nahrungsmittelproduktion gesteigert werden. Eine für die erfolgreiche Transformation wichtige Voraussetzung, die Bekämpfung der Armut und der Aufbau sozialer Sicherungssysteme, werden ohne Hilfe von außen (Geber) nicht realisierbar sein.