

Tansania

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 3,0 / Marktwirtschaft 2,1):		5,1	Ergebnis Management-Index		5,6
Politisches System	Präsidentialdemokratie		Bevölkerungsgröße	35,6 Mio.	
Wahlbeteiligung	84 %		BIP p. c. (\$, PPP)	520	
Frauenanteil im Parlament	22,3 %		Arbeitslosenquote	k.A.	
Bevölkerungswachstum^a	3,0 %.		HDI	0,440 (2002)	
Größte ethnische Minderheit	hohe Fragmentierung ^b		UN-Education Index	0,61	
			Gini-Index	38,2 (1993)	
<small>Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. ^{b)} von den 120 Ethnien nur fünf mit mehr als 1 Million Menschen; die größte davon die Sukuma mit circa fünf Millionen (= 13-15% Bevölkerungsanteil). Quellenangaben: Human Development Report 2003; EIU Country Report, Feb. 2003; EIU Country Profile 2002;</small>					

1. Einleitung

Die Bewertung der tansanischen Transformation unterliegt einer besonderen Schwierigkeit, die auf der politischen Zweiteilung des Staatsgebildes in der Union von Tanganjika (Tansania Festland) und den beiden semi-autonomen Inseln (Pemba und Unguja) von Sansibar beruht (eigene Verfassung, Parlament, Regierung, Verwaltung und Haushalt). In beiden Landesteilen waren deutlich unterschiedliche Entwicklungen zu verzeichnen. Während die Transformation des Einparteiensystems auf dem Festland weitestgehend friedlich, gleichwohl unter klarer Kontrolle und Dominanz der alten Einheitspartei CCM verlief, die von den neuen Oppositionsparteien kaum ernsthaft herausgefordert wurde, war sie auf Sansibar von gewaltsamen Auseinandersetzungen und einer anhaltenden Repression gegenüber einer Oppositionspartei geprägt, der zweimal die Anerkennung ihres Wahlsieges versagt wurde.

So kommt das Gutachten zu den Teilergebnissen, dass auf dem Festland eine „defekte Demokratie“ beziehungsweise ein hybrides Regime zu verzeichnen ist, auf Sansibar hingegen trotz Liberalisierung ein autoritäres Regime fortbesteht. Letzteres beeinflusst das Gesamturteil negativ. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass von dem autoritären Regime kaum 3% der Gesamtbevölkerung betroffen sind.

Dies entspricht nicht einmal der Hälfte der Bevölkerung in der gemeinsamen Hauptstadt Dar es Salaam.

Im Hinblick auf die Entwicklungen im Untersuchungszeitraum ist für das Festland eine Stabilisierung mit leichten Verbesserungstendenzen hin zu einer liberalen Demokratie festzuhalten, obwohl bei den Massenmedien, vor allem dem Rundfunk, weiterhin zumeist ein deutlicher Bias zu Gunsten der Regierungspartei besteht. In Sansibar waren währenddessen zwei gegenläufige Tendenzen zu verzeichnen. Bis zu den Wahlen 2000 nahmen gewaltsame Zwischenfälle zwischen Polizei und Oppositionsanhängern zu, die nach den chaotischen Wahlen bis Anfang 2001 weiter eskalierten. Diese führten zu über 2000 Flüchtlingen in Kenia, flauten jedoch nach der Aufnahme von Gesprächen zwischen Opposition und Regierung wieder ab und mündeten in einer friedlichen Konfliktlösung, die unter anderem teilweise Neuwahlen vorsah.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Bei der *politischen* Transformation in Tansania handelt es sich um einen von oben, seitens der Regierung nach einem eliteninternen Disput eingeleiteten Prozess, der die Macht der Einheitspartei CCM langfristig sichern sollte. Dieser von oben kontrollierte Prozess der Liberalisierung und Demokratisierung fand nach einer über 30-jährigen Einparteienherrschaft mit den Mehrparteienwahlen von 1995, die dem etablierten Turnus der Einparteiwahlen folgte, ihren ersten Abschluss. Charakteristisch für diesen Prozess war die Schwäche der parteipolitischen und zivilgesellschaftlichen Opposition, die sich erst im Laufe der von oben eingeleiteten Liberalisierung mit entsprechenden Forderungen artikuliert und organisatorisch formierte.

Anfang 1992 hatte eine 1991 eingesetzte präsidentielle Kommission für die Einführung des Mehrparteiensystems plädiert, obgleich sich über 80% von mehr als 30.000 befragten Bürgern für die Beibehaltung des Einparteiensystems ausgesprochen hatten; allerdings trat eine Mehrheit der Befragten für mehr partizipative Freiheit im Einparteiensystem ein. Die Schwäche der Opposition ist durch einen internen Fragmentierungsprozess seit den ersten, noch zulänglich organisierten Wahlen noch größer geworden und fand ihren Ausdruck im überlegenen Sieg der alten Staatspartei mit einer klaren Zweidrittelmehrheit bei den – von Sansibar abgesehen – nun deutlich besser organisierten Wahlen 2000.

Die *wirtschaftliche* Transformation des einst sozialistisch orientierten, staatlich kontrollierten Wirtschaftssystems war 1986 mit dem ersten Strukturanpassungsprogramm des IWF eingeleitet, aber bis Mitte der 90er Jahre nur mit erratischen Erfolgen umgesetzt worden. Mit der Regierung Mkapas wurde nach 1995 das marktwirtschaftliche Reformprogramm konsequenter verfolgt. Fortschritte wurden seither bei der Privatisierung der Staatsbetriebe, auch wenn es hier noch hinhaltende Widerstände gab, und bei der Liberalisierung der Wirtschaft erzielt. Die Inflation konnte deutlich gesenkt werden.

Die Demokratisierung wurde währenddessen nicht durch schwere wirtschaftliche Krisen beeinflusst – eher im Gegenteil. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre wurden relativ günstige, langsam steigende Wachstumsraten bis nahezu 5% (2001: 5,6%) verzeichnet – trotz witterungsbedingter Einbrüche in einzelnen Jahren (1997). Indessen konnten die strukturellen Schwächen der tansanischen Wirtschaft – hohe Abhängigkeit erstens von Landwirtschaft mit einem hohen Subsistenzanteil und zweitens von Entwicklungshilfe, geringe Diversifizierung der Exporte – längst nicht überwunden werden. Die relativ gute Zusammenarbeit mit Weltbank und IWF, die vor allem das makroökonomische Management lobten, mündete 2000 in einem neuen Abkommen zur Armutssenkung (Poverty Reduction and Growth Facility); 2001 konnte sich das Land für die Schuldenerleichterung der HIPC-Initiative qualifizieren.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Tansania hat bei der Transformation der politischen Ordnung nur kleine Fortschritte erzielt. Mindeststandards einer Demokratie werden nicht erreicht. Defizite bestehen weiterhin in der politischen Partizipation und Repräsentation sowie bei der Rechtsstaatlichkeit und der guten Regierungsführung. Problematisch ist vor allem die Situation in Sansibar, die letztlich auch das Staatsgefüge (Union) berührt, während auf dem Festland die gesellschaftliche Integration und institutionelle Stabilität weiter gewahrt blieben.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Das staatliche Gewaltmonopol ist landesweit weitgehend durchgesetzt. Beeinträchtigungen ergeben sich lediglich aus Gewaltkriminalität, gewaltsam ausgetragenen sozioökonomischen Konflikten um Land- und Weidenutzungsrechte von (halbnomadischen) Gruppen (teils dargestellt als tribale Konflikte), bei spontanen Gewaltausbrüchen beziehungsweise aus Überreaktionen auf Seiten der Polizei bei Demonstrationen; Letzteres gilt vor allem in Sansibar. Tansania ist auf dem Festland nicht mit Problemen der Staatlichkeit konfrontiert. Wie kaum anderswo in Afrika ist die gesellschaftliche Integration der verschiedenen Ethnien weitgehend gelungen. Die Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk ist keine politisch relevante Frage.

Partiell in Frage gestellt wird allein das Verhältnis von Festland und dem halbautonomen Sansibar. In der sansibarischen Opposition gibt es Bestrebungen nach einem größeren Maß an Autonomie. Diese politische Frage wird mit religiösen Problemen verknüpft. Die sansibarische Politik (99% Muslime), Regierung wie Opposition, sucht den Anschluss an die Gemeinschaft Islamischer Staaten, den die säkular orientierte Unionsregierung des Festlandes unter Hinweis auf die Verfassung verwehrt. Im Unterschied zu Sansibar bekennt sich die Bevölkerung auf dem Festland zu etwa je einem Drittel zum Islam, Christentum und anderen einheimischen Religionen.

Die Trennung von Kirche und Staat ist weitgehend gewährleistet. Probleme ergeben sich vermehrt aus der Perzeption einer sozialen Benachteiligung (Staatsämter, Schulbildung) auf muslimischer Seite. In diesem Kontext stehen die vermehrten Zusammenstöße zwischen radikalen Muslimen mit der Polizei und mit radikalen Christen in Dar es Salaam. Der größte Teil der religiösen Elite (und wohl auch der Bevölkerung) ist jedoch auf Staatsnähe und friedliche Konfliktlösung bedacht. Der Staat ist auf dem gesamten Staatsgebiet mit einer grundlegenden, aber schwachen Infrastruktur präsent, die teilweise nur mangelhaft funktioniert: Sicherheit und Ordnung sind nur bedingt, eine Grundversorgung mit Bildung und Gesundheit nur sehr lückenhaft gewährleistet.

(2) *Politische Partizipation*: Die Herrschaftsträger werden aufgrund allgemeiner, freier, allerdings nur eingeschränkt fairer Wahlen ermittelt. Gegenüber der ersten noch sehr problematischen Wahl 1995 wurden bei der zweiten demokratischen Wahl 2000 deutliche Verbesserungen erzielt. Zu den Einschränkungen gehören: ungleicher Zugang zu den Medien, vor allem dem Rundfunk, und geringe

Verbreitung der qualitativ schwachen Presse; polizeiliche Restriktionen gegenüber Kundgebungen und Veranstaltungen der Oppositionsparteien.

Die gewählten Herrschaftsträger verfügen vollständig über die Regierungsgewalt. Die Rolle des Militärs ist zurückhaltend. Unabhängige politische und zivilgesellschaftliche Gruppen, die auch für afrikanische Verhältnisse schwach sind, können sich frei bilden, sind aber gelegentlich nicht durch demokratische Grundsätze gedeckte Eingriffe eingeschränkt. Die Meinungsfreiheit ist im Prinzip gewährleistet. Regierungskritische Medien sind bisweilen Schikane der Regierung ausgesetzt (Einschüchterungen, Verwüstung von Redaktionsbüros, Publikationsverbot, Anzeigenstopps). All dies gilt nur für Tansania.

In Sansibar haben seit der Transformation noch keine freien und fairen Wahlen stattgefunden. Der Regierung fehlt die demokratische Legitimation; die partei- und zivilgesellschaftliche Opposition darf sich zwar organisieren und artikulieren, ist aber teilweise massiver staatlicher Repression ausgesetzt (Verhaftung von Oppositionsabgeordneten, die über Jahre hin ohne Anklageerhebung in Untersuchungshaft gehalten werden; hohe Zahl von Toten bei Demonstrationen, 2000 Flüchtlinge in Kenia). Nach dem Versöhnungsabkommen (Oktober 2001) verbesserte sich die Situation deutlich (Freilassung der Inhaftierten, Rückkehr der meisten Flüchtlinge, Rücknahme der Repression).

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative ist grundsätzlich gewährleistet; ein deutliches Übergewicht der Exekutive ist jedoch unübersehbar. Von der CCM-Regierung wird trotz der eigenen absoluten CCM-Mehrheit das Parlament nicht immer in seiner verfassungsmäßigen Rolle anerkannt, sondern gegenüber Parteigremien zurückgestellt, etwa im Falle der Debatte über den Bericht der präsidentiellen Verfassungskommission. Daneben weist das Parlament indessen auch Vorlagen der Regierung mit klaren Mehrheiten zurück.

Die Justiz arbeitet relativ unabhängig, leidet aber unter beträchtlichem Ressourcenmangel und großer Überlastung. Korruption ist ein erhebliches Problem, das sowohl auf unterer Verwaltungsebene wie auch bei Regierungsvertretern virulent ist. Der TI Corruption Perception Index (CPI, 2002) listet Tansania auf Rang 71 (von 102). Zwar hat sich Präsident Mkapa seit seiner Wahl immer wieder sehr deutlich für die Bekämpfung der Korruption ausgesprochen, doch wurde eine entsprechende Politik bisher nicht nachdrücklich durchgesetzt. Gleichwohl musste der eine oder andere Minister sein Amt aufgrund von Korruptionsvorwürfen nie-

derlegen. So sind im Untersuchungszeitraum gewisse Verbesserungen im CPI zu verzeichnen: 1998 wurden nur 1,9 Punkte, 2002 hingegen 2,7 Punkte von 10 erreicht. Insgesamt werden korrupte Mandatsträger nicht hinreichend strafrechtlich verfolgt.

Die bürgerlichen Freiheiten werden zeitweilig verletzt (v. a. Versammlungsfreiheit, Behandlung im Polizeigewahrsam); in Sansibar sind sie stark eingeschränkt, teilweise werden sie massiv verletzt. Untere Justizbehörden werden als korrupt und ineffizient angesehen, allerdings sind sie aufgrund fehlender oder unzulänglicher Ausstattung auch überlastet. Aufgrund administrativer Mängel im Justizapparat sind Verletzungen der Grundfreiheiten nur eingeschränkt wirksam einklagbar. Misstrauen gegenüber Polizei und Gerichtsbarkeit führte zu zahlreichen Fällen von Lynchjustiz.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität:* Die demokratischen Institutionen der Union (und damit für das Festland) arbeiten im Wesentlichen ihrer Bestimmung gemäß. Dafür sorgt nicht zuletzt die absolute Parlamentsmehrheit der Regierungspartei. Reibungsverluste ergeben sich vor allem aus der wenig effizienten Verwaltung. Prinzipiell akzeptieren alle relevanten Akteure die demokratischen Institutionen, starke dezidiert antidemokratische Vetoakteure existieren nicht. Doch einzelne Institutionen des demokratischen Staates werden nicht immer von allen relevanten Akteuren in ausreichendem Maße akzeptiert, darunter auch Regierungsmitglieder, die sich bisweilen eher der alten und weiterhin herrschenden Staatspartei als dem Parlament verpflichtet fühlen. Dies gilt wiederum nicht für Sansibar. Dort werden die demokratischen Institutionen von der sansibarischen Regierung nicht akzeptiert.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Es liegt ein im Kern gefestigtes, auf der uneingeschränkten Vorherrschaft der alten Staatspartei – mehr als zwei Drittel Stimmen- und Mandatsanteil – beruhendes (prädominantes) Parteiensystem vor. Programmatische Unterschiede sind gering. Die Opposition ist fragmentiert mit fünf Parteien im Parlament. Diese Parteien sind stark personalisiert, die größeren in internen Flügelkämpfen zerstritten, die immer wieder zu Umgruppierungen des Führungspersonals und der Anhängerschaft führen.

Während die Regierungspartei gesellschaftlich tatsächlich breit verankert ist, blieb die Verankerung der Oppositionsparteien schwach und ihre Volatilität hoch. Die Topographie der Interessengruppen ist ausgedünnt. Die Gewerkschaften sind schwach, haben sich erst im Untersuchungszeitraum aus der alten Bindung und Abhängigkeit von der alten Staatspartei lösen können, ohne schon als völlig unabhängige Kraft angesehen werden zu können. Eine politische Interessenorganisation der Bauern ist nicht vorhanden; Genossenschaften sind diskreditiert und haben ein nur wirtschaftliches Selbstverständnis.

Die Selbstorganisation der Zivilgesellschaft stößt auf sozioökonomische und historisch gewachsene kulturell-politische Barrieren (sozialistische Massenorganisationen). Zivilgesellschaftliche Gruppen sind politisch schwach, konnten sich aber konsolidieren, und angesichts der Schwäche der parteipolitischen Opposition kommt ihnen eine gewisse Bedeutung im öffentlichen Leben zu. Dabei spielen die christlichen Kirchen und kirchennahe Organisationen zusammen mit dem Muslimrat eine relativ prominente Rolle, wenngleich militante Vertreter religiöser Organisationen auch für wachsende Spannungen zwischen den Religionsgemeinschaften und direkt für gewaltsame Konflikte verantwortlich sind. Die zivilgesellschaftlichen Gruppen sind auf die städtischen Zentren konzentriert und nehmen dort teilweise eine wichtige Monitorfunktion wahr.

Die Mehrheit der Bevölkerung stimmt demokratischen Normen und Verfahren zu. Für 84% der Bevölkerung war 2001 die Demokratie die bevorzugte Regierungsform. Allerdings meinten noch 39%, dass es dem Land mit einem Einparteiensystem besser gehen würde; schließlich waren 63% etwas oder sehr zufrieden mit der „realen“ Demokratie im Lande (Afrobarometer).

3.2. Marktwirtschaft

Tansania gehört zu den am wenigsten entwickelten Ländern der Welt. Das Land ist in hohem Maße von externen Hilfsleistungen abhängig. Der Entwicklungsstand ist sehr niedrig, Markt und Wettbewerb sind eingeschränkt, die Währungs- und Preisstabilität nur unzureichend gegeben. Die Output-Leistung der Volkswirtschaft ist in hohem Maße schwankend, war in den letzten Jahren jedoch stetig wachsend.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die zentralen Entwicklungsindikatoren zeigen ein außergewöhnlich niedriges Entwicklungsniveau an. Beim HDI nimmt Tansania 2000 Platz 151 von 173 bewerteten Ländern ein. Soziale Exklusionen sind quantitativ und qualitativ deutlich ausgeprägt und strukturell verfestigt. Der Bevölkerungsanteil an absolut Armen (41,6% unter der nationalen Armutsgrenze) beträgt 59,6%. Sie leben mit weniger als 2 US-Dollar (ppp) pro Tag und die relative Deprivation von Frauen (Platz 126 von 146 beim GDI) bedeutet, dass auch nur eine minimale Sicherung der „freedom of choice“ kaum gegeben ist. Die Einkommensungleichheiten sind dabei vergleichsweise niedrig (Gini-Index: 38,2 im Jahr 1993).

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind eingeschränkt. Der informelle Sektor macht einen erheblichen (aber schwer quantifizierbaren) Anteil der wirtschaftlichen Aktivitäten aus; im ländlichen Bereich gibt es einen hohen Subsistenzanteil. Die Bekämpfung von Monopolbildung gehört in Tansania nicht zu den Prioritäten der Wirtschaftsordnung, stellt aber auch kein augenfälliges Problem dar. Die deutlich reduzierten, aber immer noch hohen Zölle von durchschnittlich 14,5% (2000, zuvor 19,5%) bedeuten zusammen mit nichttarifären Hemmnissen (ineffiziente Zoll- und Hafenbehörden) einen sehr hohen Grad an Protektionismus. Allerdings wurde im Rahmen der Strukturanpassungspolitik eine beträchtliche formelle Liberalisierung des Außenhandels erreicht – allerdings ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau.

Das Bankensystem befindet sich nach der Privatisierung der Staatsbank in der Endphase des Reformprozesses, lässt aber mit der Zulassung von 23 international tätigen Banken, die auch sonst in Afrika aktiv sind, positive Entwicklungstendenzen erkennen. Der privat genutzte Kapitalmarkt (Börse mit vier Unternehmen) ist ausgesprochen klein. Die tansanische Wirtschaft wird im Index of Economic Freedom als „mostly unfree“ eingestuft.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Die Preisstabilitätspolitik der Regierung weist für den Untersuchungszeitraum positive Resultate auf. Die Geldpolitik wird maßgeblich vom IWF gesteuert. Die

Inflationsrate konnte weiter auf unter 6% gesenkt werden (Ende 2002: 4,5%), wobei nahezu alle Preiskontrollen aufgehoben wurden. Weniger erfolgreich war die Währungspolitik. Aufgrund eines anhaltenden Außenhandelsdefizites und wechselhafter internationaler Finanztransfers (Entwicklungshilfe) erfuhr der Shilling eine anhaltende Wertminderung gegenüber dem US-Dollar mit einer Tendenz zur Stabilisierung im Jahr 2000. Aufgrund weitgehend strenger fiskalpolitischer Disziplin (cash-budgeting system) werden die makroökonomischen Rahmenbedingungen für weitere strukturelle Reformen seitens des IWF und der Weltbank als stabil und günstig gelobt. Das Haushaltsdefizit blieb sehr moderat. Der Schuldenstand (2000: 6,3 Mrd. US-Dollar = 82,9% BIP) blieb insgesamt sehr hoch, gleichwohl er im Beobachtungszeitraum (bis 2000) um ca. 10% (% BIP) gesenkt werden konnte.

3.2.4. Privateigentum

Grundsätzlich sind Eigentumsrechte und Eigentumserwerb gesetzlich garantiert, ihre effektive Einklagbarkeit ist aber aufgrund der Korruption und Ineffizienz der Justiz eingeschränkt. Seit Anfang der 90er Jahre wird ein umfangreiches Privatisierungsprogramm der Staatsbetriebe durchgeführt, das nach nur sehr langsamem Beginn im Untersuchungszeitraum beschleunigt wurde und zu etwa drei Vierteln (von 395 Staatsbetrieben, 2001) erfolgreich abgeschlossen werden konnte.

3.2.5. Welfare Regime

Grundsätzlich existiert aufgrund fehlender Finanzmittel und administrativer Mängel kein effizientes staatliches Netz zur Armutsbekämpfung. Einst für ein afrikanisches Land vergleichsweise günstige Gesundheits- und Bildungsindikatoren sind längst hinfällig und der negative Trend (sinkende Lebenserwartung und Einschulungsquoten, steigende Analphabetenquote) konnte im Rahmen der Strukturangepassungspolitik und mit den geringen wirtschaftlichen Wachstumsraten bis Ende der 1990er Jahre nicht umgekehrt werden. Erst mit der jüngsten Reformpolitik scheint es eine Trendwende zu geben.

Das staatliche Gesundheitswesen ähnlich wie das höhere Bildungswesen nutzen zudem relativ wohlhabendere Gruppen stärker als die ärmsten Bevölkerungsgruppen, das heißt, ihnen kommt ein relativ höherer Anteil der staatlichen Ausgaben zugute. Neue Anstrengungen konnten im Rahmen der im Juni 2000 bewilligten

Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) unternommen werden. Beide Sektoren sollen im Rahmen des im Jahr 2000 verabschiedeten Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) weiter verstärkt gefördert werden.

Armutsindikatoren, in %

	1991/92	2000/01
Below food poverty line ^a	21,6	18,7
Below basic needs ^b	38,6	35,7

Quelle: EIU: Country Profile 2002 ^a Basic food needs of an individual ^b Basic needs cover items in addition to food

3.2.6. Leistungsstärke

Das BIP konnte von 1998 bis 2001 von Jahr zu Jahr höhere Wachstumsraten verzeichnen, von 4,0 auf 5,6%, für 2002 wurde eine leicht geringfügigere Rate von 5,2% erwartet. Die zugesagten PRGF-Kredite werden die Wirtschaft weiter stützen. Grundsätzlich bleibt Tansania in hohem Maße von externen Hilfsleistungen abhängig. Die Preisstabilität war gewährleistet. Die Leistungsbilanz blieb strukturell negativ. Das Potenzial der Volkswirtschaft ist relativ niedrig, auch aufgrund klimatischer Bedingungen und dem dominierenden Landwirtschaftssektor, für den es trotz eines boomenden Bergbausektors (2,5% BIP) noch keine Alternative gibt.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Das ökologische Bewusstsein ist nur gering ausgeprägt, mit leicht zunehmender Tendenz in städtischen Gebieten. Qualitativ hoch stehende Einrichtungen für Bildung, Ausbildung, Forschung und Entwicklung sind nicht existent. Selbst viele Schulabgänger können nicht hinreichend lesen und schreiben. Eine moderne physische Infrastruktur ist nur rudimentär vorhanden und zugleich sehr hohen Belastungen ausgesetzt, die innerhalb weniger Jahre immer wieder neue Investitionen (Rehabilitation von Straßen) erforderlich machen.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Bei der politischen Transformation sind auf dem Festland (Tanganjika) leichte Fortschritte in Richtung einer weiteren Demokratisierung zu verzeichnen. In Sansibar gab es hingegen deutliche Rückschritte zur Vertiefung des Autoritarismus, die sich gegen Ende des Beobachtungszeitraums wieder leicht zum Besseren wendeten. Die leichten Fortschritte für Tanganjika betreffen die Bereiche der politischen Partizipation (Wahlorganisation, Meinungs- und Assoziationsfreiheit) und die Rechtsstaatlichkeit (Korruptionsbekämpfung). In diesen Bereichen sind weiterhin die relative Unabhängigkeit der oberen Justizbehörden und die doch relativ gut funktionierende Gewaltenteilung zu nennen. Bei der Staatlichkeit und der institutionellen Stabilität wurden die erreichten Standards im Wesentlichen gehalten. Für Sansibar ist zunächst die wachsende Polarisierung und die Eskalation der Gewalt im Umfeld der völlig unzulänglich organisierten Wahl zu vermerken, wobei die Gewalteskalation schließlich Anlass zu einer breit angelegten Konfliktschlichtung gab.

(2) *Marktwirtschaft*: Bei der marktwirtschaftlichen Transformation liegen für die verschiedenen Bewertungsbereiche folgende Befunde vor: Der Entwicklungsstand hat sich im Wesentlichen nicht verändert, leichte Verbesserungen sind jedoch nicht zu übersehen, die als Grundlage einer weiter positiven Entwicklung gesehen werden, wenn die Regierung ihren politischen Reformkurs beibehalten kann.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	Gini-Index	UN-Education Index	Politische Repräsentation von Frauen	BIP (US\$, PPP)	p.c.
1998	0,421 ^a	0,418	0,29	(38,2)	0,59	17,5 (1995)	580 ^a	
2000	0,440	0,436	0,28	n.a.	0,61	22,3 (2000)	523	

Quellen: Human Development Report 1999; 2002; ^a 1993

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001 ^a	2002 ^a
Wachstum des BIP in %	3,7	3,6	5,1	5,6	5,2
Außenhandel	-775,9	-825,4	-674,1	-715,7	801,4
Exporte (in Mio. US-Dollar)	589,5	542,9	665,7	776,4	870,0
Importe (in Mio. US-Dollar)	1.365,3	1.368,3	1.339,8	1.492,1	1.671,4
Inflation in % (CPI)	12,8	7,9	5,9	5,1	4,6
Schulden in Mrd. US-Dollar	7,6	8,0	7,4	7,0	6,9
Schuldendienstquotient	21,0	16,2	16,2	12,5	11,0
Leistungsbilanz in (current	-956,5	-858,5	-528,1	-559,6	-14,86

account balance) Mio. US-Dollar

Quelle: EIU: Country Profile 2002. EIU: Country Report Feb. 2003. ^a EIU-Estimates

Die Grundlagen für Markt und Wettbewerb sind weiter nur unzulänglich gegeben, beziehungsweise haben sich nur graduell verbessert. Der Index of Economic Freedom bewegte sich von 1998 bis 2002 zwischen 3,2 und 3,4 und wurde mit der Kategorie „mostly unfree“ bewertet. Im Vergleich zu anderen Ländern ist Tansania jedoch von Rang 84 auf Rang 104 zurückgefallen. Verantwortlich für die ambivalente Entwicklung sind Verschlechterungen bei der Bewertung des Handels, der Preis- und Lohnpolitik, während die Fiskalpolitik der Regierung positiv zu Buche schlug.

Von einer sozial flankierten Marktwirtschaft kann allenfalls in Ansätzen gesprochen werden. Zusammengenommen ist der Befund für die zurückgelegte Wegstrecke als in der Tendenz positiv zu werten.

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Das sehr niedrige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungsniveau, die schwachen marktwirtschaftlichen Grundstrukturen, der sehr niedrige Bildungsstand der Bevölkerung, die geringen zivilgesellschaftlichen Traditionen, eine kaum effiziente Staatsverwaltung und ein nur mäßig durchgesetzter Rechtsstaat boten zu Beginn des Bewertungszeitraums extrem schwierige Voraussetzungen für die Fortführung der Transformation. Positiv wirkten hingegen die sehr breite Unterstützung, die der Regierung zuteil wurde, und das Fehlen gravierender ethnischer Disparitäten bzw. das für Afrika vergleichsweise hohe Maß an nationaler Identität und Integration.

Dies ermöglichte der Regierung – trotz der grundlegenden strukturellen Schwierigkeiten – eine immer konsequentere Transformationspolitik vor allem im Bereich der Wirtschaft, und eine gewisse Stabilisierung der (noch unzulänglichen) politischen Reformen im Sinne eines souveräneren Umgangs mit den pluralen Institutionen. In höchstem Maße schwierig stellt sich für die Regierung die politische Konfrontation in Sansibar, aufgrund alter sozialer (und kultureller) Konflikte, die die Frage der Union und damit der Staatlichkeit in den Vordergrund rückte.

Indirekt verbunden waren auch wachsende sozial-religiöse Spannungen und Konflikte zwischen Muslimen und Christen.

5.2. Zielsicherheit

Erkennbar ist, dass die Regierung weiterhin strategische Reformziele verfolgt. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Wirtschaft, weniger klar für die Demokratisierung. Die zentrale Aufgabe, die von der Opposition geforderte Verfassungsreform (Anpassung an demokratische Prinzipien, notwendige Änderung zahlreicher undemokratischer Verfassungsartikel, seit 1992 bekannt), wurde zwar mit der Einberufung einer präsidentiellen Kommission weiter verfolgt, doch aus machtpolitischen Kalkül wurde bisher kaum einer der Reformvorschläge umgesetzt. Dabei geht es um die Anpassung an demokratische Prinzipien, das heißt, um die Änderung zahlreicher als undemokratisch identifizierter Verfassungsartikel. Die Unionsregierung versagte auch darin, elementare demokratische Prinzipien (ordentliche Wahlen) im semiautonomen Sansibar durchzusetzen. Allerdings drang sie nach der Eskalation der Gewalt verstärkt auf eine friedliche Lösung des Konfliktes und die Anerkennung demokratischer Regeln – ein Bemühen, dessen Erfolg noch aussteht.

Die wirtschaftliche Reform und Stabilitätspolitik fand indessen die Anerkennung der internationalen Finanzinstitutionen und der Geber, wobei die Privatisierung und vor allem die Korruptionsbekämpfung noch Kritik hervorriefen. Ausdruck davon sind neue PRGF und die volle Beteiligung an der HIPC-Entschuldung. Als entscheidend für den weiteren Entwicklungsweg werden nach der weitgehend erfolgreichen Anpassungs- und Stabilisierungspolitik die nun notwendigen weiteren Reformen mit institutionellen und finanziellen Einschnitten angesehen. Zugleich findet die Reformpolitik der Regierung ein Ausmaß an Zustimmung, wie nirgends anderswo in Afrika (Afrobarometer).

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Regierung nutzt die verfügbaren personellen und organisatorischen Ressourcen für ihre Transformationspolitik nicht effektiv; sie erlaubt noch immer in beträchtlichem Maße die Verschwendung knapper öffentlicher Mittel. Vielfach fehlt der Regierung hinreichend qualifiziertes Personal zu einer effektiven Nutzung wirtschaftlicher und politischer Ressourcen. Im Hinblick auf die Korruption gibt

es zwar weiterhin Verbesserungen, doch das Problem besteht nach wie vor. Ein Teil der Korruptionsuntersuchungen wird nach Auskünften der Regierung anscheinend verwaltungsintern geregelt, ohne dass die Fälle publik werden.

Die Regierung übt mit Hilfe eines „cash-budgeting system“ eine relativ effektive Kontrolle über die Verwendung der Haushaltsmittel entlang der Budgetplanung aus, wenn auch nicht alle quantitativen Zielpunkte erreicht wurden. Auf den unteren Ebenen der Verwaltung ist die Kontrolle jedoch unzulänglich. Ein gezielter Rückgriff auf kulturelle Erbschaften als Reformressource ist nicht erkennbar. Grundsätzlich zweifelhaft ist, ob es solche Ressourcen in agrarischen Gesellschaften gibt, auf die produktiv zurückgegriffen werden kann. In einem negativen Sinne lebendig ist das kulturelle Erbe des Ujamaa-Sozialismus, der eine verbreitete unkritische und angepasste Haltung gegenüber der Regierung hinterlassen hat (die der Regierung allerdings auch viel Reformfreiheit gewährt).

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die Gestaltungsfähigkeit der Regierung ist weiterhin gegeben. Die führenden politischen Akteure sind lernfähig und können, wenn auch oft nur langsam und vorsichtig, gescheiterte Politiken durch neue ersetzen. Die Regierung hat dabei hinreichende politische Autorität, ihre Reformen zu verwirklichen. Dabei verbessert die Regierung – allerdings nur langsam – die allokative Effizienz der Märkte, wobei sie einzelne Hemmnisse (Zoll- und Hafenbürokratie) nicht sehr energisch beseitigt. In aller Regel erkennt die Regierung ihre Handlungschancen für Reformen, könnte sie aber sowohl im wirtschaftlichen, als auch vor allem im politischen Bereich noch effektiver nutzen.

5.5. Konsensbildung

Keiner der wesentlichen politischen Akteure – Ausnahme: Regierung in Sansibar – gibt zu erkennen, dass er keine marktwirtschaftliche Demokratie etablieren will. Allerdings gibt es in der Regierungspartei noch einige Politiker (Ujamaa-Ideologen), die der marktwirtschaftlichen Orientierung skeptisch gegenüberstehen. Daneben gibt es offenbar auch unterschiedliche Interpretationen darüber, wie diese Demokratie aussehen soll. Die Reformer können aber alle relevanten Akteure kontrollieren und weitgehend integrieren – wieder unter Ausnahme der sansibarisches Regierung und Parteiführung. So reduziert die Unionsregierung im All-

gemeinen erfolgreich das Konfliktpotenzial – auch im Hinblick auf Sansibar – und sucht in vielen Fragen einen Konfliktlinien übergreifenden Konsens.

Aufgrund der moderaten autoritären Herrschaftsausübung während des Einpartei- enregimes gibt es – von ganz wenigen Einzelfällen abgesehen – keine Versöh- nungsaufgabe zu bewältigen. Das Militär war immer politisch eingebunden und untergeordnet.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die Regierung arbeitet mit bi- und internationalen Gebern bei der Transformation zu Demokratie und Marktwirtschaft konstruktiv zusammen. Die Zusammenarbeit vor allem im wirtschaftlichen Bereich ist im Untersuchungszeitraum eher noch intensiver geworden. Dabei wird die Regierung von ihren internationalen Partnern als zuverlässig und weitgehend berechenbar eingestuft. In lang geübter Tradition ist sie weiterhin in der internationalen Politik aktiv (z. B. Ruanda Tribunal, Betei- ligung an verschiedenen internationalen Politik- und Wirtschaftsorganisationen der Region südliches und östliches Afrika) und bemüht sich um die Vertiefung der vielfältigen internationalen Kooperationsbeziehungen.

6. Gesamtbewertung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung zu folgenden abschlie- ßenden Bewertungen:

(1) Ausgangsbedingungen: Die Ausgangsbedingungen waren insgesamt negativ zu bewerten. Sie waren von extremer Armut, vom Fehlen rechtsstaatlicher, zivil- gesellschaftlicher und demokratischer Traditionen geprägt. Das einstmals für Af- rika fast beispielhafte Bildungs- und Gesundheitswesen war zerfallen, wobei die sozialen Disparitäten weniger ausgeprägt waren als in anderen afrikanischen Län- dern. Trotz der hoch fragmentierten Ethnizität bestand ein hohes Maß an nationa- ler Identität. Marktwirtschaftliche Strukturen waren nach fast drei Jahrzehnten sozialistisch orientierter Entwicklungspolitik kaum vorhanden; die Wirtschaft war von staatlichen Unternehmen und staatlicher Regulierung geprägt.

Während die politische Transformation maßgeblich von innen heraus („von oben“) gesteuert wurde, war die wirtschaftliche Transformation nach dem Scheitern der sozialistischen Politik vor allem durch internationalen Druck, dem vor der politischen Transformation nur verhalten nachgegeben wurde, durchgesetzt worden. Trotz dieser wenig günstigen Voraussetzungen konnte die Transformation schließlich in enger Zusammenarbeit mit internationalen Akteuren, wenn auch langsam unter stabilen Rahmenbedingungen durchgesetzt werden.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Die zurückgelegte Wegstrecke der *demokratischen Transformation* ist sehr kurz. Die politischen Entscheidungsträger vermochten die erfolgreichen Anfangsschritte zum Aufbau demokratischer Verhältnisse im Berichtszeitraum vorsichtig fortzusetzen. Allerdings werden einige institutionelle Reformen (demokratisch angepasste Verfassung) weiterhin nur langsam fortgesetzt.

Dies gilt auch für den Kampf gegen die Korruption, die die staatliche Effektivität nicht unerheblich beeinträchtigt. Dies gilt nur für das Festland (Tanganjika). Hingegen sind in Sansibar deutliche Rückschritte zu verzeichnen: Der Regierung fehlt die demokratische Legitimation durch Wahlen; die regierungsseitige Repression hat deutlich zugenommen. Jüngere Entwicklungen unter internationaler Vermittlung und politischem Druck der Unionsregierung deuten auf eine erneute Trendwende zu friedlicher Konfliktbeilegung hin.

Die Wegstrecke der *marktwirtschaftlichen Transformation* war deutlich länger; sie begann bereits Mitte der 80er Jahre. Die politischen Entscheidungsträger konnten seit Mitte der 90er Jahre die makroökonomische Entwicklung stabilisieren und nun über mehrere Jahre hinweg solide Wachstumsraten erzielen, allerdings noch immer auf sehr niedrigem Niveau. Einzelne Sozialindikatoren deuten auch in diesem Bereich auf leichte Fortschritte hin, die durch die jüngste Politik des Poverty Reduction Strategy Papers und die entsprechenden Finanzen seitens der internationalen Finanzinstitutionen auf weitere Verbesserungen hoffen lassen.

(3) *Management:* Das Fazit zur relativen Gestaltungsleistung der Akteure fällt vorsichtig positiv aus. Der wirtschaftliche Transformationsprozess hat während der Berichtszeit an Zielsicherheit und Erfolgsaussichten gewonnen; allerdings stehen weitere entscheidende Reformschritte noch aus. Weniger klar hat sich der demokratische Transformationsprozess entwickelt. Abgesehen von den Rückschritten in Sansibar konnte die demokratische Legitimation der Regierung durch eine effizientere Wahlorganisation verbessert werden, womit auch die Partizipati-

onschancen für die Bevölkerung günstiger waren. In anderen Bereichen – effektive Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung, Verwaltungseffizienz – wurden nur graduelle Verbesserungen erzielt.

7. Ausblick

Die Reformkräfte in der Regierung haben ihre Gestaltungskraft im Hinblick auf die Demokratisierung etwas verloren, ohne dass die weitere Reformbereitschaft hinfällig wäre. Von oppositionellen politischen Parteien sind kaum stärkere Impulse zu erwarten. Dazu sind sie zu schwach. Das Gleiche betrifft auch die zivilgesellschaftlichen Kräfte. Dennoch wird die Regierung auch aufgrund internationalen Drucks den weiteren Reformforderungen langsam nachgeben (Verfassungsreform).

Eine Umkehrung der politischen Reformen ist zunächst nicht zu erwarten. Diese Frage stellt sich erst, wenn die Macht der Regierung tatsächlich politisch bedroht wird. Im Hinblick auf die Wirtschaft stellt sich vor allem die Aufgabe, Korruption und bürokratische Hemmnisse zu beseitigen, damit die bisher realisierten Reformen auch längerfristig greifen können. Grundsätzlich bleibt die Demokratisierung im semi-autonomen Sansibar eine Zukunftsaufgabe, mit der auch das Schicksal der tansanischen Union – mit welchem institutionellen Arrangement auch immer – längerfristig verknüpft ist.