

7 Tansania

7.1 Kurzportrait des Landes

Tansania ist trotz seiner umfangreichen mineralischen Ressourcen eines der ärmsten Länder der Welt. Das Pro-Kopf-Einkommen der 33 Mio. Einwohner beträgt etwa 250 US\$. Die jüngsten umfassenden Untersuchungen zu Ausmaß und Entwicklung der Armut stammen vom Beginn der 90er Jahre. Damals lebten um 50% der Haushalte unterhalb der Armutsgrenze von 1 US\$ pro Tag (davon mehr als 30% von weniger als 50 Cent), auf dem Land ca. 57%. Im PRSP und im PR wird auf Hinweise für eine mögliche Zunahme der Einkommensarmut - vor allem in den ländlichen Regionen - und auf eine Verschärfung der ungleichen Einkommensverteilung in den letzten Jahren hingewiesen sowie auf die Verschlechterung einiger Sozialindikatoren (u. a. bei der Ernährungssituation und der Säuglings- und Kindersterblichkeit). Diese Einschätzung wird von anderen Beobachtern geteilt.³⁴

Die Lebenserwartung liegt zurzeit bei 48 Jahren (1990:52 Jahre, 1970:45 Jahre), die Haupttodesursache bei Erwachsenen ist AIDS. Bei den sozialen Indikatoren machen sich starke regionale Unterschiede bemerkbar: So soll sich die Armut in den letzten Jahren besonders in den ländlichen Gegenden verstärkt haben. Die Kindersterblichkeit liegt in den besonders armen Regionen drei mal so hoch wie in den wohlhabenderen Gegenden.

Das Bruttoinlandsprodukt belief sich im Jahr 2000 auf etwa 9 Mrd. US\$, wobei die Landwirtschaft mit 45% der wichtigste Wirtschaftsfaktor und Arbeitgeber für fast 80% der arbeitenden Bevölkerung ist. Auf den industriellen Bereich entfallen nur 16%, dabei handelt es sich größtenteils um die Weiterverarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. 39% werden vom Dienstleistungssektor erwirtschaftet.

Die Topografie und klimatischen Verhältnisse des Landes erlauben nur in wenigen Teilen des Landes eine Nutzung für den Agrarbereich, ebenso besteht ein hohes Risikopotenzial durch Dürre und Überschwemmungen. Die Produktion von Lebensmitteln für den einheimischen Bedarf steht nicht an erster Stelle: Die Hauptanbauprodukte sind Kaffee, Baumwolle, Cashewnüsse, Sisal, Tee und Tabak (und Fischzucht) für den Export. Im PRSP und JSA ist von Problemen mit der Nahrungsmittelsicherheit die Rede. Landwirtschaftliche Produkte haben einen Anteil von 85% der Gesamtexporte. Tansania gehört zu den größten Goldproduzenten und -exporteuren Afrikas.

Durch die seit 1986 umgesetzte Stabilitäts- und Liberalisierungspolitik im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank konnten die makroökonomischen Daten in den letzten Jahren weitestgehend stabilisiert werden. Die Inflationsrate wurde von 27% zwischen 1994-96 auf unter 6% im Jahr 2000 abgesenkt. Das jährliche Wirtschaftswachstum belief sich in den 90er Jahren auf durchschnittliche 2,9%. In der zweiten Hälfte des Jahrzehnts lagen die Wachstumsraten zwischen 3-4,7%, waren damit aber laut Weltbank noch immer niedriger als angesichts der makroökonomischen Stabilität erwartet worden war (vgl. PSAC).

Trotz der ausgebliebenen Erfolge bei der Armutsbekämpfung bzw. trotz der vermuten Armutsverschärfung in den letzten Jahren sind Weltbank und IWF voll des Lobes über die von der Regierung durchgeführten Wirtschaftsreformen. Von einer Fortführung eben dieser Reformen erwarten die Internationalen Finanzinstitutionen baldige deutliche Fortschritte beim Armutsabbau.

³⁴ Weitere Hinweise für gestiegene Armut: Die Zahl der weiblich geführten Haushalte hat von 17% (1991) auf 25% (2000) zugenommen, die Zahl der als „abhängig“ geltenden Familienmitglieder pro Haushalt (*dependency ratio*) ist ebenfalls gestiegen (PR).

Tansania hat sich seit Mitte der 80er Jahre von einem sozialistisch orientierten Entwicklungsweg verabschiedet. 1994 wurden erstmals auf lokaler Ebene mehrere Parteien zur Wahl zugelassen und ein Jahr später auch zur Parlaments- und Präsidentenwahl. Die bis dahin regierende CCM Partei des Präsidenten Mkapa konnte sich in der Wahl von 1995 behaupten und auch im Oktober 2000 erneut die meisten Stimmen auf sich vereinen.

7.2 Tansania in der HIPC-Initiative

Tansanias Auslandsverschuldung hat in den letzten Jahren weiter zugenommen und erreichte gegen Ende der 90er Jahre ihren Höhepunkt. Das Land hat an der ersten HIPC-Initiative nicht teilgenommen, profitiert aber von einem Schuldenerlass unter HIPC II. Tansania hat im November 2001 als viertes Land den sog. Completion Point erreicht (Decision Point: April 2000).

Laut Decision Point Document wird der Auslandsschuldenstand Tansanias für Ende Juni 1999 wie folgt angegeben: Nominalschulden: 6,384 Mrd. US\$, entspricht einem Netto-Gegenwartswert (NPV) von 4,613 Mrd. US\$. Der NVP der Schulden soll im Rahmen der HIPC insgesamt um 2,026 Mrd. US\$ gesenkt werden (entspricht einer Reduzierung der Nominalschulden um 3 Mrd. US\$).

Tansanias NPV-Schulden bestehen zu 41,1% bei multilateralen Gläubigern (IDA 27,6%, IMF 4,8%), zu 38,85% bei den bilateralen öffentlichen Gläubigern des Pariser Clubs und zu 17,8% bei anderen bilateralen öffentlichen Gläubigern, zu 2,2% bei kommerziellen Gläubigern.

Die Angaben zu dem in der Vergangenheit geleisteten Schuldendienst sind widersprüchlich: Die Zahlen schwanken zwischen im Schnitt 212,2 Millionen US\$ jährlich im Zeitraum von 1990 – 1999 (GDF), 192,43 Mio. US\$ jährlich für den Zeitraum von 1994/95 – 1999/00 (Bank of Tanzania) bzw. 172,33 Mio. US\$ (IWF: Preliminary Document). Im „Status of Implementation“-Papier von IWF und Weltbank vom September 2001 ist von 135,3 Mio. US\$ jährlich zwischen 1993 – 1998 die Rede. Es wird davon ausgegangen, dass es durch die Erlasse zu realen Ersparnissen im tansanischen Haushalt von mindestens 50 bis zu 100 Mio. US\$ jährlich kommen wird, die für die Armutsbekämpfung ausgegeben werden können.

Durch die Reduzierungen der HIPC-Initiative soll der durchschnittliche Schuldendienst im Verhältnis zu den Exporten auf 8,6 %, zum BIP auf 1,4% und zu den Staatseinnahmen auf 11,2% absinken. Das Verhältnis von NPV-Gesamtverschuldung und Exporterlösen soll von 396% im Jahr 1999 (GDF 2001) auf 178% am *Completion Point* fallen und liegt damit noch über dem von den Bretton Woods Institutionen für tragfähig befundenen Wert von 150%. Werden weitere bilaterale Erlasse veranschlagt, dann soll der Wert drei Jahre nach dem *Completion Point* bei 140% liegen.

Allerdings liegt dieser Berechnung die Annahme zu Grunde, dass die Exporteinnahmen dann bei einem Wert von 196% des durchschnittlichen Wertes der Einnahmen der drei Jahre vor dem *Decision Point* liegen – was immerhin fast einer Verdoppelung entspricht (IWF/IDA 2001). Die „*Baseline Assumptions in the Debt Sustainability Analysis*“ gehen darüber hinaus von einem Wachstum von 5% für 1999 und 2000 und von durchgehend 6% (Landwirtschaft 5-6%, Industrie 6-7%, Bergbau (Gold) 20%) ab 2001 aus. Das Verhältnis von Exporten zum BIP soll von 14% (1999) auf 18% (2018) anwachsen. Als Voraussetzung dafür gelten durchschnittlich jährliche Exportwachstumsraten von 6,3% verbunden mit hohen Investitionsraten.

Die Direktinvestitionen in den Bereichen Bergbau, Landwirtschaft plus Weiterverarbeitung und Tourismus sollen von im Schnitt 352 Mio. US\$ pro Jahr im Zeitraum 1999-2008 auf jährlich 913 Mio. zwischen 2009 und 2018 steigen. Die Erwartungen scheinen angesichts der häufigen

Klimaprobleme (Dürre, extreme Regenfälle) und schwankender Weltmarktpreise für wichtige Exportgüter zu optimistisch gewählt.

7.3 Programme mit den IFIs

1986 begann das erste Anpassungsprogramm des IWF in Tansania. In den Folgejahren schlossen sich weitere Struktur- und Sektoranpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank an. Heute laufen unter anderem folgende Programme mit den beiden Internationalen Finanzinstitutionen:

Mit dem IWF: Dreijähriges PRGF-Programm mit dem IWF (2000-2003), die Vereinbarungen im Rahmen des Programms ab 2001 beziehen sich nach Auskunft des LOI vom Februar 2001 schon auf die im PRSP formulierten Ziele.

Mit der Weltbank (u. a.):

Programmatic Structural Adjustment Credit (PSAC) von 2000-2002 (190 Mio. US\$), baut nach eigenen Angaben noch nicht auf dem PRSP auf, sondern auf dem PFP von 1999.

Songo Songo Gas Development and Power Generation Project (183 Mio. US\$);

Integrated Roads Project (170,2 Mio. US\$);

Primary Education Development Program Project (150 Mio. US\$);

Urban Sector Rehabilitation Project (105 Mio. US\$);

Transport Rehabilitation Project (76 Mio. US\$);

Privatization and Private Sector Development Project (45,9 Mill. US\$);

Public Service Reform Project (41,2 Mio. US\$).

In Planung: Urgent Roads Rehabilitation Support Program (144,84 Mio. US\$);

Recapitalization and Agricultural Intensification Project (64,2 Mio. US\$).

7.4 Aufbau und Ziele des PRSP Tansania

Das PRSP Tansanias gliedert sich wie folgt:

- Entstehungsprozess
- Analyse der Armut in Tansania
- Armutsbekämpfung aus Sicht der unterschiedlichen stake-holder
- Armutsbekämpfungsstrategie (8 Seiten)
- Die Finanzierung der Strategie
- Überwachung und Überprüfung der Umsetzung der Strategie

Ziele und Zwischenziele der Strategie

Tansania legte sein PRSP im Oktober 2000 den Internationalen Finanzinstitutionen vor. Das PRSP Tansanias baut nach eigener Auskunft auf der seit 1997 existierenden Strategie *National Poverty Eradication Strategy* (NPES) auf sowie auf der mittelfristigen Budgetplanung *Medium-Term Expenditure Framework* (MTEF) und der *Public Expenditure Review* (PER).

Die Armutsbekämpfungsstrategie Tansanias setzt sich zum Ziel die Einkommensarmut zu reduzieren, die Lebensqualität, die Entfaltungsmöglichkeiten und die (Ab-)Sicherung der armen Bevölkerung zu verbessern und weiter an der Stärkung eines entwicklungsfördernden Umfelds (makroökonomische Stabilität, *good governance*) zu arbeiten.

Die im PRSP genannten Ziele sind ehrgeizig und gehen teilweise noch über die international vereinbarten Entwicklungsziele für 2015 hinaus. Zu den Zielen und Zwischenzielen des PRSP gehören die folgenden:

Die Einkommensarmut soll von 48% der Bevölkerung (2000) auf 42% (2003) und 24% (2010) sinken; die Armut auf dem Land von 57% auf 49,5% auf 29%. Die Lebenserwartung soll von jetzt 48 auf 52 Jahre (2010) steigen. Die Säuglings- und Kindersterblichkeit (pro tausend lebend geborene Kinder) soll von 99 bzw. 158 (1999) auf 85 bzw. 127 (2003) und 50 bzw. 100 (2010) fallen.

Die Müttersterblichkeit (pro 100.000 Geburten) soll von 529 (2000) auf 450 (2003) und 265 (2010) sinken. Die Geburtenbegleitung durch ausgebildetes Personal soll von 50% (2000) auf 80% (2003) zunehmen, die Impfraten der Unter-2-Jährigen sollen von 71% (2000) auf 85% zunehmen. Die Nettoeinschulungsrate (Grundschule) soll von 57% (2000) auf 70% (2003) und auf 100% (2010) steigen.

Die Wasserversorgung soll so ausgebaut werden, dass der Anteil der Landbevölkerung, der Zugang zu sauberem Wasser hat, von 48,5% (2000) auf 55% (2003) und auf 85% (2010) steigt, in den städtischen Regionen von 68% (2000) auf 78% (2004) (PR). Der Bau neuer Straßen und die Reparatur und Instandhaltung bestehender Verkehrswege vor allem auf dem Land soll intensiviert werden. (Zur Zeit gelten nur rund 14% des gesamten Straßennetzes als qualitativ gut.)

Das Wirtschaftswachstum soll ab 2002 um 6% jährlich steigen, was einem Pro-Kopf-Wachstum von ca. 3% entspricht. (Zum Vergleich: Das reale BIP-Wachstum lag zwischen 1991-93 jährlich bei 1,7%, zwischen 1994-96 bei 3,1%, 1998 bei 4%, 1999 bei 4,7% und 2000 bei 4,9% (PR)). Das Wachstum in der Landwirtschaft soll sich von heute 3,6% auf jährlich 5% ab 2003 und 6% ab 2005 erhöhen. (Zwischen 1990-1998 lag es im Schnitt bei 3,6%.)

Die Inflationsrate soll bis 2003 auf 4% gesenkt werden. (Sie lag im Jahr 2000 bei 5,9% und in der ersten Hälfte 2001 bei 5,1% (PR)). Das Fiskaldefizit soll auf 1,6% des BIP (ohne Einberechnung von ODA-Zahlungen) gesenkt werden. Die internationalen Devisenreserven sollen auf eine Höhe des Wertes der Importe von vier Monaten (ca. 776 Millionen US-Dollar) aufgestockt werden. Das Handelsbilanzdefizit soll auf 15,9% des BIP gesenkt werden.

7.5 Armutsbekämpfungsstrategie des PRSP

Die Internationalen Finanzinstitutionen halten die Ziele des PRSP für angemessen und realistisch. Sie sehen das Papier als einen deutlichen Fortschritt in den Armutsbekämpfungsanstrengungen Tansanias. Ihrer Ansicht nach unterrepräsentierte oder nur unzureichend beachtete Aspekte sind vorhandene geschlechtsspezifische und regionale Unterschiede, das Bevölkerungswachstum,

AIDS und Umweltaspekte. Diese Schwächen sollten im Nachfolgeprozess behoben werden. Als Umsetzungsrisiken nennt das JSA unter anderem unzureichende Kapazitäten und evt. fehlender politischer Wille bei den zuständigen Behörden, besonders auf der lokalen Ebene (JSA).

In anderen Weltbankdokumenten findet sich eine weitere und vor der ganzen Rhetorik von *governance* und Partizipation reichlich bizarr anmutende Sorge: Dort heißt es zu den Umsetzungsrisiken der Strategie: „... the more open and inclusive governance system now being developed may also slow down decisive action through the longer time it takes to build reform consensus.“ (WB-PSAC, S.6).

Die insgesamt positive Gesamteinschätzung der Armutsstrategie durch die IFIs überrascht, da sich auf der Grundlage des Papiers nur bedingt erkennen lässt, mit welchen Schritten die Armutsziele erreicht werden sollen. Zwar werden im Papier die prioritären Handlungsfelder für die Armutsbekämpfung benannt (s. unten Handlungsfelder 1-4), doch findet sich dort wenig Konkretes zur Operationalisierung der Strategie und die Berechnung der Kosten der geplanten Maßnahmen steht noch ganz am Anfang. Im PRSP heißt es dann auch entsprechend: „While the picture in regard to the overall strategy and objectives for improving human capabilities, survival and well-being is fairly clear, an assessment of required inputs and their costing is still continuing“ (PRSP:18).

Stellenweise erscheint das PRSP bruchstück- und lückenhaft. Zum jetzigen Zeitpunkt drängt sich mit Einschränkungen der Eindruck auf, als bestehe die Strategie aus wenig mehr als der Erklärung, in den öffentlichen Ausgaben eine Umstrukturierung zu Gunsten der sozialen Sektoren und einiger anderer als prioritär geltender Maßnahmen vorzunehmen und ansonsten an den Stabilisierungs- und Strukturreformanstrengungen der laufenden Strukturanpassungsprogramme festzuhalten bzw. diese zu intensivieren (ergänzend um Reformen im *governance*-Bereich wie der Verbesserung der Transparenz bei den öffentlichen Ausgaben und der Stärkung des Rechtssystems).

Fairerweise muss allerdings erwähnt werden, dass das PRSP auf überalterten Daten aufbauen musste - die jüngsten umfassenden Erhebungen zur Einkommensarmut stammen vom Beginn der 90er Jahre. Entsprechend schwierig war es für die Verantwortlichen, die sozialen und ökonomischen Wirkungen der Wirtschaftspolitik der letzten Jahre abzuschätzen und die Armutsbekämpfungsstrategie davon ausgehend auszurichten.

Auch für den Progress Report vom August 2001 gilt, dass er wenig Konkretes zu Umsetzungsschritten sagt. Abzuwarten bleiben die im PRSP angekündigten Sektorstrategien für die Bereiche Grundbildung, Landwirtschaft, ländliche Entwicklung und statistische Erhebungen. Bis 2003 sollen differenzierte Armutsbekämpfungspläne für die unterschiedlichen Regionen vorliegen.

Anspruch des PRSP:

Das PRSP will seine Ziele (Reduzierung der Einkommensarmut, Verbesserung von Lebensqualität, Entfaltungsmöglichkeiten und (Ab-)Sicherung der Armen, Förderung eines entwicklungsfördernden Umfelds) über Interventionen in den folgenden vier Handlungsfeldern erreichen:

- Fortführung und Intensivierung der Stabilisierungs- und Strukturreformen zur Förderung der Markteffizienz (Handlungsfeld 1)
- Steigerung von Quantität und Qualität der öffentlichen Ausgaben zu Gunsten der prioritären Maßnahmen der direkten Armutsbekämpfung über eine Umstrukturierung innerhalb des öffentlichen Budgets (Handlungsfeld 2)

- Intensivierung und Diversifizierung der Exportwirtschaft mit besonderem Fokus auf den Agrarsektor und der Beteiligung der armen Bevölkerung an diesen Aktivitäten (Handlungsfeld 3)
- Steigerung der Investitionstätigkeit (Handlungsfeld 4)

Ähnlich wie in den anderen PRSPs wird vor allem auf eine Wachstumssteigerung in der Landwirtschaft gesetzt. Über die genannten vier Handlungsfelder hinaus sind eine Reihe von Schritten vorgesehen, um die *governance* zu stärken, die zum Teil auch Konditionalitäten der laufenden Programme mit Weltbank und IWF sind: Neben der Beförderung der Transparenz in den öffentlichen Ausgaben geht es vor allem um die Stärkung und den Ausbau des Rechtssystems. Als weitere Querschnittziele sind die Stärkung der ökonomischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Stellung von Frauen³⁵ genannt, sowie der Schutz der Umwelt. Außerdem ist vorgesehen, Umsetzungsverantwortlichkeiten stärker auf die lokale Ebene zu verlagern.

Die Armutsbekämpfungsstrategie ist nach Auskunft des Papiers integraler Bestandteil der laufenden Stabilisierungs- und Strukturreformen unter Anleitung der Bretton Woods Institutionen. Im PRSP wird wiederholt betont, dass die Fortführung und Intensivierung dieser Agenda als zentraler Schritt für die Bekämpfung der Armut gesehen wird. Das PRSP selbst ist wenig explizit, was genau in diesem Bereich geplant ist, sondern verweist auf die entsprechenden laufenden Programme mit dem IWF und der Weltbank.

7.6 Armutsbekämpfung und Wachstum

Die Armutsbekämpfungsstrategie Tansanias sieht eine Steigerung des Wachstums als die zentrale Voraussetzung für den Abbau der Armut.³⁶ Im PRSP wird davon ausgegangen, dass die Armutsziele der Strategie bei einer Steigerung des Wachstums um 6% jährlich, im Agrarsektor um 5% jährlich, zu erreichen sind.

Die Wachstumsstrategie, die laut PRSP verfolgt werden soll, ist in weiten Teilen die gleiche, die bereits seit Mitte der 80er Jahre unter Anleitung der IFIs umgesetzt wird. Die Armutsbekämpfungsstrategie setzt auf eine ungebrochene Kontinuität mit der verfolgten Anpassungspolitik der vergangenen Jahre und sieht diese im Zentrum ihrer Armutsbekämpfungsaktivitäten.

In der Bewertung des PRSPs durch die IFIs liest sich das so: „The PRSP has reconfirmed that the ongoing macroeconomic and structural reforms, which are supported by international donors, are the core of the PRS“ (JSA:6). Die IFIs loben diese im PRSP vorgenommene Gewichtung, loben Tansanias bisherige Umsetzung der Anpassungsmaßnahmen und gehen davon aus, dass eine beherzte Fortführung der Anstrengungen bald zu deutlicheren Erfolgen in der Armutsbekämpfung führen wird als das bisher der Fall war.³⁷

Zwar ist im PRSP nun nicht mehr einfach nur von „Wachstum“ die Rede, sondern von einem Wachstum, das „beschleunigt und gleichmäßig verteilt“ („accelerated and equitable growth“) sein soll. Dieses soll aber wie bisher über die Aufrechterhaltung der makroökonomischen Stabilität und die Durchführung von Strukturreformen erreicht werden, die auf ein Wachstum in der Landwirt-

³⁵ Im PR finden sich Angaben zu Reformen, die im letzten Jahr begonnen wurden: u. a. Erhöhung der Quote der für Frauen reservierten Parlamentssitze, vereinfachter Zugang von Frauen zu Landbesitz.

³⁶ Dieser Eindruck wird von der Weltbank bestätigt. Dort heißt es zum PRSP: „poverty reduction is primarily being targeted via promoting growth“ (WB-PSAC: 3).

³⁷ Die Betonung der Zentralität makroökonomischen Stabilitäts- und Strukturreformen war im I-PRSP des Landes noch weniger deutlich ausgeprägt, was offenbar vom IWF umgehend bemängelt worden ist (vgl. Hanfstängel 2001).

schaft, in der Exportproduktion (vor allem Goldabbau), im Tourismus und insgesamt auf die Entwicklung des Privatsektors setzen.³⁸

Die erhoffte Wachstumssteigerung soll durch Effizienzgewinne und verstärkte (vor allem private) Investitionen (über ein verbessertes Klima für private Investitionstätigkeit) erreicht werden. Diese Ziele werden auch über die laufenden Anpassungsprogramme von IWF und Weltbank verfolgt und stellen Auflagen der HIPC-Initiative dar.

Eine Auseinandersetzung mit den sozialen und ökologischen Folgen des bisherigen Weges unterbleibt. Das wäre aber angesichts der Hinweise auf eine Zunahme der Einkommensarmut, verschlechterter Sozialindikatoren und sich verschärfender Ungleichheiten in den letzten Jahren dringend nötig und wohl auch unter Vorbehalt der relativ schlechten Datenlage möglich gewesen.³⁹

Damit wird im PRSP auch die Frage ignoriert, wie eine stärkere Verknüpfung zwischen den wachstumsstarken Sektoren Bergbau, Tourismus und der Exportlandwirtschaft und dem Armutsbekämpfungsziel bzw. der Verbesserung der Situation gerade der armen Landbevölkerung erreicht werden kann. Sofern in den PRSP-Nachfolgeprozessen nicht noch aktive Schritte in diese Richtung unternommen werden, steht zu befürchten, dass das Wachstum dieser Sektoren an der großen Mehrheit der armen Bevölkerung weiterhin vorbeigehen wird, oder sie zumindest nur indirekt über eine Umverteilung via der öffentlichen Ausgaben profitieren könnten.

Und trotz der im PRSP angesprochenen massiven Umweltprobleme des Landes, vernachlässigen die Planungen zur Wachstumssteigerung ökologische Nachhaltigkeitsgesichtspunkte. Gerade der Goldabbau geht mit starken ökologischen Problemen einher, die sich bei der angepeilten Intensivierung des Abbaus entsprechend verschärfen könnten. Ähnliche Bedenken gelten für den beabsichtigten Ausbau der Exportlandwirtschaft. Das PRSP enthält keine Hinweise darauf, wie negative Umweltfolgen verhindert oder eingedämmt werden können.⁴⁰

Es gibt aber noch ein anderes Problem in Bezug auf die Rolle des Wachstums in der Armutsstrategie Tansanias: Es ist mehr als unklar, ob sich das erhoffte Wachstum überhaupt realisieren lässt. So soll das BIP ab 2002 *anhaltend* um 6% jährlich wachsen. (Die Landwirtschaft um jährlich 5-6%, dabei werden – unrealistischerweise – durchgehend normale Wetterbedingungen vorausgesetzt.) Auch in den starken Wachstumsphasen der 90er Jahre war der Anstieg deutlich niedriger als 6% und zudem durch erhebliche Schwankungen geprägt.

Die relativ hohen Wachstumsraten gingen außerdem nicht mit einer deutlich gesteigerten Investitionstätigkeit in produktive Bereiche einher, die die Grundlage für ein anhaltendes Wachstum hätte legen können. Andere Risikofaktoren sind die schwankenden und in der Tendenz eher fallenden Weltmarktpreise für die Hauptexportgüter des Landes, sowie die üblicherweise schwankenden Wetterbedingungen (Dürre, extreme Regenfälle).

Das BIP-Wachstum ist seit der Formulierung des PRSPs in der Tat hinter den Erwartungen zurück

³⁸ So heißt es im LOI der tansanischen Regierung zum PRSP „[it] stresses the need to promote accelerated and equitable economic growth, notably by preserving macroeconomic stability and structural reforms that promote growth in the agricultural and export sectors and private sector development„ (LOI 2.2001).

³⁹ Laut einer Weltbankstudie zur Einkommensentwicklung in Tansania hat sich die Armut zumindest zu Beginn der Strukturanpassungspolitik verschärft und Ungleichheiten haben zugenommen: die 42% der Bevölkerung, die 1991 in Armut lebten hatten niedrigere Einkommen zur Verfügung als 1983. Die realen Einkommen der wohlhabenderen Schichten waren zwischen 1983 und 1991 um 181% gestiegen, während die der armen 29% und die der ganz armen um 42% gesunken waren (zitiert bei Hammond 1999).

⁴⁰ Hammond (1999) spricht von „massive losses“ an natürlichen Ressourcen, insbesondere beim Waldbestand, als Folge der Strukturanpassungsprogramme. Zwischen 1980 und 1993 sei ein Viertel der Waldgebiete zerstört worden, Mitte der 90er Jahre lag die jährliche Abholzungsrate bei 2% (400.000 ha). Bei 40% davon handelt es sich um die Folgen von Landgewinnung für die Agrarwirtschaft.

geblieben. Zwar konnten die makroökonomischen Stabilitätsziele (Inflation, Budgetdefizit, Währungsreserven) erreicht werden, das BIP-Wachstum lag aber im Jahr 2000 mit 4,9% (1,8% pro Kopf) unter den erwarteten 5,2% (PR). Im Agrarsektor sank das Wachstum im Vergleich zum Vorjahr noch stärker ab (von 4,1% auf 3,5%), wofür unter anderem die verschlechterten Terms of Trade (gestiegene Ölpreise, gesunkene Preise für Cashewnüsse, Kaffee und Baumwolle) und Dürren in den Baumwollanbauregionen verantwortlich gemacht werden (PR).

Die stärkste Wachstumswirkung geht in Tansania zurzeit vor allem vom Goldabbau und -export sowie vom Tourismussektor aus. So stiegen 2000 die Exporterlöse aus nicht-traditionellen Exportgütern um 40% (im Vergleich zu den traditionellen Produkten, wo die Erlöse nur um 3% zunahmen), was mehrheitlich eine Folge der Erschließung neuer Goldminen war. Im Agrarsektor waren es vor allem der Fischzucht- und der Forstsektor, von denen die größten Wachstumsimpulse, aber auch Umweltprobleme ausgehen.

Die arme Bevölkerung auf dem Land ist nach Auskunft des PR besonders hart von dem niedrigeren Wachstum des Jahres 2000 getroffen worden. Im PR ist daher von der Notwendigkeit zusätzlicher Absicherungsnetze für die arme Landbevölkerung die Rede, für die allerdings keine Mittel zur Verfügung stehen würden. Das schlechte Abschneiden des landwirtschaftlichen Sektors wird im PR als großes Problem für die Chancen der Umsetzung der Armutsstrategie gesehen.

7.7 Makroökonomische Stabilität, strukturpolitische Reformen und Erhöhung von Investitionen

Bei den geplanten makroökonomischen Reformen steht das PRSP in der Kontinuität der Stabilisierungsreformen bisheriger IWF-Anpassungsprogramme: „The macroeconomic framework presented in the PRSP is unchanged from that of the PRGF arrangement and of the Country Assistance Strategy, endorsed by the IDA Board in June 2000.“ (JSA, S.6).

Die erfolgreiche makroökonomische Stabilisierung der letzten Jahre soll weiter fortgesetzt werden. So sehen die aktuellen Vereinbarungen mit dem IWF u. a. eine weitere Senkung der Inflationsrate vor. Diese lag im Jahr 2000 bei 5,9% und soll bis 2003 weiter auf 4% gesenkt werden (im Juni 2001 lag sie laut PR bei 5,1%). Des Weiteren ist ein Erhalt des öffentlichen Defizits auf seinem aktuellen niedrigen Niveau bzw. eine nur minimale Ausweitung⁴¹ und steigende Währungsreserven bei der Zentralbank vorgesehen.

Die Stabilisierungsziele konnten in der Zeit zwischen PRSP und PR durchweg erreicht werden, zum Teil sogar erfolgreicher als vereinbart. Das Handelsbilanzdefizit lag zu Beginn 2001 bei nur 9,1% des BIP statt der erwarteten 15,9%. Als Konsequenz hat sich die Regierung im August 2001 entschieden, über die ursprünglich mit dem IWF verabredeten Ziele hinaus zu gehen. So sollen die bei der Zentralbank gehaltenen Währungsreserven in Anbetracht der positiven Zahlungsbilanzaussichten auf über die Höhe des Wertes von 5 Monaten Importtätigkeit aufgestockt werden.

Das ursprüngliche PRGF-Ziel lag bei der Höhe des Wertes von 4 Monaten (ca. 776 Mio. US\$).⁴²

⁴¹ Das Defizit (ohne ODA/ mit ODA) schwankte in den letzten Jahren. Es lag zwischen 1991-93 bei 5,6%/ 2,2% des BIP, 1994-99 bei 4%/ 1,3%, 2000: 4,8%/0,2%, 2001:6%/0,7% (PR).

⁴² Deren Höhe ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen, vom Wert von 1,6 Monaten (1995) auf 2,8 (1997), 3,4 (1998) und auf 4,2 (1999).

Hinsichtlich strukturpolitischen Reformen soll neben der Herstellung bzw. Aufrechterhaltung eines stabilen makroökonomischen Umfelds die Strukturreformagenda der SAPs der 90er Jahre fortgeführt werden. Im PRSP wird nur knapp auf die konkret geplanten Strukturmaßnahmen eingegangen und stattdessen auf die mit den IFIs vereinbarten Maßnahmen im Rahmen der laufenden Programme verwiesen, in die die PRSP-Strategie eingebettet sei. Hier wird die Chance verpasst, im Strategiepapier wichtige Wirtschaftsreformen im Hinblick auf ihre Wirkungen auf die Armut zu diskutieren.

So sind im Rahmen der Programme mit Weltbank und IWF weitere Schritte zur Liberalisierung des Binnen- und Außenhandels (u. a. über die Reduzierung von Importzöllen) vorgesehen,⁴³ eine Fortführung der Reformen im Finanzsektor (im Rahmen der Vereinbarungen mit dem IWF ist u. a. die Vorbereitung von Kapitalmarktliberalisierungen geplant), die Stärkung der Steuerverwaltung und der öffentlichen Ausgabenkontrolle.

Besonderes Gewicht sowohl im PRSP als auch im Weltbankanpassungsprogramm wird auf weitergehende Schritte der Privatsektorförderung, insbesondere von ausländischen Direktinvestitionen, gelegt und auf die Fortführung der Privatisierungen:

Das Umfeld für private Investitionen soll verbessert werden, in der Hoffnung so die niedrige Investitionstätigkeit erhöhen zu können. Die Bedeutung des Ziels der Privatsektorförderung ist im PRSP Tansanias deutlich ausgeprägter als in den anderen hier untersuchten Strategiepapieren (die das Ziel aber auch alle nennen). Laut PRSP sollen private Investitionen über gezielte staatliche Unterstützungsmaßnahmen besonders in die traditionelle Landwirtschaft, sowie in den Anbau neuer Agrarprodukte, in kleine und mittlere Unternehmen und in den informellen Sektor gelenkt werden. Trotz dieser Bekundung bleibt das PRSP insgesamt vage, inwieweit bei der Privatsektorförderung zwischen einheimischen und ausländischen Investoren unterschieden werden soll und in welchem Umfang Unterstützungsmaßnahmen für einheimische Investoren vorgesehen sind.

Tansania verfolgt seit 1993 eine aktive Förderstrategie für private Investitionen unter Anleitung durch die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds, in die auch die bereits umfangreich durchgeführte Privatisierung staatlicher Betriebe einzuordnen ist (siehe unten). Da die Maßnahmen bisher wenig erfolgreich war, setzt das PRSP und das aktuelle Weltbankanpassungsprogramm auf weitere Schritte, darunter eine Reihe von steuerlichen Maßnahmen zur Beförderung privatwirtschaftlicher Aktivitäten.

Das Land bietet bereits jetzt ausländischen Investoren umfassende Anreize (25% bis 100% Zulagen zum investierten Kapital, keinerlei Beschränkungen zur Repatriierung von Gewinnen, zollfreie Einfuhr von Rohmaterialien und Kapitalgütern, eine zehnjährige Steuerfreiheit in den Exportproduktionszonen und einen staatlichen Schutz vor Enteignung).⁴⁴ Im „Investors Guide to East Africa“ heißt es zu Tansania, Uganda und Kenia: „Die drei Mitgliedsstaaten haben eine Politik umgesetzt, der zufolge der Marktmechanismus und der private Sektor die führende Rolle im Entwicklungsprozess zu spielen haben ... Die meisten Sektoren wurden liberalisiert, einschließlich des Wechselkursregimes. Exportlizenzen wurden abgeschafft. Die Liberalisierung der Wechselkurse erlaubt Investoren, ihr Kapital und ihre Profite ohne jegliche Einschränkung in die Region und aus ihr heraus zu bewegen. Ausländische Investoren können bis zu 100% Eigentum in fast allen

⁴³ Offensichtlich gehen die von der Regierung geplanten Liberalisierungsschritte im Außenhandel den Bretton Woods Institutionen nicht weit genug. Im JSA heißt es dazu: „... in the views of the staffs, Tanzania would also benefit from a more accelerated program of tariff reduction...“ (:6).

⁴⁴ Diese Investitionsanreize werden im Rahmen der East African Co-operation von den drei Ländern Tansania, Uganda und Kenia geboten („Investors Guide to East Africa“, zitiert nach Hanfstängel 2001:8).

Geschäftsaktivitäten erwerben.“ (zitiert nach Hanfstängel 2001:8).

In den Weltbankinformationen zum laufenden Anpassungsprogramm „Programmatic Structural Adjustment Credit“ finden sich eine Reihe von Hinweisen auf die eher enttäuschenden Erfahrungen mit der Privatsektorförderung. Die private Investitionsrate habe sich nur wenig gesteigert und liege heute bei 13%. Die gesamte Investitionsrate beträgt nach Angaben des PR 2000 18,9% des BIP und ist damit im regionalen Vergleich aber auch im Verhältnis zu den frühen 90er Jahren noch immer niedrig (1991-93 bei 26,3%).

Die ausländischen Direktinvestitionen der letzten Jahre hätten sich weitestgehend auf den Bergbau- und Tourismussektor beschränkt. Ein großer Teil der Direktinvestitionen sei zu dem in die Übernahme ehemals öffentlicher Unternehmen gegangen und habe nicht zur Bildung neuer ökonomischer Potenziale beigetragen. Auch die umfangreich durchgeführten Privatisierungen sind laut Weltbank nicht allzu erfolgreich verlaufen. So seien zwar im Großen Stil staatliche Kapazitäten abgebaut worden, doch häufig hätten sich keine privaten Investoren für die Übernahme gefunden.

Angesichts der niedrigen Investitionsrate sieht die Weltbank das gesamtwirtschaftliche Wachstum gefährdet.⁴⁵ Die unabhängige Evaluierungsabteilung der Weltbank OED kommt zu einer deutlich negativen Einschätzung der verfolgten Strategie. Dort heißt es über das Vorgehen der Weltbank in Tansania: „For agriculture, and for private sector development generally, the Bank’s strategy appeared to be based on the assumption that once prices were liberalized and parastatals dismantled, the private sector would step in automatically to fill the vacuum. ... This has not occurred. This Problem is not unique to Tanzania: parallel reviews in other countries by OED are arriving at similar conclusions and the Bank as an institution needs to grapple with this problem (OED 2000).

Trotz der enttäuschenden Erfahrungen mit Investitionsförderung und Privatisierungen soll die Agenda intensiviert fortgeführt werden. Neben institutionellen Reformen in der Investitionsförderungsbehörde *Tanzania Investment Centre* ist im Weltbankprogramm auch eine Lockerung der Beschränkungen für ausländische Aktienbeteiligungen vorgesehen - was im Übrigen auch eine der Konditionalitäten der HIPC-Vereinbarung Tansanias ist.

Die Privatisierung der noch verbliebenen öffentlichen Unternehmen soll fortgesetzt werden, obwohl von der Weltbank das Risiko formuliert wird, dass sich möglicherweise keine geeigneten Käufer oder Investoren finden lassen werden.⁴⁶ Auf der Liste der Weltbankprogramme, des PRGF und der HIPC-Vereinbarungen stehen jetzt der Telekommunikationsbereich, die Stromversorgungsgesellschaft TANESCO, die Wasserwerke von Dar Es Salaam, die Eisenbahn- und die staatliche Luftfahrtgesellschaft sowie eine Reihe von staatlichen Bergbauunternehmen. Ein großer Weltbankkredit für das „Songo Songo Gas Development and Power Generation Project“ zielt auf weitergehende Privatisierungen im Stromsektor.

Aus dem Letter of Intent vom August 2001 geht hervor, dass Tansania aus den Veräußerungen im Rahmen der Privatisierungspolitik wohl keine zusätzlichen Finanzmittel für die Armutsbekämpfung zur Verfügung stehen werden. Dort wird vermerkt, dass die zu erwartenden Einnahmen von 20 Mrd. TSh im Jahr 2001/02 zur Umstrukturierung weiterer staatlicher Betriebe benutzt werden sollen, um diese für private Käufer „fit“ zu machen (LOI.8.2001).

⁴⁵ „Without a robust investment response, the productive capacity of the economy will remain stagnant and high growth can neither be achieved nor sustained. A good part of the recorded investment has been rehabilitative in nature and hardly keeps up with the continued decommissioning of public enterprise capacity, as these get weaned off budgetary subventions. Part of the foreign investment outside mining and tourism has financed transfer of ownership in the privatization process rather than adding capacity. ... efficiency of investment still remains low ... and can certainly not compensate for the inadequate expansion of the productive capacity.“ (WB-PSAC).

⁴⁶ Im PR findet sich der Hinweis, dass die Umsetzung der Privatisierungsanlage der städtischen Wasser- und Abwasserwerke von Dar es Salaam erst mit Verzögerung möglich gewesen sei, weil es zu erst keine geeigneten Bewerber gegeben habe.

Im PRSP und bei der Weltbank verspricht man sich von diesen Maßnahmen wachstumssteigernde Effekte. Laut Weltbank soll das Wachstum als Folge der Reformen von 4% auf bis zu 7% steigen (WB-PSAC). Es bleibt unklar, woher der Optimismus genommen wird, dass das Vorgehen zukünftig erfolgreicher als bisher sein wird.

Sowohl bei der Weltbank als auch im PRSP wird außerdem davon ausgegangen, dass die Maßnahmen stärkere Wirkungen auf die Armutsbekämpfung haben werden. Angesichts der Tatsache, dass sowohl im PRSP als auch in den PSAC-Dokumenten der Weltbank die Frage vernachlässigt wird, wie eine bessere Verknüpfung zwischen den wachstumsstarken Sektoren, in die die ausländischen Investitionen fließen, und der Situation der einkommensschwachen Bevölkerung gelingen soll, scheint auch das eine zweifelhafte Annahme.

Auch ist zweifelhaft, ob die unter Weltbank- und IWF-Anleitung vorangetriebene Privatisierungsagenda den politischen Vorstellungen der Mehrheit der tansanischen Bevölkerung entspricht. Im PRSP-Prozess selbst stand dieser Teil der Armutsbekämpfungsstrategie in den Konsultationen mit der Bevölkerung nicht zur Diskussion, sondern wurde im Rahmen von nicht-öffentlichen Verhandlungen zwischen der Regierung und den IFIs zum Teil schon vor der Fertigstellung des endgültigen PRSPs vereinbart.

Im Rahmen anderer partizipativer Prozesse (unter anderem im Zusammenhang mit der CAS der Weltbank) ist die Privatisierungspolitik aber diskutiert worden und dort zumindest in ihrem jetzigen Umfang und Tempo auf Kritik gestoßen. Im CAS der Weltbank von 2000 heißt es dazu nur lapidar: „One legacy of socialism is that most people continue to believe the State has a fundamental role in promoting development and providing social services“. Die Weltbank sieht ihre Rolle in Tansania trotz der Einwände der Bevölkerung in der Förderung des Privatsektors (vgl. CAS und GCI 2000).

Die Financial Times berichtete im Dezember 2001 von zunehmenden Spannungen (u. a. in der Zucker- und der Bergbauindustrie) zwischen lokaler Bevölkerung bzw. Arbeitern und ausländischen Investoren. Hintergrund sei der Eindruck gewesen, nicht angemessen von der Privatisierungspolitik zu profitieren und der Vorwurf, es handele sich um einen Ausverkauf der tansanischen Wirtschaft.

“Foreign investors have faced rising tensions with local communities who feel they are not sharing in the country’s vaunted revival of fortunes. One company, Kilombro Sugar, last year faced dramatic battles with its workers and needed to call on the government to deal with the situation. In the mining sector there have been protracted disputes between multinationals and artisanal miners and questions as to whether foreign miners, who receive generous tax breaks and pay low royalty fees, have been given too much for too little“ (Turner 2001).⁴⁷

Der Vorwurf, die Folgen der geplanten Privatsektor- und Privatisierungsmaßnahmen auf Armut, Verteilung, Nahrungsmittelsicherheit (aber auch Umwelt) unberücksichtigt zu lassen, trifft auch für die anderen Strukturreformen zu. So wird z.B. nicht nach den Auswirkungen der geplanten Importzollsenkungen auf die einheimischen Produzenten und -Industrien oder für die Nahrungsmittelsicherheit gefragt. Ein Beispiel: Bereits jetzt stehen die drei größten Zuckerfabriken des Landes kurz vor der Aufgabe, weil sie keine Käufer mehr finden (Eastern African Crop Letter, 27.09.2001). Im Rahmen der gegenwärtigen Vereinbarungen mit den Bretton Woods Institutionen sind weitere Zollreduzierungen für Zuckerimporte vorgesehen, ein Schritt, der die Situation für die einheimi-

⁴⁷ Tundu Lissu vom „Lawyers’ Environmental Action Team of Tanzania“ spricht von gewaltsamen Vertreibungen durch die Polizei von bis zu 100.000 Menschen aus Bergbauregionen und einer Reihe von Todesfällen, nachdem ausländische Firmen die Bergbauanlagen gekauft hatten (auf einer Konferenz von Friends of the Earth Netherlands im September 2001).

schen Industrien wohl vollends unhaltbar machen dürfte.

Die fehlende Auseinandersetzung mit der Fortführung der Außenhandelsliberalisierung überrascht aber auch, da Tansania zusammen mit Uganda, Kenia, Mozambique, Nigeria, Sambia und Simbabwe vor dem Treffen der WTO in Doha im November 2001 eine Resolution verfasst hat, in der die Länder darauf hinwiesen, einem Liberalisierungsprogramm im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen unterworfen zu sein, das „over-ambitious“ und unflexibel sei.

Als Folge sei es zu Zusammenbrüchen einheimischer Unternehmen, steigender Arbeitslosigkeit und Einnahmeausfällen in den öffentlichen Haushalten gekommen mit der Konsequenz fiskalischer Probleme und mangelnder Ressourcen für die Armutsbekämpfung. Die sieben Länder sprachen sich in ihrer Resolution dafür aus, die Auswirkungen von Zollreduzierungen zu überprüfen und ggf. Ausnahmeregelungen für Entwicklungsländern zuzulassen (vgl. Bretton Woods Project 2001). Es spricht Einiges dafür, dass sich im Fall der geplanten Außenhandelsliberalisierungen weniger um eigene Prioritäten des Landes gehandelt hat, als vielmehr um die der Internationalen Finanzinstitutionen.

Auch die Effekte der vorgesehenen Finanzmarktreformen auf die Verfügbarkeit von Krediten, besonders von Krediten für (einkommensschwache) Agrarproduzenten wurde im PSRP nicht überprüft. Auch hier hätten die bisherigen Erfahrungen eine Warnung sein müssen: So stellte der IWF bereits 1995 in Bezug auf die Liberalisierung des tansanischen Bankensystems fest, dass die nun privatisierten und oft ausländischen Banken ihre Geschäfte mehrheitlich auf die Hauptstadt beschränken würden. Der geringe Teil der Kredite, der überhaupt in den Agrarsektor floss, ging an Großproduzenten (zitiert nach Hammond 1999). Im Letter of Intent vom Februar 2001 wird festgestellt, dass die privaten Banken in der Regel ihr Geld nicht an kleine einheimische Unternehmen vergeben: „Credit to the private sector was sluggish, reflecting foreign borrowing by some larger companies and a reluctance of banks to lend to high-risk smaller local enterprises“ (LOI 2.2001).

7.8 Umstrukturierung des Budgets zu Gunsten der Armutsbekämpfung

Wie alle anderen der untersuchten Armutsstrategiepapiere sieht auch das tansanische PRSP eine stärkere finanzielle Förderung sowie eine Qualitätsverbesserung für Bereiche vor, die als zentral für die Armutsbekämpfung gelten und die die Lebensqualität der einkommensschwachen Bevölkerung möglichst direkt verbessern sollen.

Im PRSP werden die starken Einschnitte in den öffentlichen Ausgaben – vor allem zwischen 1989 und 1996 - als ursächlich für die Verschlechterung zentraler sozialer Indikatoren in Tansania gesehen. (Nach Auskunft der NGO *Globalization Challenge Initiative* sank der Anteil der Ausgaben für den Bildungsbereich gemessen am BIP als Folge der Budgetdefizitvorgaben des IWF von 3,5% des BIP 1994/95 auf 2,6% des BIP 1996/1997.

Die Gesundheitsausgaben stagnierten trotz der AIDS-Epidemie bei 1%. Die Nettoeinschulungsrate in Grundschulen sank auf unter 50% im Vergleich zu 80% in den 80er Jahren (GCI 2000). Auch die interne Evaluierungsabteilung der Weltbank sieht die Einschnitte in den sozialen Leistungen als Folge der Budgetdisziplin (zitiert nach GCI 2000)

Im Rahmen der Armutsbekämpfungsstrategie sei es entsprechend notwendig, Höhe und Effizienz der Sozialausgaben zu stärken. Ähnlich wie in den anderen Ländern liegt auch im tansanischen Papier der Fokus vor allem auf den klassischen sozialen Bereichen der Basisgesundheits- und Grundbildungsversorgung und auf dem Transportsektor (Ausbau und Erhalt des Straßennetzes im

ländlichen Raum) und der Wasser- und Abwasserversorgung. Zusätzlich werden die ländliche Entwicklung (vor allem die stärkere Förderung von Agrarforschung und –beratung (*agricultural extension*)), die Bekämpfung von HIV/ AIDS und Reformen im Rechtssystem zu den prioritären Armutsbekämpfungsaufgaben gezählt. Mit der Förderung des Straßenbaus und von Agrarforschung und –entwicklung soll der Zugang der armen Bevölkerung zu Märkten und damit zu Einkommensmöglichkeiten gefördert werden.

Im PRSP werden zwar Angaben zu den geplanten Ausgabensteigerungen für die prioritären Bereiche insgesamt gemacht. Doch was innerhalb der Bereiche wie stark finanziert werden soll, wird nur in Ansätzen ersichtlich. Ähnliches gilt für Hinweise an welche Umsetzungsschritte konkret gedacht wird. Auch zum Zeitpunkt des ersten Progress Reports war die Ermittlung der Kosten offenbar nur in Teilen vorangeschritten.

Im Fall der Förderung der ländlichen Entwicklung gab es auch im Sommer 2001 noch gar keine Angaben darüber, wie stark der Bereich über 2002/03 hinaus öffentlich unterstützt werden soll. Doch auch die Art und Höhe der geplanten Interventionen im Bildungs- und Gesundheitsbereich gehen aus dem PRSP und dem PR nur bedingt hervor. Zum Teil bleibt es bei allgemeinen Absichtserklärungen und dem Verweis darauf, dass die Verantwortung für die Umsetzung der Ziele bei den lokalen Behörden liege.

Die Angaben über die geplanten Ausgaben für die direkte Armutsbekämpfung sind im PRSP und im PR zum Teil widersprüchlich. So sollte nach Auskunft des PRSP die Wasserversorgung und der landwirtschaftliche Bereich am stärksten von den Ausgabensteigerungen profitieren. Nach den Angaben des PR ist dann aber für die gesamten prioritären Ausgaben zwischen 1999/00 und 2003/04 eine gut vierfache Steigerung geplant, wobei sich die öffentlichen Mittel für den Rechtsbereich um das zehnfache, die für den Wasserbereich um das siebenfache, die für den Straßenbau um gut das fünffache und die für den Bildungs- und Gesundheitsbereich um das drei- bis vierfache erhöhen sollen. Laut PR sind im Jahr 2000/01 statt 1,6% bereits 3,2% des BIP in den Bildungssektor geflossen.

Die Ausgabenerhöhung für die prioritären Armutsausgaben soll vor allem über eine Verschiebung innerhalb des öffentlichen Budgets realisiert werden. So soll der Anteil der Ausgaben für die prioritären Sektoren am gesamten Staatshaushalt von knapp 20% (1998/99) auf rund 53% (2001/02) steigen. Im Bezug zum BIP sollen die Ausgaben von ca. 3% (1998/99) auf ca. 9% (2001/02) zunehmen. Das entspricht einer Steigerung von 127,3 Mrd. TSh auf 528,5 Mrd. TSh (PR).

Soweit es sich zum jetzigen Zeitpunkt abschätzen lässt, werden die in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehenen Mittel nicht ausreichend sein, um die Armutsziele des PRSP in der vorgesehenen Zeit zu erreichen. Im PRSP heißt es: *It is evident that the poverty reduction programme will be constrained severely by available resources*“ (PRSP, S. 22). Die IFIs verweisen im JSA auf eine Studie zum Gesundheitssektor, nach der die Finanzierung einer „akzeptierbaren Gesundheitsversorgung“ (gemeint ist eine Minimalversorgung) für die gesamte Bevölkerung eine Verdoppelung der momentan eingeplanten Ausgaben erfordern würde. Ähnliches gelte für die Grundbildung. Im JSA heißt es dazu: *„...it is clear that the financing of acceptable levels of health care for the entire population would require a doubling of present health care expenditure. Thus, given available resources, the delivery of health services to the whole population will fall short of the minimum needs. Similar conclusions are reached in the case of education“* (JSA:8).⁴⁸

⁴⁸ Nach Angaben von TAOSET et al., die sich auf die selbe Untersuchung beziehen, würde eine universelle minimale Versorgung pro Jahr 9 US\$ pro Kopf kosten. Momentan seien für das Haushaltsjahr 00/01 6 US\$ veranschlagt. Der internationale Richtwert läge bei

Angesichts der knappen öffentlichen Mittel setzt die tansanische Regierung auch zukünftig auf Benutzergebühren für öffentliche Sozialleistungen. Im PRSP liest sich das euphemistisch ausgedrückt so: „... the government will strategically support cost-sharing, co-financing, and other initiatives *aimed at catalyzing deeper involvement by communities* and other shareholders in well-conceived poverty reduction programmes“ (PRSP: 22, Hervorhebung MW).

Neu ist jetzt wohl nur, dass ab 2001/2002 Gebühren für den Grundschulbesuch abgeschafft werden sollen, umso den Schulbesuch eines größeren Teils der Kinder zu ermöglichen. Das gilt allerdings nicht für weiterführende Schulen - die öffentlichen Ausgaben für den Sekundarschulbereich sollen laut PR sogar von 8,4 Milliarden TSh 2001/02 auf 2,6 2003/04 fallen. Die Einführung bzw. Beibehaltung von Gebühren bei weiter gehenden Bildungseinrichtungen ist eine der Bedingungen gewesen, die Tansania im Rahmen der HIPC-Auflagen erfüllen musste (SPA Task Team 2000). Auch in der Gesundheitsversorgung wird es weiterhin Behandlung nur gegen Geld geben.

Es ist darüber nicht klar, inwieweit auch die Absichterklärung im PRSP, die Rolle der Betroffenen in der Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategie stärken zu wollen, mit dem Rückgriff auf Benutzergebühren einhergehen soll. Im Papier heißt es z.B.: „Local communities at the village, the ward, and district levels will continue to play a major role in poverty reduction through self-help schemes to construct classrooms, teachers' houses, health centers, dispensaries, water facilities, and rural roads“ (PRSP:26). Es scheint aber sicher, dass das mit einer drastischen Zunahme an Arbeitsbelastung für die armen Bevölkerungsgruppen einhergehen dürfte.

7.9 Export- und Agrarsektorförderung

Die Armutsbekämpfungsstrategie will besonderes Gewicht auf die Entwicklung des Agrarsektors und des ländlichen Raums legen und dabei die Beteiligung der armen Bevölkerung an diesen Aktivitäten stärken. Die Agrarsektorentwicklung soll eine zentrale Rolle in den Armutsreduzierungs-bemühungen Tansanias spielen, da der Sektor den Löwenanteil zum BSP beiträgt, der allergrößte Teil der Bevölkerung dort beschäftigt ist und weil die Armut auf dem Land am weitesten verbreitet ist.

Nach Angaben von Wangwe (2001) arbeiten 70-80% der Bevölkerung in der Landwirtschaft. Davon bewirtschaften die meisten nur kleine Flächen: Rund 50% haben weniger als 1 Hektar zur Verfügung, 98% weniger als 5 Hektar (Hammond 1999).

Im PRSP wird auf eine Wachstumssteigerung in den ländlichen Regionen gesetzt, vor allem über den Ausbau der Exportlandwirtschaft. Die Landwirtschaft soll ab 2003 um jährliche 5% und ab 2005 um jährliche 6% wachsen. Die Wachstumsraten des Exportproduktaubaus sollen bis 2005 von heute 6,8% auf 9% steigen (PR). Diese Ziele sind angesichts der für Tansania ungünstigen Terms of Trade-Entwicklung der letzten Jahre (Preisverfall für Cashewnüsse, Kaffee, Baumwolle) und wiederholter Dürren hoch gegriffen. Zwischen 1990-1998 lagen die Wachstumsraten im Schnitt bei 3,6%, 1998 bei 1,9%, 1999 bei 4,1% und 2000 bei 3,5%. Das stärkste Wachstum wurde 2000 bei der Fischzucht (7,2%) und in der Forstwirtschaft (5%) erzielt - Bereiche, die mit starken Umweltproblemen einhergehen. Die Erreichung des Wachstumsziels von 5% ab 2003 galt zum Zeitpunkt des PR als eher unwahrscheinlich.

Im PRSP wird die im Rahmen der Anpassungsprogramme von IWF und Weltbank verfolgte

Agrarpolitik als grundsätzlich erfolgreich bezeichnet. Im Rahmen der Strategie sollen aber dennoch bestehende Hindernisse einer Produktions- und Produktivitätssteigerung (genannt werden der mangelnde Zugang zu Krediten, zu Dünger, Saatgut und Schädlingsbekämpfungsmitteln, schlechte technische Ausstattung sowie fehlende Vermarktungsmöglichkeiten im In- und Ausland) in Angriff genommen werden. Die Diversifizierung der Produktion soll vorangetrieben und der Aufbau weiterverarbeitender Industrien befördert werden. Eine umfangreichere Analyse der ökonomischen und sozialen Wirkungen der bisherigen Agrarpolitik wird im PRSP nicht vorgenommen.

Andere Beobachter kommen zu einer deutlich negativeren Bewertung der Agrarpolitik im Rahmen der Anpassungsprogramme von IWF und Weltbank. So hätten die Reformen (Aufgabe der staatlichen Vermarktungs- und landwirtschaftlichen Input-Vertriebssysteme, Streichung von Subventionen auf landwirtschaftliche Inputs, Freigabe der Produzentenpreise, Liberalisierung von Saatgut und Düngerimporten, Privatisierung der ländlichen Entwicklungsbank, Währungsabwertungen) zwar dazu geführt, dass Tansanias Agrarsektor heute liberalisierter ist als die Agrarsektoren der nördlichen Geberländer (Hammond 1999).

Doch die Wachstumsdynamik, die sich in den ersten Jahren nach Beginn der Reformen einstellte, habe sich bald wieder abgeschwächt. So wuchs der Sektor zwischen 1986 und 1991 um jährlich 4,9% (im Vergleich zu den jährlichen 2% zwischen 1978 und 1985) und fiel ab 1991 auf im Schnitt 3,5% zurück (Hammond 2001). Das Agrarwachstum ist seitdem hinter den Erwartungen zurückgeblieben⁴⁹, wofür viele eine zu niedrige öffentliche Unterstützung verantwortlich machen (vgl. Hammond 1999, Turner 2001, Wangwe 2001). So seien die realen staatlichen Ausgaben für den Agrarsektor in den letzten zehn Jahren rückläufig gewesen und hätten am Ende der 90er Jahre bei unter zwei Prozent des BIP gelegen. Die Ausgaben für *agricultural extension services* seien zwischen 1991 und 1996 um 30% gefallen (Hammond 1999).

Beobachter verweisen zudem auf die ungleiche Verteilung des Agrarsektorwachstums der 90er Jahre, von dem vor allem die wenigen Großbauern profitiert hätten. Der Mehrheit der tansanischen Bevölkerung, die als Kleinproduzenten in der Landwirtschaft aktiv sind, hätten die Reformen nicht genutzt. Ursächlich dafür seien vor allem die starken Preiserhöhungen für Dünger und Saatgut und die gestiegenen Zinsen gewesen, die ihrerseits Folgen der Anpassungsmaßnahmen gewesen seien (CGI 2000, Hammond 1999).⁵⁰

(90% der Bauern, die im Rahmen des von der Weltbank initiierten „Participatory Poverty Assessment“ von 1996 konsultiert wurden, nannten den mangelnden Zugang zu Krediten zur Finanzierung von Saatgut und Düngemitteln als Haupthindernis für einen Ausbau ihrer Produktion (zitiert nach Hammond 1999).)⁵¹ Die Aufgabe der staatlichen Vermarktungssysteme hat zudem dazu geführt, dass Kleinbauern heute der Willkür privater Zwischenhändler ausgeliefert sind. In Regionen, die fern ab der üblichen Handelswege liegen, sind die Vermarktungssysteme zum Teil ganz zusammengebrochen, so dass die Bauern keine Abnehmer mehr finden (GCI 2000, Hammond

⁴⁹ In einem Artikel der FT wird der Präsident des Landes, Benjamin Mkapa, zitiert, der seiner Frustration folgendermaßen Ausdruck gibt: „It is a disgrace that the sector has made no notable strides despite several declarations, directives and guidelines.“ (zitiert nach Turner 2001).

⁵⁰ Hammond (1999) verweist auf eine Weltbankstudie zur Entwicklung der Einkommensverteilung in Tansania, nach der die Einkommen der reicheren landwirtschaftlichen Produzenten zwischen 1983 und 1991 um 279 % stiegen, während die der armen und ganz armen Bauern um 42% bzw. 60% fielen. Der Preis für Saatgut sei um real bis zu 40% gestiegen, die Zinserhöhungen im offiziellen Bankensystem hätten sich auch in den informellen Kreditmarkt durchgeschlagen. So hätte sich nach Hammonds (1999) Angaben der Preis für kurzfristige Kredite in den ländlichen Regionen auf 100% pro Jahr erhöht.

⁵¹ Der Zugang zu Krediten hat sich nach 1994 verschlechtert. Der Anteil von Bankkrediten, der für Agrartätigkeiten verliehen wurde, ist nach Angaben der NGO Globalization Challenge Initiative von 8,5% 1994 auf 6,1% 1998 zurückgegangen, der für die Vermarktung von Agrarprodukten von 22,9% auf 1,7% und der für Agrarexporte von 2,9% auf 1,5% gesunken (GCI 2000).

1999).⁵² Hammond (1999) hält auch Tansanias Probleme mit der Nahrungsmittelsicherheit für eine Folge der SAP-Reformen. So habe unter anderem die Aufgabe der garantierten Produzentenpreise und die Streichung von Subventionen auf Düngemittel den Anbau von *food crops* in vielen Regionen des Landes unrentabel gemacht.

7.10 Ländliche Entwicklung im PRSP

Als die wesentlichen Hürden, die es zu überwinden gilt, nennt das PRSP mangelnden Zugang zu Krediten, zu Dünger, Saatgut und Schädlingsbekämpfungsmitteln, mangelhafte technische Ausstattung sowie fehlende Vermarktungsmöglichkeiten im In- und Ausland. Die konkreten Umsetzungsschritte bleiben im PRSP aber recht vage. Das gilt mit Einschränkungen auch noch für den Progress Report vom August 2001. Unklar bleibt vor allem, in welchem Umfang gezielte Unterstützungsmaßnahmen für kleine Agrarproduzenten bzw. die arme Landbevölkerung vorgesehen sind.

Im PRSP ist vorgesehen, die Entscheidungen über Maßnahmen im Agrarbereich stärker an die Betroffenen selbst bzw. an den privaten Sektor insgesamt abzugeben, wobei die Lösungen soweit wie möglich „marktorientiert“ sein sollen. Die Regierung betont, sich aus dem Agrarsektor möglichst weit zurückziehen und sich in erster Linie auf die Bereitstellung eines für private Wirtschaftstätigkeit förderlichen Umfelds konzentrieren zu wollen. Damit verfolgt das Strategiepapier auch in der Agrarpolitik eine weit gehende Kontinuität mit dem Vorgehen der 90er Jahre, bei dem Liberalisierungen und Privatisierungen im Zentrum standen. Im Rahmen der laufenden Vereinbarungen mit den IFIs hat sich die Regierung auch verpflichtet bis 2003 alle noch existierenden öffentlichen Agrarbetriebe zu privatisieren (vgl. GCI 2000).

Unter anderem werden folgende konkrete Vorhaben im PRSP genannt:

- Kleinkredite für Agrartätigkeit sollen stärker von privaten Akteuren wie Zwischenhändlern, Banken und landwirtschaftlichen Kooperativen zur Verfügung gestellt werden und weniger von öffentlichen Einrichtungen. Die Regierung sieht ihre Rolle in Bezug auf Kleinbanken und NGOs, die Mikrokredite vergeben, vor allem in der „Ermutigung“ dieser Initiativen.
- Schaffung eines rechtlichen Rahmens, damit Land einfacher als Sicherheit für Kredite benutzt werden kann und um den Zugang von Frauen zu Landbesitz zu verbessern.
- Zusammenschluss von Kleinbauern in Kooperativen, um verbesserten Zugang zu Krediten zu erhalten und gemeinsam landwirtschaftliche Forschung und andere produktivitäts- und qualitätssteigernde Maßnahmen betreiben zu können.

Eine öffentliche Unterstützung für die Kooperativen ist über die Bereitstellung von organisatorischem Know-How und gegebenenfalls Anbauinformationen und *crop extension services* hinaus nicht vorgesehen, diese sollen stattdessen gewinnorientiert und selbsttragend wirtschaften. Kooperativen bzw. Dorfgemeinschaften insgesamt sollen stärker in den Bau und die Instandhaltung der Straßen einbezogen werden. Zusammen mit internationalen Gebern soll die Bevölkerung auf dem Land darin geschult werden, Straßenreparaturen selbst vorzunehmen.

⁵² Dieses Problem wird auch von der Weltbank und der Food and Agriculture Organization der UN anerkannt: „... The liberalization of the crop marketing has benefitted some farmers but to a large extent it's the middlemen who have made out like bandits. All around the country you'll see them colluding to buy at very low prices and then sell at a high price. They're the ones who are now in control. ...“ (FAO) und „We know there have been some problems on the marketing side and in getting fertilizers to the farmers in time. We and the Ministry of Agriculture are not quite sure what has caused this, whether there are market imperfections... It could be there is a lack of competition among distributors or imperfect competition in the transport sector. It's a complex business. We just don't know.“, beide zitiert bei Hammond 1991.

Es werden aber auch einzelne Maßnahmen genannt, die zumindest theoretisch als gezielte Fördermaßnahmen gesehen werden könnten. So gibt es im PRSP Verweise darauf, die ärmsten Regionen gezielt finanzieren und den Aufbau von arbeitsintensiven, landwirtschaftliche Produkte verarbeitenden Industrien unterstützen zu wollen. Agrarforschung und -beratung sollen intensiviert werden. In Gegenden, die unter häufigen Dürren leiden, sollen Bewässerungsmaßnahmen gefördert werden. Die Versorgung von Regionen mit temporärer Lebensmittelknappheit mit Lebensmitteln aus Regionen mit Produktionsüberschüssen soll verbessert werden; die Wiederaufforstung vorangetrieben werden.

Allerdings bleiben die Absichtserklärungen des PRSP zum ländlichen Bereich insgesamt abstrakt gefasst („supporting“, „encouraging“, „particular attention“) und ohne konkrete Angaben, wie hoch die geplante finanzielle Förderung für den Bereich insgesamt sein soll und wie viel für einzelne Aktivitäten zur Verfügung stehen wird.

Auch zum Zeitpunkt des PR lagen für den Agrarsektor und die ländliche Entwicklung noch immer keine Finanzplanung über das Jahr 2002/03 hinaus vor. Trotz der Bedeutung dieses Bereichs für das gesamtwirtschaftliche Wachstum und besonders für die Einkommenssituation der armen Bevölkerung ist bisher lediglich eine Verdoppelung der Ausgaben von 14,3 Milliarden TSh 1999/01 auf 30,5 Milliarden TSh bis 2001/02 vorgesehen (PR). Für die Zeit danach gibt es noch gar keine Finanzplanung. Im PRSP selbst war man noch von einer Erhöhung von rund 6 Mrd. TSh (1999) auf knapp 41 Mrd. TSh ausgegangen (PRSP: S. 28).

Die Ausgaben für die ländliche Entwicklung und den Agrarsektor sind Teil der prioritären Armutsausgaben, die insgesamt um das gut vierfache steigen sollen. Im Vergleich zu den anderen Bereichen und angesichts der Zentralität des Agrarsektors für Wachstum und Armutsbekämpfung erscheinen die bisher eingeplanten Mittel deutlich zu niedrig.

Abzuwarten bleibt noch die angekündigte Strategie für die ländliche Entwicklung und den Aktionsplan der kürzlich vorgelegten Agrarstrategie. Bisher spricht noch nicht vieles dafür, dass die Förderung der produktiven Chancen der ärmeren und armen Kleinbauern – also der großen Mehrheit der Bevölkerung – gelingen wird. Auch die kürzlich vorgelegte Agrarstrategie enthält kaum Hinweise auf Unterstützungsmaßnahmen für die Produktivität der ländlichen Kleinproduzenten (vgl. Angaben im PR)). Doch das die PRSP-Ziele ohne gezielte Fördermaßnahmen erreicht werden können, ist angesichts der Erfahrungen mit der bisherigen Agrarpolitik kaum denkbar.

Woher die Regierung den Optimismus nimmt, mehrheitlich nur mit Appellen an die Eigeninitiative der Kleinbauern und Hoffnungen auf private Akteure ein armutsreduzierendes Wachstum in der Landwirtschaft erreichen zu können, ist nicht nachvollziehbar. Angesichts von fallenden Weltmarktpreisen für wichtige tansanische Agrarprodukte⁵³, Problemen mit der Nahrungsmittelsicherheit und Umweltproblemen durch die Exportwirtschaft verwundert es außerdem, dass die Regierung ungebrochen auf den weiteren Ausbau der Exportlandwirtschaft setzt, ohne eine Analyse von Machbarkeit und *trade-offs*.

7.11 Finanzierung der Strategie

Die Operationalisierung der geplanten Maßnahmen wird zum einen von der Kapazitäten und dem

⁵³ Die Weltmarktpreise für die Exportprodukte Kaffee, Tee, Sisal und Tabak sind zwischen 1975 und 1990 um im Schnitt 4,2% jährlich gefallen. Der IWF ging Mitte der 90er Jahre-Angaben von einer weiteren Verschlechterung der Terms of Trade um jährlich 2% für den Zeitraum 1995-98 aus (zitiert nach Hammond 1999).

politischen Willen der zuständigen Behörden abhängen, zum anderen aber ganz maßgeblich vom zur Verfügung stehenden Geld. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung des PRSP war gerade erst mit der Kostenberechnung der Strategie begonnen worden. Es lässt sich insofern nur bedingt abschätzen, ob das Land ausreichende Mittel zur Verfügung hat, um die Strategie zu finanzieren. Dennoch gab es bereits zum damaligen Zeitpunkt erste Hinweise auf Finanzierungslücken (s. unten).

Die Höhe der öffentlichen Ausgaben inklusive der Finanzierung der Strategie soll sich laut PRSP an der mittelfristigen Finanzplanung des Landes orientieren und ist dem Ziel der makroökonomischen Stabilität unterzuordnen, was von den IFIs im JSA ausdrücklich begrüßt wird. Konkret heißt das, dass es vor dem Hintergrund der Strategie nur zu einer minimalen Ausweitung des öffentlichen Defizits kommen darf.

Es ist vorgesehen, die einheimischen Einnahmen von 11,3% des BIP (2000) auf 12% (2002) zu steigern. (Die öffentlichen Einnahmen lagen 1996/1997 noch bei 13,5%, sanken nach 1998 auf 11%.) Dies soll über Reformen in der Steuerverwaltung, (wirksamere) Kontrollen von Steuerumgehungen und eine Verbreiterung der Besteuerungsgrundlage erreicht werden. So wurde im Jahr 2000 bereits die Mehrwertsteuerbefreiung auf Benzin aufgehoben (LOI 2.2001). Doch auch mit 12% wären die Steuereinnahmen in Anbetracht der Finanzierungsnotwendigkeiten äußerst niedrig. Im JSA heißt es dazu: „... the low level of revenue makes key programs vulnerable to cuts necessitated by other unexpected expenditure requirements or a slow down in economic activity“ (JSA, S.10).

Wie viel Einsparungen das Land aus der HIPC-Initiative zu erwarten hat, lässt sich nicht mit Bestimmtheit sagen, da die Angaben über den in der Vergangenheit tatsächlich geleisteten Schuldendienst (auch innerhalb verschiedener Weltbank- und IWF-Dokumente) widersprüchlich sind. Die Schätzungen liegen bei Einsparungen zwischen 50 bis 100 Mio. US\$ jährlich, die für die Armutsbekämpfung ausgegeben werden können. Das Land hofft darüber hinaus auf weitere Erhöhungen der externen Entwicklungshilfeströme (PR).

Zum Zeitpunkt der Fertigstellung des PRSP waren die Berechnung der Kosten der Armutsbekämpfungsstrategie weitestgehend noch nicht abgeschlossen. Soweit es sich dort herauslesen lässt, sind folgende Ausgabensteigerungen geplant: Die öffentlichen Ausgaben sollen von 15,5% des BIP (Schnitt der letzten vier Jahre) auf 17-18% des BIP zwischen 2000-2003 steigen (an anderer Stelle ist von 16-17% die Rede). Die Ausgaben für die Armutsstrategie (also für die prioritären Bereiche) sollen in Bezug zum BIP von 6,3% (2000/01) auf 11% (2003/04) steigen (PR). Im PRSP wurden die Kosten der Strategie für den Zeitraum 2000/01-2002/03 mit insgesamt knapp 1.100 Mrd. TSh (ca. 1,2 Mrd. US\$) veranschlagt.

An anderer Stelle des PRSP wird dann nur noch auf die „prioritären Aktivitäten“ innerhalb der „prioritären Bereiche“ verwiesen. Deren Kosten sollen im genannten Zeitraum bei rund 900 Mrd. TSh liegen. Im PR ist dann allerdings schon von geschätzten 2.273,9 Mrd. TSh (ca. 2,5 Mrd. US\$) die Rede, inklusive des Jahres 2003/04 von 3.419,5 Mrd. TSh (ca. 3,8 Mrd. US\$). (Die zu erwartenden Mittel aus der HIPC-Initiative von 50 bis 100 Mio. US\$ pro Jahr sind da nur ein Tropfen auf den heißen Stein.) Dabei muss berücksichtigt werden, dass in diesen Berechnungen noch nicht die Kosten für den Agrarbereich und die ländliche Entwicklung nach 2002 enthalten sind, noch keine Ausgaben für Absicherungsnetze für die arme Landbevölkerung im Fall von externen und wetterbedingten Schocks und dass die veranschlagten Ausgaben für den Gesundheits- und Bildungsbe- reich wie erwähnt angesichts der PRSP-Ziele zu niedrig scheinen.

Ein weiteres Risiko ist im Obigen Zitat aus dem JSA genannt: Die Entwicklung der öffentlichen Einnahmenerwartungen hängt von der Gesamtwirtschaftsentwicklung ab. Da an diese wie erwähnt offensichtlich zu optimistische Erwartungen gestellt werden (fallende Weltmarktpreise für die wichtigen Exportgüter Baumwolle, Kaffee und Cashewnüsse, ungünstige Wetterbedingungen), muss befürchtet werden, dass sich auch die Einnahmehöhe nicht wie vermutet realisieren lässt.

Schon jetzt ist im PR von einer Finanzierungslücke die Rede. So würden die zurzeit eingeplanten Budgets für die Bereiche der prioritären Armutsbekämpfung nur 80% ihrer voraussichtlichen Kosten abdecken. Auch hierbei sind die Finanzierungsnotwendigkeiten für den Agrarsektor und die ländliche Entwicklungen noch nicht mit einberechnet.

Es erstaunt daher, dass die Regierung in ihrem Letter of Intent vom Februar 2001 ankündigt, ODA- und andere Einnahmen für den weiteren Ausbau der Devisenreserven und zur Begleichung von Außenständen zu verwenden, anstatt diese in die Armutsbekämpfung zu leiten. Dort heißt es: „The budgetary surplus including grants ... and the expected inflows of net foreign financing .. and privatization receipts ... provide room for clearing a substantial amount of the government's arrears during 2000/01. Ob diese Absicht trotz der fehlenden Mittel für die Umsetzung des PRSP in die Tat umgesetzt wurde, konnte nicht festgestellt werden.

7.12 Prozess

Der PRSP-Erarbeitungsprozess begann nach Darstellung des JSA der IFIs im Mai 2000 mit Workshops in sieben Regionen, auf denen Positionen und Stellungnahmen von Dorfbewohnern, Dorf- und Kreisauthoritäten und zivilgesellschaftliche Gruppen eingeholt worden seien. Dabei hätte es Übereinstimmungen in der Bewertung gegeben, dass Wachstumssteigerungen und die Fortführung der im Rahmen von SAPs begonnenen strukturellen Reformen oberste Priorität für den Abbau der Armut hätten. An anderer Stelle wird allerdings angemerkt, dass während der Konsultationen nicht alle relevanten Themen diskutiert worden seien.

Dies wird im JSA allerdings nicht für sonderlich problematisch gehalten, da angeblich bereits ein älterer, breiter Konsens über die verfolgten Stabilisierungs- und Strukturreformen im Land herrschen würde. (Zur Erinnerung: Zumindest bei der Privatisierungspolitik der vergangenen Jahre scheint es keinen gesellschaftlichen Konsens zu geben.) Des Weiteren seien Diskussionen mit bi- und multilateralen Gebern geführt worden. Die Ergebnisse der Konsultationen seien in die Diagnose von Armut sowie die Armutsbekämpfungsstrategie des PRSP eingeflossen.

Der Entwurf des PRSP sei später noch einmal bei einem nationalen Treffen diskutiert worden, bei dem neben hochrangigen Staatsbeamten auch Privatsektororganisationen, Geber und Medienvertreter anwesend gewesen seien (JSA). Das Kabinett nahm das Papier im August 2000 an. Im Oktober lag es den Exekutivdirektoren von Weltbank und IWF zur Abstimmung vor.

Mit Ausnahme eines einmaligen zweistündigen Workshops war das Parlament nicht an der Ausarbeitung des Papiers beteiligt, das fertige PRSP lag den Parlamentariern nicht zur Verabschiedung vor (Tan et al.). Das tansanische PRSP baut nach Darstellung der IFIs auf der bereits existierenden *National Poverty Eradication Strategy* des Landes auf.⁵⁴

⁵⁴ Nach Darstellung von zivilgesellschaftlichen Gruppen, die am Prozess beteiligt waren, hätten die IFIs aber auf einem neuen Prozess bestanden, obwohl die vorhandene Strategie auch aus einem partizipativen Verfahren hervorgegangen sei und gut die Grundlage des PRSPs hätte bilden können. Das Verhalten der IFIs habe das vielbeschworene ownership-Ziel damit deutlich kompromittiert. Dor heißt es weiter: „In Tanzania, for example, the government had developed a Tanzania Assistance Strategy (TAS), which in conjunction with the National Poverty Eradication Strategy (NPES) could very sensibly have formed the foundation for a PRS. The NPES had been

Die IFIs bescheinigen dem PRSP-Prozess Tansanias starke „country ownership“ und die umfassende Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Gruppen. Andere Beobachter (Wangwe, Gutachter der Economic Commission for Africa der Vereinten Nationen, und eine von DFID durchgeführte Studie⁵⁵) fanden den Prozess im Gegensatz dazu zu stark von den Gebern beeinflusst.

Das europäische NGO-Schuldennetzwerk Eurodad spricht von unverhältnismäßiger Einflussnahme durch die Weltbank: „In Tanzania, the Bank is seen as being too intrusive in the country's process - to the point that even the IMF have complained. Local Bank staff are apparently considered to be very knowledgeable about the Tanzanian context, but the perception is that they think they know best. More worryingly, after the Tanzanian cabinet approved the I-PRSP, they asked the World Bank Resident Representative to take it away and edit it, because 'it didn't flow'. So although there may not be 'PRSP blueprints in drawers in Washington' there appear to be final PRSP edits being done on WB desks in Dar es Salaam, which is hardly the best example of country ownership“ (Eurodad 2000).

Zivilgesellschaftliche Gruppen, die am Prozess beteiligt waren, sprechen anders als die IFIs von nur „oberflächlichen und halbherzigen Partizipationsmöglichkeiten“ für die Zivilgesellschaft, trotz eines großen Interesses an einer Beteiligung (Tanzania Gender Network). Nach Darstellung des Netzwerkes verliefen der Konsultationsprozess mit der Bevölkerung und der offizielle Erstellungsprozess weitestgehend parallel zueinander und die Kommentare der Zivilgesellschaft seien erst zu einem relativ späten Zeitpunkt vom offiziellen Prozess zur Kenntnis genommen worden. Entsprechend seien die Prioritäten der Zivilgesellschaft nur sehr begrenzt in das fertige PRSP aufgenommen worden. Eine geschlechtsspezifische Perspektive fehle völlig (was im Übrigen auch vom JSA der IFIs kritisch angemerkt wird.)

Die Zivilgesellschaft sei darüber hinaus mehrheitlich nur zu den direkten Maßnahmen der Armutsbekämpfung konsultiert worden, also zur Frage, welche Sektoren vor allem im sozialen Bereich die Regierung gezielter fördern sollte. Der größere wirtschaftspolitische Rahmen (Wachstumsstrategie, makroökonomische- und strukturpolitische Maßnahmen) habe nicht zur Debatte gestanden. Zentrale makroökonomische und strukturpolitische Reformen wie das PRGF- und das PSAC-Programm wären hinter dem Rücken der Bevölkerung zwischen Regierung und Gebern ausgehandelt worden, was den einheimischen Konsensbildungsprozess unterminiert hätte.⁵⁶

Tatsächlich wurde das PRGF-Programm schon im Januar 2000 unterzeichnet, also neun Monate vor der Fertigstellung des PRSP. Auch die NGO Globalization Challenge Initiative kritisiert das: „Citizens that buy and sell and pay taxes were excluded from discussions about key decisions about whether or how the economy of Tanzania will be liberalized, privatized and increasingly

prepared in a broad-based and participatory way, including scrutiny from parliament. The TAS process consisted of a technical sub-committee convened by the Ministry of Finance, which co-ordinated six task groups with broad participation. However, the World Bank was keen for a new and separate process to be developed.“ (TGN)

⁵⁵ Hamner 2001 zitiert bei Wangwe 2001.

⁵⁶ „The government developed the document internally, while civil society organisations were involved in a separate process, convened by the Tanzania Coalition for Debt and Development (TCDD). At a later stage, the civil society working groups managed to participate in the sharing sessions in the documents already prepared by the government (the zonal workshops). Rather than having a joint-sharing process about the best way to merge the civil society and government inputs, the inputs prepared by the civil society organisations were simply sent to the government-led processes for integration. The consultation that was done was all in a rushed manner, not allowing for true dialogue, discussion, and debate. The latest stage, the National Workshop carried after the zonal workshops of the government process, involved NGOs to some extent, in that some NGOs were invited to comment at that workshop on all the topics in the strategy paper. Some of their inputs were very critical but ended there. They were not again called for their participation in the final drafting of the paper, although they had argued that the final process should include representatives of civil society organisations. In this way, civil society organisations were involved only at late stages of the process and did not truly participate in the process of preparing the poverty strategy paper for the United Republic of Tanzania.“ (Tanzania Gender Networking Project: Comments regarding the IMF and World Bank endorsement of the Government of Tanzania's Poverty Reduction Strategy Africa Policy Information Center, Washington <http://www.africapolicy.org>.

oriented to produce exports. Policies, such as those relating to the price of money and goods, taxation options, trade liberalization, and the privatization of key state-owned enterprises were not „on the table“ for negotiation.“ (GCI 2000)

Das tansanische Entschuldungsnetzwerk „Tanzania Coalition on Debt and Development,, (TCDD), das die zivilgesellschaftliche Beteiligung am Prozess koordinierte, kam im Oktober 2000 zu einer insgesamt negativen Bewertung des PRSP-Prozesses und der HIPC-Initiative. Die PRSP-Erarbeitung habe unter massiven Druck durch die Geber gestanden. Mit im besten Fall 3% pro Kopf, die über die HIPC-Initiative frei würden, sei der zu erwartende Erlass vernachlässigbar. Gleichzeitig hielten die Bedingungen, unter denen die Schuldenerleichterung gewährt wird, das Land als Geisel des IWF.

Das Netzwerk nennt folgende Herausforderungen für die Zivilgesellschaft: „Unsere wichtigsten Aktivitäten werden sich darauf konzentrieren, die Umsetzung des PRSP im Auge zu behalten, Untersuchungen auf der *grassroots*-Ebene durchzuführen, um alternative Informationen über die Welt der Armen zur Verfügung zu stellen, und in der Lobbyarbeit für einen bedeutungsvolleren Schuldenerlass weiterzumachen. Wir wollen unsere Mitstreiter in der Welt nicht glauben lassen, die Tricks des HIPC brächten Leben für die sterbenden Armen unseres Landes. ... Soweit bleibt HIPC für uns mehr eine Public Relations Übung, die nichts mit Armutsbekämpfung zu tun hat. Wir sind noch mehr besorgt, wenn wir sehen, dass geheime neue Kredite verhandelt werden, ohne eine transparente Beteiligung noch nicht einmal des Parlaments, um das Land in einen noch tieferen Keller zu werfen, der noch tiefer ist als vor dem Schuldenerlass (zitiert bei Hanfstängel 2001, S.12).⁵⁷

Schwächen des PRSP-Prozesses in Bezug auf Partizipation sind allerdings auch nicht verwunderlich. Denn das PRSP ist mit nur sechs Monaten Ausarbeitungszeit in großer Eile entstanden. Ursache dafür war nach Darstellung des JSA der Wunsch der Regierung, möglichst schnell eine Entschuldung im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative zu erreichen. Das Land hat zu dem keine ausgeprägte Tradition zivilgesellschaftlicher Beteiligung. Nach Darstellung von McCarthy (2001) sei die gesellschaftliche Partizipation im PRSP-Prozess nur auf Drängen der Bretton Woods Institutionen zu Stande gekommen.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch weitestgehend ungeklärt, welche Rolle zivilgesellschaftliche Gruppen in der Überwachung und Begleitung (monitoring) der PRSP-Umsetzung spielen sollen und wie diese zu institutionalisieren ist. Immerhin sind nach Fertigstellung der Armutsbekämpfungsstrategie noch eine Reihe von Workshops zu speziellen Unterthemen (u. a. Integration von Umweltfragen in das PRSP) durchgeführt worden, an denen zivilgesellschaftliche Gruppen beteiligt waren (PR).

7.13 Fazit

Im Vergleich mit den anderen untersuchten PRSPs handelt es sich beim tansanischen Papier um ein wenig überzeugendes Strategiepapier: Wenig systematisch im Aufbau, kaum Konkretes zur

⁵⁷ Das Schuldennetzwerk übt darüber hinaus deutliche Kritik an der Strukturanpassungspolitik der Bretton Woods Institutionen in Tansania: „Specific reform measures such as liberalisation of trade, privatisation, fiscal austerity, retrenchment and cost-sharing have been adopted as universal formula in all African countries, without taking into account specific differences and probable impact of the poor, women and youth. They have been imposed without proper preparation and formulated in an undemocratic fashion, without full participation of all segments of society. One example is the withdrawal of the state from economic activities, privatisation, and retrenchment within government and state parastatals. The result has been increased unemployment and the drastic decline of formal sector wage employment, leaving the majority of people – and the national economy as a whole – increasingly dependent on the under-resourced informal sector. Increased poverty rates can be directly attributed to these policies...“ (Tanzania Coalition on Debt and Development: Poverty Reduction Strategy paper: Input from Civil Society Organisations. März 2000, zitiert nach WDM 2001).

Operationalisierung der eigenen Zielsetzungen und eine noch ganz am Anfang stehende Berechnung der zu erwartenden Kosten.

Stärker noch als die anderen PRSPs ignoriert es Fragen nach den Armutswirkungen bisheriger Wirtschaftspolitik. Aber auch eine Diskussion der geplanten makroökonomischen Stabilisierungs- und Strukturpolitiken findet im PRSP kaum statt. Größtenteils werden die geplanten Reformen nur am Rande erwähnt und auf die laufenden Programme der IFIs verwiesen. So versteht sich das Armutsstrategiepapier zwar als integraler Bestandteil der Programme von IWF und Weltbank, doch werden deren Inhalte im PRSP kaum aufgenommen und nicht hinsichtlich ihrer Wirkung auf Wachstum und Armut untersucht. Die Kontinuität mit den Reformen bisheriger SAPs erscheint besonders kritisch, da Probleme mit dem Vorgehen (insbesondere mit der Privatisierungs-, der Privatsektorförderung, der Finanzmarkt- und Agrarpolitik) auch in Studien der Weltbank und des IWF benannt werden und es immer wieder zu Protesten der Bevölkerung gegen die Maßnahmen kommt.

Die tansanische Strategie will Armutsbekämpfung vor allem über verstärktes Wachstum erreichen, besonders im Agrarsektor. Doch das Papier ist zum einen nicht überzeugend in der Frage, wie es dazu kommen soll und offensichtlich sind die eingeplanten Mittel den Herausforderungen nicht angemessen. Zum anderen bleibt offen, wie die Lücke zwischen den modernen Sektoren der Wirtschaft und den traditionellen geschlossen werden soll, wie die Verknüpfung von Wachstum und Armutsbekämpfung besser als bisher gelingen soll.

Soweit es sich bis jetzt abschätzen lässt, wird es höchstens bei den Ausgaben für die klassischen sozialen Sektoren und bei der Wasserversorgung, dem Straßenbau und der Landwirtschaft zu einer stärkeren finanziellen Förderung kommen. Es spricht allerdings nicht viel dafür, dass das Ziel des armutsorientierten Wachstums erreicht werden kann. Der erste Progress Report bestätigt diese Befürchtungen: Während die Förderung der Sektoren relativ gut gelingt und die gesetzten Zwischenziele mehrheitlich erreicht würden, gestaltet sich die Förderung der Produktivität schwieriger.

Schon im PRSP selbst überzeugen die geplanten Einzelmaßnahmen zur Förderung der Einkommen der armen Bevölkerung, besonders der einkommensschwachen Landbevölkerung, nicht. So sind offensichtlich kaum gezielte Unterstützungsmaßnahmen vorgesehen, die Hoffnung liegt auf privaten Anbietern. Vor dem Hintergrund der negativen agrarpolitischen Wirkungen bisheriger Liberalisierungsmaßnahmen muss allerdings bezweifelt werden, dass es ohne umfassende direkte Fördermaßnahmen überhaupt zu der geplanten Wachstumssteigerung in der Landwirtschaft kommen wird und erst recht, dass die arme Landbevölkerung Anteil an diesem Wachstum hat. Verschärfend kommt hinzu, dass die Kostenberechnungen und Budgetplanungen für diesen Bereich noch immer nicht vorliegen.

Wie auch bei anderen PRSPs steht zu befürchten, dass die eingeplanten Mittel (z.B. im Bildungs- und Gesundheitsbereich) nicht ausreichend sind. Der Rückgriff auf umstrittene Benutzergebühren ist im Papier stark ausgeprägt. Ausgaben für den Ausbau von zusätzlichen Absicherungsmaßnahmen für die arme Bevölkerung sind nicht vorgesehen.

Schon jetzt zeichnet sich ab, dass Wachstum und Einnahmen hinter den Erwartungen zurückbleiben und die zur Verfügung stehenden Mittel somit nicht für die Umsetzung aller Strategiemeasures ausreichen werden. Unter anderem auf Grund der bisher nur rudimentär durchgeführten Kostenberechnungen und fehlender Priorisierung ist damit völlig unklar, welche Maßnahmen überhaupt umgesetzt werden.

Angesichts der knappen Ressourcen, die für die Umsetzung der Strategie zu Verfügung stehen, muss gefragt werden, warum die Regierung zusätzliche ODA-Zuflüsse in die Aufstockung der Devisenreserven und die Begleichung von Schulden leitet, statt diese für die Armutsbekämpfung zu verwenden.

7.14 Dokumente und Literatur zum Tansania-Kapitel

Offizielle Papiere

(PRSP) The United Republic of Tanzania: Poverty Reduction Strategy Paper. Oktober 2000

(PR) The United Republic of Tanzania: Poverty Reduction Strategy Paper. Progress Report. August 2001.

(LOI 8.2001) Tanzania: Letter of Intent and Technical Memorandum of Understanding. August 2001

(LOI 2.2001) Tanzania: Letter of Intent and Technical Memorandum of Understanding. Februar 2001

(JSA) Tanzania Poverty Reduction Strategy Paper. Joint Staff Assessment. IMF/World Bank. November 2000

(IWF/ IDA 2001) IWF/ IDA: Enhanced HIPC Initiative – Completion Point Consideration. August 2001

(WB-PSAC) Tanzania – Programmatic Structural Adjustment Credit II. Report No. PID 8877. Weltbank. Washington, DC März 2000.

OED: World Bank Country Assistance Evaluation. Weltbank. Washington, DC 2000.

Tan, Jee-Peng/ Soncat, Agnes/ Mingat, Alain: Enhancing Human Development in the HIPC/PRSP context: A First Year Report on Progress in the Africa Region. World Bank. Washington, DC, 2000.

Andere

Bretton Woods Project Update, November 2001: WTO rejects Africans' request for study of SAP effects before more tariff cuts. London 2001.

McCarthy, Eugene: Debt Relief in Africa: Is it Working? A Civil Society View: The Experience of Uganda, Tanzania and Mozambique. Bread for the World Institute. Debt and Development Dossier. Washington, DC, 2001.

Eastern African Crop Letter, 27. September 01.

Eurodad: Poverty Reduction Strategies: What have we learned so far? Brüssel, 2000

Globalization Challenge Initiative: Year 2000 Country Profile: The Status of Tanzania with the IMF and World Bank. Structural Adjustment Program (SAP) Information Alert Series. November 2000.

Hammond, Ross (in Zusammenarbeit mit der Evangelical Lutheran Church, Tanzania): The Impact of IWF Structural Adjustment Policies on Tanzanian Agriculture. In: The All-Too-Visible Hand: A Five-Country Look at the Long and Destructive Reach of the IMF. Washington, DC, 1999.

Hanfstängel, Michael: Wie wirkt sich der Schuldenerlass auf die Armutsbekämpfung Tansanias aus? Hamburg 2001.

SPA Task Team on Contractual Relationships and Selectivity: Review of Conditionalities used for the floating HIPC completion point. European Commission. DG Development 2000.

TGN (Tanzanian Gender Networking Project): Comments regarding the IMF and World Bank endorsement of the Governments of Tanzania's Poverty Reduction Strategy. Africa Policy

Information Center, Washington.

TASOET (Tanzania Social and Economic Trust/ Debt and Development Coalition, Jubilee Ireland/ Oxfam Ireland/ Trocaire: Perspectives on the Tanzanian Experience with PRSP – HIPC II. Arusha 2001.

Turner, Mark: Tanzania: Progress fails to shift persistent poverty: Industries have been sold off, foreign investors welcomed and a debt relief programme agreed. But none of these advances have yet managed to lift the country out of its aid-dependent plight. Financial Times, 11.12.2001.

Wangwe, Samuel M. (Economic and Social Research Foundation): PRSP Strategy Paper. Experiences and Lessons from Tanzania. African Learning Group on Poverty Reduction Strategies. Economic Commission for Africa. Dar es Salaam, 2001.