



universität  
wien

## MASTERARBEIT

Titel der Masterarbeit

„Verfassungsreformen als regierungspolitisches Kalkül:  
Österreich und Tansania im Vergleich“

- eine politikwissenschaftliche Analyse der Rechtsfortentwicklungsprozesse  
im scheinbaren Widerspruchspaar aus konsolidierter Demokratie  
und nation in transition

verfasst von

Philipp Lex, BA

angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt: 066 824  
Studienrichtung lt. Studienblatt: Masterstudium Politikwissenschaft  
Betreut von: Prof. Dr. Karl Ucakar

## Danksagung

Gegen Ende des Studiums reizt es natürlich umso mehr, den Blick nach vorne in eine greifbare Zukunft mit vielen Veränderungen, Zäsuren und wahrscheinlich auch neuen Herausforderungen zu richten. Zugleich darf und sollte man den Fortschritt in der universitären Ausbildung zum Anlass nehmen, um die letzten fünf Jahre retrospektiv zu betrachten:

Politikwissenschaft ist eine alltagsbegleitende und –prägende Disziplin. Sie hinterlässt ihre Spuren vom schwierigen Prozess der Studienwahl, über die Identitätsstiftung mit ihren Inhalten bis hin zur Anwendung in Wissenschaft und Praxis. Politikwissenschaft ist zugleich ein sich selbst erneuernder Prozess, der keine Gesetzmäßigkeiten kennt, sich ständig wandelt, neu ausrichtet und definiert. Das ist wohl nicht zuletzt seinem Forschungsgegenstand geschuldet: Politik im weiten Bedeutungsrahmen. Die Allgegenwärtigkeit des Studiums in täglichen Lebenssituationen erklärt sich daraus genauso von selbst, wie ein gelegentliches Gefühl der Übersättigung und davon Abstand nehmen zu wollen.

Kurzum, Politikwissenschaft ist ein Wellental voller Höhen und Tiefen, doch mit einem besonderen Merkmal: Einer Aszendenz in der Lernkurve. Sprichwörtlich – und wohl auch in der Praxis – lernt man fürs Leben.

Das Studium der Politikwissenschaft legte für mich den Grundstein, diesem Grundsatz gerecht zu werden. Neben fachlichen Kenntnissen und einer Dechiffrierung von Politik nach wissenschaftlichen Maßstäben zählen vor allem zielgerichtetes Arbeiten, vernetztes Denken und universeller Einsatz der erworbenen Fertigkeiten zu wichtigen Bestandteilen dessen, was auch außerhalb der Wissenschaft bestehen und bewähren lässt. Abseits dieser wegbereitenden Bereicherungen für eine berufliche Zukunft, war das Studium vor allem Eines:

Der Schlüssel dazu, die Welt mit anderen Augen zu sehen, vielleicht besser zu verstehen und mit dem Bedürfnis zu paaren, sie noch besser verstehen zu lernen. Politik ist ein Projekt ad infinitum, genauso wie ihre Wissenschaft und der Wunsch, sie vollständig zu ergründen.

Ein Studium ist wie ein Marathon: Nur durch konsequentes Training gelangt man mit einer guten Leistung ans Ziel und kann positiv zurückblicken. Zu kurz kommen dabei oft die Betreuerinnen und Betreuer, ohne deren Hilfe und Unterstützung die Ziellinie nie erreicht worden wäre:

Besonderer Dank gilt dabei meinen Eltern, die mir komplette Freiheit in der Wahl von Studium und Studienort einräumten und mich bei meinen Entscheidungen vorbehaltlos unterstützten. Ohne ihre Übernahme der Kosten für die Unterkunft in Wien, monatliche Zuschüsse und die Finanzierung kostspieliger Auslandspraktika, wäre der Weg zum Studienabschluss mit vielen Steinen gesäumt und um einige Erfahrungen ärmer gewesen.

Meiner Schwester möchte ich dafür danken, mir ihr Vertrauen bei der Suche nach Entscheidungshilfen in ihrem weiteren Ausbildungsweg geschenkt und dadurch auch zur Reflexion von Selbstverständlichkeiten in meinem eigenen angeregt zu haben.

Meinen Großeltern und meinem Onkel danke ich für die laufende Versorgung mit köstlichem Essen, das die nötige Kraft und geistige Fitness lieferte, auch die längsten Etappen im kopflastigen Marathon zu bewältigen sowie für die finanziellen Zuschüsse, die das Studentenleben erleichterten.

# Inhaltsverzeichnis

	Seite(n)
<b>Schlüsselbegriffe</b>	
Bezugsrahmen und Bedeutungseingrenzung für die nachfolgende Arbeit	6-8
<b>Vorbemerkungen</b>	
Formalkriterien	9
Inhalt	9
<b>I. Einleitung</b>	
Allgemeine Bemerkungen zur Fallauswahl	10
Forschungsfrage, Methode und Hypothese im Überblick	10-12
Die ausgewählten Fälle und ihre Charakteristiken	12-14
Österreich und Tansania in der internationalen Wahrnehmung	14-19
Entwicklungseinschätzung durch Drittstaaten	19-23
<b>II. Verteidigung des Forschungsvorhabens</b>	
Wissenschaftliche Relevanz	24-25
Wissenschaftliche Aktualität	25-27
<b>III. Theoretische Grundlagen</b>	
Rechtsstaatlichkeit	28-31
Demokratie	31-32
Demokratie und Entwicklung als wechselseitige Bedingung?	32-34
Entwicklung als messbare Größe: Die Arbeit von Indizes	34-38
Fokus: Moderne staatliche Verfassungen	39-40
Rechtstraditionen im Überblick	40-43
Kapitelzusammenfassung und Hypothese	43-44
<b>IV. Forschungsdesign</b>	
Grundlagen	45
Feldforschung in Tansania: Skizzierung der besonderen Umstände	45-49

## **V. Analyse**

### Abschnitt I – Indizes

Indexbasierte Vergleichsarbeit: Entwicklung in Österreich und Tansania	50-59
Indexbasierte Untersuchung: Zwischenergebnis	59-60
Demokratie und Rechtsstaatlichkeit: Begriffsbreite und Erhebungsmethoden von Entwicklungsindizes	60-68
Entwicklungsindizes: Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnisse	69

### Abschnitt II – Verfassungsreformen im Vergleich

Vorbereitende Bemerkungen	69-71
Die österreichische Bundesverfassung	71-78
Verfassungsdenken in Tansania	78-96
Die Verfassungsprofile: Zusammenfassung	96
Klärung der Vergleichbarkeit	96-98
Orientierungshilfe: Festlegung von Vergleichskriterien	98-100

### Abschnitt III – Österreich

Verfassungsreformen in Österreich: Inhalt und Intention	101-106
Der Österreich-Konvent als Analysegegenstand	106-122
Der Österreich-Konvent: Analyseergebnisse im Überblick	122-125
Szenenwechsel: Regierungspolitisches Kalkül im Regierungsprogramm 2013	125-128
Erkenntniszusammenführung: Fallbeispiel Österreich	128

### Abschnitt IV – Tansania

Verfassungen und regierungspolitisches Kalkül in Ostafrika: Der Fall Tansania	129-142
Geltende Verfassung und Entwurf im Vergleich: Andere Voraussetzungen, gleiches Kalkül	142-143

## **VI. Synthese**

Fallübergreifender Vergleich: Eine Erkenntnisgegenüberstellung von Österreich und Tansania	144-146
Überprüfung der Hypothese	146

## **VII. Konklusion**

Allgemeine Auffälligkeiten	147
Anwendungseinschränkungen für Entwicklungsindizes	147
Konzeptionelle Schwächen im theoretischen Zusammenhang von Demokratie und Entwicklung	147-148
Abschlussbefund	148-149
Zusammenfassung: Rekurs auf die Forschungsfrage	150

## **Abschließende Bemerkungen**

Einschränkungen des Erkenntnisgehalts	151
Inhaltliche Anknüpfungspunkte: Vorschläge	151

## **Schlüsselbegriffe**

Bevölkerung, Demokratie, Entwicklung, Rechtsstaatlichkeit, Regierung, Verfassungsreform

## **Bezugsrahmen und Bedeutungseingrenzung für die nachfolgende Arbeit**

### **Bevölkerung:**

Bezeichnet die Gesamtheit an dauerhaft auf einem Staatsgebiet lebenden Menschen. Für Abschnitte in dieser Arbeit, die sich explizit mit demokratischer Legitimierung politischer Willensbildung oder Wahlen<sup>1</sup> beschäftigen, ist der Bedeutungsgehalt sinngemäß auf die Anteile der Bevölkerung mit Berechtigung zur aktiven oder passiven Mitwirkung einzuschränken. Die Nutzung von Volk<sup>2</sup> als Alternativbezeichnung fügt sich dem oben skizzierten Schema. - Bevölkerung und Volk werden in der vorliegenden Arbeit synonym gebraucht.

### **Demokratie:**

Es wäre vermessen, dieses vielseitige Konzept hier ausreichend diskutieren zu wollen. Ausgegangen wird grundsätzlich von repräsentativer Demokratie nach westlichem Vorbild, ohne dabei jedoch regionale Konkretisierungen vorzunehmen, die weiter einschränken würden.<sup>3</sup> Im hier vorliegenden Kontext erlangt dieser Begriff eine besondere Zusatzbedeutung, in der er abseits der allgemeinen Eingrenzung des angewandten Demokratieverständnisses gedacht werden soll; in Bezug auf Verfassungsreformen wird darunter die nach repräsentativen Maßstäben und dem Mehrheitsbildungsprinzip erfolgende Interessensaggregation im je nationalen Vertretungskörper zur Verwerfung oder Beschlussfassung über konstitutionelle Veränderungen verstanden.

---

<sup>1</sup> Zu Wahlen und Wahlrecht vgl. Nohlen, Dieter; Grotz, Florian (Hg.); 2007; „Kleines Lexikon der Politik“; 4. Auflage; S.620-626; C.H. Beck Verlag; München

<sup>2</sup> Vgl. Sartori, Giovanni; Wildenmann, Rudolf (Hg.); 2006; „Etymologische Demokratie“; in: *ibid.*; „Demokratiethorie“; S.29-37; übers. aus dem Engl. von Vetter, Hermann; Wissenschaftliche Buchgesellschaft; Darmstadt

<sup>3</sup> Vgl. dazu:

Strecker, David; Schaal, Gary S.; 2001; in: Brodocz, André; Schaal, Gary S. (Hg.); „Politische Theorien der Gegenwart II – eine Einführung“; S.90-128; VS Verlag; Wiesbaden

Mair, Peter; 2014; „Democracies“; in: Caramani, Daniele (Hg.); „Comparative Politics“; 3. Ausgabe; S.79-95; Oxford University Press; Oxford

Schmidt, Manfred G.; 2010; „Moderne Theorien der Demokratie“; in: *ibid.* (Hg.); „Demokratiethorien – eine Einführung“; 5. Auflage; S.161ff; VS Verlag; Wiesbaden

### **Entwicklung:**

- Wird als Dachbegriff für demokratischen und ökonomischen Fortschritt genutzt. Um einen Vergleich praktikabel zu machen und eine Harmonisierung mit der inhaltlichen Eingrenzung von Demokratie herzustellen, wird dabei von westlichem Entwicklungsverständnis ausgegangen. Dies ist ebenso notwendig, da mit Indizes gearbeitet wird, zumal sie sich an einer derartigen Auslegung orientieren. Sofern nicht explizit anders benannt, umfasst Entwicklung in der vorliegenden Arbeit immer die demokratische und die wirtschaftliche Komponente. Je fallabhängig definiert sich Entwicklung (a) über die Angleichung an westliche Standards in diesen beiden Bereichen oder (b) eine Optimierung und Anpassung innerhalb derer.<sup>4</sup>

### **Rechtsstaatlichkeit:**

- Bedeutet grundlegend gedacht die Achtung von Normen mit Geltung und Wirkung sowie den darauf basierenden Vollzug. Unter diesen Begriff werden für die vorliegende Arbeit darüber hinaus Rechtssicherheit und ferner Rechtsschutz subsumiert. Rechtssicherheit setzt die Akzeptanz von Rechtsstaatlichkeit voraus und ist als die Schaffung stabiler rechtlicher – und damit einhergehend auch politischer – Verhältnisse durch die Wahrung und kontinuierliche Anwendung des Rechtsbestands ohne beliebige Affektänderungen daran zu verstehen. Rechtsschutz meint die gerichtliche Durchsetzbarkeit von (subjektiven) Rechten.<sup>5</sup> Ergänzt wird dieser Bedeutungsgehalt für diese Arbeit durch die Koppelung von Rechtsstaatlichkeit an Demokratie, wie oben definiert. Daraus ergeben sich die wechselseitig bedingenden Funktion von Rechtsstaatlichkeit als Garant für rechtliche Kontinuität sowie klar normierte Änderungen am Bestand einerseits sowie eine repräsentative Beschlussfassung im Vertretungskörper als Ausdruck von Mehrheitsdemokratie und Legitimierung zu Veränderungen andererseits. Konzeptionell finden über Rechtsstaatlichkeit und Demokratie demnach Legalität und Legitimität zusammen.

### **Regierung:**

Berücksichtigt werden durch diese Begriffswahl alle erdenklich möglichen Konstellationen von politischen Parteien, die einen Staat als Regierung führen können. Dies umschließt und

---

<sup>4</sup> Vgl. Escobar, Arturo; 2012; Chapter 2: „The Problematization of Poverty: The Tale of Three Worlds and Development“; in: *ibid.*; „Encountering Development – The Making and Unmaking of the Third World“; Princeton University Press; Princeton

<sup>5</sup> Vgl. Meissel, Franz-Stefan et al. (Hg.); 2010; Zweites Kapitel: „Grundbegriffe des Verfassungsrechts: Österreich als demokratischer Rechtsstaat – das rechtsstaatliche Prinzip“; S.74f; Manz; Wien

berücksichtigt zugleich auch unterschiedliche Regierungssysteme samt den für sie typischen Charakteristiken.<sup>6</sup>

### **Verfassungsreform:**

Die Aufmerksamkeit in dieser Arbeit gilt ausschließlich Änderungen an der Verfassung; Implikationen auf nachgeordnetes Recht werden nur bei kontextabhängiger, für die Forschung sinnstiftender Notwendigkeit, berücksichtigt. Die auf Reform fallende Wortwahl erfolgt bewusst, um die terminologischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, ausschließlich umfassendere Projekte zur Abänderung der nationalen Verfassungen einzubeziehen. Kleinere Novellen oder Anpassungen rein rechtspraktischer Natur bleiben außen vor, um Raum für die Konzentration auf Agenden zu schaffen, die aussagekräftige Erkenntnisse zur Beantwortung der Forschungsfrage liefern können.

---

<sup>6</sup> Vgl. Müller, Wolfgang C.; 2014; „Governments and Bureaucracies“; in: Caramani, Daniele (Hg.); „Comparative Politics“; 3. Ausgabe; S.131-149; Oxford University Press; Oxford

## **Vorbemerkungen**

### **Formalkriterien:**

Der Aufbau der Arbeit orientiert sich an der typischen Struktur aus theoretischer Konzeption, Ausführungen zu Methodologie und Umsetzung, einem analytischen Abschnitt sowie der Erkenntniszusammenführung samt Konklusion. Dadurch soll eine möglichst einfache Navigation durch die einzelnen Kapitel erreicht und dem üblichen Prinzip im Aufbau wissenschaftlicher Arbeiten gefolgt werden. Diesem klassischen Gerüst werden kapitelinterne Untergliederungen mit der Absicht beigelegt, gezielt nach gewissen Punkten suchen und diese auch gesondert voneinander lesen zu können. Die Benennung mit wissenschaftlichen Titeln wird durch inhaltliche Wegweiser ergänzt, um in der Arbeit wahlweise nach formellen Gesichtspunkten oder nach dem vorliegenden gewählten und behandelten Kontext navigieren zu können.

### **Inhalt:**

Die beim Lesen zu beachtende Besonderheit liegt darin, dass zur gewählten Fragestellung und durch sie aufgeworfene politikwissenschaftlich relevante Implikationen keinerlei konkrete Ergebnisse vorliegen, die ein Vorgehen nach dem Bausteinprinzip ermöglichen würden. Insofern besteht der Anspruch darin, durch gezielte Sammlung von Quellen und Forschungsergebnissen, die thematisch in den Rahmen passen, die nötige Grundlage zu schaffen, um darauf eine Untersuchung fußen zu lassen. Im Mittelpunkt steht gerade aufgrund der Ermangelung von Möglichkeiten, direkt an einen Forschungsstand anzuknüpfen, der Prozesscharakter der Ausarbeitung. Die einzelnen Abschnitte dienen somit nicht lediglich als wissenschaftlich erwünschte Qualitätskriterien, sondern sind umso mehr als funktionelle Glieder in einer sukzessiven Annäherung an die Klärung der Forschungsfrage zu verstehen. Informationsaggregation und Verarbeitung ziehen sich somit als Kontinuum durch die gesamte Arbeit und sind nicht ausschließlich auf den analytischen Teil beschränkt. Eine dichotomische Trennung zwischen theoretischer Vorarbeit und praktischer Analyse wird infolge zugunsten komplementärer, gewinnbringender Nutzung im Interesse der Klärung des Forschungsansinnens zurückgestellt.

# **I. Einleitung**

## **Allgemeine Bemerkungen zur Fallauswahl**

Der gefällte Entschluss, Österreich und Tansania als Vergleichsfälle heranzuziehen beruht auf der geeigneten Vereinbarkeit praktischer Vorbedingungen und wissenschaftlicher Ansprüche: Ein unmittelbarer Zugang zu Österreich als politische Umwelt, damit verbundener erleichterter Zugang zu Quellen, Informationen sowie die Omnipräsenz in allen Facetten legen die Wahl dieses Falls mit seinen vielen Bezugspunkten nahe. Für Tansania spricht ein mehrmonatiger Forschungsaufenthalt, der vordringlich vorbereitender Sammlung von Quellen sowie Forschung im Feld diene und so eine zufriedenstellende zweite Basis für den Forschungsprozess bieten sollte.

Der Anspruch, ein Maximum an wertvoller Vorabinformation zu sammeln und mit einem in vielen Facetten – vor allem im Falle Tansanias – selbst aufbereiteten Konvolut an gewonnenen Erkenntnissen zu arbeiten, sollte durch die laufende Beschäftigung mit dem heimischen politischen Kontext und die Erhebungen im Feld gewährleistet sein. Neben dem erleichterten, doch gerade deshalb gute Voraussetzungen für den Fall Österreich schaffenden Zugang sowie dem Aufbau eines auf die Forschungsfrage abgestimmten Vorstellungsrasters zu Tansania, liegt die getroffene Auswahl vor allem in der unterschiedlichen – und in der Forschungsfrage angedeuteten – Wahrnehmung der beiden Fälle begründet. Bewusst soll als Einstieg ein Verweis auf die Palette von konkreten politökonomischen Klassifikationskriterien von Staaten außen vor bleiben. Anstelle dessen wird hier dazu angeregt, persönliche dahingehende Assoziationen mit Österreich und Tansania ins Bewusstsein zu rufen.

## **Forschungsfrage, Hypothese und Methode im Überblick**

Wie der Arbeitstitel bereits verrät, steht die Untersuchung von regierungspolitischem Kalkül hinter Verfassungsreformagenden im Mittelpunkt. Gegenstand aller weiteren Schritte ist somit die konkrete Beschäftigung mit der österreichischen sowie der tansanischen Verfassung und bestehenden Bestrebungen, sie in der einen oder anderen Form zu ändern. Geklärt soll dadurch werden, ob die Beabsichtigungen hinter Initiativsetzungen zu Verfassungsreformen in Regierungshandeln ihren Ursprung finden. Daran angeschlossen soll erforscht werden, ob

die Inhalte solcher Reformbestrebungen vorrangig den Regierungen in den beiden untersuchten Staaten Vorteile bringen.

Daraus ergibt sich die Forschungsfrage: Sind Verfassungsreformen in Österreich und Tansania ein Werkzeug der Regierungen, um ihre Interessen durchzusetzen oder zumindest Veränderungen an den Verfassungen zu ihren Gunsten zu steuern?

Dieser Frage soll in zwei Schritten nachgegangen werden. Zuerst wird eine Analyse anhand der von Entwicklungsindizes bereitgestellten Informationen versucht. Ziel ist es, dabei von einer allgemeinen Lageeinschätzung der beiden Staaten ausgehend, immer spezifischer auf die Forschungsfrage hinzuarbeiten. Die Nützlichkeit und generelle Anwendbarkeit von Entwicklungsindizes im vorliegenden Untersuchungskontext wird im Forschungsprozess laufend hinterfragt.

Eine unzureichende Berücksichtigung bzw. andere Auslegung gerade jener Kriterien, die zur zufriedenstellenden Beantwortung der Forschungsfrage unerlässlich sind, lässt Zweifel an der Aussagekraft von Entwicklungsindizes aufkommen und durch gezielte Hinterfragung der methodologischen und methodischen Grundlagen berechtigt erscheinen. Letztendlich ist deshalb nicht nur die Funktion und Verwertbarkeit der Arbeit von Entwicklungsindizes für die angestrebte Forschung kritisch zu sehen, sondern auch deren theoretischer Überbau, nämlich der angenommene Zusammenhang von Demokratie und Entwicklung.

Die Hypothese, dass die Instrumentalisierung von nationalen Verfassungen zu regierungspolitischen Zwecken ein vom politökonomischen Entwicklungsgrad eines Staates unabhängiges Phänomen ist und im Bereich von Verfassungsreformagenden daher die kategorialen Grenzen zwischen „entwickelt“ und „in Entwicklung“ schwimmen, erscheint berechtigt.

Zur Beantwortung der eigentlichen Forschungsfrage ist deshalb die Untersuchung konkreter Verfassungsreformagenden in Österreich und Tansania erforderlich. Die durch Entwicklungsindizes gelassenen Unklarheiten können nur so behoben und ein endgültiger Befund für beide untersuchten Fälle ausgestellt werden. Neben der im Mittelpunkt stehenden Frage, ob Regierungskalkül vorliegt, kann zudem eine professionellere Einschätzung der tatsächlichen Wertigkeit von Entwicklungsindizes vorgenommen und Aufschluss darüber geboten werden, ob ein Zusammenhang zwischen Demokratie und Entwicklung für diese Arbeit zu bestätigen oder zu verneinen ist.

Die Umsetzung erfolgt anhand einer vergleichenden Fallanalyse, der zur erschwerten Überprüfung der Hypothese das *most dissimilar case* Modell zugrunde gelegt wird. Die

Unterschiedlichkeit von Österreich und Tansania über verschiedene Facetten hinweg sollte Letzterem gerecht werden.

### **Die ausgewählten Fälle und ihre Charakteristiken**

Fernab harter wissenschaftlicher Qualifikationsparameter liegt es nahe, eine Diskrepanz zwischen den beiden gewählten Staaten zu orten. Anders ausgedrückt: Eine bewusst oberflächliche und breite Nutzung des Begriffs „Entwicklung“ impliziert erhebliche Differenzen zwischen diesem westeuropäischen Kleinstaat und EU-Mitglied auf der einen und einer Nation im subsaharischen Ostafrika auf der anderen Seite.

Dass den genutzten Fällen gewisse Unterschiede unterstellt werden, darf wohl auch ohne komplexe Nachweiserbringung als berechtigt betrachtet werden. Schwieriger gestaltet sich das allerdings schon, wenn es um eine klare Benennung derer sowie die Identifikation des Ursprungs dieser Wahrnehmung geht. Folglich liegt es nahe, nach den entscheidenden gestaltenden Elementen in der Bildung von Alltagsperzeption zu fragen und darauf alle weiteren Schritte gründen zu lassen. Dazu bestehen verschiedene Wege, ausdrückliches Ziel ist hier jedoch, unter konzeptionell vorgesehenem Verzicht auf komplexe wissenschaftliche Auswertungen, als wahrscheinlich zu betrachtende Wege zu skizzieren. Die Vereinbarkeit dieses Vorgehens mit Qualitätsansprüchen an die Arbeit erklärt sich daraus, (a) zum alltagspraktischen Denken anzuregen und so eine für die Verfolgung weiterer Schritte fruchtbringende Grundlage zu erlangen und (b) aus der Alternativlosigkeit im Interesse einer sukzessiven Hinführung zum eigentlichen Themengegenstand.

Zugespitzt formuliert, wird somit die Animation zum Alltagsdenken wissenschaftliche Methode.

Worauf basieren nun die Assoziationen für Österreich und Tansania, anhand derer wir die Prädikate „entwickelt“ und „in Entwicklung“ relativ rasch und eindeutig in der spontanen Konfrontation mit diesen beiden Staaten zuweisen?

Die breite Vermittlung von Informationen und Kenntnissen entstammt den Medien und institutionalisierter Bildung. Medien haben zwar – unter landesspezifischen Einschränkungen und Besonderheiten – die Möglichkeit unabhängig Reportagen anzustellen und Quellen für ihre Informationen frei zu wählen sowie durch entsprechend ausgesuchte Fragestellungen kritisch zu operieren, kommen jedoch nicht um den Einbezug von öffentlichen Stellen umhin, die oftmals ein Monopol auf viele Bereiche halten bzw. gerade deshalb in die argumentative Verteidigungsrolle gezwungen werden. Daneben stehen CSOs und NGOs als alternative oder

erweiternde Informationsträgerinnen zur Verfügung. Für Staaten wie Österreich kann den Medien eine weit über Informationsvermittlung hinausreichende Funktion von Meinungsprägung bis hin zu kritisch reflektiertem Denkipuls zugewiesen werden; die Lage in Tansania zeitigt erhebliche Unterschiede.

Während sich die operativen Zentren der (i.e.: österreichischen) Medienwelt in ihrem Stammland konzentrieren, vollzieht sich eine Verlagerung des geografischen Schwerpunkts nach Subsahara Afrika, auf die Südhalbkugel. KorrespondentInnen und Auslandsbüros schaffen eine Überbrückung der Distanz und gewährleisten globalen Informationsfluss, unter Einschränkungen. Subsahara Afrika, konkret also der zwischen südlich des Maghreb und bis an die Grenzen Südafrikas reichende Bereich, erlebt eine negative Kohärenz zwischen globaler Entwicklungsperipherie und Marginalisierung in der Berichterstattung. Dieses auf westliche Medien – und österreichische aufgrund eingeschränkter Kapazitäten umso mehr – zutreffende Phänomen impliziert zwei zentrale Aspekte: (a) Die schwache Konzentration von Personal im benannten Raum ist symptomatisch für nur bedingt ausdifferenzierte und selten stattfindende Berichterstattung und (b) wirkt als Katalysator für die oberflächliche Wahrnehmung dieses geografischen Großraumes als entwicklungsbedürftiger Erdteil.<sup>7</sup>

Eine viel unmittelbarere und bereits in frühen Lebensjahren beginnende Vorstellungsvermittlung vollzieht sich über das schulische Bildungswesen. In Österreich berücksichtigen Fächer wie Geografie und Geschichte im Lehrstoff auch Subsahara Afrika, – und damit Tansania – requirieren ihre Information aber natürlich aus öffentlichen Quellen und liefern damit ein über die Distanz konstruiertes Bild, das jedoch maßgeblich die allgemeine Vorstellung über diesen Teil des Kontinents prägt.<sup>8</sup>

Das Internet als sowohl für Medien als auch Bildung naheliegender Motor im Ausgleich der Ermangelung an Information trifft hier ebenso an die Grenzen seiner Wirkfähigkeit, da die Ausblendung von Subsahara Afrika auch im *cyberspace* reflektiert wird. Schwer sind rezente und transparente Quellen aus der betroffenen Region selbst zu finden. Die Gründe hier umfassend zu erörtern, würde zu weit vom Thema wegführen; jedenfalls finden sie ihren Ursprung u. A. in schwacher digitaler Infrastruktur, politischen Motivationen und einer sich erst langsam entwickelnden, durch materielle Hürden gebremsten, Netzkultur.

Es lässt sich der Befund ziehen, dass die allgemeine Vorstellung von Afrika, natürlich unter Einschränkungen und Ausnahmen, stark über Medien und Bildung generiert wird. Dies trifft

---

<sup>7</sup> Argumentationsquelle: Gezielte Inhaltssuche in österreichischen Print- und online-Medien über knapp ein Jahr hinweg (2013-2014)

<sup>8</sup> Vgl. dazu die Westermann Schulbuchserie aus Geografie und Wirtschaftskunde für die Oberstufe AHS; z. B.: Wohlschlägl, A. et al.; „Durchblick 5“; E. Dorner Verlag (Westermann); Wien

auf Österreich zu, dürfte unter Berücksichtigung landesspezifischer Schwankungen, jedoch ein viel breiter zutreffendes Phänomen sein.

Für den Forschungsfortlauf relevant ist: Österreich bildet die Bühne für unser tägliches Leben und die Umwelt, über die wir uns definieren, wodurch es in der einen oder anderen Form omnipräsent ist, was zur Vorstellungs- und Meinungsbildung anregt. Unabhängig von der individuellen Lageeinschätzung und bereichsbezogenen Diskrepanzen darf eine Wahrnehmung von Österreich als vergleichsweise hoch entwickelt angenommen werden. Bei Tansania sind geradezu konträre Ausgangsbedingungen naheliegend.

Der entscheidende Punkt ist, dass dieser Diagnose einerseits die Perzeption jenes Umfelds, in das man eingebettet lebt, zugrunde liegt und andererseits ein externer Befund angestellt wird. Dieses Verhalten einer Kristallisation von Selbst und Gegenüber auf Grundlage einer Vergleichsbildung, die sich aus Alltagswahrnehmung, Bildung und medialer Berichterstattung neben anderen Komponenten zusammensetzt, wird sich für die nachfolgenden Schritte als zentral erweisen. Dass sich die Wahrnehmung von Tansania gemeinhin also über ein tendenziell unreflektiertes, aus verschiedenen Quellen bildendes Informationsgeäst zusammensetzt, ist logisch und problematisch zugleich. Denn, unabhängig davon, welche der vorhin identifizierten Emittenten von auf Tansania bezogenen Berichten und Ähnlichem in den Fokus genommen werden, ist ihnen allen gemein, Referenzkategorien heranzuziehen, die offensichtlich zur Einhelligkeit im Tenor um hohe Entwicklungsbedürftigkeit führen. Der Bildungssektor schlägt in dieselbe Kerbe. Anzunehmen ist daher die bewusste oder autoimmanente Bezugsherstellung aller sich in beliebiger Form mit Subsahara Afrika beschäftigenden Institutionen oder Organisationen zu gewissen im Hintergrund bestehenden und wirkenden Referenzkategorien. Obgleich Österreich hier als Vergleichsfall für Tansania fungieren wird, soll vorweg illustriert werden, dass weit darüber hinaus öffentliche und private Einrichtungen de facto mehrheitlich zwar selbstständige Anstrengungen in ihrem jeweiligen Tätigkeitssegment unternehmen, doch letztendlich beinahe ihr gesamtes Handeln auf vorgefertigten Kategorien beruht.

### **Österreich und Tansania in der internationalen Wahrnehmung**

Unabhängig von der schwierigen Findung eines Spagats zwischen externer Beurteilung und *going native*, unterliegt die Arbeit von westlichen Einrichtungen gewissen vorgefertigten Annahmen, die sie entscheidend prägen. Dargestellt soll dies im Folgenden anhand der Lageeinschätzung von Österreich und Tansania durch Drittstaaten werden. Die Untersuchung

legt dabei besonderen Wert darauf, nun die Ebene des Alltags zugunsten vorbereitender Forschungsschritte zu verlassen, um am Ende einen Vergleich anzustellen, die Ergebnisse zu erörtern und ihre Implikationen für die Arbeit weiter zu problematisieren.

Die Wahl fällt deshalb auf eine Auswahl von Drittstaaten, da so ein ausgewogener Blick auf Österreich und Tansania unter gleichen Vorbedingungen für die Lagebeurteilung erstellt werden kann. Zur praktischen Umsetzung eignen sich insbesondere die *homepages* jener Ressorts, die sich im jeweiligen Staat mit Außenpolitik beschäftigen. Untersucht soll konkret werden, inwieweit sich die allgemeine Wahrnehmung der beiden Untersuchungsfälle in den Befunden von Drittstaaten deckt oder Unterschiede festgestellt werden können. Die Heranziehung von staatlichem Informationsmaterial liegt (a) in der Vergleichbarkeit, (b) der Ubiquität und Durchdringung staatlichen Wirkens aller vorhin benannten Determinanten (i. e.: Medien, NGOs etc.) unserer Wahrnehmung der Vergleichsfälle mit variierender Intensität sowie (c) der sukzessiven Heranführung an den Forschungsgegenstand begründet. Maßgeblich für die Erstellung eines rezenten Gesamteindrucks ist, eine vertretbare Auswahl an Staaten zu treffen, aus der infolge der Anspruch auf breitere Rückschlüsse erwachsen kann. Dabei ist natürlich gleich vorweg einschränkend festzuhalten, dass geschärftes Bewusstsein um das jeweils aktuelle bilaterale Verhältnis zwischen beurteilendem und beurteilten Staat sowie dessen internationales *standing* im Allgemeinen eine Rolle spielen. Ziel ist es hier allerdings nicht, eine Tiefenanalyse der politischen Beziehungen anzustellen, sondern den generellen Tenor in der Beurteilung der Lage in Österreich und Tansania so einzufangen, dass er obgleich mitunter abweichender Diktion, Struktur in der Darstellung des Länderprofils und anderer dem jeweiligen Ressort vorbehaltenen Kriterien vergleichbar wird. Entscheidend ist jedenfalls eine argumentativ fundierte Auswahl der für den Vergleich herangezogenen Staaten, die nach folgenden Gesichtspunkten getroffen wird:

Primär ist die Bildung einer Matrix aus Bezug zu Österreich und Tansania sowie der grundsätzlichen internationalen Gewichtung. Nachgeordnet entscheidend sind zudem historische Verbindungslinien und/ oder rege Initiativsetzungen zu Aufbau und Konsolidierung bilateraler Verhältnisse. Letztere wurden hier bewusst unter starker Bezugswirkung auf Tansania ausgewählt, da im Falle Österreichs als westEUropäischer Staat und Wien als Standort zahlreicher internationaler Organisationen ohnedies ein langfristig bestehendes und gepflegtes Verhältnis angenommen werden kann bzw. Nebenprodukt des multilateralen Engagements von Staaten ist. Die Begründung bezieht sich daher auch inhaltlich auf Tansania. Konkret fällt die Wahl (in alphabetischer Reihenfolge) auf:

- 1.) **Brasilien**, als Mitglied der BRICS, ist unbestreitbar ein globaler *newcomer*, der sich nicht zuletzt auch immer mehr darum bemüht, neben ökonomischer Expansion, politisch in Erscheinung zu treten. Aspirationen zur Aufnahme in den Kreis der permanenten Mitglieder im Sicherheitsrat stehen dafür sinnbildlich. Großlieferungen an Reis nach Tansania, einen Staat mit teilweise idealen topographischen, geologischen und klimatischen Bedingungen für den Anbau, bilden das Gegenstück im Sektor des *agrobusiness*. Vor allem landwirtschaftliche Erzeugnisse werden in großen Mengen und zu verhältnismäßig geringen Preisen nach Ostafrika exportiert. Tansania ist somit ein attraktiver Absatzmarkt, bietet im Gegenzug für die brasilianische Industrie elementare Rohstoffe und entwickelt sich daher im Moment zu einem wichtigen Erschließungsgebiet für dieses lateinamerikanische Land.
  
- 2.) **Deutschlands** Bezug zu Tansania erklärt sich aus dem historischen Erbe; koloniale Bestrebungen des deutschen Kaiserreichs folgten der Erschließung dieses Teils Ostafrikas durch deutsche Unternehmen. Der Aufbau eines Verwaltungs- und Schulsystems – im westlichen Verständnis – geht auf die Phase vor dem Ersten Weltkrieg und damit die deutsche Kolonialgeschichte zurück. Erleichtert durch eine indifferent bis tendenziell positive Einschätzung der deutschen Kolonialzeit durch die tansanische Bevölkerung, werden fördernde Ausgangsbedingungen für Engagement in diesem Land geschaffen. Dabei stehen Pflege und Aufarbeitung der deutschen Kolonialgeschichte auch unter dem moralischen Selbstappell einer Verpflichtung zu Verantwortungsübernahme im Mittelpunkt. Eine Konzentration deutscher Einrichtungen, darunter die Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit, das Goethe Institut, politische Stiftungen und andere sind in Tansania stark präsent und auf ihrem Gebiet teilweise auch führend. Das Engagement Deutschlands beruht also auf historischen Verbindungslinien, die heute den Brückenschlag zwischen *nation branding* und Entwicklungshilfe versuchen.<sup>9</sup>
  
- 3.) **Indien** unterhält aus einem besonderen Umstand Beziehungen zu Tansania; bereits vor der Unabhängigkeit dieses ostafrikanischen Staates Anfang der 60er Jahre

---

<sup>9</sup> Vgl. [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Tansania/Bilateral\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Tansania/Bilateral_node.html); letztes update: 2014; download: 2014

Wahlers, Gerhard (Hg.); 2013; „Deutsche Wirtschaftsinteressen und Afrikanische Rohstoffe – Nachhaltigkeit und Transparenz in der globalisierten Welt“; Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.; Sankt Augustin/ Berlin

emigrierten indischstämmige Menschen in mehreren Wellen in die größeren Städte der tansanischen Küste sowie das meeresnahe Hinterland. Die Migrationsbewegung vollzog sich in einem Zeitraum, als Indien noch Teil des British Empire war und Tansania den Status eines Mandatsgebiets unter administrativer Leitung desselben innehatte. Die Charakteristik dieser Bevölkerungsminderheit besteht darin, dass es sich um eine autochthone Gruppe handelt, die ausschließlich den urbanen Raum besiedelt und dort die obere Mittelschicht in der Bevölkerung repräsentiert. Politisch interessant für Indien ist diese große *expat community* vor allem aufgrund dessen, dass es sich zwar um tansanische Staatsangehörige handelt, sie aber dennoch die Funktion eines wirtschaftlichen Intermediäres zwischen Indien und Tansania einnehmen. Dabei bildet die indischstämmige Gemeinde selbst für indische Erzeugnisse einen lukrativen *offshore* Absatzmarkt und erleichtert aufgrund ihrer wirtschaftlichen Integration in Tansania den Zugang für Unternehmen des Subkontinents zum gesamten ostafrikanischen Markt. Die über die Komponenten ethnokultureller Hintergrund und rechtliche Zugehörigkeit doppelte gelebte Identität dieser relativ großen Minderheit in Tansania macht diesen Staat für Indien attraktiv. Dies beschränkt sich jedoch auf wirtschaftliches Kalkül; eine politische Schutzfunktion ist nicht erkennbar.<sup>10</sup>

- 4.) **Südafrika** nimmt aufgrund seiner geografischen Lage und Wachstumsimpulsen in der Wirtschaft seit und durch Auflösung des Apartheidregimes eine besondere Stellung ein. Die verhältnismäßig geringe Distanz zwischen Südafrika und Tansania schafft geeignete Voraussetzungen, um ökonomisch in den ostafrikanischen Raum zu expandieren. Ähnliche soziokulturelle Ausgangsbedingungen erleichtern Zugang und Verständnis. Daher verwundert es nicht, dass südafrikanische Unternehmen zu den größten Direktinvestoren in Tansania zählen und dabei insbesondere den Markt für auf regionale Bedürfnisse abgestimmte Technologie und Lebensmittelerzeugnisse dominieren. Die südafrikanischen Verbindungslinien nach Ostafrika sind fast ausschließlich privatwirtschaftlicher Natur. Geringe Exportwege, die Möglichkeit zur Vermarktung von für den südafrikanischen Markt bestimmten Produkten – wegen ähnlicher Voraussetzungen – in Tansania und frühzeitige Erkennung von Trends auf der Nachfrageseite katapultieren Südafrika als BRICS-Staat in eine einflussreiche Position.

---

<sup>10</sup> Zur indischen Gemeinde in Tansania: Gesprächsführung mit Lämmert, Stephanie; Department of History and Civilization, EUI; Florenz

- 5.) Die Unterhaltung einer Botschaft in Tansania durch die **USA** erschließt sich über ein doppeltes Kalkül: territoriale Präsenz ist *conditio sine qua non* für die Behauptung des Status' als Supermacht und fügt sich vor allem mit verfolgten wirtschaftsstrategischen Überlegungen. Der Aufbau freundschaftlicher politischer Beziehungen, wie sie durch den Besuch des US-Präsidenten im vergangenen Jahr unterstrichen wurden, dienen als Vorhut für sukzessive Markteroberung durch amerikanische Unternehmen.<sup>11</sup> Die USA schaffen ein breites thematisches Portfolio im bilateralen politischen Diskurs, das von *rule of law* bis hin zu Fragen wirtschaftlicher Kooperation reicht und letztendlich in erster Linie als Speerspitze für US-Investitionen im Land dient. Anders ausgedrückt: Die USA stellen ihr politisches Wirken in Tansania vordringlich in den Dienst wirtschaftlicher Interessen.
- 6.) Das **Vereinigte Königreich** blickt auf eine lange Präsenz in der gesamten Region als Mandatsgebietsverwaltungsmacht zurück und prägte die jüngere Geschichte – im Falle Tansanias bis Anfang der 60er Jahre – mit. Aus dieser Zeit stammende Bausubstanz kennzeichnet bis heute die Städte des Landes und sorgt so für eine Omnipräsenz des britischen Erbes. Das Festhalten an während britischer Gebietsverwaltung etablierter Strukturen im Bildungs- und Administrationsbereich zeugt außerdem von gewissen weiterhin bestehenden Verbindungslinien. Dennoch charakterisiert sich die Rolle des Vereinigten Königreichs heute mehr über Fortbestand und Wirkung historischer Strukturen, denn maßgebliche politische Ambitionen. Politische Akzente werden zumeist – dies ist dem Aufbau des EAD geschuldet – innerEUropäisch konzertiert. Anders zeitigt sich dies nur im konkreten Engagement, wie z. B. über die Arbeit von Entwicklungsgesellschaften.<sup>12</sup>
- 7.) Die **Volksrepublik China** geht paradoxerweise einen ähnlichen Weg wie die USA, wengleich unter anderen Ausgangsbedingungen. Tansania orientierte sich bis Anfang der 90er Jahre am maoistischen Staats- und Regierungsprinzip, was eine gewisse politische Grundaffinität nahelegt und China so bereits in der isolationistischen Phase des tansanischen *nation building* (ab den 60er Jahren) Zugang ermöglichte. In doppelter Hinsicht plakativ steht dafür TAZARA: Diese Eisenbahnlinie wurde als chinesisches Prestigeentwicklungshilfeprojekt in den 70er Jahren initiiert und dient

---

<sup>11</sup> Vgl. <http://www.whitehouse.gov/blog/2013/07/01/president-obama-visits-tanzania>; 2013; download: 2014

<sup>12</sup> Vgl. <https://www.gov.uk/government/world/tanzania>; download: 2014

dem Transport von Kupfer aus den Abbaugebieten zum größten Frachthafen der Region in Dar es Salaam.<sup>13</sup> Politideologische Schnittflächen dienen auch China als Grundlage für wirtschaftliche Mehrwertschöpfung. Ein Fortwirken in die Gegenwart trifft auf fruchtbaren Boden, da beide Staaten eine Öffnung vollziehen, auch wenn sich die Modalitäten unterscheiden.

Anmerkung: Zu den wirtschaftlichen Beziehungen mit den hier genannten BRICS, siehe: „Mehr Wirtschaft, mehr Afrika“<sup>14</sup>

### **Entwicklungseinschätzung durch Drittstaaten**

Die im Forschungsinteresse liegende Absicht besteht nun darin, Länderinformationen zu Österreich und Tansania, aufbereitet durch die Außenressorts der oben vorgestellten Staaten, bereitzustellen und Charakteristika zu identifizieren. Dabei soll unter Zusammenschau der von den einzelnen Staaten publizierten Informationen ein Gesamtbild von den beiden Vergleichsfällen angefertigt und Auffälligkeiten herausgearbeitet werden.

Für Österreich lässt sich die internationale Wahrnehmung als demokratischer, entwickelter Staat feststellen, von dem weder politisch noch für die individuelle Sicherheit Risiken ausgehen und Investitionen ohne nennenswerte Gefahr konjunktureller Volatilität getätigt werden können. Ergänzt wird dieser oberflächliche Befund durch teilweise vorhandene Detailinformationen zur Beachtung von Grund- und Menschenrechten, dem Status und Umgang mit Homosexuellen, aber auch praktischen Hinweisen zum infrastrukturellen Erschließungsniveau und medizinischer Versorgung. Der Grundtenor zur Beurteilung der Lage in Österreich fällt durchwegs positiv aus und zeichnet das Bild eines hoch entwickelten Staates mit hohem politischen- und Lebensstandard.

Tansania hingegen erfährt eine konträre Beurteilung als armes Entwicklungsland. Die politische Konfiguration wird orientiert an den im Land herrschenden rechtlichen Grundlagen genannt, ohne Aussagen zur Übereinstimmung von Anspruch und Wirklichkeit konkret zu treffen. Hinweise auf mangelhafte bis nur in Ansätzen existente medizinische Versorgung, Stromausfälle und unzuverlässige öffentliche Infrastruktur prägen ein Bild ausgedehnter Rückständigkeit. Hinweise auf Vorkehrungsmaßnahmen gegen kriminelle Übergriffe und Warnungen vor dem Aufenthalt in gewissen Gebieten verschärfen diesen Eindruck. Den

---

<sup>13</sup> Vgl. <http://www.tazara.co.tz>; update: 2012; download: 2014

<sup>14</sup> Südliches Afrika Initiative der Deutschen Wirtschaft; Dezember 2013; „Mehr Wirtschaft Mehr Afrika“; erschienen in: Deutsche Afrika Stiftung e.V.; „Afrikapost, Magazin für Politik, Wirtschaft und Kultur“; Nr. 4, Dezember 2013; Klaus Hess Verlag; Göttingen

folgenden Schritten vorangestellt kann demzufolge eine Kohärenz zwischen den einzelnen untersuchten Staaten in der allgemeinen Perzeption von Österreich und Tansania werden. Dies ist insofern beachtenswert, da in der getroffenen Auswahl unterschiedliche politische Systeme, regionale Zentren im multipolaren internationalen System mit China als potenzieller nächster Supermacht und den USA als möglicherweise in geraumer Zukunft erodierender globaler Einflussgröße zusammentreffen. Der gemeinsame Nenner dieser Staaten lässt sich einzig in ihrem Einfluss auf internationaler Ebene finden; in anderen Belangen handelt es sich um eine heterogene Gruppe.

Umso erstaunlicher ist, dass letztendlich ein über weite Teile deckungsgleicher Befund je für den Untersuchungsfall Österreich und Tansania ausgestellt wird. Zur Unterlegung dieses Eindrucks soll nun eine Indizienkette geschaffen werden, die sich an den bereitgestellten Länderportfolios chronologisch orientiert. Zur Gewährleistung gleicher Ausgangsbedingungen wird je auf die durch das Außenressort aufbereitete Information zurückgegriffen, die sich gerade deshalb ausgezeichnet zur Untersuchung eignet, da ihr Verwendungszweck in klientel- und fachübergreifender, breiter Abdeckung von länderspezifischen Merkmalen liegt:

**Brasilien** bot eine tabellarische Faktenübersicht, die ein Maximum an Daten schnell und präzise zugänglich macht. Die abgedeckten Bereiche reichten von der Nennung des Staats- und Regierungschefs und des Regierungssystems bis hin zu einer Konzentration von Daten auf den ökonomischen Bereich. Im beigestellten Fließtext wurde auf bilaterale Entwicklungskooperation im Kontext wirtschaftlicher Beziehungsausdehnung hingewiesen sowie Wachstumsraten als Erfolgsnachweis zur Verfügung gestellt.<sup>15</sup>

**Deutschland** bietet als von der Botschaft – in erster Linie der Konsularabteilung – betriebenen BürgerInnenservice eine laufend aktualisierte, nach Themenbereichen gegliederte Übersicht zu den beiden Vergleichsfällen an. Hier wird der Weg beschritten, auch über reine Fakten hinaus Einschätzungen bereitzustellen, die von praktischem Nutzen vor und während des Aufenthalts sein können.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Der Inhalt zur angegebenen Rubrik „turismo“ wurde gelöscht; letzter Zugriff: Februar 2014 link zur Botschaft: <http://daressalam.itamaraty.gov.br/pt-br/Main.xml>; download: erneut versucht im April 2014 Zur Illustration der Reziprozität in den bilateralen diplomatischen Verhältnissen: vgl. homepage der tansanischen Botschaft in Brasilia: <http://www.tanzania.org.br>; update: 2012; download: 2014

<sup>16</sup> Vgl. [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Laenderinformationen/00-SiHi/Nodes/TansaniaSicherheit\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Laenderinformationen/00-SiHi/Nodes/TansaniaSicherheit_node.html); update: 2014; download: 2014

**Indien** wiederum orientiert sich stärker an einem dem (ursprünglichen) brasilianischen ähnelnden Modell und stellt online eine tabellarische Übersicht zur Verfügung deren einzelne quantitative Merkmale teils um Kurzkomentare ergänzt werden.<sup>17</sup>

**Südafrika** liefert lediglich eine sehr rudimentäre Übersicht, die vor allem der individuellen Reisevorbereitung dient, verweist in wirtschaftlichen Angelegenheiten aber auf das dafür zuständige Ressort. Generell gleicht die südafrikanische Informationsübersicht einem behutsam formulierten Erfahrungsbericht in Kurzform.<sup>18</sup>

Die **USA** bieten eine sehr umfangreiche Sammlung an Informationen, die sich in unterschiedliche Themenkomplexe gliedert. Inhaltlich sind diese auf Reisezwecke und allgemeine Bedürfnisse, ausgehend von US-amerikanischen Verhältnissen, abgestimmt und gleichen einem Instruktionskatalog für richtiges Verhalten. Die Lebensrealitäten im jeweiligen Staat und Verhaltensvorschläge werden sehr praxisorientiert und detailliert geschildert.<sup>19</sup>

Das **Vereinigte Königreich** geht einen ähnlichen Weg und bietet nach Rubriken geordnete Information. Dabei wird weniger abstrahiert die Situation geschildert, sondern konkret zu aktuellen Ereignissen Bezug hergestellt. Empfehlungen und Warnungen werden mehrheitlich direkt an entsprechende Anlassfälle als Argumentationsgrundlage gekoppelt.<sup>20</sup>

Die **Volksrepublik China** geht den Weg, über aktuelle Meldungen zu Politik, Wirtschaft und Kultur/ Bildung im bilateralen Kontext für das intakte Verhältnis und eine breite gemeinsame Basis Beleg zu erbringen. Auffallend ist, dass insbesondere dem Wirtschaftssektor viel Raum gewidmet wird, während unter dem Karteireiter zu Politik zum Zeitpunkt des Aufrufens (erste Hälfte April 2014) noch keine Einträge vorhanden waren. Frühere Recherchen zeigen, dass die PRC derzeit ein neues online-Repräsentationsprofil zu erstellen scheint.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Vgl. <http://www.hcindiatz.org>; update: 2013; download: 2014

<sup>18</sup> Vgl. <http://www.dfa.gov.za/foreign/bilateral/tanzania.html>; update: 2003; download: 2014

<sup>19</sup> Vgl. <http://travel.state.gov/content/passports/english/country/tanzania.html>; update: 2014; download: 2014

<sup>20</sup> Vgl. <https://www.gov.uk/foreign-travel-advice/tanzania>; update: 2014; download: 2014

<sup>21</sup> Vgl. <http://tz.china-embassy.org/eng/sgbx/>; download: 2014

Gestaltungsähnlichkeiten lassen sich für Brasilien und Indien, Deutschland, die USA und UK ausnehmen, während Südafrika und die PRC gewisse Alleinstellungsmerkmale aufweisen. Fakt ist dennoch, dass alle bereitgestellten Länderportfolios, ungeachtet der teilweisen Grundverschiedenheit ausgewählter Staaten, letztendlich Entwicklungsmerkmale berücksichtigen. Wie explizit oder subtil in einen thematischen Rahmen eingebettet dies vermittelt wird, unterliegt Schwankungen, bildet jedoch die zentrale verbindende Komponente. Ungeachtet der heterogenen Staatengruppe, finden diese in Entwicklungsparametern eine gemeinsame Beurteilungsgrundlage. Dies ist im Speziellen von Belangen, wenn man nach dem Ursprung dieser Informationen fragt:

Diplomatische Vertretungen beanspruchen für sich gemeinhin, eine Urheberrolle in der Beschaffung und Aufbereitung von auf den Empfangsstaat bezogener Information einzunehmen. Gerade bei staatlichen Einrichtungen erscheint dies auch naheliegend, was nicht zuletzt ausschlaggebend dafür war, Außenressorts für die Untersuchung heranzuziehen. Ungleich paradoxer ist daher die Feststellung, dass die bereitgestellte Information zwar durchaus unter Regieführung der jeweiligen diplomatischen Vertretungen zusammengestellt wird, doch der für die Perzeption des Entwicklungslevels entscheidende Kerngehalt seinen Ursprung in Statistiken und Vergleichsindikatoren findet. Trotz des herrschenden Anspruchs, die Ressourcen in einem Drittstaat durch die Aufrechterhaltung von Missionen zu eigenständigem *monitoring* zu nutzen, rekurriert in letzter Instanz der Kerngehalt der untersuchten Länderprofile auf Vergleichsmaßstäbe. Dies vollzieht sich (a) über den Vergleich zwischen Entsende- und Empfangsstaat sowie (b) Indikatoren, die einen globalen Vergleichsanspruch stellen. Das Monopol auf den engsten Kern an Grundlagen, welche für die Herstellung internationaler Wahrnehmung von Staaten maßgeblich sind, liefern somit Indizes, derer – wie gezeigt wurde – sich sogar Vertretungsbehörden bedienen.

Zugespitzt formuliert, rekurrieren die Einschätzungen auswärtiger Dienste von Staaten zu einem beträchtlichen Teil auf Drittquellen. Nebenprodukt dessen ist die Klassifikation von Staaten nach den erhobenen Kriterien, was sich terminologisch und inhaltlich über die Zuweisung eines gewissen Entwicklungsstands ausdrückt.

Mag dies auch in einigen Fällen hilfreich sein und auf gewisse Aspekte zutreffen, so stellt sich dieses Phänomen bei sehr spezieller und tiefgehender wissenschaftlicher Arbeit als problematisch heraus:

Die Übernahme von Klassifikationsmaterial aus Drittquellen durch Staaten steht sinnbildlich für das Dilemma, dem Anspruch internationaler Vergleichbarkeit gerecht zu werden und zugleich länderbezogene Charakteristika zu berücksichtigen. Obgleich in den wenigsten

Fällen expliziert, lassen sich letztendlich alle Vergleichslinien auf die Vermittlung einer Entwicklungsklassifikation reduzieren.

Zwar liegen verhältnismäßig selten Angaben zu konkreten *rankings* (i.e.: BIP, HDI) vor, doch die Zusammenschau verschiedener Informationen verleitet zur Bildung eines Vorstellungsrasters im Raum zwischen „in Entwicklung“ und „entwickelt“. Die Heranziehung identer Erhebungsparameter liefert dazu eine fruchtbare Grundlage. Unbestritten ist die meritative Funktion von Indizes definitiv, wenn der Anspruch in komparatistischem Vorgehen besteht oder ein grundlegender Überblick der jeweiligen Lage in einem Staat vermittelt werden soll. Weitaus problematischer ist indes der mangelnde Sensibilisierungsgrad für Tücken, die ein solches Verfahren birgt.

Internationale Vergleichbarkeit in einer international vernetzten, doch zugleich in vielerlei Hinsicht fragmentierten Welt, zwingt zu Oberflächlichkeit. Das darin eingebettete Risiko besteht in der Konstruktion einer Wahrnehmung, die als gültig hingenommen wird. Die genutzten Indikatoren dienen dabei nur als Wegbereiter für eine allgemeine Klassifikation. Anstatt klare Restriktionen in der Anwendbarkeit vorzuschlagen bzw. den Vergleichsgehalt auf die angewandten Indikatoren zu beschränken, wird häufig generalisiert.

Detailorientierte Forschung, die gezielt nach sehr spezifischen Aspekten fragt, erliegt durch die Nutzung von Indizes daher häufig einem verzerrten Bild, das vermeintlich die Erkenntnissuche erleichtert oder gar erste Resultate liefert. Inwieweit dies auch für die Beantwortung der Forschungsfrage in der nachstehenden Untersuchung zutrifft und welche Implikationen sich daraus theoretisch und praktisch ableiten lassen, ist zu klären.

## II. Verteidigung des Forschungsvorhabens

### Wissenschaftliche Relevanz

Die Aktualität des behandelten Themengegenstands lässt sich wie folgt argumentieren:

Politik und Recht sind zwei wechselnd symbiotisch und dann wieder im Konfliktverhältnis zueinander stehende Bausteine jeder Staatsarchitektur. Fakt ist, dass sie einander bedingen und nur als Zweigestirn auftreten können. Denn, Progression über legislative Initiativsetzung lässt rechtliche Normierung folgen und erfordert sie notwendigerweise zugleich, während Letztere wiederum den Ausgangspunkt für Fortentwicklung in den diversen politischen Arenen liefert. Im Kontext der Forschungsfrage gedacht, wird genau diese Interdependenz im Verhältnis zwischen Regierungshandeln und nationalen Verfassungen reflektiert. Eine Vergleichbarkeit der beiden ausgewählten Fälle setzt natürlich voraus, dass Bestrebungen zur Novellierung oder ganzheitlichen Reform der nationalen Verfassungen vorliegen.<sup>22</sup>

Für Österreich kann eine schwankende, aber dauerhafte Konjunktur an politischen Plänen zur Überarbeitung der Verfassung ausgenommen werden. Sinngebend dafür stehen die eingebrachten Anträge im Nationalrat, welche ein legislaturperiodenübergreifendes Kontinuum bilden.<sup>23</sup> Wenngleich Ausmaß und Zahl an Anträgen variieren, bleibt die Debatte darüber ein dauerhaft diskursiver Stoff.

Im Falle Tansanias läuft aktuell ein Prozess zur Totalrevision der Verfassung, die durch eine komplett neue Fassung ersetzt werden soll. Der Umstand ist somit Argument für die Aktualität. Durch die Regierung ins Leben gerufene Legislativinitiativen sind zudem ein üblicher Weg im *policy-making* und erleben daher auch im Bereich von Verfassungsreformen eine ständige Konjunktur. Gekoppelt an die klare Festlegung der maximalen Dauer einer Regierungsperiode, baut sich das Bedürfnis nach Positions- und Einflussverlust folglich nach jeder Wahl zum nationalen Vertretungskörper wieder auf. Dem untersuchten Phänomen liegt eine selbsterneuernde Wirkung zugrunde, die sich formal aus dem Wahlrecht und –ordnung sowie praktisch dem zeitlich limitierten Rahmen an Handlungsspielraum für die jeweilige

---

<sup>22</sup> Vgl. Öhlinger, Theo; 2012; „Verfassung und Verfassungsrecht zwischen Politik und Recht“; in: Ehs, Tamara et al. (Hg.); „Politik und Recht – Spannungsfelder der Gesellschaft“; S.51-70; facultas Verlag; Wien

<sup>23</sup> Zu erfolgten Novellierungen vgl.

<http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR11001371&ResultFunctionToken=14ee3990-3db6-4b56-a5df-a4ca4ae38559&Position=1&Kundmachungsort=&Index=&Titel=B-VG&Gesetzesnummer=&VonArtikel=&BisArtikel=&VonParagraf=&BisParagraf=&VonAnlage=&BisAnlage=&Typ=&Kundmachungsnummer=&Unterzeichnungsdatum=&FassungVom=08.04.2014&NormabschnittnummerKombination=Und&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte; update; 2014; download: 2014>

Zu erfolgten Initiativen und ihrem Status vgl. <http://www.parlament.gv.at/PAKT/RGES/; update; 2013; download: 2014>

Regierung ergibt. Abseits von Verstärkungseffekten, wie dem laufenden Verfassungsreformprozess in Tansania, ist die behandelte Thematik in ihrer Aktualität praktisch nie von der Hand zu weisen. Die Knüpfung an nationale Verfassungen, als höchste Ebene des staatlichen Stufenbaus der Rechtsordnung und Gerüst in der Allokation von Befugnissen – auch für die Regierung – spitzt konzeptionell die Zusammenführung von realpolitischem Handeln und normativem Anspruch zu.

### **Wissenschaftlicher Mehrwert**

Der grundlegende Anspruch der Arbeit besteht selbstredend darin, zum wissenschaftlichen Status quo einen Beitrag zu leisten:

Verfassungsreformpakete, Regierungs- und Governanceanalysen standen in der Vergangenheit hoch auf der Forschungsagenda und können diesen Platz bis heute behaupten. Anstatt jedoch Anknüpfungspunkte auszumachen, die an derartige Untersuchungen inhaltlich anschließen, soll hier eine Zusammenführung dieser Stränge zur Fokussierung eines spezifischen Aspekts, qua Verfassungsreformen als regierungspolitisches Kalkül, versucht werden. Daraus ergeben sich drei Ebenen der Mehrwertgenerierung, nämlich (a) im Forschungsaufbau, (b) theoretisch und (c) empirisch. Die Absicht besteht darin, den Sprung zu wagen und Politik mit Recht wieder stärker zueinander finden zu lassen. Der Anspruch klassischer Interdisziplinarität kann dabei zwar nicht erfüllt werden, da dazu der Ausbildungshintergrund fehlt und diese Arbeit einem rein politikwissenschaftlichen Forschungszweck dienen soll. Dies ist jedoch insofern unproblematisch, da im Vordergrund weniger abstrakte disziplinäre Harmonisierungsversuche stehen, sondern vielmehr die zweckgebundene Inkorporation von Rechtsgrundlagen in eine politikwissenschaftlich gelagerte Forschung.

Doch gerade durch die Aufhebung eines dichotomischen Denkens im rechtlichen oder ausschließlich politikwissenschaftlichen Kontext, wie es in Österreich zur disziplinären Selbstbehauptung lange Usus war, erschließen sich neue Horizonte. Die gewählte Forschungsfrage steht plakativ und funktionell für den Versuch dieser Zusammenführung. Die Untersuchung regierungspolitischen Kalküls ohne Einbezug entsprechender Maßnahmensetzung, gepackt in Normenkataloge, macht Forschung zahnlos bzw. drängt sie in ein disziplinäres Korsett, das mit Sicherheit nicht im Interesse wissenschaftlichen Mehrwerts liegt. Anstatt Spartenerkenntnisse aus Politik und Recht zusammenzuführen, soll hier von Beginn an ein paritätischer Einbezug durch entsprechende Quellenauswahl versucht werden.

Politisches Handeln und rechtliche Umsetzung werden gleichermaßen in der Analyse berücksichtigt und bilden so einen Abdruck reziproken Wirkens in der Praxis.

Der theoretische Gewinn gliedert sich in zwei Aspekte, die aufeinander aufbauen: Bewusst wird im vorangehenden Abschnitt das Bild einer Entwicklungsdisparität zwischen Österreich und Tansania suggeriert, das sich in vielen Bereichen – mit wissenschaftlichem Instrumentarium, aber auch ohne aufwändige Forschung – tatsächlich ausnehmen lässt.

Das folgende Kapitel wird sich umfassender mit den theoretischen Grundlagen der Arbeit auseinandersetzen und auf die eingangs bereits problematisierte, pauschale Anwendung von Entwicklungsindizes sowie ihre Bedeutung für die Arbeit näher eingehen. Eine zentrale Komponente darin wird die Thematisierung eines möglichen, naheliegenden Zusammenhangs von Demokratie und Entwicklung bilden. Gezielte Anwendung auf die Forschungsfrage lässt gewisse Einschränkungen erwarten. Dies ist jedoch nur durch konkrete Forschung festzustellen und soll hier lediglich als formulierte Annahme stehen bleiben. Dass Indizes jedoch die Grundlage für Entwicklungsvergleiche bilden und ein erhebliches Problem in der interpretatorischen Ausweitung der Befunde über die genutzten Parameter hinaus besteht, kann – auch unter Bezug auf die Problematisierung in der Einleitung – für die Verteidigung des wissenschaftlichen Mehrwerts geltend gemacht werden. Um auf das eingangs erwähnte Bausteinprinzip zurückzukommen; die fallbezogene Untersuchung eines Zusammenhangs von Demokratie und Entwicklung liefert den Startpunkt, um daraus weiterführende Implikationen für Wirkung und Verständnis von Entwicklungsindizes ableiten zu können. Sollte sich ein uneingeschränkt bestätigender Zusammenhang zwischen Demokratie und Entwicklung auch unter erschwerten Voraussetzungen durch die angestrebte sehr spezifische und tiefgehende Forschung herauskristallisieren, so kann dennoch in Schritt Zwei eine generelle Sensibilisierung für die angemessene Anwendung von solchen Indizes erzielt werden. Unabhängig vom überprüften theoretischen Zusammenhang zwischen Demokratie und Entwicklung in Bezug auf die Forschungsfrage kann jedenfalls die Wirkung von Indizes innerhalb dieses Rahmens illustriert und aufgearbeitet werden. Offen bleibt also lediglich, ob sich die Theorie zu Demokratie und Entwicklung bewährt oder nicht und wie ausgehend davon die Rolle von Indizes konkret zu problematisieren sein wird. Forschungsmehrwert wird demnach jedenfalls geschaffen, da die Funktion und Praktikabilität von Entwicklungsindizes schon notwendig aus dem Forschungsverlauf heraus kritisch hinterfragt werden und so zur reflektierteren Anwendung einen wichtigen Beitrag stiften.

Empirisch mehrwertfördernd wirkt die konkrete Bearbeitung der Forschungsfrage: Ergebnis wird sich daraus, ob nationale Verfassungen durch Regierungen als Instrumentarium

herangezogen werden, um (a) ihre politischen Interessen auf einer rechtlich besonders geschützten Ebene umzusetzen und (b) gezielt Reformen anstreben, die ideale Bedingungen für den Legislaturperioden überdauernden Machterhalt schaffen. Aus dem Klärungsbedarf entstehender Erkenntniszuwachs ist somit für die Überprüfung genereller Aspirationen zur Nutzbarmachung von nationalen Verfassungen durch Regierungen sowie die Identifikation damit im Speziellen einhergehender Absichten zu erwarten. Darüber hinaus können, falls zutreffend, Informationen über praktische Umsetzungsstrategien und dafür kennzeichnende Anhaltspunkte ausgemacht und weiterführend analysiert werden.

Konzeptionell beruht der Anspruch zur Schaffung wissenschaftlichen Mehrwerts in der Brückenschlagbildung zwischen empirischem Befund und theoretischen Implikationen. Der Kurztitel dieser Arbeit ist darauf abgestimmt; während die Untersuchung zu regierungspolitischem Kalkül hinter Verfassungsreformen den empirischen Part – der genaue Weg wird im Abschnitt zu den Methoden noch skizziert werden – abdeckt, gewährleistet die Wahl von Österreich und Tansania als Vergleichsfälle den notwendigen Einbezug von Entwicklungsindizes als transparenten Zugang zu den Untersuchungsgegenständen und problematisierte Materie zugleich. Der Gedanke im Hintergrund ist, dass nicht nur eine Klärung der Forschungsfrage angestrebt wird, sondern auch dafür angemessen erscheinende Ausgangspunkte – Entwicklungsindizes – kritisch hinterfragt werden. Letztendlich wird also einerseits der Forschungsweg selbst zum Forschungsgegenstand und die Beantwortung der Forschungsfrage angepeilt. Praktisch stehen damit die Rolle von Entwicklungsindizes als wissenschaftliche Quelle durch ihre Funktion für die Arbeit sowie nationale Verfassungen als potenziell politisches Instrument auf dem Prüfstand.

### **III. Theoretische Grundlagen**

Das folgende Kapitel widmet sich der theoretischen Grundlagenarbeit zur Umsetzung des vorgesehenen Forschungswegs. Drei thematische Blöcke bilden dafür die Grundlage: Rechtsstaatlichkeit, die Theorie zum Zusammenhang von Demokratie und Entwicklung sowie die Genese kontextrelevanter Merkmale von moderner Verfassungsstaatlichkeit bzw. Verfassungen selbst. Weiterhin wird am Prinzip funktioneller Verknüpfung der ausgewählten Komponenten festgehalten. Es handelt sich um ein Stufenprinzip sukzessiver Hinarbeitung auf den analytischen Part. Die Besonderheit in der Umsetzung mag darin liegen, dass bereits der nun folgende theoretische Teil der Arbeit konkrete, vorbereitende Untersuchungsschritte setzen wird. Dies ist dem doppelten Vergleichsanspruch geschuldet, der sowohl einen Ländervergleich als auch einen breiteren Abgleich zwischen Theorie und Empirie versucht. Letztgenannter Schritt ist dabei maßgeblich für die Sinnhaftigkeit komparatistischen Vorgehens in der empirischen Analyse durch die Gegenüberstellung von Österreich und Tansania. Die nun folgenden Ausführungen gleichen einem Stufenbauprinzip, das unterstützend in der Hypothesengenerierung und zugleich klärend für die angeschlossene Erläuterung der Methodenwahl wirken soll. Beleuchtet wird aus Gründen der Zweckmäßigkeit nur der je für die Arbeit entscheidende Rahmen.

#### **Rechtsstaatlichkeit**

Einleitend ist der Bedeutungsgehalt von Rechtsstaatlichkeit für das Forschungsunternehmen zu klären:

Verfassungen und Reformen vollziehen sich im modernen Staatswesen grundsätzlich unter dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit. Schon historisch betrachtet verlaufen die Entwicklungen von Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit synchron. Ausgehend davon, dass eine konstitutionelle Grundlage Ausdruck rechtsstaatlichen Denkens ist, muss eine nähere Auseinandersetzung mit Letzterem stattfinden. Eine generelle Einschränkung im Bedeutungsgehalt ist durch den Verzicht auf die Behandlung außerhalb eines demokratischen Grundverständnisses zu ziehen. Die folgenden Punkte sollen dazu beitragen, das rechtsstaatliche Prinzip reduziert auf seine Essenz für diese Arbeit zu definieren:

Im historischen Rückblick findet Rechtsstaatlichkeit ihren Ursprung zur Zeit der Aufklärung und festigt sich infolge durch die Bildung konstitutioneller Monarchien. Rechtsstaatsdenken und Verfassungsbildung ergänzen sich bereits in der Entstehungsphase als Konzept und

Umsetzung. Bedingend dafür war in erster Linie die vorherrschende revolutionäre Grundstimmung bzw. Pionierarbeit dessen, was in der modernen Wissenschaft unter *accountability* firmiert. Mittelpunkt der Bestrebungen war es, das Verhältnis zwischen Herrschenden und Beherrschten einer allgemeingültigen, gesetzten Grundlage zu unterwerfen. Zugleich öffnete sich für die jeweiligen Regenten ein Gelegenheitsfenster, ihren Sturz durch Konzessionen an das Volk zu verhindern. Rechtsstaatlichkeit ist somit Produkt eines historischen Interessenausgleichs zwischen regierender Elite und Bevölkerungsmehrheit. Ein schriftlich vorliegender Normenkatalog sollte grundlegende Charakteristiken der Staatsarchitektur und das Verhältnis zwischen Regierenden und Regierten zur Zufriedenstellung beider Parteien regeln. Unmittelbare Folge dieser vertragstheoretischen Überlegungen war eine Verschiebung des erga omnes-Prinzips von der gewaltenvereinenden Person des/ der HerrscherIn hin zu Gesetzen. Durch die voraussetzende Vereinbarkeit zwischen Volks- und Herrschaftselitenwillen, konnte so ein Kompromiss geschaffen werden. Die Institutionalisierung dieser wechselseitigen Abhängigkeit verlangte im Laufe der Geschichte nach der Schaffung von Vertretungskörpern und der Umsetzung von Gewaltenteilung. Überblickt man diese Skizze zum historischen Werdegang von Rechtsstaatlichkeit, so fällt insbesondere seine Urheberrolle ins Auge. Der Entstehungskontext definiert sich über das Paradox aus Revolutionspuffer und Motor für völkische Mitbestimmung gleichermaßen. Letztere fordert zur praktikablen Gestaltung die bereits erwähnte Schaffung von Parlamenten und horizontale Kompetenzverteilung zwischen unabhängigen Staatsgewalten. Letztendlich verfügt Rechtsstaatlichkeit historisch betrachtet über eine impulsgebende Funktion für die Ausgestaltung eines ausdifferenzierten Staatsapparats, wie wir ihn heute kennen. Die Thematisierung an erster Stelle in diesem Kapitel, liegt somit auf der Hand.<sup>24</sup>

Im modernen Staatswesen weicht die duale Struktur aus dem Verhältnis zwischen Regierenden und Regierten dem Gedanken einer Bevölkerungsentität. Verantwortlich dafür zeichnet das sich im Verlauf der Geschichte durchsetzende demokratische Prinzip. Apotheotische Herrschaftsformen und andere Begründungslinien als Legitimation für den exklusiven Regierungsanspruch weichen Formen direkter Mitentscheidung, repräsentativer Mitbestimmung oder den am weitesten verbreiteten Mischformen. Für Rechtsstaatlichkeit bedeutet dies eine funktionelle Transition von normenbasierter Schlichtungsinstanz zwischen Regierenden und Regierten hin zu neuen Aufgaben. Der Konstitutionalismus, als Ausdruck und Eckpfeiler von Rechtsstaatlichkeit, verliert seine klassische Behauptungsrolle als

---

<sup>24</sup> Zur historischen Entwicklung vgl. Enzmann, Birgit; 2012; „Der demokratische Verfassungsstaat: Entstehung, Elemente, Herausforderungen“; S.1-164; VS Verlag; Wiesbaden

Regelwerk zwischen den Fronten. Die (wahlberechtigte) Bevölkerung wandelt sich in eine selbstkontrollierte Entität, indem sie sich selbst Normen unterwirft und politische Willensbildung durch gewählte und austauschbare RepräsentantInnen vollziehen lässt. Der Schlüsselmoment in dieser inneren Wandlung von Rechtsstaatlichkeit besteht jedoch weniger in der Wirkung auf ein Neuarrangement des institutionellen *setting* und der Bildung anderer Staatsgrundprinzipien, sondern vorrangig in der Einsicht, dass alle getroffenen Entscheidungen in niedergeschriebenen Gesetzen ihren Ausdruck finden müssen. Betrachtet man an dieser Stelle die sich ergebenden Zusammenhänge, lässt sich die aktuelle Bedeutung nachvollziehen und daraus der besondere Stellenwert für diese Arbeit erklären. Ausgehend vom Stand, dass politische Willensbildung bei tatsächlich getroffenen Beschlüssen ausschließlich über den Weg der Rechtsproduktion führt (i.e. Terminologie: Legislativprozess als Synonym für politische Entscheidungsfindung), gewinnt die vorhin bereits benannte Verantwortlichkeit an Bedeutung. Der Ausdruck von Politik, gegossen in Gesetze, Verordnungen und andere normative Grundlagen, wird zum allgemein akzeptierten Automatismus, während indes der Prozess des Zustandekommens und der Stetigkeit in der Rechtsgestaltung an Bedeutung gewinnen. Die beiden gegenwärtig offensichtlichsten Paradigmen sind identifiziert und bilden zugleich den zentralen Gegenstand für den Kontext dieser Arbeit. Wie bereits eingangs erwähnt, ist staatsprinzipienübergreifendes Denken notwendig. Für die vorliegende Untersuchung werden dazu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zusammen gedacht.

Der Ausdruck von *policies* über Recht gilt als gesichert; dies regt umso mehr dazu an, prozedurale Aspekte näher zu beleuchten. Idealerweise agieren MandatarInnen, Kraft ihrer Legislativkompetenz, im Ermessen der Bevölkerungsteile, die sie in diese Funktion wählten. Das gilt gleichermaßen für die mehrheitsbildende, und daher in den meisten Belangen beschlussfähige, Regierung. Rechtsproduktion ist jedoch kein Vorgang stetiger Anhäufung von Rechtsnormen, sondern äußert sich in der Praxis vielmehr in Novellierungs- und Reformverfahren, was (a) Indiz für eine bereits abgeschlossene Abdeckung des Gros' an Sachverhalten ist (Sättigung in der Verrechtlichung zwischenmenschlicher Beziehungen sowie im Verhältnis Staat-BürgerIn) und (b) analog zu einem besonders hohen Stellenwert von Rechtssicherheit führt. Letztere lässt sich abhängig vom jeweiligen Anwendungsbereich sehr unterschiedlich fassen. Hier von Belang ist Rechtssicherheit in der Gesetzgebung. Darunter zu verstehen ist, neben der vorhin angeschnittenen Beachtung des Repräsentationsgedankens in der politischen Entscheidungsfindung, ausgewogenes Verhalten zwischen Wahrung und Pflege des Rechtsbestands sowie dessen Reform im

Allgemeininteresse. Umso mehr gilt das für nationale Verfassungen als höchste Ebene im Stufenbau staatlicher Rechtsordnungen und besonders sensible Materien. Die Kerndefinition von Rechtsstaatlichkeit in einer demokratisch organisierten politischen Umwelt ist für diese Arbeit wie folgt zu formulieren: Ein auf repräsentativen Grundsätzen beruhender politischer Willensbildungsprozess, der nach dem Mehrheitsprinzip gesetzgebende Beschlüsse fasst, die nach bestem Wissen und Gewissen auf die Wünsche der vertretenen Bevölkerungsteile unmittelbar zurückzuführen oder zumindest damit vereinbar und auf längerfristigen Bestand ausgelegt sind.<sup>25</sup>

## **Demokratie**

Die demokratische Grundkonstitution der beiden Vergleichsfälle, Österreich und Tansania, und eine derartige funktionelle Auffächerung von Rechtsstaatlichkeit im Kontext dieser Arbeit, kann aus folgenden Gründen vertreten werden:

Beide Staaten sind souveräne Völkerrechtssubjekte gemäß der Definition Jellineks, führen in regelmäßigen Abständen Wahlen in einem Mehrparteiensystem durch und verfügen über eine gewaltenteilende Organisation. Dennoch ergeben sich durch Entwicklungsindizes unterlegte Diskrepanzen in der Erhebung staatlicher *performance*, die sich nicht zuletzt auch in den eingangs untersuchten Länderportfolios widerspiegeln. Demokratie als fallübergreifende Ausgangslage vorwegzunehmen ist trotzdem nicht verfehlt, da ein grundlegendes Bekenntnis zu und Vollzug von oben angeführten Kriterien auf beide Staaten zutrifft. Inwieweit es sich dabei um Lippenbekenntnisse oder tatsächliche Achtung dieser demokratischen Grundpfeiler handelt, tut zumindest an dieser Stelle nichts zur Sache. Die Begründung dafür liegt im praktischen Hintergrund, dass schon alleine die Verankerung verschiedener demokratietyperischer Merkmale in der Verfassung ein Mitdenken derer im Regierungshandeln erfordert. Externes *monitoring* staatlicher Entwicklung sowie Druck, rechtlichen Anspruch und politische Wirklichkeit in Einklang zu bringen, fordern Staatshandeln in eine zumindest tendenziell demokratische Richtung. Rechtsstaatlichkeit und Demokratie daher als kleinsten gemeinsamen Nenner für Österreich und Tansania heranzuziehen, ist wissenschaftlich vertretbar und praktikabel. Weiterhin ungeklärt bleibt jedoch, warum unter diesen –

---

<sup>25</sup> Vgl. zu diesem Abschnitt:

Losch, Bernhard; 2006; „Kulturfaktor Recht: Grundwerte – Leitbilder – Normen - eine Einführung“; S.120-130; Böhlau Verlag; Köln/ Wien  
Marshall Barberán; Pablo; 2010; „El Estado de Derecho Como Principio y Consegración en la Constitución Política“; Revista de Derecho; 17. Jahrgang, Nummer 2; S.185ff; Coquimbo  
Sobota, Katharina; 1997; „Das Prinzip Rechtsstaat: verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte“; S.19ff; Mohr Siebeck Verlag; Tübingen

zumindest formell – gleich gearteten Grundvoraussetzungen eine unübersehbare Entwicklungskluft zwischen den beiden Vergleichsfällen besteht. Unter diesen Voraussetzungen liegt nahe, von einem Zusammenhang zwischen Demokratie und Entwicklung auszugehen. Anders ausgedrückt:

Je entwickelter ein Staat, desto konsolidierter sein demokratisches Selbstverständnis und vice versa.

### **Demokratie und Entwicklung: Wechselseitige Bedingung?**

Eine konkrete Auseinandersetzung mit den argumentativen Linien dieses theoretischen Zusammenhangs soll nun versucht werden:

Das aktivierende Moment geht auf die Truman-Doktrin zurück, deren Kern ein Entwicklungsimperativ bildet. Die Selbstwahrnehmung der westlichen Welt als universell am höchsten entwickelter Teil der Erde würde dazu verpflichten, in Staaten mit Aufholbedarf zu intervenieren und sie zu unterstützen. Eine Nutzung des westlichen Modells als Blaupause und die Annahme uneingeschränkter Übertragbarkeit galten dabei lange als selbstverständlich. Die Aufbereitung erfolgt hier bewusst abseits von *containment policy* und anderen Versuchen im bipolaren Wettkampf um geostrategische Vorteile, Entwicklungshilfe zu betreiben und so neue politideologische Verbündete zu gewinnen. Ein virulenter Aspekt ist vielmehr die Annahme bedingungsloser Übertragbarkeit westlicher Demokratiekonzeption auf – hier insbesondere relevant – Staaten in Subsahara Afrika.

Die daraus entstehenden Implikationen sind, dass Staaten (a) in ein Vergleichsverhältnis gedrängt werden, wofür die Perzeption von Demokratie als standardisiertes Produkt verantwortlich zeichnet und (b) die folgelogische Konsequenz eines ewigen *catch-up*-Prozesses entsteht, in dem der Weg das Ziel ist.

Die Situation verschärfte sich nach dem Ende des Ost-West Konflikts durch den Untergang des in der UdSSR repräsentierten letzten großen ideologischen Alternativkonzepts zur westlichen Demokratie. Dadurch erwächst der jüngeren Zeitgeschichte ab 1989/ 1990 ein argumentativer Unterbau für die Rechtfertigung des demokratischen Entwicklungswegs, der mangels Konkurrenz nicht immer wieder aufs Neue verteidigt werden muss. Sowohl die Vergleichbarkeit von Entwicklung als auch deren Umsetzung, fordern nach konkreten Messparametern. Auffallend dabei ist, dass die Klassifikation der Demokratiequalität in letzter Instanz auf ökonomische Faktoren redundant ist. Angenommen wird eine Voraussetzungskette aus Bildungs- und Einkommensniveau, sektoraler Diversifizierung der

Wirtschaft, infrastruktureller Entwicklung, medizinischem Standard u. Ä., die am Ende (auch) Auskunft über den demokratischen Status quo liefern sollen. Exportiert wird folglich nicht nur ein westlich geprägtes Demokratiemodell, sondern zugleich eine marktwirtschaftlich ausgerichtete Ökonomie. Der Entwicklungsansatz rekurriert damit im Prinzip sehr stark auf den Geltungsanspruch westlicher politischer Ökonomie: Demokratiequalität wird so zum Leistungsindikator.

Diese Diagnose soll natürlich nicht suggerieren, dass es auch Tendenzen hin zur Favorisierung von kontextgerechter Entwicklung anstatt *catch-up* gibt sowie zahlreiche Einrichtungen, die ihren Beitrag zur Besserung der Lage nicht über politische und wirtschaftliche Leistungssteigerung definieren. Kommt es jedoch zum unweigerlich getätigten Versuch der Vergleichsherstellung zwischen Staaten, sind Entwicklungsindizes die erste Wahl und politökonomische Faktoren ihre maßgebliche Grundlage. Indiz dafür, und Folge dessen zugleich, ist nicht zuletzt die Kategorisierung von Staaten. Während am Beginn die Schaffung eines *ranking à la* Erste, Zweite, Dritte Welt stand, vollzogen sich im Laufe der Zeit eine terminologische Entschärfung und weitere Ausdifferenzierung. Der Kollaps des Kommunismus veranlasste durch Wegbrechen der Zweiten Welt zur endgültigen Etablierung von „Entwicklungsland“ in der Diktion und schuf die heute gemeinhin bekannte Unterscheidung zwischen *little, less, least developed countries*. Ein Kind der Zeit ist überdies die Erweiterung dieser Klassifikation um *failing, failed* und *collapsed states*. Mit der letztgenannten Kategorie wurde mit dem Pathos gebrochen, Entwicklung als ein Kontinuum zu betrachten, das keine gegenläufigen Tendenzen kennt. Der Anspruch auf Vergleichbarkeit ist hingegen dennoch geblieben.

Im abschnittsübergreifenden Kontext wird Demokratie als Prozess mehrheitsbasierter, repräsentativer Willensbildung gefasst. Die Umsetzung nach rechtsstaatlichen Grundlagen koppelt daran funktionell an. Letztere gewährleisten einen eindeutigen rechtlichen Ausgangspunkt und fordern zugleich die Rechtswertung von Politik als Voraussetzung für Geltung und Wirkung. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind ineinander verschränkt zu denken und daher in der Konzeption dieser Arbeit dementsprechend bedacht.

Welches Bild bei einer konkreten konfrontativen Gegenüberstellung von Österreich und Tansania entsteht, soll nun geklärt werden: Die theoretische Auseinandersetzung mit Entwicklung in diesem Abschnitt ergab, dass der Begriff sich inhaltlich über politökonomische Indikatoren bemisst, die eine universelle Vergleichbarkeit von Staaten erlauben. Die Logik von politischem und realwirtschaftlichem globalem Wettbewerb erlebt

letztendlich einen *spill-over* auf seine abstrakte Erfassung in Form von Entwicklungsindizes. Es steht hier nicht zu, dies zu bewerten, sondern lediglich als argumentativen Anstoß zu nutzen, um auch Österreich und Tansania einem Vergleich zu unterziehen.<sup>26</sup>

### **Entwicklung als fassbare Größe: Die Arbeit von Indizes**

Um der Menge und Vielfalt an Daten innerhalb des wirtschaftlichen Leistungserhebungsrasters Herr zu werden, bietet sich eine Untersuchung der Grobeinordnung von Staaten an:

Während einige Organisationen bewusst nach geografischen Gesichtspunkten ordnen, um dem Vorwurf oberflächlicher Klassifizierung von Staaten zumindest insoweit zu umgehen, dass nur eine Zusammenschau von Daten ein entsprechendes Entwicklungsbild liefert, bietet der IWF bereits Reiter an, die eine Selektion nach ökonomischen Kriterien erlauben. So zählt Österreich zur top-Gruppe der *advanced economies*, während Tansania in die Gruppe *emerging/ developing markets* fällt. Diese Zweiteilung der Welt ohne weitere Ausdifferenzierung wird – zumindest auf ihre Oberflächlichkeit hin betrachtet – nur durch die Direktvergleichsmöglichkeit von Staaten in Bezug auf einzelne Kriterien entschärft. Letztere schaffen im Gegenzug jedoch das Problem, Länder aus ihrem Kontext gerissen gegenüberzustellen. → universeller Vergleichsanspruch<sup>27</sup>

Die Zahlen leisten infolge ihr Übriges, um dies zu bestätigen. Die Verteidigungsgrundlage für den Vergleich wird a priori durch umfangreiche, Transparenz schaffende Definitionen der einzelnen genutzten Staatengruppierungen bereitgestellt.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Vgl. zu diesem Abschnitt:

Diamond, Larry; 1. Juni 2003; Policy Review Nr. 119; Hoover Institution; Stanford University; online: <http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/8078>; update: 2014; download: 2014

Escobar, Arturo; 2012; Chapter 2: „The Problematization of Poverty: The Tale of Three Worlds and Development“; in: *ibid.*; „Encountering Development – The Making and Unmaking of the Third World“; Princeton University Press; Princeton

Mudimbe, V. Y.; 1988; „The Invention of Africa – Gnosis, Philosophy and the Order of Knowledge“; Indiana University Press; Bloomington/ Indianapolis

Seitz, Volker; 2013; „Reines Samaritertum genügt nicht: Afrika braucht Recht und Gesetz, nicht Mitleid“; in: Deutsche Afrika Stiftung e.V.; „Afrikapost – Magazin für Politik, Wirtschaft, Kultur“; Nr. 4, Dezember 2013; Klaus Hess Verlag; Göttingen urspr. erschienen in: Deutsche Wirtschafts Nachrichten vom 12.10.2013

<sup>27</sup> Zur organisatorischen Zweiteilung vgl. <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>; update: 2014; download: 2014

<sup>28</sup> Zur Staatengruppierung (analytisch und regional gruppiert) vgl.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/groups.htm>

<http://www.imf.org/external/datamapper/region.htm> update: 2014; download: 2014

Einen aggressiveren Weg geht das statistische Standardwerk Fischer Weltalmanach, das auf seiner *homepage* eine unmittelbare Gegenüberstellung von Staaten anhand ausgewählter Kriterien ermöglicht. Die Resultate werden infolge in relativen Zahlen und grafisch dargestellt. Bedenkt man die Popularität dieses jährlich erscheinenden Nachschlagwerks als Überblicksliteratur samt seiner online-Ergänzung, die nicht zuletzt auch vom BMeiA als Quelle zur Vorbereitung für die Aufnahmeverfahren empfohlen wird<sup>29</sup>, lässt sich die Usance des internationalen Vergleichs nur mehr schwer leugnen. Grenzen werden keine gesetzt, es können also beliebige Staaten in unterschiedlichsten Kategorien gegenübergestellt werden. Was zugespitzt formuliert im Vergleich zählt ist also je mehr, desto besser, je weniger, desto schlechter. Dieser Befund soll natürlich gewisse Ausnahmen nicht negieren, wie Arbeitslosenraten oder Staatsverschuldung, bei denen sich das Verhältnis selbsterklärend umkehrt; der Anspruch auf uneingeschränkten Vergleich bleibt dennoch.<sup>30</sup>

Ähnlich geht in diesem Zusammenhang auch der IWF vor; zwar wird das Vergleichstool nicht explizit beworben oder springt auf der *homepage* gleich ins Auge, doch mit gezielter Suche lassen sich auch bei dieser internationalen Organisation, neben der vorhin erwähnten gezielten Wahl von kategorialen Auswahlkriterien, Programme ausfindig machen, die Ländervergleiche ermöglichen. Zwar sind die vergleichbaren Inhalte ausschließlich Teil des IWF Kerngeschäfts und daher nicht so ausladend, wie beim Fischer Weltalmanach, – der natürlich auch einen anderen Anspruch verfolgt – doch letztendlich lässt sich auch hier alles auf den universellen Geltungsanspruch von Komparationen zurückführen.<sup>31</sup>

Die Weltbank, als nach humanitären Kriterien agierendes Pendant zum IWF, bietet ebenso einen Überblick zu Geber- und Empfängerländern, die Vergleichsanstellungen nahelegen.<sup>32</sup>

Als Zwischenresümee sind zwei entscheidende Merkmale festzuhalten:

IWF, Weltbank – zwei Bretton Woods Institutionen – und ein populäres Nachschlagwerk beanspruchen für sich, universelle Ländervergleiche als Service ihrer Recherche- bzw. Forschungstätigkeit anzubieten und zeichnen ein konsistentes Bild für Österreich und

---

<sup>29</sup> Vgl. <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenministerium/karrieremoeglichkeiten-im-aussenministerium/laufbahnmoeglichkeiten-im-aussenministerium/hoererer-auswaertiger-dienst.html>; download: 2014

<sup>30</sup> Vgl. <http://www.weltalmanach.de/laendervergleich/>; update: 2014; download: 2014

<sup>31</sup> Vgl. durch Ersetzen der Vergleichsgrundlagen in der Maske mit Österreich und Tansania und einem beliebigen Indikator: <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>; update: 2014; download: 2014

<sup>32</sup> Vgl. <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/map.aspx>; update: 2014; download: 2014

Tansania. Aus der Perspektive wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit offenbart sich eine erhebliche Kluft zwischen den beiden Staaten.

Wie bereits angesprochen, setzt sich die allgemeine Wahrnehmung aus Indikatoren für Wirtschaft und Demokratie zusammen. Letztere ist daher noch in Bezug auf die beiden Fälle zu untersuchen. Eine eingehende Beschäftigung mit den Länderauswertungen zu den beiden Vergleichsfällen folgt an späterer Stelle; hier steht die Frage im Mittelpunkt, inwieweit sich der Befund zu demokratischer Entwicklung mit dem wirtschaftlichen deckt.

Über die Grenzen renommierter Demokratieindizes (i. e.: Bertelsmann, freedomhouse, SGI) hinweg, wird Österreich – wo erfasst – ein sehr gutes Zeugnis ausgestellt und Tansania ein Transformationsstatus mit Schwächen und Verbesserungsbedarf attestiert.

Die genutzten Parameter werden Gegenstand ausführlicher Problematisierung in den folgenden Abschnitten sein und so eine Zusammenführung wirtschaftlicher und demokratischer Kriterien ermöglichen.

Was hier ins Auge fällt, ist die Bildung eines kohärenten Gesamteindrucks aus wirtschaftlichen und *state performance* Indikatoren. Daraus entsteht eine bemerkenswerte Verdichtung an Indizien für das tatsächliche Zutreffen der Entwicklungsunterschiede zwischen Österreich und Tansania.

Alltagswahrnehmung, theoretische Konzeptionen zum Zusammenhang von Demokratie und (wirtschaftlicher) Entwicklung sowie entsprechendes Datenmaterial stimmen überein.

Die Nachweiserbringung über einseitigen Geldfluss zur Entwicklungsprojekt(-ko-)finanzierung von Seiten der EU – und damit anteilig auch Österreichs – an Tansania, verstärkt diesen Eindruck.<sup>33</sup>

Die theoretische Basis der hier aufgezeigten Verdichtung an Hinweisen auf rezent argumentierbare Unterschiede im Entwicklungsgrad erschöpft sich allerdings genauso rasch, wie es naheliegt, sie zu bilden.

Struktur- und technische Begriffe schaffen die Oberfläche für Vergleiche des Demokratie- und Entwicklungsstadiums von Staaten. Praktisch bedeutet es, dass sie exakten Definitionskriterien unterliegen, die dem Qualitätsanspruch möglichst unproblematischer Erhebung, unabhängig vom jeweiligen Staat, entsprechen sollen. Schon durch diesen selbst

---

<sup>33</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/budget/fts/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/budget/fts/index_de.htm); update: 2013; download: 2014 für eine Übersicht an Entwicklungshilfegeldflüssen an Tansania vgl. <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyCountryDetails&cc=tza>; update: 2014; download: 2014

aufgelegten *code of conduct* wird das Bewusstsein der VerantwortungsträgerInnen selbst um die Erschütterbarkeit der universell angewandten Auswertungsschritte offensichtlich. Um dem trotzdem zu entsprechen, ist die Reduktion der verwendeten Indikatoren auf ein Minimum an inhaltlichen Vergleichsaspekten sowie die Heranziehung von Kriterien, die nach einer quantitativen Normprozedur, unabhängig von den jeweiligen Bedingungen erhoben werden können, nötig. Problematisch bleibt dieses Vorgehen dennoch, da – wie ausführlich aufbereitet – Entwicklung sich letztendlich über die Komponenten Wirtschaft und Demokratie definiert. Während erstgenannte Kategorie zwar auch Ausdruck westlicher Methoden zur Erfassung der Vitalität von Volkswirtschaften ist – die ein marktwirtschaftliches Systemprinzip mehrheitlich voraussetzen – zeitigt sich die Situation bei der Demokratiemessung weitaus schwieriger.

Auf die einfachsten Grundsätze reduziert, zeichnet sich Demokratie dadurch aus, sich selbst kontinuierlich über die (wahlberechtigte) Bevölkerung neu zu definieren bzw. weiterzuentwickeln.<sup>34</sup> Demokratie daher eine konstante, immanente Logik zu unterstellen widerspricht ihrer Grundeigenschaft, dem Bevölkerungswillen zu unterliegen. Indizes sind daher gezwungen, nur oberflächliche Grundlagen zu nutzen und vor allem mit einer Art Hinweisketten zu arbeiten. Wird Demokratie klassifiziert, handelt es sich dabei entweder um einen Dachbegriff, der sich aus verschiedenen inhaltlichen Komponenten zusammensetzt oder diese werden gleich gesondert erfasst. Unabhängig davon, welcher Weg beschritten wird, verharret die inhaltliche Analyse auf einer Metaebene und kratzt nur an der Oberfläche. Tragende Begriffe, die im wissenschaftlichen Entwicklungsdiskurs kursieren, wie hier ungeordnet aufgezählt *rule of law, human rights, democracy, civil society, participation, free elections* oder *free media* bilden dabei den Orientierungsleitfaden. Diesen Grundpfeilern werden infolge nach dem Bausteinprinzip typische Merkmale zugerechnet, die am Ende Aufschluss über die kategoriale *performance* pro Staat liefern sollen.

Das eigentliche schwerwiegende Problem liegt darin, dass die Zurechenbarkeit von gewissen Attributen zu einem Dachbegriff genügt, um am Ende die Feststellung darüber zu treffen, wie vielen Kriterien aus einer gewissen Grundgesamtheit entsprochen wird und daher die jeweilige kategoriale Bewertung ausfällt. Praktisch und fallbezogen illustriert bedeutet das beispielsweise für Demokratie, Produkt einer Kette aus öffentlichen, allgemeinen und regelmäßig abgehaltenen Wahlen, des Bestands eines Mehrparteiensystems und Gewaltenteilung neben anderen Punkten zu sein.

---

<sup>34</sup> Vgl. Easton, David; Almond, Gabriel; in: Ucakar, Karl; Gschiegl, Stefan (Hg.); „Das politische System Österreichs und die EU“; 2. Auflage; S.23-29; facultas-Verlag; Wien

Die Formel lautet: Umso mehr an solchen zutreffen, desto demokratischer der jeweilige Staat. Es genügt daher in vielerlei Hinsicht, die formelle Konformität mit Demokratieindikatoren, was praktisch verfassungsmäßiger Verankerung oder institutioneller Umsetzung gleichkommt.

Was sich jedoch realpolitisch hinter dieser Fassade abspielt, bleibt weitgehend im Verborgenen.

Kann somit auf Grundlage der getätigten Überblicksrecherchen, die erhebliche Entwicklungsunterschiede zwischen Österreich und Tansania nahelegen, bereits ein eindeutiger Rückschluss auf die Instrumentalisierung von Verfassungen für regierungspolitische Zwecke angestellt werden? Die Antwort darauf ist, Nein.

Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sind zwei funktionell verflochtene Prinzipien, die ihren praktischen Niederschlag auch und besonders in nationalen Verfassungen finden. Zugleich werden sie von Entwicklungsindizes als hoch bedeutende Prüfkriterien gehandelt. Eine Beziehung zwischen Entwicklungsklassifikation und opportunistischem Regierungshandeln in Verfassungsreformprozessen herzustellen, wäre unter den vorherrschenden Bedingungen verkürzt. Obgleich Indizes in der Bredouille zwischen methodischem Reduktionismus und qualitativen Selbstansprüchen im Raum internationaler Vergleichbarkeit stecken, zeichnen sie vorläufig aus wirtschaftlicher Sicht ein eindeutiges Bild:

Mit Österreich und Tansania treffen ein hoch entwickeltes und ein sich transformierendes Entwicklungsland aufeinander.

In den Worten des Arbeitstitels ausgedrückt: Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht ein Widerspruchspaar aus konsolidierter Demokratie und *nation in transition*.

Die vielen georteten Auslassungen und die Oberflächlichkeit von Entwicklungsindizes erfordern jedenfalls eine Gegenprüfung des erlangten Gesamteindrucks. Die geeignete Grundlage dafür liefert der Untersuchungsgegenstand selbst, Verfassungsreformen. Die theoriegeleiteten Befunde von Indizes werden so ihrem empirischen, realpolitischen Pendant aufgrund situationsbedingter Notwendigkeit in der Analyse und Auswertung gegenübergestellt werden.

## **Fokus: Moderne staatliche Verfassungen**

Vorbereitend darauf ist der theoretische *input* sinngemäß zu ergänzen:

Die Aufmerksamkeit soll in diesem abschließenden Teil auf nationale Verfassungen gelegt werden. Parallelen zur Entstehung und Anwendung von Rechtsstaatlichkeit fanden bereits Eingang in diese Arbeit, weshalb nunmehr – unter dem Bewusstsein um diese Relationalität – der Status quo näher thematisiert werden soll. Verfassungen von Nationalstaaten liegt das grundlegende Prinzip der freiwilligen Unterwerfung zugrunde; konkret, der Unterordnung gegenüber rechtlichen Normen. Zweckdienlich ist das rein praktisch betrachtet jedoch nur dann, wenn Recht selbst einer hierarchischen Gliederung unterzogen wird. Die Sicherstellung, dass positives Recht vertikal organisiert wird, verhindert – mit Ausnahme themenübergreifender Sachverhalte, die hier nicht behandelt werden – die Bildung konkurrenzierender Normen. Eine klare Identifikation der höchsten Ebene im nationalen Stufenbau der Rechtsordnung ist daher gewährleistet. Die Geometrie nationaler Rechts Haushalte schafft zugleich Ausgleich zwischen konkurrierenden Gruppen im Staat, die sich über die Bereitschaft zur Rechtsunterwerfung in einer gemeinsamen Ausgangslage wiederfinden. Verfassungen kommt dabei die weitaus elementarste Rolle zu, was sich aus ihrer Position an der Spitze des pyramidalen Rechtssystems erklärt. Unabhängig davon, wie sehr ein Staat dem Rechtspositivismus geneigt ist, zeichnet Verfassungen ein Regelwerk aus, das zwar den Qualitätsansprüchen Klarheit, Eindeutigkeit und Verständlichkeit – ähnlich vertragsrechtlichen Bestimmungen – entsprechen, dennoch durchaus gewollt Spielraum für Umsetzungsinterpretation einräumen sollte. Diese Implikation, ihre Funktion, Grenzen und Folgen, gilt es für den empirischen Analysepart jedenfalls vorzumerken.

Der praktische Grund liegt darin begründet, dass eine Verfassung im formellen Sinn, qua die essenzielle Verfasstheit und Organisation des Staatswesens, als ein den möglichen Regimewechsel überdauernder Pakt konzipiert ist. Beleuchtet man die Kernfunktionen und Struktur einer Verfassung näher, wird der Grund offensichtlich; üblich ist – mit einigen Ausnahmen – eine ornamental ausgestaltete Präambel, die eine identitätsstiftende Grundlage bietet und darüber die Verfassung legitimieren soll. Das spielt insofern ineinander, da die Neufassung von – demokratischen – Konstitutionen mit Zäsuren in der Geschichte von Staaten einhergeht und deshalb auf einer gemeinsamen Apologie oder Vergangenheitsbewältigung aufbaut. Sie werden nicht als interimistisches Regelwerk, sondern langfristige, mit politischen Änderungen vereinbare, Grundordnungen ohne Ablaufdatum geschaffen. Der Impetus für diesen Anspruch liegt im Scheitern der

Vergangenheit, was in den meisten Fällen auch Gegenstand der Präambel ist. Wie, und unter welchen speziellen Umständen zustande gekommen, sich das in den beiden Untersuchungsfällen widerspiegelt, wird ebenso Teil der Analyse sein.

Punkt Zwei, der in jede Verfassung Eingang findet, sind Grundrechte, teilweise ergänzt um verfassungsmäßig geschützte Menschen- und Bürgerrechte. Grundrechte sind Ausdruck eines beschränkten Eingriffsrechts des Staates in die subjektive Rechtssphäre. Sie schützen das Individuum vor staatlicher Willkür, und noch viel wichtiger, einer Renaissance des historisch bewältigten Auseinanderlebens von herrschender Elite und Restbevölkerung. Vollkommen wird dieser Sicherungsmechanismus durch die Verankerung von und Kompetenzverteilung zwischen bzw. unter staatlichen Organen auf mehreren Gebietskörperschaftsebenen, sollte es sich um Bundesstaaten handeln. Die Umsetzung dessen in der österreichischen und in der tansanischen Verfassung wird ebenso im entsprechenden Abschnitt Thema sein.

Zusammenfassend kann eine Verfassung als eine Anatomie des Staates samt der Regelung interner und externer Beziehungen beschrieben werden. Die Ausführungen zu Rechtsstaatlichkeit ergaben bereits, dass die Einheitlichkeit des Volkes als rechtsunterworfenen Entität heute indiskutabel ist; eine Trennung in Herrschende und Beherrschte ist im positiven Recht zeitlich überholt. Der Kreislauflogik aus freiwilliger Rechtsunterwerfung und Urheberrolle in der Rechtsproduktion zugleich, wirft allerdings eine Frage auf, die bis heute zur Bildung zweier Lager führt.<sup>35</sup>

## **Rechtstraditionen im Überblick**

Obgleich Demokratie und Rechtsstaatlichkeit heute ineinander verzahnt sind, werfen sie einen Schatten über den Diskussionspunkt, wer nun die Rolle des Souveräns für sich beanspruchen kann. Die Gräben zwischen den Ansichten liegen so tief, dass zwei unterschiedliche – und so auch praktizierte – Verfassungstraditionen darauf fußen. Sollen gewisse Verfassungsgrundlagen demokratischer Willensbildung außen vor bleiben und so das Bestreben um langen, rechtssicheren Bestand geschützt werden; oder ist das Volk uneingeschränkter Souverän darin, über sich und sein Recht selbst uneingeschränkt zu bestimmen? Gleich vorweg: diese Frage wird keine zufriedenstellende Antwort finden; eine

---

<sup>35</sup> Vgl. zum Verfassungsdenken.:

Botzenhart, Manfred; 1993; „Konstitutionalismus“; in: Reinalter, Helmut (Hg.); „Lexikon zu Demokratie und Liberalismus 1750-1848/1849“; S.188-191; Fischer Taschenbuch Verlag; Frankfurt/ M. Sommermann, Karl-Peter; 2005; „Demokratiekonzepte im Vergleich“; in: Bauer, Hartmut (Hg.); „Verfassungsentwicklung in Europa, 1“; S.191-224; Mohr Siebeck Verlag; Wiesbaden im Überblick: Willoweit, Dietmar; Seif, Ulrike; 2003; „Europäische Verfassungsgeschichte“; C.H. Beck Verlag; München

nähere Beleuchtung der kontinentaleuropäischen und angelsächsischen Rechtstradition dient jedoch dem Zweck, die beiden behandelten Fälle je in der Lesart des zutreffenden rechtstheoretischen Hintergrunds besser zu verstehen.

Eine gemeinsame Ausgangslage wird im gleichwertigen Bekenntnis zum demokratischen Verfassungsstaat reflektiert. Unterschiede ergeben sich ausschließlich in dessen Umsetzung und daher innerhalb demokratischer und verfassungsstaatlicher Rahmenbedingungen. Ausschlaggebend und charakterisierend zugleich ist die Gewichtung der beiden Komponenten im Verhältnis zueinander.

Kontinentaleuropa verfügt über eine Rechtstradition, die sich am Primat der Rechtsstaatlichkeit orientiert. Beleg dafür bietet in erster Linie der Bestand eines Spezialhöchstgerichts, dem die Entscheidung über Verfassungsangelegenheiten vorbehalten ist. In concreto prüft es (a) die Vereinbarkeit von Novellierungen bzw. umfangreicheren Reformen mit den in vielen Verfassungen verankerten Grundprinzipien sowie (b) die Verfassungsmäßigkeit nachgeordneter Normen und richterlicher Entscheidungen. Punkt A wird aufgrund seiner Bedeutung für diese Arbeit noch ausführlich thematisiert werden. Der unabhängigen Rechtsprechung wird somit die Aufgabe zuteil, Rechtssicherheit in Verfassungsangelegenheiten zu wahren. Typisch für eine Akzentuierung des Staatswesens zugunsten einer starken Verfassungsstaatlichkeit ist zudem die Verankerung erschwerter Hürden in den Geschäftsordnungen oder einschlägigen Rechtsquellen, die Abstimmungsquoten in den nationalen Vertretungskörpern regeln. Für die Änderung von Verfassungen sind grundsätzlich höhere Anwesenheits- und Zustimmungszahlen erforderlich, respektive gewisse Grundsätze überhaupt veränderungsresistent. Überdies besteht die generelle Tendenz, möglichst deckend alle erdenklichen Szenarien rechtlich zu regeln. Die unmittelbare Produktion von Recht aus dem Sachverhalt heraus bei gerichtlichen Individualentscheidungen ist ausgeschlossen. Abstrakt zusammengefasst, ist folgender Merkmalkatalog für diese Arbeit entscheidend: Nationale Verfassungen stehen in Staaten mit kontinentaleuropäischer Rechtstradition erga omnes. Sie fassen grundlegende Rechte und Pflichten natürlicher (staatsangehöriger) Personen sowie die Organisation des Staatsaufbaus zusammen. Keine Instanz ist befähigt, sich darüber hinwegzusetzen. Dies gilt insbesondere für die Grundprinzipien der jeweiligen Verfassung. Eine Reform derer ist entweder gar nicht oder nur unter erschwerten Voraussetzungen möglich; Letzteres gilt auch für einfache Verfassungsnormen. Souverän ist somit das Volk, doch innerhalb des verfassungsmäßig festgelegten Rahmens. Der Schutz dieser Souveränität und der Verfassung zugleich, obliegt

einer dafür geschaffenen Spezialgerichtsbarkeit als Garant für die Wahrung eines Ausgleichsverhältnisses. Die kontinentaleuropäische Rechtstradition kennzeichnet die Bereitschaft der (wahlberechtigten) Bevölkerung, sich dezidiert einer rechtlichen Grundlage zu unterwerfen, um im Gegenzug durch dieselbe ihre Rechte und Freiheiten zu definieren und gegebenenfalls auch durch die Ergreifung von Rechtsmitteln über das Verfassungsgericht durchzusetzen.

Das angelsächsische Pendant charakterisiert sich in vielen Facetten theoretisch und praktisch über gegensätzliche Standpunkte. Der Schwerpunkt lastet klar auf Demokratie nach deliberativen Maßstäben. Das bedeutet, dem Volk als Souverän sind keine Grenzen in seiner Selbstbestimmung gesetzt. Verfassungen können einschränkungslos nach dem Prinzip der Volksherrschaft revidiert werden. Affektkontrollen, wie ein Spezialgericht oder höhere Präsenz- und Konsensquoren sind nicht vorgesehen; anstelle dessen wird in die vernunftorientierte Entscheidungskompetenz des Volkes vertraut. Was Gegenstand der Verfassung sein soll, obliegt dem demokratischen Prinzip; Unvereinbarkeiten können juristisch auftreten, unterliegen letztendlich aber auch der Entscheidung des Volkes. Kennzeichnend für dieses Modell ist theoretisch die gelebte Souveränität des Volkes durch seine Rolle als selbstbestimmende Letztentscheidungsinstanz und empirisch der Verzicht auf kompetenzeinschränkende Kontrolleinrichtungen.<sup>36</sup>

So dichotom die vorgestellten Rechtstraditionen auch erscheinen mögen, letztendlich rekurren sie auf dieselben funktionellen Überlegungen: Das Volk ist Souverän, die Regierung repräsentative Exekutive und die Verfassung oberstes rechtliches Regelwerk, dem alle gleichermaßen unterworfen sind. Der Umstand erleichterter Veränderung der Verfassung im angelsächsischen System ändert nichts daran, dass sie ausnahmslos bindende Wirkung entfaltet. Vice versa bedeutet die Wahrnehmung derer als besonders schützenswert im kontinentaleuropäischen Pendant nicht, keinerlei maßgebliche Veränderungen herbeiführen zu können. Dadurch heben sich zwar die praktischen Unterschiede nicht auf, doch Rechtsstaatlichkeit und Demokratie werden in beiden Varianten als notwendige Verknüpfung gedacht. Konzentriert angewandt werden sie auf den Gegenstand dieser Arbeit, Verfassungen. In repräsentativ demokratischen Regimen bildet die Regierung als exekutiver Arm des Volkswillens und rechtsunterworfenen Kollegialorgan zugleich, den zentralen *player*. Es

---

<sup>36</sup> Vgl. zu den Rechtstraditionen: Stone Sweet, Alec; 2014; „Constitutions and Judicial Power“; in: Caramani, Daniele (Hg.); „Comparative Politics“; 3. Ausgabe; S.150-165; Oxford University Press; Oxford

erscheint daher berechtigt, Verfassungen eine hoch politische und Regierungen eine einflussreiche Rolle zuzuschreiben.

Wie sich das empirisch und fallbezogen zeigt, wird Gegenstand der folgenden Schritte sein. Die vorangehenden Ausführungen zeigten, dass kontinentaleuropäische und angelsächsische Rechtstradition durchaus Schnittflächen bilden und sich über ein Volk als Souverän und das rechtsstaatliche Prinzip gemeinsam identifizieren lassen. Dies ist maßgebliche Voraussetzung für den Vergleich der österreichischen und tansanischen Verfassung samt Reformagenden.

Denn, neben dem bereits breit ausgeführten unterschiedlichen Bild, das Entwicklungsindizes von den Staaten zeichnen, verfügt Österreich über ein klar kontinentaleuropäisch orientiertes Verfassungsmodell, während Tansania Ausdruck einer durch seine jüngere Geschichte begründeten Mischform ist. Der angestrebte Vergleich der Rechtsgrundlagen beider Staaten ist also trotz herrschender Diskrepanzen in der Rechtstradition möglich und sinnvoll.

### **Kapitelzusammenfassung**

Die bisher erarbeiteten Abschnitte beinhalten zahlreiche für den weiteren Forschungsverlauf relevante Implikationen und werfen Fragen auf, die zur zufriedenstellenden Bearbeitung des gewählten Forschungsgegenstands beantwortet werden müssen. Zusammenfassend verdienen folgende Feststellungen besondere Beachtung:

Die von wirtschaftlich gelagerten Entwicklungsindizes zur Verfügung gestellten Informationen und Auswertungen werden häufig unreflektiert durch Dritte übernommen. Daraus erwächst ein hoher Geltungsanspruch, der den Eindruck entstehen lässt, kritische Hinterfragung wäre obsolet. Verschärft wird das durch ein kohärentes Bild aus theoretischen Grundlagen und indexbasierter Auswertung.

Gezielte Nachforschungen bringen das solide Bild ins Wanken; der Zusammenhang zwischen Demokratie und Entwicklung ist westlich konnotiert und disqualifiziert die erlangten Überblicksergebnisse zu Österreich und Tansania als *self fulfilling prophecy*. Der Entwicklungsimperativ, oder Aufruf zum *catch-up*, ist Produkt westlicher Entwicklungslogik und erklärt die Rückständigkeit von Staaten außerhalb dieses Raums über die Abweichung von dieser Norm.

Ein fallübergreifendes Bekenntnis zu Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, mit entsprechender Wirkung auf Verfassungsdenken, ermöglicht die vergleichende Gegenüberstellung von Österreich und Tansania in Bezug auf Reformagenden dieser höchsten Ebene des nationalen Stufenbaus der Rechtsordnung.

Konkret erscheint der Versuch, auf diese Fragen Antworten zu bieten, für die Erkenntnisfindung virulent:

- 1.) Welche Methoden verwenden Indizes und wie vertrauenswürdig sind sie tatsächlich?
- 2.) Ist ein Rückschluss von derart bereitgestellten Klassifizierungen und Entwicklungsinformationen auf die Beurteilung der Zweckbindung von Verfassungsreformen an Regierungskalkül aussagekräftig und sinnstiftend?
- 3.) Ausgehend von der hohen Bedeutung des rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzips für den Forschungskontext; wie werden sie durch Indizes erhoben und ist dieses Vorgehen für den Untersuchungsgegenstand repräsentativ?
- 4.) Welche Ergebnisse gehen aus dem direkten Vergleich von Reformagenden in den beiden Staaten hervor und welche Bedeutung hat dies für die Rolle von Entwicklungsindizes?
- 5.) In weiterer Folge; wie ist Entwicklung im vorliegenden Forschungsrahmen zu interpretieren? Welche Implikationen ergeben sich für die Anwendung von Indizes und die generelle Deutungslage von Entwicklung?
- 6.) Unterliegen Verfassungsreformen einem regierungspolitischen Kalkül und inwieweit sind Entwicklungsindizes für diesen Befund aussagekräftig?

Der gegenwärtige Forschungsstand legt die erhärtete Vermutung nahe, dass die Entwicklungsdiagnosen von Indizes einem westlichen *bias* unterliegen und so zwar Vergleichbarkeit ermöglichen, doch gerade bei aspektspezifischer Forschung ein verzerrtes Bild mit falschen Erwartungshaltungen zeichnen.

Die zentrale **Hypothese** lautet daher:

*„Die Instrumentalisierung von nationalen Verfassungen zu regierungspolitischen Zwecken ist ein vom politökonomischen Entwicklungsgrad eines Staates unabhängiges Phänomen“  
- im Bereich von Verfassungsreformagenden verschwimmen kategoriale Grenzen zwischen „entwickelt“ und „in Entwicklung“*

## IV. Forschungsdesign

### Grundlagen

Dieser Abschnitt ist Erläuterungen zu Methodologie und Methodenauswahl vorbehalten: Für die Umsetzung wird eine vergleichende Fallstudie gewählt, um die bereits in der Forschungsfrage angeschnittene Gegenüberstellung von Österreich und Tansania angemessen durchführen zu können.

Verglichen wird konkret der eigentliche Untersuchungsgegenstand, nämlich die nationalen Verfassungen der beiden Staaten in Hinblick auf Reforminitiativen. Dieser Prozess ist wiederum in zwei Etappen untergliedert; zuerst wird nach Ermessen ein fallinterner Vergleich zwischen Status quo ante (den einschlägigen Passagen in der Verfassung vor der Reform) und der aktuellen Rechtssituation durchgeführt. Gescheiterte oder ruhend gestellte Initiativen werden (a) aus Vollständigkeitsgründen und (b) auch deshalb berücksichtigt, weil weniger der rechtliche de facto Zustand interessiert, sondern die mit dem Versuch seiner Umsetzung verbundenen Regierungsententionen.

Schritt Zwei wird im Anschluss durch den eigentlichen Fallvergleich gebildet, der unter Berücksichtigung gewonnener Erkenntnisse Reformagenden in Österreich und Tansania gegenüberstellt. Das Forschungsdesign orientiert sich am *most dissimilar case* Modell; die theoretischen Vorerhebungen über Entwicklungsindizes legen geradezu konträre Voraussetzungen für Österreich und Tansania nahe, was eine Bewährung der entwickelten Hypothese möglichst erschweren und so die Ergebnisqualität stärken soll.

Knapp zusammengefasst: Das Konzept zur Umsetzung der folgenden Schritte beruht auf einem mehrstufigen Vergleich zweier durch Entwicklungsindizes als gegensätzlich eingestufte Fälle.<sup>37</sup>

### Feldforschung in Tansania: Skizzierung der besonderen Umstände

Spezielle Erwähnung müssen in diesem Kapitel die zur Informationsgewinnung angewandten Methoden während des Forschungsaufenthalts in Tansania finden: Das situationsbedingt teilweise unübliche und improvisierte Vorgehen wird im Nachfolgenden dem

---

<sup>37</sup> Vgl. Flick, Uwe (Hg.); 2012; „Design und Prozess qualitativer Forschung“; in: *ibid.*; „Qualitative Forschung: ein Handbuch“; 9. Auflage; S.252-264; Rowohlt; Reinbek bei Hamburg  
Vgl. Merckens, Hans; 2012; „Auswahlverfahren, Sampling, Fallkonstruktion“; in: Flick, Uwe (Hg.); „Qualitative Forschung: ein Handbuch“; 9. Auflage; S.286-298; Rowohlt; Reinbek bei Hamburg

politikwissenschaftlichen Kanon an qualitativen Erhebungsmethoden zugeordnet und detailliert beschrieben, um eine wissenschaftliche Verwertung zu verteidigen. Letzteres ist insbesondere essenziell, weil ein Teilanspruch der Forschungsarbeit darauf beruht, Befunde unabhängig von Entwicklungsindizes, direkt über im Feld erlangte Informationen, zu erstellen.

Ein *going native* kann aus Gründen des Arbeits- und Wohnumfeldes sowie laufender Aufzeichnungsführung – auch über dieselben Aspekte, zur Kontrolle einer etwaigen Wahrnehmungsveränderung – ausgeschlossen werden. Arbeitsschwerpunkt war die Beschäftigung mit der tansanischen Verfassungsreform zum Stand Sommer 2013 als Volontär im deutschen Stiftungswesen. Aus diesem Umstand heraus, ergeben sich einige Vorteile für die Bearbeitung der Forschungsfrage. Subsahara Afrika unterliegt, mit einigen Ausnahmen von Großereignissen besonderer internationaler Relevanz, einer Art medialem Filter. Berichterstattung in Europa reicht bis zur Maghreb-Maschrik Region und fängt dann wieder bei Südafrika an. Das Gros des Kontinents bleibt unbehelligt bzw. bildet vielmehr eine isolierte Kommunikationswelt für sich. Laufende *updates* zu sehr speziellen Themen, wie der tansanischen Verfassungsreform, sind daher nur schwer bis gar nicht zu beziehen, wenn man sich nicht am Ort des Geschehens aufhält. Die naheliegende Abhilfe Internet versagt hier mehrheitlich, da lokale Portale entweder gar nicht existieren, nicht am laufenden Stand der Dinge gehalten werden oder eine nicht selten verzerrte Darstellung bieten. Eine nennenswerte tansanische *expat community* besteht im deutschsprachigen Raum nicht; die großen ostafrikanischen Staaten südlich des Horns, vor allem Kenia und Tansania, sind keine typischen Emigrationsstaaten, sondern (waren) vielmehr Empfängerländer für Flüchtlinge aus Somalia, Uganda und den kleinen Anrainerstaaten am Viktoriasee (Burundi und Rwanda). Informationsbezug ohne Forschung im Feld wäre sohin weitgehend unmöglich oder ausgesprochen lückenhaft. Denn, auch westliche ExpertInnen, die sich mit der Thematik beschäftigen, sind dauerhaft im Land, um den Prozess im Längsschnitt zu verfolgen. Dabei entsteht ein Netzwerk wechselseitiger Zuarbeitung und Kooperation.

Die trennscharfen Grenzen in der Kompetenzverteilung und politische Konkurrenz lockern sich im subsaharischen Ausland zugunsten von *joint projects, pooling and sharing*; also: der Arbeit an derselben Sache, aus unterschiedlichen Blickwinkeln. Dabei arbeiten in- und ausländische Einrichtungen zusammen bzw. korrespondieren untereinander. Jedenfalls besteht, in unterschiedlicher Ausprägung, ein gewisses Austauschverhältnis, das nachhaltig vertrauenswürdigen Informationszugang ermöglicht. Faktisch gibt es also Verbindungslinien zwischen NGOs, CSOs, privatrechtlich organisierten staatlichen ausländischen Einrichtungen,

diplomatischen Vertretungen und inländischen öffentlichen Stellen. Dabei kann zwar nicht von einem barrierefreien Austausch über alle politischen und Interessenslinien hinweg gesprochen werden; Vorbehalte bestehen. Doch *networking* zwischen den einzelnen Partnereinrichtungen und das Zusammentragen von verwertbaren Aussagen und Material aus unterschiedlichen Quellen, schafft ein rezentes Gesamtbild. Im Folgenden soll nun eine Verbindung zwischen themenrelevanter Informationsgewinnung und Arbeitsalltag hergestellt werden: Die vollwertige Einbindung in das Tagesgeschäft einer deutschen Stiftung, gekoppelt an den Themenschwerpunkt „Verfassungsreform“, spielte diesem Zweck natürlich in die Hände. Das praktische Verfahren in der Beschaffung von forschungsrelevantem Material erforderte einen hohen Grad an Flexibilität und Spontaneität. Neben dem regelmäßigen Studium der Zeitungen – unter Bewusstsein darum, wie die jeweilige Reportqualität einzuordnen bzw. Inhalte zu dechiffrieren waren – standen sich spontan ergebende oder anberaumte Gespräche mit ExpertInnen sowie VertreterInnen von tansanischen NGOs am Programm. Je nach Hintergrund und Grad an Formalität der jeweiligen Gespräche, konnten dabei aktiv Fragen gestellt oder lediglich eine stille Teilnahme ermöglicht werden. Der Zugang zu den wenigen bestehenden schriftlich vorliegenden Dokumenten war gegeben. Eine generell erhöhte Aufmerksamkeit gegenüber Themen, die mit der Verfassungsreform in Verbindung stehen, ergänzte das Vorgehen.

Ein idealtypisches Vorgehen nach politikwissenschaftlichem Methodenmuster ist hier aufgrund mangelnder Praktikabilität zu verneinen. Gezielte Vorbereitung auf Situationen, die einen Informationsmehrwert versprachen, wurde durch Terminverschiebungen, Unpünktlichkeit, spontane Änderungen der Ausgangslage und Ermangelung einer ausdifferenzierten Organisation bei den betroffenen tansanischen Einrichtungen erschwert und häufig verunmöglicht. Die richtige Deutung des Gesprächsverhaltens, von Gesten und anderen Formen non-verbaler Kommunikation, war überdies ein fordernder Lernprozess. Der eigentlichen fachbezogenen Arbeit ging somit notwendig voraus, die lokalen Umstände kennen und verstehen zu lernen. Dies umfasste beispielsweise die eigentümlichen Doppelrolle westlicher NGOs (i. e.: Stiftungen) als Kooperationspartner solcher tansanischen Einrichtungen und einer Art Verhältnis zwischen *trainer* und *trainee* in der Vermittlung westlicher Organisations- und Handlungslogik gleichermaßen. In der Praxis äußerte sich das als eine Mischung aus Beibehalt tansanischen Selbstverständnisses bei gleichzeitiger Teiladaption westlicher Prinzipien, was nicht zuletzt Voraussetzung für die Aufrechterhaltung von (Teil-)Finanzierung der jeweils betriebenen/ geförderten Projekte ist. Zudem darf in diesem Kontext nicht außer Acht gelassen werden, dass der zentrale Anspruch der deutschen

Stiftungen in der Selbsterhaltungs- und Handlungsfähigkeit der Kooperationspartner im jeweils beanspruchten Fachbereich besteht. Reduziert auf den theoretischen Anspruch bedeutet das: Entwicklung im Kontext als breiter Ansatz anstatt normatives *catch-up*. Ethikkodizes und entwicklungstheoretische Ansätze sollen hier jedoch nicht weiter diskutiert werden, sondern Vorangehendes soll lediglich der Demonstration erschwerter Umstände in der Anwendung klassischer Methoden dienen.

Die Spezialität des Forschungsfelds erforderte daher neben der Gewinnung von Information, auch deren kontextgerechte Aufbereitung. Abhilfe leistete dabei die laufende, konsequente Dokumentation von untersuchungsrelevanten Informationen. Um eine deutungsgerechte Anwendung zu ermöglichen, bestand die selbst auferlegte zweite Tätigkeit darin, eine ethnografische Studie anzufertigen, die den Alltag in Tansania ohne Anspruch auf Vollständigkeit und normative Richtigkeit einfing, um so die erlangten Informationen angemessener deuten und letztendlich verarbeiten zu können. Der erworbene Wissensstand über das Land in seinen verschiedensten Facetten wird in den Aufzeichnungen thematisch untergliedert und sukzessive erweitert, was einer nach oben gerichteten Erfahrungskurve gleicht. Alles zur Verfassungsreform Dokumentierte ist im Kontext der ethnografischen Aufzeichnungen zu lesen. Trotz erschwerter Bedingungen in der wissenschaftlich gerechten Anwendung von Erhebungsmethoden, wurde Letzteres nach bestem Bemühen versucht. Die Aufzeichnungen zu Alltagserfahrungen lieferten dazu insofern einen maßgeblichen Beitrag, als dass sie mit der Zeit immer besser kompletter Unvorbereitung bzw. Zweifel an der angemessenen Situationseinschätzung und –umgang vorbeugten. Dieser Puffer und eine maximal mögliche Orientierung am politikwissenschaftlichen Methodenset, lassen eine Zuordnung der einzelnen Erhebungsstränge zu:

Die Forschung im Feld vollzog sich (a) anhand von unstrukturierten Interviews, die entweder explorativen Zwecken oder gezielter Informationsergänzung dienten, (b) beteiligten und (c) unbeteiligten Beobachtungen. Allen methodischen Herangehensweisen ist gemein, dass die erlangten Informationen letztlich notiert wurden und daher schriftlich in einem kompakten Aufzeichnungsbuch vorliegen. Die Möglichkeit zur Einsichtnahme ist daher jederzeit gewährleistet. Abschließend ist auf die Funktion der gewonnenen Erkenntnisse im Kontext der vorliegenden Arbeit Bezug herzustellen: Wissenschaftliche Literatur, die im zufriedenstellenden Ausmaß Tansania thematisiert, ist rar. Dies verschärft sich, wenn es sich um politikwissenschaftliche Quellen handeln soll, die zudem den Fokus auf Entwicklung als Konzept (keine *feasibility analyses* von einzelnen Projekten) und die bestehende Verfassungsreform legen. Während in punkto Entwicklung Indizes den Quellenmangel

entspannen und als Teil des Untersuchungsgegenstands zugleich fungieren, ist im Falle der Verfassungsreform auf den übersetzten ersten Reformtext als Grundlage zurückzugreifen. Einen wissenschaftlichen *state-of-the-art* aufzubereiten ist lediglich im Umfang der Ressourcen umsetzbar, die sich aktuell damit beschäftigen. Die Identifikation von Anknüpfungspunkten an den gegenwärtigen Forschungsstand entfällt zugunsten des Einbezugs und der Zusammenschau von verschiedenen laufenden Analysen. Der chronische Mangel an Quellen wird dadurch gravierend, dass es sich durch die fallgebundene Rückkoppelung teilweise um einen laufenden Prozess handelt, der untersucht wird. Die unvoreilhaftigen Voraussetzungen zu Möglichkeiten in der Selektion von politikwissenschaftlicher Literatur zu Subsahara Afrika – und damit auch Tansania – werden so noch verstärkt.

Für Österreich stellt sich die Situation anders dar; das Repertoire an Quellen sättigt das Forschungsvorhaben. Dadurch entsteht eine ungelegene Schieflage im wissenschaftlichen Informationspolster zwischen den beiden Vergleichsfällen. Würde für Tansania genügend Material zur Verfügung stehen, müssten keine Umwege zur Erzielung einer ausgleichenden Wirkung unternommen werden.

Die Forschungsfrage und die Implementierung der Untersuchung sind deshalb so konzipiert, dass dieser Problematik vorgebeugt werden kann. Die zentralen Bausteine bilden daher (a) Indizes, die schon aus der Logik des universellen Vergleichs heraus Datensammlungen im gleichen Umfang bieten und (b) Verfassungsreformtexte, die ebenso für beide Staaten beziehbar sind. Der Prämisse, einen Vergleich nur unter denselben Ausgangsbedingungen zufriedenstellend durchführen zu können, sollte durch die ausgewählten Quellen Rechnung getragen werden. Die eingangs erwähnten Aufzeichnungen dienen in erster Linie dazu, Indizes und Reformtext als Hauptquellen richtig zu lesen und um notwendige Hintergründe ergänzt, richtig zu deuten. Eine Kenntlichmachung des Informationsursprungs in entsprechenden Passagen ist vorgesehen.

Die Studie beruht somit auf einem klar definierten Fixum an Hauptquellen, nämlich Indizes und Verfassungsreformtexten, die um den Kreis ihrer Entstehung ergänzt werden und am Ende Aufschluss über damit verknüpfte Regierungsententionen liefern sollen. Es fließen ex post facto und realzeitliche Elemente ein, was sich aus dem Einbezug verabschiedeter oder gescheiterter Reformversuche in Österreich sowie der laufenden Komplettrevision der geltenden Verfassung in Tansania erklärt.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Vgl. zum methodischen Verortungsversuch: Wolff, Stephan et al.; 2012; „Wege ins Feld und ihre Varianten/ Qualitative Interviews – ein Überblick/ Interviewen als Tätigkeit/ Gruppendiskussion/ Beobachten im Feld und Ethnographie“; in: Flick, Uwe (Hg.); „Qualitative Sozialforschung: ein Handbuch“; 9. Auflage; S.334-401; Rowohlt Verlag; Reinbek bei Hamburg

## V. Analyse

In der Einleitung bereits kurz angeschnitten und im theoretischen Teil abstrakt bearbeitet, soll nunmehr auf den empirischen Informationsgehalt von Entwicklungsindizes mit Demokratie-Schwerpunkt eingegangen werden.

Damit wird zugleich der Übergang von der Einführung zum analytischen Part der Arbeit vollzogen. Im Mittelpunkt der folgenden Schritte stehen mit Österreich und Tansania die zwei zu untersuchenden Fälle selbst. Den Beginn markiert die Erstellung von Länderprofilen, die über eine Zusammenführung aus indexgestützter Information und Ergänzungsquellen entstehen sollen. Dabei wird, ausgehend von einer bei *freedom house* vorgenommenen Klassifikation gesamtstaatlicher Entwicklung nach einem Schulnotensystem, zur Beurteilung übergeleitet. Im vorliegenden Zusammenhang bedeutet das eine durch Entwicklungsindizes getragene, profunde Analyse von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Österreich und Tansania. Vollwertiger Bestandteil derer wird auch sein, neben der Beurteilung der genannten beiden Leistungsparameter, nach Methodologie und Methoden zu fragen, die zu den jeweiligen Ergebnissen führen. Das erlaubt die Überprüfung, wie grundsätzlich und ob Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in einer Weise erhoben werden, welche die festgelegten Kriterien für den Zusammenhang mit Verfassungen bzw. Reformen untersuchungsgerecht abbilden. Erstellt wird so jene Schablone, die später für den Abgleich mit konkreten Reforminitiativen herangezogen werden wird. Sind Verfassungsreformen regierungspolitisches Instrument und wie ist die Rolle von Entwicklungsindizes in dieser Frage einzuschätzen? Darauf soll auf Grundlage der folgenden Untersuchungsschritte eine Antwort geboten werden.

### I. Indexbasierte Vergleichsarbeit: Entwicklung in Österreich und Tansania

Aus Gründen idealer Vergleichbarkeit stehen als Quellen der Freedom House Index (FHI), der Bertelsmann Transformationsindex (BTI) sowie der Sustainable Government Index (SGI) zur Verfügung.<sup>39</sup> Während erstgenannte Organisation Daten für jeden völkerrechtlich anerkannten Staat weltweit liefert, beschränkt sich der Transformationsindex gemäß seiner Namensgebung auf all jene Länder, die derzeit einen solchen Prozess durchmachen, während

---

<sup>39</sup> Aufrufbar unter:

<http://www.freedomhouse.org>; download: 2014

<http://www.bti-project.de/bti-home/>; update: 2014; download: 2014

<http://www.sgi-network.org>; update: 2014; download: 2014

der Index zur Regierungsnachhaltigkeit ausschließlich für OECD Mitgliedstaaten erhoben wird. Durch den FHI werden somit Österreich und Tansania abgedeckt; der BTI stellt Datenmaterial zu Tansania bereit, was sogleich die kategoriale Grobbezeichnung als *nation in transition* im Arbeitstitel rechtfertigt. Mit dem SGI als Pendant für postindustrielle bzw. Industriestaaten wird auch Österreich durch einen zweiten Informationsgeber erfasst. Ausgewogenheit in der Quellenauswahl kann insofern verteidigt werden, dass der FHI beide Vergleichsfälle unter denselben Kriterien untersucht sowie BTI und SGI mit der Bertelsmann Stiftung den gleichen Urheber haben. Für die Vergleichsfälle ergibt sich unter diesen Voraussetzungen folgende Einschätzung:

- **Österreich** wird mit der Bestnote 1 im FHI ausgewiesen und alle für die Gesamtbeurteilung herangezogenen Kategorien erhalten das Prädikat *free*. Ebenso wenig vermessen, wie von Tansania ganz grundsätzlich von einer *nation in transition* zu sprechen, kann daher auch Österreichs allgemeine Einschätzung als konsolidierte Demokratie – ungeachtet forschungsspezifischer Umstände – geteilt und deren Wahl für den Titel dieser Arbeit als verhältnismäßig betrachtet werden. Wie die Namensgebung des Index' bereits verrät, wird eine kategorial untergliederte Messung von Freiheit vorgenommen. Dabei wird zwischen demokratischen und Bürgerrechten differenziert sowie Medienfreiheit als gesonderter Part in die Evaluierung miteinbezogen. Die ersten beiden Bereiche werden mit 1 ausgezeichnet, die Einschätzung zur politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Freiheit der Medien erhält ebenso ein sehr gutes Zeugnis, was letztendlich auch durch den Gesamtbefund reflektiert wird. Zwar wird kritisch auf die relative Häufung von Korruptionsfällen im politischen Umfeld, die Erstarkung einer rechtspopulistischen, im nationalen Vertretungskörper repräsentierten Partei und gewisse restmonopolistische bzw. starken Einfluss übende regierungsnahe Strukturen insbesondere im Bereich des Rundfunks verwiesen, was jedoch nur trübende Aspekte im positiven Gesamtbild sind. Klar hervor geht, dass Österreich als gefestigte, verfassungsmäßig – samt Spezialgerichtshof als unabhängige Prüfungsinstanz –, geschützte Wahldemokratie definiert wird. Politische Partizipation und freie, persönliche Meinungsäußerung oder organisierte (Interessensvertretungen, NGOs) werden komplementär gefasst und sind nach Ansicht des FHI gewährleistet. Konkordanzdemokratie und realpolitisch gelebter Korporatismus werden – mit kurzen Unterbrechungen – als national spezifische Akzente des österreichischen politischen Systems identifiziert. Unter Bewusstsein um die Vergabe der Gesamtbestnote für Österreich, sind die georteten Schwachstellen Kritik und Impetus für Optimierungsbedarf auf sehr hohem Ausgangsniveau.

Zwischenresümee: demokratische Freiheit und funktionierende Demokratie auf rechtsstaatlichem Fundament scheinen in Österreich gesichert.<sup>40</sup>

An dieser Stelle soll der SGI als informationsergänzende Grundlage für die Ausstellung einer allgemeinen Diagnose herangezogen werden. Erfasst werden Kategorien, die für nachhaltige, intergenerationelle Entwicklung als elementar erachtet werden; konkret handelt es sich dabei um Demokratie, Wirtschaft, Soziales, Sicherheit und Ressourcen. Diese Dachkategorien werden wiederum nach einzelnen Indikatoren aufgesplittet. Österreich wird dabei übergreifend mittlere *performance* als Zeugnis ausgestellt. Der Tenor lässt sich darauf reduzieren, dass laut SGI sowohl Ressourcen als auch Kapazitäten bestünden, um ein besseres Gesamtergebnis zu erzielen. Der größte Stein im Weg dorthin wird in der Schiefelage rechtlicher Parität bei realpolitischer Ungleichheit im aktiven Wirken zwischen StaatschefIn und Regierung ausgemacht. Der mangelnde Wettbewerb zwischen den bürgerlichen Parteien und der Einfluss der Länder wären zudem progressionslähmend. Österreich wäre daher bereichsüberbrückend solide, hätte aber ausreichend Kapazitäten, aus eigener Kraft gewissen Problemen proaktiv und mit mehr Elan zu begegnen. Auch unter erschwerten Bedingungen, innerhalb des durch die OECD gebildeten *fin de siècle* an hochentwickelten Volkswirtschaften, schneidet Österreich sowohl ökonomisch als auch demokratiepolitisch mittelmäßig bis gut ab.<sup>41</sup>

Zwei voneinander unabhängige Entwicklungsindizes bestätigen für Österreich jenes Bild, das bereits an früherer Stelle in dieser Arbeit theoretisch hervorgegangen war und durch die Konsultation ökonomischer Leistungsparameter infolge gestützt wurde. Welcher Zugang nunmehr für die kategoriale Einordnung eines Staates im Kontext von Entwicklung gewählt wird und ob man sich als Proponent eines funktionellen Zusammenwirkens von Demokratie und Entwicklung bekennt oder nicht, der entstehende Eindruck eines konsolidierten Staatswesens unter Beachtung aller dafür indikativen Kriterien bleibt.

Da jedoch dem Forschungsgegenstand dieser Arbeit geschuldet nicht die nach außen hin wirkende Oberfläche interessiert, sondern Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Raum von Verfassungsagenden, sollen diese beiden Parameter aus den Indizes gefiltert und einer genaueren Analyse unterzogen werden. Die Bedingungen für die Bestandfestigkeit der für Österreich vergebenen guten Noten werden dadurch bewusst verschärft:

---

<sup>40</sup> Vgl. <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/austria#.U0UWBF7rVd0>; <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/austria#.U0UWPV7rVd0>; download: 2014

<sup>41</sup> Vgl. <http://www.sgi-network.org>; update: 2014; download: 2014

Im FHI fällt eine sehr diplomatische Formulierungsweise auf, die auf einzelne Prüfkriterien eingehend, je zuerst Lob ausspricht und im Nachsatz Einschränkungen vornimmt. Klar hervorgeht aus allen untersuchten Bereichen, dass hohe Standards eingehalten werden. Demokratie wird über freie und faire Wahlen, uneingeschränkte Meinungsäußerung, unabhängige Medien und die restriktionsfreie Möglichkeit zur Bildung und Beteiligung an NGOs definiert. Rechtsstaatlichkeit nimmt starken Bezug auf verfassungsmäßig gewährleistete Rechte und den VfGH als unabhängige Schutz- und Prüfeinrichtung. Alle im FHI erfassten und für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit maßgeblichen Indikatoren sind laut dessen Expertenbericht erfüllt. Der Verweis auf Unzulänglichkeiten (Stichworte: Asylwesen, Korruption, Minderheitenrechte) äußert sich, wie kurz angesprochen, lediglich als eine Sammlung an Verbesserungsvorschlägen innerhalb des demokratischen und rechtsstaatlichen Raumes. Im FHI wird zwar für virulente Probleme sensibilisiert und im ernstzunehmenden Ton vermittelt; der daraus entstehende Handlungsbedarf ist im Kontext gelesen jedoch nicht als für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit immanent bedrohlich zu verstehen. Vielmehr ergibt sich der Eindruck, durch entsprechende Maßnahmensetzung die sehr gute Benotung wahren zu können und dem Selbstanspruch gerecht zu werden, stets nach Optimierung hin zur Perfektion zu streben und dabei den Weg als Ziel zugleich zu akzeptieren.<sup>42</sup>

Im SGI werden Demokratie als Kategorie und Rechtsstaatlichkeit als Teilerhebungsgegenstand geführt. Österreich rangiert im Gesamtergebnis und im Bereich von Demokratiestandards auf mittlerem Niveau unter seinen OECD-Partnern. Auffallend ist, dass alle Teilbefunde konsequent Bezug zur Bundesverfassung herstellen und unter diesem Verweis eine grundsätzliche Sicherung demokratischer Grundsätze als gewährleistet betrachten. Untersucht werden der Wahlprozess, freier Informationszugang, Bürger- und Grundrechte sowie Rechtsstaatlichkeit. Ausbleibende Umsetzung von Vorschlägen zur themenfeldspezifischen Lageverbesserung und Zurückhaltung in der Begegnung von Missständen durch rechtliche, institutionelle und damit konzertierte praktische politische Maßnahmensetzung sind als Ursachen für die Verschlechterung im *ranking* gegenüber 2009 dem Befund zu entnehmen. Das mittelmäßige Abschneiden im Sektor Demokratie und Rechtsstaatlichkeit fußt weniger auf der Ermangelung der erforderlichen Instrumente zur Gewährleistung hoher Standards, sondern vor allem auf der eingeschränkten Nutzbarmachung einer stabilen Staatsarchitektur.

---

<sup>42</sup> Vgl. <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/austria#U0UXOF7rVd0>; download: 2014

Kurzum: Politisches Können und Wollen, gegen fachlich empfohlenes Sollen. Ambitionen zu progressiver *performance*-Aszendenz fehlen laut SGI weitflächig.<sup>43</sup>

Dieses Bild gilt es abschließend im Kontext dieser Arbeit zu interpretieren:

Das Hauptinteresse liegt im Vergleich zwischen Österreich und Tansania. Unter den schwierigeren Auspizien für ein Bestehen mit guter Note unter den OECD-Nationen, schneidet Österreich im Mittelfeld ab. Diese Beurteilung kann jedoch erst Aussagekraft für sich beanspruchen, sobald Tansania auf die gleichen Merkmale hin beleuchtet werden sein wird. Eine dezisive Antwort auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu bieten, wäre an dieser Stelle übereilt. Was letztendlich zählt, ist nicht das bewusst kompetitive, auf gegenseitiges *pushing* angelegte Vergleichen von OECD-Staaten, sondern der beiden für diese Arbeit ausgewählten Fälle. Die Notwendigkeit dazu erklärt sich schon daraus, dass der universelle angelegte FHI Österreich Bestnoten ausweist, während sich unter den erschwerten Bedingungen des SGI lediglich ein Abschneiden mit Mittelmaß ausgeht. Für die weiterführenden Schritte im Vergleich ergibt dies folgende plausible Szenarien:

Der FHI ermöglicht eine direkte Gegenüberstellung von Österreich und Tansania anhand eines identen Kriterienkatalogs. Der SGI sowie BTI dienen im Anschluss als fallinterne Gegenprüfung der durch den FHI erzielten Ergebnisse. Die Befunde von FHI und SGI decken sich für Österreich deshalb, da Letzterer – wie bereits ausgeführt – erheblich höhere Leistungsstandards ansetzt und daher befriedigendes Abschneiden unter den weltweiten top-Nationen mit dem sehr guten Zeugnis im weltweiten Vergleich ein kohärentes Gesamtbild liefert. Für Tansania bedeutet das im Umkehrschluss, dass FHI und BTI sich in ihrer Einschätzung decken müssten. Denn, der BTI wird lediglich für Staaten erhoben, die gegenwärtig eine Transition vollziehen und daher maximal mittlere Werte erzielen können. Eine konsistente Gesamtbeurteilung liegt dann vor, wenn beide Indizes eine mittlere bis schlechte Bewertung vornehmen.

Sollte sich das entweder für die allgemeine Einschätzung oder (auch) für die Diagnose von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit anders darstellen, wird nach den Gründen zu suchen sein, die eine Schiefelage erzeugen.

- **Tansania** erhält vom FHI ein mäßiges Zeugnis ausgestellt, das mit der Note 3 in die Kategorie *partly free* fällt. Auf einer Skala von 1 bis 7 ist dieses Abschneiden für einen Staat, der nach übereinstimmender Meinung mehrerer Quellen zu den ärmsten der Welt zählt, doch

---

<sup>43</sup> Vgl. [http://www.sgi-network.org/2014/Democracy/Quality\\_of\\_Democracy](http://www.sgi-network.org/2014/Democracy/Quality_of_Democracy); update: 2014; download: 2014

etwas besser, als erwartet. Eingehende Beschäftigung mit der aktuellen Lagebeurteilung relativiert die Aussagekraft der vergebenen 3. Denn, in erster Linie zeichnen tiefgehende Veränderungen im Staatshaushalt dafür verantwortlich:

Tansania blickt auf eine über drei Jahrzehnte lange sozialistische Vergangenheit nach maoistischem Vorbild zurück. Seit der Unabhängigkeit des Festlands 1961 und dem Zusammenschluss mit dem autonomen Sansibar 1964 zur Union hielt die Vereinigte Republik Tansania an einer Politik des internationalen Isolationismus und an der Gewährleistung von Eigenversorgungsfähigkeit als oberste Prämissen fest. Dieses politische Kredo wurde um intensives Bemühen zur Schaffung nationaler Identität – nicht zuletzt über die Sprache „Swahili“ – über die ethnokulturellen Grenzen von Stämmen hinweg, ergänzt. Die Umsetzung dessen basierte auf einer zentral organisierten Verwaltung im Einparteienstaatswesen. Die Jahrzehnte übergreifende Beständigkeit lässt sich – hier abgekürzt – aus der Legitimationsverteidigung erklären, Unabhängigkeit gegenüber der britischen Gebietsverwaltung Tansanias als ehemaliges *mandate/ trust territory* erreicht zu haben.

Externer Druck und interne Absorption im sich sukzessive breiter organisierenden oppositionellen Lager sowie die voranschreitende politische Formierung der Zivilgesellschaft erzwangen erste Konzessionen durch die Langzeitregierung. Dazu zählten die Zulassung eines Mehrparteiensystems sowie regelmäßig abgehaltene Wahlen. Technologischer Fortschritt und die Entstehung einer breiten Medienlandschaft begleiten diesen Prozess. Die hier genannten Entwicklungen sind eingreifende Änderungen in der Staatsarchitektur, die sich in Tansania jedoch (bislang) ohne *regime change* vollziehen. Der jüngste Schritt zur Veränderung besteht in der noch ausgiebig später behandelten Verfassungsreforminitiative. Gemessen an der Zahl vollzogener Schritte zur formellen und materiellen Umgestaltung des tansanischen Rechtshaushalts, handelt es sich um ein Bündel sehr ambitionierter Maßnahmen. Die Note 3 ergibt sich im FHI aus der nach außen hin transportierten Reformdynamik, die jedoch zahlreichen Einschränkungen unterliegt und so den gewonnenen Eindruck vorbehaltloser Veränderung relativiert.<sup>44</sup>

Dieses Ergebnis soll auch im Falle Tansanias zur Gegenprüfung antreten. Als Grundlage dafür fungieren die Erhebungen des BTI:

---

<sup>44</sup> Vgl. <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/tanzania#.U0UZLF7rVd0>; <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/tanzania#.U0UZcl7rVd1>; <http://www.freedomhouse.org/report/countries-crossroads/2012/tanzania#.U0UZk17rVd0>; download: 2014

Letzterer ist dafür besonders geeignet, da er (a) in einer Art Prisma die staatliche Leistung nach Kategorien gegliedert grafisch darstellt und (b) die Begründung für die jeweilige Klassifizierung *en detail* ausführt. Zwar variiert das Urteil je nach untersuchtem Bereich, lässt insgesamt jedoch eindeutig den Eindruck von Abschneiden im oberen Mittelfeld entstehen. Die vom BTI erstellten *rankings* unter der Grundgesamtheit an in die Studie einbezogenen Daten bestätigt dahingehend. Allgemein lässt sich anhand der durch den Index ausgewerteten Indikatoren ein Bild Tansanias zeichnen, das sich mit dem Befund des FHI deckt. Denn, beachtet man die schwerpunktbedingte Einschränkung der Länderauswahl im BTI, relativiert sich auch das tendenziell bessere Abschneiden des ostafrikanischen Staates. Namensgerecht beschränken sich die Daten des BTI lediglich auf Regime in Transition, womit in der einschlägigen Diktion der Bertelsmann Stiftung all jene erfasst werden, die einen noch nicht abgeschlossenen Wandel vollziehen. Zum Status quo kann eine widerspruchsfreie Klassifizierung des Entwicklungsstands für Tansania festgehalten werden, die ein mäßiges Bild in der *whole of nation performance* zwischen wirtschaftlicher Leistung und lebendiger Demokratie präsentiert.<sup>45</sup>

Sowohl FHI als auch BTI argumentieren ihre Einschätzung ausführlich, was im Interesse der Arbeit unter dem Filter Demokratie und Rechtsstaatlichkeit – wie für den Vergleichsfall Österreich – nun fokussiert untersucht werden soll:

Die entsprechenden Abschnitte in der Beurteilung durch den FHI sind so konzipiert, dass sie in erster Linie das mittlere Abschneiden Tansanias rechtfertigen. Die rechtliche Verankerung des Mehrparteiensystems als Garant für parteipolitischen Pluralismus, Fortschritte in der friedlichen und freien Durchführung von Wahlen sowie Bemühungen um Prävention von Spannungseskalation zwischen dem semiautonomen Sansibar Archipel und dem Festland (Tanganjika) werden begründend ins Feld geführt. Der FHI setzt somit retrospektiv an und beleuchtet Tansania aus dem Winkel einer Entwicklungskurve im Längsschnitt. Die Metamorphose eines sozialistischen Einparteiensystems und staatlichen Paternalismus', der sich in der zentralisierten Organisation von Verwaltung und Wirtschaft sowie Kontrolle der individuellen Lebensführung widerspiegelte, hin zur Aufnahme demokratiertypischer Elemente in die Verfassung, lässt den FHI mit der Endnote 3 beurteilen. Entscheidend ist demnach die Identifikation von gewissen Bausteinen, die funktionell Demokratie zugerechnet und im jüngeren tansanischen Selbsterneuerungsprozess angetroffen werden. Der Prozess von der Initiativergreifung der sozialistischen Regierung zur Einleitung von legislativen Schritten,

---

<sup>45</sup> Vgl. <http://www.bti-project.de/reports/laenderberichte/esa/tza/index.nc>; update: 2014; download: 2014

welche dem parteipolitischen und staatlichen Monopolismus ein Ende gesetzt hatten, die internationale Öffnung und Weltmarktintegration bewirkten und letztendlich in den Wahlen 2010 ihren praktischen Beleg fanden, katapultieren Tansania auf das Niveau eines Staates mit mittlerer politischer Freiheit. Ausschlaggebend ist für dieses Urteil die Tansania attestierte Entwicklungsdynamik mit demokratischer Sogwirkung. Diese Entwicklung hemmende Faktoren, wie Einschränkungen der Medienfreiheit, regierungspolitisch motivierte bzw. aus den Reihen der weiterhin homogenen – und regierungspolitisch loyalen – uniformierten Exekutive heraus getragene Gewaltaktionen zur Konterkarierung oppositioneller Formation sowie grassierende Korruption im öffentlichen Bereich sind einige der genannten Punkte, die unter all den positiven Auspizien letztendlich zu einem befriedigenden Urteil mit durchwachsenem bis unklarem Ausblick im FHI für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit führen.

Entgegen der Erwartung, dass der BTI schon wegen des prozeduralen Charakters einer Transformation dazu verpflichtet ist, einen Längsriss als Grundlage für seinen Befund zu nutzen, zeichnet ausschließlich der gegenwärtige Stand dafür verantwortlich. Anstatt in der Tradition des FHI langfristige Ambitionen im Raum eines Wandels der staatlichen Nomenklatur von autoritär zu demokratisch zu honorieren und damit die Bereitschaft zur Veränderung, gemessen an gewissen Schritten, in der Indexbewertung zu würdigen, beharrt der BTI auf aktuellem Bezug. Im Vordergrund steht nicht mehr die Bereitschaft zur Demokratisierung, sondern die tatsächliche Implementierung dieses politischen Bekenntnisses. Die 90er als Pionierjahre dieser Entwicklung bleiben außen vor; was in der Bewertung zählt, ist die Einschätzung von Demokratie zwischen (fingiertem) Anspruch und Wirklichkeit. Die dafür herangezogenen Indikatoren sind Staatlichkeit, politische Teilhabe, Rechtsstaatlichkeit und institutionelle Stabilität. All jene vom BTI als demokratisch konstitutiv betrachteten Elemente haben in Tansania Bestand. Wie aus der Beurteilung im Länderbericht hervorgeht, ist dies allerdings zu einem gewichtigen Bestandteil den dichten administrativen Strukturen der sozialistischen Periode geschuldet und weniger Produkt besonderen Demokratisierungsengagements. Was sich demzufolge vollziehen muss, ist eine Änderung im Selbstverständnis mit dem die jeweiligen Strukturen geführt werden und eine Reflexion derer Zweckbindung. Ein staatliches Gewaltmonopol wird als gewährleistet angesehen, bildet in vielen Fällen allerdings noch das synonyme Verständnis von Partei, Regierung und Staat ab. Politische Teilhabe ist flächendeckend sichergestellt; ein zunehmend kompetitives Klima im Vorfeld von Wahlen führt jedoch vermehrt zu Gewaltexzessen bei

Veranstaltungen die Regierung herausfordernder Parteien. Verbindungen zur Regierungspartei stehen im Raum. Medien unterliegen einer Autozensur, die vor Übergriffen auf Journalisten bis hin zur Schließung der Redaktionen schützt oder sind in staatlicher Hand, was dementsprechend selektive Berichterstattung zur Folge hat. Rechtsstaatlichkeit wird als Komponente von Demokratie gefasst und als formell durch die Installation einer selbstständigen Gerichtsbarkeit erfüllt betrachtet. Die politische Nominierungskompetenz von Höchststrichern und weitgehend unbehelligte bzw. sanktionslose Korruption trüben jedoch das Bild. Institutionelle Stabilität wird laut BTI nur am Niveau von Systemerhaltung gewährleistet, da die schlechte Bezahlung mangelnde Motivationsanreize verursacht und zugleich Bestechungen sowie ähnliche unlautere Methoden rechtlich objektiven Vollzug unterminieren.

Summa summarum entsteht durch diese Skizzierung aktueller Verhältnisse in Tansania der Eindruck einer defekten Demokratie. Erwähnenswert sind insbesondere zwei Auffälligkeiten: Auf eine kausale Verbindung oder auch nur ein korrelatives Verhältnis zwischen staatlicher Transformation und als Nebenprodukt im demokratischen Lernstadium entstehenden Unregelmäßigkeiten wird in keiner Passage des BTI-Befundes verwiesen, noch kann aus dem Bericht eine positive Entwicklungskurve eindeutig reüssiert werden. Notwendigerweise wirft das die Frage auf, ob es sich beim gegenwärtigen Wandel Tansanias tatsächlich um ein Demokratisierungsprojekt handelt oder um beschränkte Konzessionen als Ergebnis internationalen Drucks. Dieser nicht zu übersehende Punkt wird im Kontext des zentralen Forschungsgegenstands, Verfassungsreformagenden, noch ausgiebig thematisiert werden; nicht zuletzt deshalb, weil Letztere gerade dann, wenn sie als kompaktes Gesamtpaket wie im Falle Tansanias (komplette Revision der geltenden Verfassung) vorliegen, nicht nur eine Zusammenschau einzelner Novellierungen im Lichte regierungspolitischer Instrumentalisierung zulassen, sondern ergänzend auf demokratische Standards und etwaige (intendierte) Schwächen hinweisen können. Dem soll hier jedoch nicht vorweggegriffen werden.

Tansania wird, so geht es aus FHI und BTI unisono hervor, ein befriedigendes Zeugnis ausgestellt. Dies gilt sowohl für den Gesamtbefund als auch für die fokussierte Erhebung zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

Den beiden Kriterien ist hier ein kleiner Einschub zu leisten: Eine indexübergreifende Charakteristik besteht darin, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als integrale Bestandteile für die Erhebung von Entwicklung eines Staates zu fassen. Rechtsstaatlichkeit wird dabei als

funktionelle Komponente von Demokratie gefasst. Daraus lässt sich im *bottom-up* Prinzip ein Stufenbau aus Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Entwicklung ableiten. Der vollwertige Einbezug in die Erhebungsstruktur von Entwicklungsindizes ermöglichte nicht lediglich eine entsprechend gewichtete Untersuchung von Österreich und Tansania, sondern spielt in weiterer Folge zudem eine entscheidende Rolle im angestrebten Vergleich.

Die theoretisch illustrierte Konzentration von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf Verfassungen als Projektionsfläche für die Umsetzung dieser beiden Prinzipien legt das Fundament für den – zumindest formell so ermöglichten – Vergleich zwischen Klassifizierung durch Indizes und empirischem Material (Verfassungsreformen). Die jeweilige demokratische und rechtsstaatliche Entwicklungseinschätzung von Staaten, wie sie Indizes bieten, kann so einen Gegenvergleich antreten.

Geäußerte Kritik von FHI, SGI und BTI am Status quo in Österreich und Tansania definiert sich vorwiegend über die Art und Weise der Umsetzung oder Mangel an Reformen. Dass die Aussagekräftigsten in der pyramidalen nationalen Rechtslogik an der Spitze und damit in Verfassungsrang vollzogen werden, ist naheliegend; der Vergleich erscheint daher auch aus praktischer Sicht zweckmäßig.

Rückblickend auf diesen Abschnitt ist festzuhalten:

Die generelle Entwicklungsklassifikation durch die verwendeten Indizes stimmt für Österreich und Tansania je mit der Beurteilung Sehr gut bzw. Befriedigend überein. Die je im Anschluss erfolgte Schwerpunktsetzung auf die arbeitsentscheidenden Faktoren „Demokratie“ und „Rechtsstaatlichkeit“ erbrachte denselben Befund.

### **Indexbasierte Untersuchung: Zwischenergebnis**

Somit decken sich die allgemeinen mit den aspektspezifischen Entwicklungseinschätzungen pro untersuchtem Fall. Dies gilt außerdem für beide auf Österreich und Tansania angewandten Indizes.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lassen die indexbasierten findings, bestärkt durch die eingezogenen Kontrollfilter, wie Gegenprüfung und fokussierte Untersuchung, auf ein rezentes und vertrauenswürdiges Ergebnis schließen. Im Kontext der hier forcierten Forschung würde das bedeuten: Österreich kann für sich das Prädikat hoher Entwicklung in Fragen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit beanspruchen, die auf eine entsprechende Abbildung in sowie Berücksichtigung bei der Reform der Verfassung schließen lassen. Für Tansania hingegen wird ein durchwachsendes Bild gezeichnet, das Nachlässigkeiten und teils

auch akuten Handlungsbedarf im Bereich Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ortet. Die widerspruchslose Übereinstimmung der Befunde erzeugt eine Stringenz, welche die Klassifizierung Österreichs als entwickelt und Tansanias als in Entwicklung vertretbar zu machen scheint.

Würde man unter diesen Auspizien Verfassungsreformen als Gegenprobe anstreben, bedeutete die Erzielung identer Resultate eine *self fulfilling prophecy* und daher lediglich formelle Notwendigkeit mit substanzieller Obsoleszenz. Harte Prüfkriterien zur Sicherstellung von Reliabilität wurden berücksichtigt und verwendet, eine Wiederholung des Indexvergleichs sollte demzufolge dieselben Ergebnisse liefern.

Was bislang jedoch außen vor blieb, ist die hinreichende Beachtung von Repräsentativität. Bevor also aus wissenschaftlicher Sicht überhaupt erst der Anspruch entstehen kann, den angestrebten Vergleich durchzuführen, ist zu klären, inwieweit durch die Indizes tatsächlich das erhoben wird, was für diese Arbeit von Belang ist. Terminologisch sind Demokratie und Rechtsstaatlichkeit vollwertiger Bestandteil des Sets an genutzten Indikatoren. Bislang unbeantwortet blieb jedoch, ob überhaupt bzw. inwieweit die semantische Festlegung durch die Indizes so ausfällt, dass sie mit der hier praktizierten Forschung kompatibel ist. Daran gekoppelt muss natürlich ebenso hinterfragt werden, welche Implikationen für das Verfahren in der Erhebung durch Indizes dies mit sich bringt.

### **Demokratie und Rechtsstaatlichkeit: Begriffsbreite und Erhebungsmethoden von Entwicklungsindizes**

Bevor ein abschließender Befund zur demokratischen und rechtsstaatlichen *performance* von Österreich und Tansania berechtigt ist und in weiterer Folge Rückschlüsse auf den Umgang mit Verfassungsreformen durch Regierungen getätigt werden können, sind Methodologie und Methoden der genutzten Indizes zu untersuchen:

Dabei spielt Repräsentativität sinngemäß die entscheidende Rolle, um den praktischen Nutzen für diese Arbeit zu klären und gegebenenfalls einzuschränken. Vorgesehen ist, nach Möglichkeit gezielt auf die Erhebungskriterien für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einzugehen und in einen breiteren Kontext an indextypischen methodologischen, respektive methodischen Merkmalen zu betten oder Letztgenannte sinngemäß heranzuziehen. Alle drei in diese Arbeit Eingang findenden Indizes werden dazu gesondert überprüft und anschließend einem Vergleich unterzogen.

Der FHI differenziert zwischen politischen Rechten und bürgerlichen Freiheiten, die wiederum durch mehrere Subkategorien gebildet und ausgewertet werden. Während erstgenannte Kategorie inhaltlich synonym für Demokratie steht, bezieht die andere Rechtsstaatlichkeit als konstitutive Komponente mit ein. Für das Evaluierungsverfahren steht ein Fragenkatalog zur Verfügung, dessen Beantwortung je Aufschluss über die Teilkategorien bieten und in der Zusammenschau zur Gesamtbewertung führen soll. Die vorliegende Arbeit verlangt danach, Demokratie als repräsentative Umsetzung des Mehrheitswillens im nationalen Vertretungskörper zu fassen. Der FHI geht einen anderen Weg, indem er auf einzelne, klar umrissene Faktoren eingeht. Ausschlaggebend sind daher Fragen, wie die freie und faire Wahl von StaatschefIn und Regierung sowie die Komposition dem zugrunde liegender Gesetze. Gefragt wird zudem nach Rechten von Minderheiten, der Opposition sowie der Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber dem Elektorat während einer laufenden Legislaturperiode. Die Bewertung all dieser Punkte erfolgt anhand einer Skala und wird somit in Zahlen gefasst und durch eine verbale Beurteilung begleitet.

Dies gilt gleichermaßen für Rechtsstaatlichkeit, die sich anhand einer unabhängigen Gerichtsbarkeit, Rechtssicherheit, Rechtsschutz und Gleichheit vor dem Recht laut FHI feststellen lässt. Die bereitgestellten Jahresberichte pro Staat sind Resultat von ExpertInnenlangzeitbeobachtungen und basieren auf einer in Zahlen gegossenen Einschätzung der oben genannten sowie weiterer Kriterien. Nur gravierende Veränderungen, die sich empfindlich auf einen oder mehrere Erhebungsparameter, und folglich auch auf das Gesamtergebnis, auswirken führen zu einer Veränderung der Einstufung. Zudem wird explizit auf den selbstauferlegten Anspruch verwiesen, zwar rechtliche Grundlagen und realpolitische Verhältnisse zu berücksichtigen, doch eine klare Gewichtung zugunsten letzterer zu setzen. Durch die Beharrlichkeit in der Einstufung eines Staates, die lediglich durch schwerwiegende Veränderungen ausgelöst herauf- oder herabgesetzt wird, entsteht eine wichtige Implikation für die Arbeit und schafft zugleich den Konnex zum vorangehenden Abschnitt:

Österreich kann, unter der Einschränkung laufenden Nachbesserungsbedarfs auf hohem Niveau, Stetigkeit in der Wahrung und Achtung politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten attestiert werden.

Tansania hingegen, wie im aktuellen FHI-Länderbericht selbst aufgeworfen, vollzieht seit über einem Jahrzehnt tiefgreifende innere Veränderungen. Mit einer 3 als Beurteilung auf einer Skala von 1 bis 7 fällt das Zeugnis durchaus positiv aus.

An dieser Stelle eignet sich ein kurzer *flashback* auf die erhobenen Charakteristiken zur Begründung der entsprechenden Notenvergabe:

Auffallend war die Skizzierung einer langfristigen Aszendenz in der Erfüllung politischer und bürgerlicher Freiheiten und die sukzessive Verdichtung erfüllter Merkmale im FHI-Kriterienraster. Es entstand der Eindruck einer mit 3 relativ gut ausfallenden Beurteilung als Konsequenz kontinuierlicher Demokratisierungsambitionen. Insofern ergeben sich einige Widersprüche zwischen Beurteilung und methodischem Selbstanspruch. Denn, die Beurteilung sollte pro Jahr erfolgen und die gegenwärtige Situation als Maßstab heranziehen. Einschneidende Situationsveränderungen können zum *up-* oder *downgrading* führen. Bleibt also offen, wie solche Vorkommnisse definiert werden. Die Antwort dazu bleibt auch der FHI schuldig. Was nämlich aus dem Befund hervorgeht ist, dass es sich in Tansania um keinen linearen Demokratisierungsprozess handelt, sondern ein volatilen Schwankungen zwischen Fort- und Rückschritt unterliegendes Phänomen. Umso schwerer gestaltet sich die Praxis, Korruption, Minderheitenrechte sowie sonstige sehr bewegliche Faktoren eindeutig für ein Jahr zu messen und den gewonnenen Eindruck infolge auf einer Skala zu verorten. Zudem ist zu hinterfragen, inwieweit keine maßgebliche Veränderung, nicht auch ein Rückschritt sein kann. Denn, die Erlahmung eines unvollendeten Transitionsprozesses kann durchaus auch Indiz für die gezielte, regierungspolitisch gesteuerte Sabotage der selbst eingeleiteten Demokratisierungsinitiative sein. Diese Feststellung führt unmittelbar zum Untersuchungsgegenstand, - Verfassungsreformen. Eine stärkere Betonung realpolitischer Entwicklungen gegenüber rechtlicher Bedingungen durch den FHI erscheint insbesondere im Kontext der hier angestrebten Forschung problematisch.

Politik als normkontrollierten Ausfluss repräsentativer Mehrheitswillensbildung zu interpretieren, erscheint grundsätzlich logisch. Die vorzugsweise Beachtung politischen Handelns als innerhalb rechtlicher Spielregeln – und Folgen derer – gelebte Praxis, ist jedoch mit einigen Problemen verknüpft. Österreich bleibt zwar aufgrund beständiger Kontinuität von den vorhin problematisierten Punkten zur Veränderung demokratischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten unberührt; die Unterordnung rechtlicher Voraussetzungen betrifft allerdings beide Vergleichsfälle gleichermaßen und den Forschungsgegenstand unmittelbar. Rechtsstaatlichkeit und Demokratie spielen in der vorliegenden Untersuchung ineinander.

Konzentriert auf wenige Worte dargestellt, bedeutet Demokratie die repräsentative Umsetzung des Mehrheitsvolkswillens in Form und auf Grundlage geltender Gesetze. Regierungspolitik als bloßen Vollzug darzustellen, ist verfehlt. Regierungen sind in vielen Fällen die Autoren von Normen, die sie in weiterer Folge exekutieren. Das trifft auch und im Speziellen auf Verfassungen als Spitze nationaler Rechtshierarchien zu. Gesetze sind dabei nur so viel wert, wie die Regierung sie schafft und damit umgeht. Sie können defekt entstehen

oder missbräuchlich angewandt werden. Einer realpolitisch positiv eingeschätzten Umsetzung, kann daher dennoch ein aus demokratischer Sicht zweifelhaftes Gesetz zugrundeliegen.

Scheindemokratie würde im vorliegenden Zusammenhang demzufolge bedeuten, dass Politik inszeniert wird, der sie rechtlich nicht genüge tut. Dadurch gerät nicht nur die Würdigung des rechtsstaatlichen Prinzips ins Wanken, sondern auch die Verankerung demokratischen Willens in gesatztem Recht.

Die Folge: Rechtsproduktion und Politik werden zu Instrumentarien regierungspolitischer Selbstverwirklichung.

Gemeint ist damit nicht eine komplette Verabsolutierung demokratischer Werte, wie die Ergebnisse des FHI auch bestätigen, sondern die Schaffung von Lücken und Fluchtwegen und subtilen Rettungsankern im Gesetzesgeflecht, die der Regierung in die Hände spielen. Oberflächlich erscheinen Normen progressiv und in der Umsetzung wird auf sie verwiesen, zugleich lassen sie aber Schlupflöcher. Der Gedankenzug hin zum vorhin angesprochenen Entwicklungsstillstand, auf welcher Klassifikationsstufe in diesem Index ein Staat auch eingereiht werden mag, ist naheliegend und mitunter regierungspolitisch motiviert. Für die Anwendbarkeit des FHI in der vorliegenden Untersuchung sind als Konsequenz einige Einschränkungen auszuweisen.

Realpolitik kausal an die rechtlichen Grundlagen zu knüpfen, birgt einige Gefahren in der Urteilsbildung über demokratischen und rechtsstaatlichen Entwicklungsfortschritt. Natürlich könnte man die Ausführungen des FHI zur angewandten Methodologie auch so lesen, dass ausschließlich die politische Empirie entscheidend ist und die zugrundeliegenden Normen komplett außen vor bleiben. Einige Indizien sprechen indes dagegen; dazu zählen die vorhin bereits inhaltlich ausgeführten Verweise auf Änderungen im Parteien- und Wahlsystem sowie nicht zuletzt die derzeit laufende Verfassungsreform als prominenteste Vertreter. Evident wird dadurch, dass durchaus mit Änderungen in der Rechtsarchitektur in Zusammenhang stehende Entwicklungen berücksichtigt werden. Problematisch ist allerdings die Beschränkung auf eine reine Feststellung von Veränderungen rechtlicher Natur; analytisch wird ausschließlich das realpolitische Umfeld erfasst. So bestätigt der FHI einerseits zwar den *genuine link* zwischen Recht und Politik, marginalisiert ihn aber zugleich in seiner eigenen Methodologie.

Konsequenz für diese Arbeit: Während der Untersuchungsgegenstand erfordert, ausgehend von Verfassungsreformen Implikationen für mögliches Regierungskalkül zu erörtern, geht der FHI den entgegengesetzten Weg. Welche Probleme damit verbunden sind, wurde oben

geschildert. Die Nützlichkeit für diese Arbeit unterliegt folglich vorerst breiteren Einschränkungen, die nur durch Bestätigung im empirischen Gegenvergleich – anhand von Reformagenden selbst – revidiert werden können. Gleiches gilt für die Entwicklungsklassifikation von Österreich und Tansania, die im sehr spezifischen Kontext vorliegender Forschung erst am Ende endgültig vorgenommen werden kann.<sup>46</sup>

An dieser Stelle soll ein Schwenk zum SGI und damit Österreich als davon erfasster Fall vollzogen werden. Die Entstehung dieses Index geht intentional darauf zurück, ein Pendant zum Transformationsindex für OECD-Mitgliedstaaten aus dem eigenen Haus, der Bertelsmann Stiftung, zu schaffen. Sinngemäß verlagert sich der Schwerpunkt von Entwicklungsmonitoring hin zu politischer Effizienz und Nachhaltigkeit. Im Mittelpunkt steht die Untersuchung demokratischer Einrichtungen in der Zusammenschau mit *policy performance* sowie interinstitutionelle Koordination. Erhoben wird, ähnlich dem FHI, auf Grundlage den oben genannten Dachkategorien zuordenbaren Merkmalsträgern, die skaliert beurteilt und für die Endbewertung aufgerechnet werden. Dies geschieht unter dem Fokus auf die Umsetzung von Reformmaßnahmen (Effizienz- und Leistungssteigerung), die Unmittelbarkeit von *policies* (Serviceorientierung) sowie intergenerationelle Verantwortlichkeit.

Kurzum: Der SGI ist ein nach OECD-Manier angelegter Vergleichsmaßstab, der positiven Wettbewerb zwischen den erfassten Staaten stimulieren kann.

Demokratie wird nach denselben Kriterien erhoben, wie sie auch der FHI nutzt. Rechtsstaatlichkeit ist somit auch im Falle des SGI tragende Säule in der Messung von Demokratiequalität. Zudem deckt sich der genutzte inhaltliche Zugang für die Untersuchung der einzelnen Komponenten über weite Strecken. Dennoch ist die naheliegende Urteilsbildung mangelnder Brauchbarkeit des SGI an dieser Stelle verfrüht und mitunter unberechtigt. Obgleich einige idente Indikatoren ausschlaggebend für die Einstufung der Demokratiequalität sind, werden sie hier mit den Ergebnissen zur politikfeldspezifischen Leistungserbringung gekoppelt betrachtet. Formelle Grundlagen solider demokratischer Architektur werden mit dem politischen *commitment* in unterschiedlichen Fachbereichen verknüpft untersucht. Grundlagenforschung und empirische Gegenprüfung finden konzeptionell im Falle des SGI grundsätzlich funktionell zueinander.

---

<sup>46</sup> Vgl. zu den methodologischen/ methodischen Grundlagen:  
<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2013/checklist-questions-and-guidelines#.U0Uc71rVd0>; download: 2014

Ein Begnügen mit der rein formalistischen Bestandskontrolle gewisser demokratietyperischer Komponenten kann diesem Index nicht unterstellt werden. Um jedoch ein endgültiges Zeugnis auszustellen und Rückschlüsse für die Nützlichkeit in den folgenden Schritten der Forschung zuzulassen, ist noch weiter in die Tiefe zu gehen. Der vollwertige Einbezug von Rechtsstaatlichkeit in den Kanon an Messkriterien für Demokratiequalität ermöglicht theoretisch die Herstellung des bereits mehrfach betont essenziellen Zusammenhangs zwischen Rechtsgrundlagen (Verfassung), institutioneller Komposition und politischer Praxis. Der SGI bietet für jeden untersuchten Staat – folglich auch Österreich – eine weiterführende Untergliederung der Erhebungsbestandteile; Rechtsstaatlichkeit wird in vier solche aufgefächert. Davon ist allerdings nur Einer potenziell zweckdienlich, nämlich Rechtssicherheit. Gerichtliche Kontrolle, Korruptionsprävention und die Rekrutierung von RichterInnen könnten nur sehr konstruiert in den Kontext der Arbeit gedrängt werden. Das würde allerdings die Qualität nicht fördern; die volle Aufmerksamkeit gilt daher Rechtssicherheit.

Per definitionem handelt es sich dabei um die Sicherstellung einer demokratisch legitimierten, nach repräsentativen Maßstäben umgesetzten Rechtsproduktion im Interesse der rechtlichen Begegnung des Alltags auf Grundlage völkischen Mehrheitswillens. Darüber hinaus fällt unter Rechtssicherheit auch die Gewährleistung von Stetigkeit im Rechtshaushalt und die Vorhersehbarkeit etwaiger Rechtsfolgen. Der SGI legt den Schwerpunkt für Österreich vor allem auf Rechtspflege. Gegenstand der Analyse sind daher vorrangig Gerichte, allen voran die ordentliche Höchstinstanz und die beiden Spezialgerichte. Dadurch wird auf die österreichische Einschätzung von Schutzwürdigkeit des Rechts und dessen Kontrolle eingegangen. Implikationen für Rechtssicherheit in der legislativen Ausgestaltung bleiben außen vor. Zwar wird auf die besondere Stellung der Verfassung und die Einhaltung einer rigiden, derogativ organisierten Rechtshierarchie verwiesen, dabei hingegen nicht beachtet, dass die Normenkontrolle bei Reformen der Verfassung selbst an ihre Grenzen stößt und die Handschrift der Regierung trägt.

Rechtssicherheit auf Gerichte als Rechtsschutzeinrichtungen zu reduzieren, ohne Initiativen zu Sinn und Zweck von Verfassungsreformen vollwertig einzubeziehen, ist methodisch lückenhaft und für die Aussagekraft des SGI in dieser Arbeit umso problematischer. Rein terminologisch betrachtet werden sowohl Demokratiequalität als auch Rechtsstaatlichkeit vollwertig in die Erhebungsmethodologie des Index' einbezogen. Demokratie spielt dabei sogar eine Protagonistenrolle, da es sich um eine Dachkategorie handelt.

Zwei Indizien unterstützen somit vollwertig die Aussagekraft des SGI für diese Arbeit. Gerade das hebt den Wert für den vollwertigen Einbezug eines Abschnitts zu Methodologie und Methoden, der letztendlich durch die Sensibilisierung für Einschränkungen in der Anwendbarkeit eine entscheidende Funktion einnimmt. Dem SGI kann abschließend angerechnet werden, ein realistisches Gesamtbild von Österreich durch den Einbezug vieler unterschiedlicher, sinnvoll verknüpfter Kategorien zu erstellen. Dass dennoch Vorsicht bei der uneingeschränkten Anwendung in dieser Arbeit geboten ist, erklärt sich durch Auslassungen im Detail; zwar verliert der SGI dadurch nicht sein Gesicht, macht aber dennoch gewisse Relativierungen mitunter nötig. Aufschluss darüber wird die Analyse von Verfassungsreformen erbringen.<sup>47</sup>

Aus Gründen der Vollständigkeit soll nun der BTI auf sein Methodenfundament hin überprüft und infolge eine Aussage über seine Verwertbarkeit für Tansania in dieser Arbeit getroffen werden. Der Selbstanspruch des Index besteht darin, Entwicklungsaussagen zu Staaten, die sich politökonomisch verändern und entwickeln, zu treffen. Erfasst werden – mit wenigen Ausnahmen – alle Staaten, die 1989 nicht OECD-Mitglieder waren, um eine klar definierte Grenzziehung zu ermöglichen. Die Aufnahme Tansanias in den BTI gilt durch die Erfüllung beider Kriterien, dem Status „in Entwicklung“ sowie die Nicht-Mitgliedschaft in der OECD, als gesichert. Berechtigt wird sie nicht zuletzt durch die einhellig vertretene Meinung, Tansania als Entwicklungsland zu qualifizieren.

Neben über weite Strecken übereinstimmender Methodologie mit dem SGI, was sich durch den gleichen Kreis an Urhebern erklärt, weist der BTI auch mit dem FHI gewisse Ähnlichkeiten auf. Zwar werden die *label* politische Rechte und bürgerliche Freiheiten durch Demokratie, wirtschaftliche Entwicklung und politisches Management ersetzt, lassen sich aber in dieselbe inhaltliche Richtung interpretieren. Ein Novum gegenüber dem FHI wird allerdings dadurch geboten, dass statische Faktoren (i. e.: institutionelle Stabilität, rechtliche Rahmenbedingungen) und realpolitische Bedingungen nicht nur isoliert voneinander untersucht werden. Der Management-Index führt diese Komponenten mit der Argumentation zusammen, dass in Transformationsländern Kompetenz im Umgang mit den Veränderungsprozessen eigentlich entscheidend und daher besonders aussagekräftig wäre.

Konzeptionell betrachtet legt der BTI somit, noch unmittelbarer, als im OECD-Pendant SGI, den Grundstein für die notwendige Zusammenführung von rechtlicher Basis und politischer

---

<sup>47</sup> Vgl. zu den methodologischen/ methodischen Grundlagen: <http://www.sgi-network.org/2014/Methodology>; [http://www.sgi-network.org/2014/Survey\\_Structure](http://www.sgi-network.org/2014/Survey_Structure); update: 2014; download: 2014

Praxis. Der Kreislauf aus repräsentativer politischer Willensbildung, Beschlussfassung und Rechtwerdung sowie zweckorientiertem Rechtsvollzug könnte so angemessen erfasst werden. Diese Vermutung wird weiter verhärtet, indem Repräsentativität explizit genannt und in der Untersuchung demokratischer Konsolidierung berücksichtigt wird.

Die Tücke liegt hier im Detail; wenngleich günstige Ausgangsbedingungen dafür herrschen, auf den BTI als Quelle für weiterführende Interpretationen und letzten Endes zur Beantwortung der Forschungsfrage zurückzugreifen, verunmöglicht das die Erhebungspraxis. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Repräsentativität sind breit und vor allem vielseitig semantisch erfassbar. Naheliegend, aber nicht zwingend notwendig ist daher, dass der BTI die drei genannten Komponenten nach dem Usus im SGI anwendet. Abgestimmt auf die Spezialität von Transformationsländern, bestätigt sich das. Demokratie wird als dauerhafter Prozess gefasst, der MandatarInnen im Vertretungskörper ständige Rechenschaftspflicht für ihr politisches Handeln abfordert. Repräsentativität bedeutet politische Willensbildung durch laufende Sondierung der Interessensaggregation in der Bevölkerung, und Rechtsstaatlichkeit die unabhängige Prüfung der Einhaltung und Konformität von Gesetzen. Verknüpft man diese drei Kriterien miteinander in der Erstellung eines Gesamtbefundes, wie es der BTI selbst vorschlägt, rückt eine Nutzbarmachung für die Arbeit in greifbare Nähe. Der äußersten Belastbarkeitsprüfung hält jedoch auch der BTI nicht stand. Denn, was trotz bester Voraussetzungen nicht beachtet wird, ist die missbräuchliche Nutzung von Normen in Verfassungsrang. Die Verabschiedung von Verfassungsgesetzen kann (a) als Abbild des Mehrheitswillens konstruiert werden, (b) tatsächlich repräsentativ und dennoch inhaltlich fragwürdig sein und (c) auch bei Existenz eines Verfassungsgerichts – wenngleich unter erhöhten Quoren – durchgesetzt werden. Letzteres erklärt sich aus der Logik, dass ein Spezialgericht die Kompatibilität nachgeordneter Normen mit der Verfassung, aber nicht diese selbst kontrolliert und zudem ein Verfassungsverletzung feststellendes Erkenntnis nur sehr eingeschränkt Sanktionen (Stichwort: Staatsgerichtsbarkeit) für die Verantwortlichen nach sich ziehen kann. Aus Sicht der zu beantwortenden Forschungsfrage ist die Methodologie des SGI eine vergebene Chance.<sup>48</sup>

Eine Analyse darüber, wie Indizes zu ihren Ergebnissen gelangen, wurde nunmehr für den FHI, der beide Vergleichsfälle berücksichtigt, durchgeführt. Darüber hinaus sind Österreich im SGI und Tansania im BTI erfasst, die der gleichen Stiftung zuzurechnen sind, was

---

<sup>48</sup> <sup>48</sup> Vgl. zu den methodologischen/ methodischen Grundlagen: <http://www.bti-project.de/index/methode/>; update: 2014; download: 2014

wiederum sehr ähnliche Voraussetzungen schafft. Letztendlich wird so die Vergleichbarkeit zwischen (a) den beiden Fällen und (b) FHI und SGI, respektive BTI, geschaffen. Eine Differenzierung in der Erhebungscharakteristik kann klar zwischen FHI und den anderen beiden Indizes gezogen werden; Erstgenannter betrachtet institutionelles Design im Staatsaufbau und realpolitische Verhältnisse als weitgehend gesonderte Kategorien, SGI und BTI versuchen den Brückenschlag über die Erfassung prozeduraler Indikatoren. Die Schwerpunktsetzung liegt terminologisch mit Freiheit bzw. nachhaltigem Regieren und Transitionsfortschritt auf unterschiedlichen Faktoren.

Daraus resultiert der Einbezug unterschiedlicher Parameter, was eine Linie mit dem in der Eigenbezeichnung geführten Erhebungsanspruch bildet. Praktisch zeitigt das einerseits die Berücksichtigung von Indikatoren, die Aufschluss über Freiheit im Rahmen von Demokratie, Zivilgesellschaft und Medien bieten sowie andererseits eine Orientierung am theoretischen Gerüst wechselseitiger Bedingung von Demokratie und wirtschaftlicher Entwicklung.

Im Licht dieser Forschung ergeben sich folgende Auffälligkeiten: Trotz voneinander abweichendem Kriterienkatalog beanspruchen alle verwendeten Indizes für sich, Aussagen über Demokratie und Rechtsstaatlichkeit unmittelbar in der Bewertung oder in Teilerhebungsschritten zu treffen. Die für Österreich und Tansania ausgewerteten Ergebnisse decken sich im inhaltlichen Tenor, aber auch in der numerischen Bewertung (Endnote). Die attestierten Ähnlichkeiten im Bewertungsverfahren bergen jedoch zugleich den Hauptproblempunkt: FHI, SGI und BTI versuchen eine feldübergreifende Verdichtung von verschiedenen Indikatoren, um die Beurteilung auf einem soliden Fundament fußen zu lassen. Nicht berücksichtigt wird dabei allerdings der bereits lamentierte Einbezug von Wirkungseffekten regierungspolitischer Instrumentalisierung von Verfassungsagenden, die über unterschiedliche Kanäle gespielt werden kann.

Dementsprechend besteht weder der Anspruch noch die Berechtigung darin, Entwicklungsindizes ihre Stellung als angesehene Quelle zur allgemeinen Lageeinschätzung in einem Staat zu entziehen; die Aussagekraft und Nutzbarkeit für aspektspezifische Untersuchungen in dieser Arbeit, wird sich jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt klären lassen.

Zum gegenwärtigen Stand ist festzuhalten:

Entwicklungsindizes erwecken den Eindruck, durch ihre rezente Datenaufbereitung und professionell-transparente Illustration der Ergebnisse als Allzweckwerkzeug im Forschungsalltag eingesetzt werden zu können. Eine Beschäftigung mit untersuchungsrelevanten Details, fördert (vorerst) Gegenteiliges zutage.

## **Entwicklungsindizes: Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnisse**

Die entwickelte Hypothese hält entgegen ursprünglicher Auspizien somit den Beurteilungen durch Entwicklungsindizes stand. Obgleich Letztere so ausfallen, dass ein Zusammenhang zwischen politökonomischem Status eines Landes und regierungspolitischer Motivation zum vorteilsgenerierenden Missbrauch von Verfassungsreformen nahelegt, wären unter den herrschenden methodologischen Voraussetzungen Rückschlüsse voreilig und unprofessionell. Die Hypothese bietet zwar noch keine endgültig wissenschaftlich vertretbare Antwort auf die Forschungsfrage, hält jedoch zumindest der ersten Hürde (keine Widerlegung durch die verwendeten Indizes) stand und bleibt damit weiter im Raum stehen.

Diese vorläufige Situationseinschätzung entsteht nicht – das wird für die weiteren Schritte entscheidend sein – durch die indexbasierten Länderprofile per se, sondern vor allem die ihnen zugrundeliegende Erhebungskonzeption:

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, als funktionelle Schlüsselbegriff in dieser Arbeit, sind zwar vollwertiger Bestandteil des methodologischen Gerüsts, werden aber inhaltlich so stark anders gefasst, dass sie ihre Aussagekraft für den Forschungskontext verlieren. Entwicklungsindizes kann im Umkehrschluss folglich unterstellt werden, partikular oder zumindest unvollständig zu untersuchen.

Daraus ergeben sich nachstehende Konsequenzen für die nächsten Schritte: (a) Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind gezielt auf Verfassungsreformagenden, unter besonderer Sensibilisierung für die bereits erwähnten Zweckentfremdungsmöglichkeiten, anzuwenden und (b) eine abschließende Einschätzung der tatsächlichen Urteilsqualität von Entwicklungsindizes anzustellen.

Kernaufgabe des nächsten Abschnitts wird die empirische Gegenkontrolle des ambivalenten Eindrucks sein, den die Analyse von Entwicklungsindizes lieferte und weder einen ausreichend aussagekräftigen Zwischenbefund ermöglichte noch weiterführend nutzbare Erkenntnisse erbrachte.

## **II. Verfassungsreformen im Vergleich: Gegenüberstellung der ausgewählten Fälle**

### **Vorbereitende Bemerkungen**

Wie bereits im Arbeitsteil zur Methodologie ausgeführt, wird die Vorgehensweise auf einem doppelten Vergleich beruhen. Geltende Normen und Reformbestrebungen bzw. -umsetzungen

werden zuerst für Österreich und Tansania gesondert verglichen und erst im Anschluss die erbrachten Resultate fallübergreifend. Vorab werden die Untersuchungsgrundlagen, die beiden Verfassungen sowie Reformmaterial vorgestellt; Bezug wird dabei zur Rechtstradition und typischen Inhalten hergestellt. Letztendlich werden sich, wie schon vorangekündigt, unterschiedliche Ausgangsbedingungen zeigen, die jedoch im engeren Zusammenhang dieser Forschung vernachlässigt werden können. Dies wird umfassend begründet und zudem ein Kriterienkatalog erstellt, anhand dessen die fallinternen und der –übergreifende Vergleich vollzogen werden. Praktisch formuliert kann so transparent der Frage nachgegangen werden, ob und, falls ja, wie Reformen zum regierungspolitischen Instrument werden; infolge lässt sich auch der Deckungsgrad in der einschlägigen Nutzbarmachung von Verfassungsreformen in Österreich und Tansania in Beziehung zueinander setzen. Dieser Forschungsdidaktik ist die Konzeption als Doppelvergleich geschuldet. Eindeutige Aussagekraft zur zufriedenstellenden Beantwortung der Forschungsfrage wird durch intensive Beschäftigung mit Reformagenden als Primärquelle sichergestellt. Ungeachtet der im Laufe bisher gesetzter Analyseschritte entstandener Vorbehalte gegenüber Entwicklungsindizes in der Verwertbarkeit für das vorliegende Forschungsunternehmen, kann durch die nachfolgende Gegenprüfung entweder der gegenwärtig vorherrschende Eindruck qualitätsbedenklicher Lücken revidiert und Aussagekraft für den vorliegenden Untersuchungskontext attestiert oder zumindest auf virulente Probleme aufmerksam gemacht werden.

Dem eigentlichen Vergleich von konkreten Reformagenden voraus geht die folgende Einführung in die Verfassungscharakteristiken von Österreich und Tansania. Dadurch wird sichergestellt, den Vergleich nicht aus dem Zusammenhang gerissen zu vollziehen, sondern aus der jeweiligen falltypischen Merkmalskette heraus zu interpretieren. Bestandteile Letzterer sind eine kurze Skizzierung der Verfassungsentwicklung, die Berücksichtigung von speziellen Einflüssen aus Rechtstraditionen sowie Struktur und Inhalte. Angenommen kann werden, dass Unterschiede ins Auge springen, die eine angemessene Vergleichbarkeit infrage stellen. Durch die Identifikation von Gemeinsamkeiten und argumentative Unterlegung deren Bedeutung für die Untersuchung, werden letztendlich Rechtfertigungsgründe für die Gegenüberstellung generiert. Zudem wird ein Katalog an Kriterien ausgearbeitet, anhand dessen einzelne Reformagenden in Österreich bzw. der Verfassungsentwurf Tansanias analysiert werden. Dieses Vorgehen ist funktionelle Voraussetzung für einen aussagekräftigen Vergleich, schafft Transparenz und Überprüfbarkeit.

Bevor auf die Untersuchungsfälle unmittelbar Bezug hergestellt wird, sind einige Vorbemerkungen zu treffen:

Eine Verfassung ist zwar eindeutiger Ausdruck der höchsten Ebene im nationalen Stufenbau der Rechtsordnung und daher – im Rahmen des juristischen Interpretationsspielraums – definitiv, zugleich jedoch kein synthetisch geschaffenes, unverrückbares Normengerüst, sondern Abdruck realer gesellschaftlicher Verhältnisse, die retardiert in der Verabschiedung entsprechender Gesetze ihren Ausdruck finden. Verfassungen sind somit Produkt gesellschaftlicher Veränderungsdynamik, was sie politischen Aushandlungsprozessen exponiert und in Reformen seinen Niederschlag findet. Durch das unterstellte Anpassungsmoment erschließt sich die laufende Aktualität des gewählten Forschungsgegenstands, der sich anhand von Reformagenden untersuchen lässt.

Politik und Recht finden in den folgenden Schritten konzeptionell notwendig zueinander.

### **Die österreichische Bundesverfassung**

Im nächsten Arbeitsschritt soll die Entwicklung der österreichischen Bundesverfassung geschildert werden. Wie bereits eingangs erwähnt, handelt es sich dabei um einen langfristigen Prozess rechtlicher Reflexion soziopolitischer Verhältnisse. Eine sofortige Beschäftigung mit dem Status quo wäre allerdings verfehlt, da das österreichische Bundesverfassungsgesetz mit all seinen Zusätzen in Verfassungsrang noch heute in einigen Abschnitten maßgeblich durch verhältnismäßig alten Rechtsbestand mitgeprägt wird.

Der erste Schritt in Richtung moderner Verfassung vollzog sich bereits zu Zeiten der Monarchie. Impulsgebend dafür war die bürgerliche Revolution 1848 als Sinnbild geschärften Grundrechtsdenkens, das 1867 in Form des Staatsgrundgesetzes – neben anderen Punkten – normiert wurde. Zwar transformierte sich das konservativ-veränderungsresistente Österreich so zur konstitutionellen Monarchie, doch der Weg zum demokratischen Parlamentarismus im republikanisch organisierten Staatswesen sollte noch ein langer sein. Wenngleich gewisse Konzessionen durch die Verabschiedung des Staatsgrundgesetzes gemacht wurden, die Resultat politischer Mobilisierung waren und sie in weiterer Instanz auch rechtlich ausdrücklicher erlaubten, verharrte Österreich bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts im Stadium einer Elitendemokratie. Das Kurienwahlssystem schloss nicht nur die Mehrheit der Bevölkerung von politischer Partizipation vollständig aus, sondern homogenisierte die zur

Teilhaberechtlich Befähigten zugleich auf eine Minderheit mit sich deckenden Interessen. Die rechtsstaatliche Entwicklung ging in ihren Grundzügen der Demokratisierung voraus.

Die historische Essenz dessen, was in der konstitutionellen Monarchie Österreich entstand und heute noch Teil der republikanischen Verfassung ist, sind Grundrechte. Letztere bilden den ältesten Part der Verfassung (als Zusatz zum B-VG) und historisch betrachtet den Movers für fortwirkende politische Ausdifferenzierung mit weitreichenden Folgen für die rechtliche Verfasstheit Österreichs zugleich. Rechtsstaatliches Denken geht in der Genese der Verfassung der Etablierung des demokratischen Prinzips vorbereitend voraus. Erste grundlegende Ansätze von Rechtssicherheit durch die Schaffung des Staatsgrundgesetzes wurzeln daher bereits in einer zwar um den Staatsrat als legislatives Gremium formell ergänzten, doch faktisch weiterhin absolutistisch organisierten Monarchie. Durch die Berufungsmöglichkeit auf schriftlich gewährleistete Rechte entstand die geeignete Grundlage für politisches Engagement und programmatische Ausdifferenzierung. Dem Recht auf politische Artikulation wurde 1907 durch die Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts für Männer Rechnung getragen. Waren die ersten Schritte in Richtung vollwertigen Konstitutionalismus' noch Konsequenz von Aufständen und eskalationspräventive *raison d'état* ohne tatsächliche Mitwirkung der Bevölkerung, sollte das Ende des Ersten Weltkriegs eine Zäsur darstellen, die das österreichische Staatswesen nachhaltig veränderte und die Geburtsstunde der Verfassung bildete, die bis heute gültig und wirksam ist. Fallbezogen und historisch betrachtet, waren somit die ersten Ansätze zur Ausbildung von allgemein gültigen Normen, die Gleichheit vor dem Recht schufen, zwar faktisches Resultat von durch die Bevölkerung getragenen Revolten, doch formell Selbstrettungsversuch einer absolutistisch organisierten Staatsgewalt.

Die folgenden Ausführungen werden zeigen, wie tiefgreifend sich die Transition Österreich-Ungarns vom monarchischen Flächenstaat zum demokratischen Kleinstaat in der Konzeption der Verfassung auswirkt. Die fehlgeschlagene Vorsichtsmaßnahme zur Verhinderung eines Zerfalls der Monarchie, kehrt sich zur demokratisch geforderten Prävention eines durchlebten Autoritarismus'. Die Pionierjahre modernen österreichischen Verfassungsdenkens waren somit geprägt durch Zugeständnisse an eine politisch zunehmend emanzipierte Bevölkerung unter dem Kalkül, die Rahmenbedingungen zu erhalten: Suggestierte Veränderung mit konservativen Intentionen. Die Analyse wird zutage führen, ob sich in den letzten über 100 Jahren eine tatsächlich demokratische Verfassungslegitimierung durchsetzen konnte oder alter Wein in neuen Schläuchen verkauft wird und politische Strategie die umfassende Transition des Staatswesens samt seiner Wesensänderung hin zur Volksherrschaft überdauerte.

Die bis heute geltende Verfassung findet ihren Ursprung in der Republikgründung 1920 und ist in erster Linie ein Kompromissprodukt unterschiedlicher Vorstellungen von staatlicher Konzeption. Letztendlich setzte sich der Parlamentarismus als Regierungsform durch, was parteipolitischen Wünschen nach der Installation einer Räterepublik bzw. eines ständestaatlichen Systems den Wind aus den Segeln nahm und den Wettbewerb der unterschiedlichen Fraktionen in den parlamentarischen Raum projizierte. Demokratiehemmende Relikte aus Zeiten der Monarchie wurden entfernt, zugleich jedoch 1929 durch die Direktwahl des/ der BundespräsidentIn dem Wunsch im konservativen Lager nach personenzentrierter Herrschaft Rechnung getragen. Somit setzte sich ein semipräsidentielles Regierungsprinzip durch. Die wichtigsten Neuerungen bestehen jedoch eindeutig in der repräsentativ-demokratischen Organisation samt Parteienparlamentarismus, Gewaltenteilung mit *checks and balances* und der vertikalen Kompetenzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften.

Charakteristisch für das inhaltliche Design der Verfassung ist eine klare Orientierung am Rechtspositivismus: Während Hans Kelsen tatsächlich nur einer unter vielen war, deren Handschrift die Verfassung bis heute trägt, zeichnet er maßgeblich als Urheber der rechtspositivistischen Ausführung verantwortlich. Neben einer umfassenden Remodellierung der gesamten Staatskonzeption per se, änderte sich mit Einführung der demokratischen Verfassung im republikanischen Österreich auch die Rechtstradition. War das Staatsgrundgesetz noch als notwendiges Übel zu betrachten, um aus Sicht des *fin de siècle* Machterhalt zu gewährleisten, sollte die Verfassung von 1920 i.d.F. 1929 die Spitze in der Rechtsstruktur bilden und erga omnes stehen. Dementsprechend stellte man an sie den Anspruch, klar, eindeutig und vor allem vollständig zu sein. Typisch für die österreichische Bundesverfassung – und in weiterer Folge auch alle derogativ nachgeordneten Normen sowie gleichwertige – ist der Anspruch, die Realität möglichst vollständig auszujudizieren und den Interpretationsspielraum einzuschränken. Die österreichische Bundesverfassung verzichtet daher auf ornamentale Ausschmückungen sowie auf eine Präambel. Veränderungsresistente Grundgesetze, wie sie beispielsweise die deutsche Bundesverfassung vorsieht, gibt es nicht.

Es handelt sich somit um eine Sammlung von Gesetzen, die das Verhältnis zwischen Staat und Bevölkerung regeln, berechtigen und verpflichten sowie die staatliche Organisation regeln. Für Änderungen sind ein Präsenzquorum von 50% und ein Konsensquorum von zwei Dritteln der Anwesenden erforderlich. Die später näher behandelten Grundprinzipien erfordern bei Antastung zudem einen Volksentscheid.

Durch diese rechtlichen Voraussetzungen werden zwei Ziele verfolgt, nämlich (a) die lückenlose Übertragung der Realität in Sachverhalte und (b) die stetige Anpassung des Normenkatalogs an die gesellschaftlichen Verhältnisse. Der Rechtspositivismus drückt sich in der österreichischen Bundesverfassung über die eindeutige, nach Vollständigkeit strebende Regelung staatlicher Grundsätze – wie oben ausgeführt – sowie Anpassungsfähigkeit an gesellschaftliche Dynamiken aus. Zusammenfassend lassen sich folgende Merkmale ausnehmen: War die Etablierung der Staatsgrundgesetze noch eine reaktionäre Konzession der adeligen Eliten an die mehrheitsbildende Bevölkerung, ist Letztere beim Entwerfen der bis heute geltenden Verfassung proaktive Kraft. Urheber ist somit die in politische Lager gespaltene Bevölkerung, die einen Brückenschlag über den Verfassungskompromiss bildet. Die konstitutiven rechtlichen Grundlagen wechseln die Seiten von Selbstschutzreflex in der Monarchie zum Konsensprodukt der Gesamtbevölkerung. Dieser Wandel um 180 Grad impliziert zugleich eine an die Bevölkerung übertragene politische Steuerungsfunktion. Die repräsentative Verfasstheit katapultiert jedoch die VolksvertreterInnen, in erster Linie die Regierung, als neuen *player* auf die entscheidungstragende Ebene in der politischen Arena.

Inwieweit die Verfassungsinterpretation der Bevölkerung, die sie als Produkt eines Aushandlungsprozesses sah und Änderungen gesellschaftlichen Dynamiken unterwirft, mit jener der Regierung kongruent ist, gilt es näher zu analysieren. So kann am Ende Aufschluss darüber geboten werden, ob (a) regierungspolitisches Kalkül diese ureigene Aufgabe unterminiert sowie (b) eine de facto und de jure Demokratisierung im Umgang mit der Verfassung Einzug hielt und sich Österreich diesbezüglich im historischen Längsschnitt maßgeblich weiterentwickelte.

Die Periode des autoritären Ständestaates sowie der Annexion an das Deutsche Reich werden in dieser Übersicht ausgespart, da sie für die Genese der österreichischen Bundesverfassung irrelevant sind. Grund dafür ist, dass im Zuge der Wiedererlangung völkerrechtlicher Souveränität Österreichs 1955 die Verfassung von 1920 i.d.F. 1933 (Jahr der Ausschaltung) wieder in Kraft gesetzt wurde und die Phase autoritärer Regierung sowie staatlichen Existenzverlusts keine Auswirkungen auf sie zeigte.

Die Zweite Republik startet somit unter den vor 1933 geschaffenen Bedingungen und wird um den Staatsvertrag, zur Sicherstellung der Souveränität sowie Staatszielbestimmungen ergänzt. Letztere sind Konsequenz der Verpflichtung gegenüber den Alliierten jegliche Aggressionen und eine Annäherung an Deutschland zu unterlassen. Zu den zentralen Punkten zählen der Antifaschismus (Verbotsgesetz), der Anschlussverzicht sowie die sich daraus ergebende immerwährende Neutralität. Diese materielle Neuerung des Verfassungsrechts

impliziert zugleich den ersten Schritt hin zur Aufnahme programmatischer Elemente in die streng rechtspositivistisch konzipierte Verfassung. Ausschlaggebend dafür war jedoch in erster Linie die Verpflichtung dazu durch die Besatzungsmächte. Ob dieses historisch verbindliche Unterlaufen der bis dahin programmaturfreien Rechtsgestaltung in Verfassungsrang impulsgebend für die nationale politische Praxis war, daran festzuhalten und welche Implikationen dies aufwerfen würde, wird sich zeigen. Die aktuellste Adaption der österreichischen Bundesverfassung wurde 1995 durch eine Komplettänderung vorgenommen, die der EU-Beitritt mit sich brachte. Das sogenannte Verfassungs-Begleitgesetz ordnet die gesamte österreichische Rechtsordnung der Europäischen Primär- und Sekundärgesetzgebung unter. Davon betroffen ist folglich auch die Bundesverfassung, mit Ausnahme des veränderungsresistenten Verfassungskerns, der sich aus den im nächsten Abschnitt näher behandelten Grundprinzipien zusammensetzt. Die Verschiebung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene war so empfindlich tiefgreifend, dass ein Referendum als notwendig erachtet wurde. Weitere Neuerungen am Europäischen Vertragswerk werden allerdings als durch das Verfassungs-Begleitgesetz berücksichtigt betrachtet und erfordern daher keine Volksabstimmung mehr. Die Bundesverfassung spielt trotz dieser Verschiebung im Stufenbau der Rechtsordnung eine bedeutende Rolle, da (a) viele Politikbereiche in nationaler Hand verbleiben und (b) das dem Völkerrecht (konsensuale Entscheidungsfindung) gleichende Europäische Primärrecht zwar die Rahmenbedingungen für die supranationale Bühne schafft, doch die nationale mit gewissen Schnittflächen daneben koexistiert.

Für die österreichische Bundesverfassung sind folgende analyserelevante Punkte zu nennen: Bereits in der Entstehungsphase zwischen 1918 und 1920 wurde das Fundament der österreichischen Rechtsarchitektur als kompakte und vollständige Normensammlung ausgearbeitet. Schmückungen und nationalpatriotisches Beiwerk fehlen in gleichem Maße, wie ein chronologischer Aufbau im Sinne einer in sich geschlossenen Inhaltsstruktur. Zwar ist anzunehmen, dass von den grundessenziellen *basics* ausgehend, immer weiter ins Detail normiert wird; allerdings handelt es sich dabei vielmehr um eine Aneinanderreihung einzelner staatskonstitutiver Elemente, als einen Gesamttext mit narrativen Zügen. Die österreichische Bundesverfassung zeichnet sich dadurch aus, nicht aus dem Kontext gelesen werden zu müssen, sondern jeden Abschnitt gezielt erfassen und für sich gesondert lesen zu können. Gemäß der Tradition des Rechtspositivismus, war sie schon zum Zeitpunkt der Geltungserlangung vor bald 100 Jahren dem Anspruch auf Vollständigkeit geschuldet. Alle

Passagen sind in üblichem, allgemein verständlichem Sprachgebrauch verfasst und auf interpretatorische Eindeutigkeit bedacht.

Bedeutende Zusätze zum BV-G sind der StV Wien 1955, das Gesetz zur immerwährenden Neutralität Österreichs sowie die Europäische Menschenrechtskonvention. Diese Gesetze sind rein formell betrachtet nicht unmittelbar in das B-VG inkorporiert, materiell jedoch Teil des Verfassungsrechts mit entsprechender Wertigkeit. Letztendlich besteht das österreichische Verfassungsrecht somit aus einer Sammlung an Normen, die durch ein erschwertes Gesetzgebungsverfahren zustande kommen. Daneben existieren noch Verfassungsbestimmungen, welche denselben Legislativprozess durchlaufen, doch nicht als Teil der Verfassung betrachtet werden. Die Verfassung selbst sieht für keinerlei Artikel besonderen Schutz durch Unveränderlichkeit vor; theoretisch kann jeder Passus novelliert oder verworfen werden.

Die Rechtsdoktrin identifizierte im Verfassungstext sogenannte Grundprinzipien oder Baugesetze, die terminologisch so nicht explizit bezeichnet, doch als Kern der Verfassung gehandelt werden. Letztere liegen weder in einer Aufzählung vor noch können sie ohne Kontextualisierung ausgemacht werden, dennoch wird ihnen die tragende Rolle im Gerüst staatlichen Aufbaus zugeschrieben. Diese Grundprinzipien, so will es die Praxis, erfordern bei Änderungsbestrebungen neben dem erschwerten Verfahren einen zwingend durchzuführenden Volksentscheid. Intentional ist das der Überlegung geschuldet, eine zusätzliche Affektkontrolle einzuführen, um sensible Eingriffe in das Staatswesen durch parteipolitische Pläne o. Ä. vorzubeugen. Zugleich handelt es sich dabei um einen Schutzmechanismus, der in besonders einschneidenden Fällen die repräsentativ konzipierte Willensbildung um ein Instrument direkter Demokratie erweitert.

Gedanklicher Einschub für die vorliegende Forschung: Die österreichische Bundesverfassung regelt zwar einerseits die Gesetzgebung als Aufgabe der parlamentarischen Volksvertretung, schneidet deren Kompetenz im Falle substanzieller Änderungen am Staatsaufbau zugunsten direkter Letztentscheidungsmitwirkung der Bevölkerung wiederum ein. Das bedeutet, die Regierung als gewichtiger Teil der Legislative, kann unabhängig davon, ob sie bei Verfassungsreformagenden repräsentativ agiert oder eigene Vorteilsnahme vorzieht, dies nur im Rahmen von Anliegen betreiben, die sich nicht offensichtlich und gravierend auf den Bestand der Grundprinzipien auswirken. Obgleich es sich dabei um den Ausfluss von Rechtsdoktrin handelt und daher keine Norm diese Baugesetze explizit anerkennt, würde die herrschende Lehre, und vor allem die Judikatur des VfGH, Willkürhandeln eine Schranke

vorschieben. Denn, wenngleich der VfGH nicht von selbst tätig werden kann, ist er dennoch ein Hilfsorgan des Parlaments und daher ein wichtiges Kontrollinstrument für die Opposition. Sollte das unwahrscheinliche Szenario eintreten und auch Letztgenannte nicht aktiv werden, kann der VfGH auch auf Individualantrag hin die in Kraft getretene Änderung als verfassungswidrig aufheben. Problematisch ist lediglich die mangelnde Sanktionskompetenz gegenüber der Regierung (Ausnahme: Wirken als Staatsgerichtsbarkeit), die widerrechtliches Handeln weitgehend straflos macht. Der vieljährige Bestand der Verfassung zeigt jedoch, dass ein Hinwegsetzen über Rechtsdoktrin und gerichtliche Kontrolle in der Zweiten Republik nie Thema war. Zu untersuchen werden demzufolge Reformaspirationen sein, die im Raum der Möglichkeiten ohne Durchführung eines Referendums liegen.

Heute wird das österreichische Verfassungsrecht durch vier Kerninhalte charakterisiert: Das B-VG regelt die grundlegende Staatsarchitektur, die Organisation der Staatsgewalten und das Verhältnis zwischen Staat und Rechtsunterworfenen. Das Verfassungsbegleitgesetz zur Regelung Österreichs Beitritt zur EU harmonisiert das supranationale Rechtsgebäude mit der nationalen Struktur. Der StV Wien 1955 hat heute mehr historischen, als praktischen Charakter. Die Vollmitgliedschaft in den VN sowie der EU stellen die völkerrechtliche Souveränität außer Frage. Die Bedeutung der Neutralität ist diskutabler, doch ebenso Resultat historischer Aushandlungsprozesse. Der vierte Part wird durch die MRK des Europarats gebildet, die in Österreich in Verfassungsrang steht und daher vor ordentlichen Gerichten eingeklagt werden kann. Das österreichische Verfassungsrecht verfolgt abstrakt betrachtet mehrere Aufgaben: (a) Es regelt das Verhältnis zwischen staatlichem Gewaltmonopol und der Bevölkerung als Souverän, (b) es definiert die Beziehung zwischen Nationalstaat und der EU als regionale internationale Organisation und (c) es berechtigt und verpflichtet einzelne Rechtssubjekte. Durch den Anspruch auf Vollständigkeit, erschwerte Hürden bei Verfassungsänderungen, den vorhin ausgeführten Affektkontrollmechanismus sowie gerichtlich gewährleisteten Verfassungsschutz reflektiert das österreichische Verfassungsrecht idealtypisch die kontinentaleuropäische Verfassungstradition. Es steht erga omnes und kann nur unter erschwerten Bedingungen überworfene werden. Damit ist es konzeptionell dem angelsächsischen Prinzip völkischer Letztentscheidungsinstanz, die nur ein einfaches Gesetzgebungsverfahren zur Verfassungsänderung fordert, entgegengerichtet. Die grundsätzliche Möglichkeit zur Totalrevision der Verfassung ist aber auch in Österreich gegeben. Eine Anpassung an gesellschaftliche Veränderungen, die in (Verfassungs-)Recht ihren Niederschlag finden sollen, wird auch in Fällen kontinentaleuropäischer Rechtstradition,

wie Österreich, berücksichtigt. Damit wurde bereits ein gewichtiger Punkt für die Vergleichbarkeit dieser polarisierend wirkenden, doch in vielen Facetten auch sehr ähnlichen, Rechtstraditionen vorweggenommen. Die konkrete Anwendbarkeit auf die Analyse wird Gegenstand eines gesonderten Abschnitts sein, der eine Vorstellung der tansanischen Verfassung und ihrer Geschichte voraussetzt.<sup>49</sup>

## Verfassungsdenken in Tansania

Nachstehendes hat zur Aufgabe, die Untersuchungsgrundlage für den zweiten ausgewählten Fall, Tansania, vorzustellen: Vorbereitend ist zu bemerken, dass aus Gründen der Sinnhaftigkeit für diese Arbeit, die Geschichte der tansanischen Verfassung *en detail* erst ab der Unabhängigkeit geschildert wird. Dies ist aus den speziellen Umständen heraus betrachtet zielführend, da mit dem Wandel von britischem Mandatsgebiet hin zur staatlichen Selbstständigkeit auch eine einschneidende Transformation der politischen Ausrichtung einherging, was sich nicht zuletzt auf die Verfassung maßgeblich inhaltlich auswirkte. Ein Rückgriff noch weiter in die Vergangenheit erscheint daher über weite Strecken obsolet. Wenige Relikte kolonialer Einverleibung und der darauf folgenden Fremdadministration haben jedoch bis heute Bestand in der nationalen tansanischen Verfassung, weshalb ein kurzer historischer Rückblick geboten werden soll. Um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert expandierten deutsche Handelsunternehmen bis nach Ostafrika und begannen mit der ökonomischen Erschließung dieses Teils des Kontinents. Im Mittelpunkt standen die

---

<sup>49</sup> Vgl. zur Entwicklung und Charakteristiken der österreichischen Bundesverfassung sowie zum rechtlichen Status quo und seinen politischen Implikationen:

B-VG authentisch online:

<http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR11001371&ResultFunctionToken=855edf17-5303-4134-bfb7-223f84b75e68&Position=1&Kundmachungsort=&Index=&Titel=&Gesetzesnummer=&VonArtikel=&BisArtikel=&VonParagraf=&BisParagraf=&VonAnlage=&BisAnlage=&Typ=&Kundmachungsnummer=&Unterzeichnungsdatum=&FassungVom=09.04.2014&NormabschnittnummerKombination=Und&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte=Bundes-Verfassungsgesetz>; update: 2014; download: 2014

CIA-factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/au.html>; update: 2014; download: 2014

Ehs, Tamara et al.; 2012; Kapitel I: „Verfassung und Demokratie“; in Ehs, Tamara et al. (Hg.); „Politik und Recht- Spannungsfelder der Gesellschaft“; S.35ff; facultas Verlag; Wien

Funk, Bernd-Christian; 2011; „Einführung in das österreichische Verfassungsrecht“; 14. Auflage; Leykam Verlag; Graz

HDI: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/AUT>; download: 2014

Jestaedt, Matthias; 2008; „Reine Rechtslehre – Studienausgabe der 1. Auflage 1934“; S.15ff; Mohr Siebeck Verlag; Tübingen

Korinek, Karl; 1992; „Betrachtungen zur österreichischen Verfassungsgerichtsbarkeit“; in: Funk, Bernd-Christian (Hg.); „Staatsrecht und Staatswissenschaften in Zeiten des Wandels“; S.253-275; Springer Verlag; Wien/ New York

Ucakar, Karl; 2006; „Verfassung – Geschichte und Prinzipien“; in: Dachs et al. (Hg.); „Politik in Österreich – das Handbuch“; S.119-138; Manz; Wien

Ucakar, Karl; Gschiegl, Stefan; 2010; „Verfassung: Struktur, Grundsätze und Grundrechte“; in: ibid. (Hg.); „Das politische System Österreichs und die EU“; 2. Auflage; S.54-75; facultas Verlag; Wien

Kontrolle von Warenverkehrsrouten und Verkaufsgeschäfte mit arabischstämmigen Sansibaris. Der wirtschaftstreibenden Vorhut folgten kaiserliche Truppen und Verwaltungskräfte, die ein Administrationsnetzwerk am Festland aufbauten sowie die – bis heute auch im Sprachgebrauch verankert – Schule zur Elementarbildung einführten. Pionierleistungen erbrachte jedoch das bis heute sehr aktive Missionswesen, welches über viele über das Land hinweg betriebene Stationen verfügt, Projekte mitfinanziert oder karitative Leistungen erbringt. Zwar wurde vor allem zu Zeiten der Etablierung erster Niederlassungen im 19. Jahrhundert viel Arbeit unter dem Gedanken langfristiger Konvertierung der Mehrheitsbevölkerung von Stammesreligionen zum christlichen Glauben betrieben, dies jedoch über subtilere Kanäle und – anders, als in Lateinamerika – unter weniger Zwangseinwirkung. Ein Verdienst des Missionswesens bestand zweifelsfrei in der Mitwirkung an der Abschaffung von Sklaverei, die sonst nur wenige Vorreiter, wie Livingstone, anprangerten. Die Entwicklung einer sehr logischen, dem Lateinischen ähnelnden, Grammatik für die Amtssprache Swahili und die Übernahme des lateinischen Alphabets, ermöglichten ein konkretes Erlernen, wenngleich die Intention vor allem der Verdrängung des Arabischen als Ausdruck muslimischen Glaubens geschuldet war. Die authentische Fassung der tansanischen Konstitution liegt daher in Swahili und lateinischer Schrift vor. Kennmerkmal deutscher Kolonialpolitik war die Aufrechterhaltung lokaler und regionaler gewachsener Strukturen, denen neue beigelegt und hierarchisch übergeordnet wurden. So wurde koloniale Kontrolle sichergestellt, ohne weitflächige Provokation zu erzeugen. Abgesehen von der Durchsetzung des lateinischen Alphabets durch das europäische Missionswesen, sind in Bezug auf die geltende Verfassung insbesondere im Bereich der Gerichtsbarkeit Spuren bis zum Beginn des letzten Jahrhunderts zurückzuerfolgen. So sieht die tansanische Verfassung bis zum gegenwärtigen Tag ein Verfassungsgericht vor, was Ausdruck kontinentaleuropäischer Rechtstradition ist. Die nachgeordnete Ausdifferenzierung des Gerichtswesens deutet in dieselbe Richtung.

Der Mangel an weiteren Indikatoren erklärt sich aus zwei weiteren Bruchlinien in der jungen Geschichte Tansanias: Bereits um den Jahrhundertwechsel standen sich britische Truppen in Kenia und deutsche in Tansania konfrontativ gegenüber. Die Grenzziehung um den Kilimandscharo im Norden herum, was ihn Tansania zuschlug, konnte nur kurz während die Spannungssituation zwischen Briten und Deutschen entschärfen und entpuppte sich recht schnell als nicht besonders nachhaltige Geste. Der Erste Weltkrieg, als nicht nur technisierte, sondern auch international geführte gewaltvolle Auseinandersetzung zwischen Staaten, wurde auch in Ostafrika gefochten. Unter Beziehung der lokal ansässigen Bevölkerung, den

sogenannten Askari, lieferten sich Briten und Deutsche Gefechte. Der Kriegsausgang transformierte Tansania vom deutschen Kolonialgebiet in ein Mandatsgebiet unter britischer Hoheitsverwaltung. Der weitere Lauf der Geschichte sollte für eine Fortsetzung dieser Fremdadministration als *trust territory* nach dem Zweiten Weltkrieg ebenfalls durch UK sorgen. Die wenigen erhaltenen Strukturen aus den Tagen deutscher Kolonialherrschaft sind in erster Linie auf die britische Praxis des *divide and rule* zurückzuführen. Bestehende Strukturen wurden nach dem Ersten Weltkrieg weitgehend überwunden und neue Schemata in der Verwaltung eingeführt. Die Inkorporation bestehender Grundlagen wurde zugunsten eines tabula rasa Prinzips in den Hintergrund gerückt und britische Vorstellungen von Gebietsverwaltung umgesetzt. Die öffentliche Verwaltung agiert bis heute auf diesen Grundlagen und häufig sogar mit jener Infrastruktur, die vor über 50 Jahren geschaffen wurde. Verfahrensgrundlagen im Verwaltungsvollzug und die konkrete Ausgestaltung der Gerichtsbarkeit finden nach britischem Vorbild – mit den vorhin erwähnten Besonderheiten durch deutschen Einfluss – Eingang in die geltende Verfassung. Dass gerade Administration und Gerichtsbarkeit am stärksten schon vor der staatlichen Selbstständigkeit Tansanias geprägt wurden, hängt mit der Beauftragung UKs zur Gebietsverwaltung zusammen, die den Rahmen an freier Hand in der Gestaltung der tansanischen Verhältnisse restringierte. Faktisch hatte Tansania den Charakter eines Protektorats, ohne eigene Außenpolitik oder selbstständig handlungsfähige Regierung. Letztere sollte erst im Verselbstständigungsprozess Züge annehmen.

Die dritte Welle der Kolonialisierung erfasste neben Teilen Asiens vor allem den afrikanischen Kontinent. Das tansanische Festland – Tanganjika – erlangte im Jahre 1961 die Unabhängigkeit. Der vorgelagerte Inselarchipel Sansibar löste sich endgültig 1964 aus britischer Kontrolle, nachdem er davor Teil des Sultanats Oman und infolge unabhängig gewesen war. Entgegen des relativ friedlich verlaufenden Nationalisierungsprozesses am Festland, entbrannten auf Sansibar Tumulte gegen die arabischstämmige Bevölkerung, die in ethnische Säuberungen mündeten. Der über Jahrzehnte hinweg andauernden Koexistenz von Sansibar und Tanganjika, die durch intensive und historisch tief verwurzelte Handelsbeziehungen geprägt gewesen war, folgte 1964 die Bildung einer Staatenunion. Die offizielle Staatsbezeichnung Tansanias als Vereinigte Republik geht auf diese Fusion zurück. Dieser Zusammenschluss ist als folgenreich für die jüngere politische Geschichte des Landes sowie den gesamten Prozess des *state building* zu werten. Die konfessionelle Parität auf dem Festland zwischen Stammesreligionen, Christentum und Islam wurde durch die Aufnahme

des beinahe zu 100% muslimischen Sansibars in eine Schieflage gebracht. Divergenzen in der historischen Entwicklung sowie unterschiedliche Vorstellungen von Regierungs- und Staatswesen bildeten erhebliche Hürden für einen weichen Übergang zu funktionierender staatlicher Selbstständigkeit.

Abstrakt dargestellt galt es demnach, ein Nachhaltigkeitskonzept für erfolgreiches *state building* über *nation building* zu erreichen.

Die Besonderheit lag neben der engen Verzahnung dieser beiden staatskonstitutiven Komponenten vor allem darin, dass die nationale Identitätsfindung der Erfüllung Jellineks Drei-Elemente-Lehre in vielerlei Hinsicht vorausging. Die besondere Herausforderung lag in der erfolgreichen Überbrückung stammes- und konfessionstypischer Identifikationsmerkmale zugunsten von einheitsschaffenden *whole of nation* Kategorien.

Eine opportune Gelegenheit zur Loslösung von konfliktreichen ethnokulturellen Identitäten bot die Stigmatisierung der quasi kolonialen Fremdverwaltung. In der Oktroyierung eines ausländischen Selbstverständnisses von staatlicher Organisation machte man einen über gesellschaftsinterne Bruchlinien hinaus wirkenden Fremdkörper aus, dessen Beseitigung als gemeinsames Ziel einte. Die Staatsidee des modernen Tansanias gründet somit fundamental auf der Stigmatisierung der eigenen Vergangenheit, die nationalapologetisch aufgeladen wurde. Daraus resultierte ein Legitimationsreflex für die Bildung nationaler Einheit, der durchaus von den kolonial konnotierten westlichen Vorstellungen Abstand nehmen durfte. Die Besonderheit im Falle Tansanias lag darin, dass entgegen vieler moderner Revolten und *regime changes*, die einzelnen Gesellschaftsgruppen sich nicht nur auf das Kippen der Fremdverwaltung verständigten, sondern auch im weiterführenden Prozess des Aufbaus eigenständiger staatlicher Strukturen an einem Strang zogen. Im Prozess der Staatswerdung selbst stand die Konzeption nie breiter infrage, da im Kontext einer bipolaren Welt bei Ausscheiden des westlichen Demokratiemodells lediglich Spielarten des Sozialismus' als Alternative überblieben.

Letztendlich erhielt ein maoistisch orientierter Sozialismus den Vorzug, was nicht zuletzt einem Zerreiben zwischen den beiden Supermächten vorbeugen sollte. In wenigen Worten zusammengefasst, basierte das souveräne Tansania auf zentralisierter Staatsorganisation, paternalistischer Kontrolle der Bevölkerung und *self-reliance*. Das Streben nach Autarkie sollte das Land für die USA und die UdSSR gleichermaßen unattraktiv machen und zugleich die Bande innerhalb der Bevölkerung aufgrund gegenseitiger Abhängigkeit stärken. Gemäß der sozialistischen politischen Ideologie wurde Religion zur Privatsache erklärt, was spannungspräventiv wirkte. Die um einiges virulentere Problematik der

Stammeszugehörigkeit, die bis heute – neben zunehmend konfessionell bedingten Konfrontation – in vielen Teilen Subsahara Afrikas für Unruhen sorgt, konnte ebenso kalmiert werden. Zwar ist die Stammeszugehörigkeit für Tansanier selbst an Detailmerkmalen weiterhin ersichtlich, doch im öffentlichen, halböffentlichen und internationalen Bereich erfüllt sie keine nennenswerte Funktion mehr. Ein gesellschaftlich getragenes Parallelsystem ähnlich den Kasten in Indien, kann für Tansania ausgeschlossen werden. Vielmehr gliedert sich der Privatsektor in einzelne Segmente, die typischerweise durch gewisse Stämme dominiert werden. Dabei handelt es sich aber mehr um die Folge zunehmend in Auflösung befindlicher Traditionen, die gewisse Handelszweige aufgrund der jeweiligen Siedlungsgebiete oder besonderen Fertigkeiten von Stämmen solchen speziell vorbehielten.

Eine hierarchisierte Struktur besteht nicht; schon längst ist politische Loyalität das ausschlaggebende Aufnahmekriterium in alle staatsnahen Bereiche. Ein zentrales unifizierendes Element bildete die Einführung von Swahili als Amtssprache, die landesweit unterrichtet wird. So konnte eine Abnabelung vom britischen Erbe auch im Alltagssprachgebrauch erzielt werden. Die Etablierung zentral gesteuerter, doch landesweit bestehender Primärausbildungseinrichtungen ermöglichte es, durch die Vermittlung von Sprachkompetenz die Verständigung über Stammesgrenzen hinweg zu erleichtern. Planwirtschaftliche Organisationsprinzipien in der Landwirtschaft, einheitliche Abgabeleistungen und eine zentralisierte Lenkung aller Wirtschaftssektoren homogenisierte Unterschiede zwischen den einzelnen Volksgruppen und zwang sie zugleich in die Abhängigkeit gegenüber Staat und Regierung. Die Bruchlinien zwischen den einzelnen Stämmen schlossen sich aufgrund gleicher Ausgangsbedingungen im Abhängigkeitsverhältnis gegenüber dem jeglichen Ertrag aggregierenden Staat, der infolge Allokation nach planwirtschaftlichem Vorbild betrieb.

Tansania war in der Entstehungsphase Mitte der 60er Jahre ein auf Selbstversorgung und weitgehende internationale Isolation bedachter Agrarstaat. Unter diesen Auspizien könnte organisierter Widerstand der Bevölkerung im Bemühen um den Erhalt von Stammeskultur sowie politische und wirtschaftliche Selbstbestimmung angenommen werden. Das Gegenteil war letztendlich der Fall. An dieser Stelle eignet es sich auf den früher hervorgehobenen Punkt zu rekurrieren, dass Tansania im Schwung der dritten Dekolonialisierungswelle über das einende Ziel der staatlichen Souveränität hinweg auch dessen nachhaltige Etablierung durchsetzte.

Die Idee nationaler Selbstständigkeit und international anerkannter Integrität wurde in erster Linie über die Loslösung von Fremdherrschaft *gepusht*, was den Diskussionsraum für die

politische Konzeption dieser Souveränität einschränkte, da das westlich demokratische Modell als Teil der kolonialen Altlast betrachtet wurde. Unter Nutzbarmachung der Vergangenheit als stigmatisiertes Erbe, das durch eine klare Zäsur zur neuen staatlichen Souveränität Tansanias getrennt wurde, definierte sich das Land über sozialistisches Gedankengut von Grund auf neu. Die Autarkiebestrebungen erfüllten dabei eine bedeutende Rolle, da sie (a) einer Einverleibung in die sowjetische Einflussosphäre vorbeugten und (b) im Gegenzug ein Klima wechselseitiger Verantwortung für das eigene Wohlergehen innerhalb der Bevölkerung Tansanias schafften. Die tansanische Staatsidee baut stark darauf auf, mit der Vergangenheit abzuschließen und einen Neuanfang als junge Nation zu versuchen. Entgegen dem maoistischen Vorbild verzichtete man jedoch auf radikales Auslöschen von Tradition, wie in der Kulturrevolution propagiert. Vielmehr sollten ethnokulturelle Fragen im politischen Diskurs und in der gesamten Staatsorganisation außen vor bleiben. Allerdings wurde kein Verbot ausgesprochen, daran festzuhalten und Brauchtum u. Ä. zu praktizieren, sondern lediglich auf das private Umfeld beschränkt. Es etablierten sich zwei Alltagsebenen, jene gelebter Stammestradiation und ihr nationales Pendant. Die zentralistische Organisation des mächtigen Staatsapparats sowie die politische Kontrolle der gesamten Wirtschaft, verhinderten die Ausbildung eines privaten Wirtschaftssektors. Jede Form öffentlichen Lebens hatte einen unmittelbaren Bezug zum Staatswesen, das durch seine zentrale Planung keinen Spielraum für regionale Unterscheidungen ließ und so denselben Vorstellungshorizont einer tansanischen Nation für alle vermittelte. Die Durchdringung des Bildungswesens mit politischer Doktrin, Swahili als Amtssprache und die Omnipräsenz des Staates in allen Bereichen des öffentlichen Lebens schufen eine über alters- und generationelle Grenzen hinweg bestehende Struktur.

*Nation building* im Lichte der Verabsolutierung von Fremdherrschaft war impulsgebende Kraft für staatliche Existenzfähigkeit und deren Legitimationsgrundlage zugleich. Die Festigung nationaler Identifikation und *state building* erfolgten synchron.

Zwischenresümierend ist festzuhalten: Tansania war zum Zeitpunkt der Unionsbildung aus Sansibar und dem als Tanganjika bezeichneten Festland im Jahr 1964 sehr ungünstigen Bedingungen ausgesetzt, welche die Bildung eines sehr instabilen Regimes naheliegend erscheinen ließen. Die Vielzahl an Stämmen und konfessionelle Blockbildung, verschärft durch die speziellen Umstände auf Sansibar waren Faktoren, die bürgerkriegsähnliche Zustände und ein schwaches, stammes- und/ oder religionsaffines Regime als unausweichliches Szenario nahelegten. Die gegenläufigen Entwicklungen – wie oben

geschildert – widerlegten jedoch die Regel. Geschickte Schuldprojektion von Fehlentwicklungen auf die Zeit vor der Unabhängigkeit und die Schaffung eines Klimas gegenseitiger Abhängigkeit im autarken *modus vivendi* sowie die durchdringende Präsenz eines laizistisch orientierten Staatswesens festigten die nationale Identität mit einem souveränen Völkerrechtssubjekt. In einschlägiger Literatur wird Tansania bis heute als *role model* für eine friedliche Transformation von *trust territory* zu selbstständigem Staat gehandelt.

Diese Stabilität forderte indes auch ihren Preis: Seit 1964 bestand ein Einparteiensystem, die Volksvertretung erfolgte somit in einer politischen Arena ohne pluralistischen Wettbewerb. Freie Meinungsäußerung, vor allem mit politischer Note, war stark eingeschränkt und wurde zusätzlich durch propagandistische Maßnahmen konterkariert. Aus politprogrammatischer Sicht konnten Legislative und Regierung synonym gefasst werden. Willensbildung vollzog sich in Regierungskreisen, unter zentraler Ägide des Präsidenten, und wurde aus Zwecken reinen Formalismus' im als Bunge bezeichneten Parlament bestätigt.

Ungeachtet dieses autoritären Regierungsstils erlangte Tansania internationale Anerkennung und wurde sowohl von den beiden Blockmächten als auch auf Ebene der VN geachtet. Die gute Reputation nahm in der Völkergemeinschaft sogar ein so hohes Ausmaß an, dass man Tansania als wichtigen Partner in der Vermittlung von Konflikten am Kontinent betrachtete und sich einen *spill-over* dort herrschender Verhältnisse auf den jeweils betroffenen Staat erhoffte. Vorbehalte bestanden dabei weder auf der westlichen noch östlichen Einflussseite.

Der vorangehende Abschnitt führte an die Staatswerdung Tansanias und ihre Spezialität im Afrika der 60er Jahre heran. Nachfolgendes soll das Paradox erörtern, wie ein autoritäres System mit maoistischen Zügen sowohl gegenüber dem demokratischen Westen als auch dem leninistischen Osten ein so gutes *standing* in internationalen Kreisen genießen konnte:

Die Formel für weltweites Ansehen setzte sich aus mehreren strategischen Komponenten zusammen. Federführend im Hintergrund war die Selbstdarstellung als junge Nation mit apologetisch aufgeladener unfreier Vergangenheit, welche vor allem bei den Dekolonialisierung durch einen speziell dafür eingerichteten Ausschuss vorantreibenden VN nicht übersehen werden konnte. Politisch gesehen, war die Gefahr der Marginalisierungs- und Diskriminierungsbeschuldigung durch die neu entstehenden Staaten für die VN zu groß. Zudem spielten Tansania die interne Entwicklung sowie die äußere geopolitische Lage in die Hände. Innenpolitisch vollzog sich ein verhältnismäßig gewaltfreier Übergang zur nationalen

Selbstständigkeit samt stabilem Regime, was Tansania in der dritten Entkolonialisierungswelle besonders positiv hervorstechen ließ. Die internationale Pattstellung im Blocksystem, welche in den 60er Jahren auch noch keinen politideologischen Sieger kannte, ließ Tansania als autarkiebestrebtes, sozialistisches Land gewähren. Bewusste Sichtbarmachung auf der internationalen Bühne im Bemühen um Frieden insbesondere auf dem afrikanischen Kontinent, gilt als dritter entscheidender Punkt. Tansania kann auf ein langes Engagement in *peacekeeping*-Missionen zurückblicken und nahm während der Eskalation ethnischer Spannungen in den kleinen Seeanrainerstaaten Burundi und Rwanda, die Nachbarn Tansanias sind, Flüchtlinge auf. Diese Trias manövrierte das Land in eine derart angesehene Position in internationalen Kreisen, dass Nachwirkungen dessen noch bis heute sichtbar sind.

Im Hintergrund der drei genannten entscheidenden Kriterien vollzog sich ein Synchronisierungsprozess, der letztendlich ausschlaggebend und erklärend für das hohe Ansehen des autoritären Regimes war:

Bewusst wurde die Karte der Opferrolle Tansanias durch starke Stigmatisierung der quasi kolonialen Vergangenheit gespielt. Im Sog starker nationaler Bestrebungen in Afrika war man international darauf bedacht, weder bevormundend zu wirken noch sich sonst der Gefahr von Anschuldigungen des Rassismus' nach postkolonialer Manier auszusetzen. Die einzige Option bestand also für die Staatengemeinschaft in einem *opt-in* besonders für jene Staaten, die selbst keine Angriffsfläche für Kritik boten. Wie bereits geschildert, konnte Tansania sich durch eine rasche, weitgehend gewaltlose Stabilisierung bewähren und ein autoritäres System unter Duldung beider Blöcke durchsetzen. Aktive Mitwirkung an internationalen Bemühungen um Frieden sollte den Eindruck eines engagierten, funktionierenden Staates bestärken. Tansania verfügte somit über ideale Voraussetzungen, um die internationale Staatengemeinschaft zur vollwertigen Inkorporation in ihre Agenden zu bewegen und baute darauf durch engagiertes Wirken in Krisengebieten – als regionaler Mediator – auf.

Der aus dem Zusammenwirken dieser Faktoren entstehende Synchronisierungseffekt sorgte für ein Verrücken der internationalen Perzeption von Tansania; der Schwerpunkt verlagerte sich vom *monitoring* und *benchmarking* staatlicher Entwicklung, hin zum Interesse an der außenpolitischen Haltung des Landes als gleichwertiger Partner vor allem in Fragen mit Afrika-Bezug. Interne Angelegenheiten blieben in der Wahrnehmung Tansanias außen vor. Die innenpolitische Gestaltung des Landes konnte sich somit unter der Oberfläche, unbehelligt von der internationalen Staatengemeinschaft, vollziehen. Indiz dafür ist der Fortbestand des Einparteiensystems und die sozialistische Prägung bis in die 90er Jahre.

Wirtschaftlich engere Kontakte nach außen bestanden vorrangig mit der Volksrepublik China, die Tansania – nicht zuletzt aufgrund politischer Affinitäten – als Eingangstor zum Kontinent nutzte.

*Regime changes* sind zumeist Resultat des Zusammenwirkens von externem Druck und politischem Willen der betroffenen Bevölkerung. Erstes war im Falle Tansanias aufgrund seiner guten Reputation auszuschließen. Dennoch bleibt offen, warum die Oktroyierung eines politischen Systems ohne Möglichkeiten freier Meinungsäußerung oder der Beteiligung am Willensbildungsprozess so lange in einer derart puristischen Form, ohne größere Konzessionen, Stand halten konnte. Die Antwort darauf liegt darin begründet, dass was erfolgreiches *state building* als positive Botschaft für ein funktionierendes Tansania nach außen hin war, der Staatsgründer Julius Nyerere nach innen hin bildete:

Nyerere zeichnete maßgeblich für die Arusha Deklaration verantwortlich, ein Punkteprogramm zum Aufbau der tansanischen Nation, das in den Ausführungen zur derzeit geltenden Verfassung noch Erwähnung finden wird. Als erster und zugleich Langzeitpräsident des Landes war er die tragende Figur im Aufbau nationaler Identität und politischer Eigendefinition Tansanias. Charismatisches Auftreten und Einschwören auf nationale Einheit unter Verweis darauf, dass es sich um den einzigen Weg aus langfristiger Befreiung von Fremdherrschaft handelte, erfüllten ihren Zweck durch politisches *streamlining* der Bevölkerung.

Etwas anders stellte sich die Situation nur auf den sansibarischen Inseln dar, wo die Autonomiebestrebungen sehr bald auch ein politisches Abweichen vom zentralistisch-sozialistischen Kurs forderten, was in erster Linie auf den Wunsch stärkerer religiöser Durchsetzung des Alltags zurückzuführen war. In einigen Facetten antizipierte daher Sansibar jene politische Lockerung, die zeitlich verzögert am Festland folgen sollte. Einschränkend ist dabei jedoch zu erwähnen, dass die Bestrebungen am Inselarchipel weniger Ausdruck eines demokratischen Parteienpluralismus' waren, sondern in erster Linie dem Wunsch nach stärkere programmatischer Eigengestaltung der Politik auf Sansibar, nach konservativ-islamischen Grundsätzen, gerecht werden sollte. Die anders verlaufende historische Entwicklung Sansibars sollte somit weit über die Unionsbildung hinaus paradigmatisch für den weiteren Weg Tansanias als integrierter Staat sein. Unter der Befürchtung internationalen Ansehensverlusts konnte Sansibar eine sukzessive Ausweitung seiner Autonomierechte gegenüber der Zentralregierung durchsetzen. Die Fusion des Archipels mit dem Festland zu einer Union 1964 bleibt bis heute folgenreich und wird noch intensiv im Abschnitt zur Verfassungsreform diskutiert werden.

Faktisch war es jedoch vorrangig dem ausgeprägten Charisma Nyereres zu verdanken, dass seine sozialistische Politik und die Zuschauer-Scheindemokratie, bestehend aus Gleichgesinnten, durch die Bevölkerung hingenommen wurde. Um nach dem Tod des Staatsgründers an diesem Regierungsstil festhalten zu können, wurde ähnlich der Lossagung von Fremdherrschaft als ursprünglich unifizierendes Moment, nunmehr Nyerere zur Ikone hochstilisiert. Die Nachfolgeregierungen instrumentalisieren seine Person, um unter dem inszenierten Selbstappell, dessen Erbe zu verantworten, uneingeschränkt walten zu können. Die Kontinuität des tansanischen politischen Systems baut im Kern auf einem Sicherheits- und einem moralischen Diskurs auf:

Erstgenannter beschwört die nationale Einheit als alternativlosen Weg, um Okkupation durch Drittstaaten mit neokolonialen Charakter vorzubeugen, während das Forttragen Nyereres politischen Weges als ethische Verpflichtung gegenüber dem „Vater der Nation“ propagiert wird. Ein Überwerfen mit dieser Tradition war vor allem für die unter Nyerere heranwachsende Generation weitgehend dogmatisch ausgeschlossen.

Erste Bewegungen im starren politischen Apparat Tansanias zeichneten sich erst ab den 90er Jahren ab. Geradezu ironisch war, dass die Strategie des gegenseitigen Ausspielens der beiden Blöcke als Weg zur freien innenpolitischen Gestaltung, dem Land nunmehr zum Verhängnis wurde. Die Dismembration der Sowjetunion implizierte – mit wenigen Ausnahmen – die Durchsetzung des westlichen Demokratiemodells und marktwirtschaftlicher Prinzipien. China leitete erste Schritte zur ökonomischen Umgestaltung schon unter Deng Xiaoping ein und antizipierte damit jenen Prozess, dem Russland und die anderen Nachfolgestaaten der UdSSR unter abrupteren Umständen ausgesetzt waren. Die endgültige Auflösung internationaler Kräfteparität entzog Tansania folglich der internationalen Deckung seiner Politik.

Externer Druck, vor allem des Westens, wuchs, (a) eine sukzessive Demokratisierung einzuleiten und (b) den Markt für Private zu öffnen sowie Investitionen aus dem Ausland zuzulassen. Ersten Schritten in diese Richtung, wie der 1992 verfassungsmäßig verankerten Zulassung von mehreren Parteien bei Wahlen, folgte schon bald die Erschließung Tansanias durch TNCs und MNEs. Neben dem bis heute betriebenen Rohstoffextraktivismus wuchs zunehmend auch das Interesse am heimischen Markt und der Tertiärsektor gewann an Bedeutung. Die Internationalisierung vor allem des städtischen Raumes führte zur Bildung einer kleinen wirtschaftlichen Oberschicht; zugleich auch zu einem rapide ansteigenden Teil der städtischen Bevölkerung, die zwar keinen wirklichen Mittelstand bildet, doch zumindest minimal über dem Subsistenzniveau lebt.

Neben einer Vielzahl neuer ausländischer Einflüsse im Alltag, die das isolierte Land bisher so nicht kannte, setzte auch Schritt für Schritt die Informatisierung der Bevölkerung ein. Technisch unzureichende Möglichkeiten der Regierung, um das häufig über Mobiltelefone genutzte Internet ähnlich Printmedien oder dem eher unpopulären TV-Sektor zu zensurieren, trugen in den letzten Jahren erheblich zur Integration Tansanias in die globale Wissensgesellschaft bei. Zwar soll dies nicht über starke Diskrepanzen zwischen Stadt und Land hinwegtäuschen oder mangelnde Kompetenzen im sensibilisierten Umgang mit digitalen Informationsträgern allgemein leugnen, doch das Zusammenwirken aus politischen Konzessionen, einer ökonomischen Internationalisierung Tansanias sowie moderne Kommunikationstechnologien leiteten eine irreversible Veränderungsdynamik ein.

Spricht man vom gegenwärtigen Tansania, ist es schwer einen Status quo zu benennen; angemessener ist es, Charakteristiken des laufenden Veränderungsprozesses zu erläutern und dabei auf analyserelevante Aspekte einzugehen: Seit 1992 formell zugelassen, werden ab 1995 Wahlen unter parteipolitischem Wettbewerb gefochten. Der Einparteiensstaat transformierte sich sukzessive in Richtung einer pluralistischen Demokratie. Bis heute bildet die Regierungspartei CCM jedoch die absolute Mehrheit im Parlament und überlässt den Oppositionsparteien CHADEMA und CUF lediglich einen Minderheitsanteil an Mandaten. Dies ist (a) auf Indizien für Wahlfälschungen insbesondere bei den ersten freien Wahlen, doch (b) auch auf den weiterhin bestehenden starken Rückhalt der CCM in der Bevölkerung zurückzuführen. Zudem muss die Opposition – mit Ausnahme Sansibars, wo CUF bereits länger Bestand hat – nach dem *grassroot*-Prinzip Strukturen schaffen und sich erst für die Bevölkerung gezielt sichtbar machen.

Mit Ausnahme der an Einfluss gewinnenden parlamentarischen Opposition, kann das tansanische Regierungssystem als weitgehend veränderungsresistenter politischer Monolith in einer zunehmend durch internationale Einflüsse mitgeprägten Gesellschaft bezeichnet werden.

Bis heute ist das präsidentiell ausgerichtete Regierungssystem weit über die naturgegebene personale Orientierung hinaus, durch eine unverminderte Kompetenzkonzentration im Amt des/ der Staatsschefs geprägt. Ernennung und Zusammenstellung der Regierung obliegen dem/ der nach Persönlichkeitswahl ermittelten PräsidentIn. Dieser(e) bildet eine Art Triumvirat an der Staatsspitze mit dem/ der VizepräsidentIn und dem/ der Premier(e). Faktisch sind diese zwar an die Weisungen des/ der PräsidentIn gebunden, verfügen aber über politisch an so viel Gewicht, um dies realpolitisch auszugleichen. Denn, die Schlüsselressorts

unterstehen nicht alle gleichermaßen der Ägide des/ der Premier(e), sondern können unmittelbar dem/ der PräsidentIn, seinem/ ihrer StellvertreterIn oder dem/ der RegierungschefIn unterstellt sein. Der sich aus der engen Zusammenarbeit und dem laufenden Austausch ergebende Informationsvorsprung sowie direkte Einflussmöglichkeiten je eines der drei lenkenden Staatsorgane, schafft die realpolitische Parität auf höchster Ebene. Viel entscheidender – das relativiert das Machtgleichgewicht wiederum – ist, dass bis heute CMM als parlamentarische Mehrheit auch alleine die Regierung stellt. Eine Horizontalisierung politischer Macht ist somit redundant.

Der nationale Vertretungskörper wird nach dem *first past the post* Wahlsystem ermittelt. Unter diesen Voraussetzungen wird klar, dass alle für diese Arbeit unmittelbar ausschlaggebenden Veränderungen nicht Resultat eines politischen Aushandlungsprozesses sind, sondern internationaler Druck die parteipolitisch nach wie vor homogene Regierung dazu verpflichtete. In einem Umfeld mit zunehmend internationalem Charakter, Einflüssen aus Drittstaaten und dem Heranwachsen einer Informationsgesellschaft, stellt sich die politische Situation wie folgt dar:

In wenigen Worten zusammengefasst, stehen sich internationale Erwartungshaltungen an eine erfolgreiche Metamorphose Tansanias zur pluralistischen Demokratie und regierungspolitische Anstrengungen zur Konservierung des nationalen Erbes in der politischen Praxis gegenüber. Der Versuch, einen Balanceakt zwischen internationaler Reputation und innenpolitischer Nichteinmischung zu betreiben, zieht sich als Kontinuum durch bis zur Gegenwart. Während das grundlegende Kalkül beständig ist, änderten sich die Wege. Neben dem Festhalten am internationalen Engagement im *peacekeeping*, konnte ein stärkerer Fokus auf die internen Verhältnisse durch die wirtschaftliche Öffnung nicht verhindert werden. Dementsprechend war es an der Regierung, Maßnahmen zu setzen. Es folgte eine regelrechte Explosion an institutioneller Diversifizierung in Tansania. Internationale Standards sollten von der Autozulassung bis hin zur Antikorruptionsbehörde erreicht werden. So entstand eine moderne, nach außen hin solide demokratisch wirkende Fassade, hinter der sich jedoch nach wie vor das alte Regime verbirgt. Denn, abseits der grassierenden Korruption – die jedoch Gegenstand einer gesonderten Arbeit sein könnte – bestehen bis heute weiterhin klare politische Loyalitäten, die zudem durch das formell demokratisch abgesicherte Mehrheitsverhältnis im Parlament legitimatorisch gestützt werden. Konnte man internationales *monitoring* innerstaatlicher Verhältnisse bis 1990 erfolgreich vollständig abwehren, besteht das Kalkül nunmehr in einer Flucht nach vorne. Einheit, Brüderlichkeit und soziale Solidarität werden nicht nur weiterhin in den Schulbüchern gelehrt,

sondern auch in den Parteiversammlungshäusern über das gesamte Land hinweg beschworen, während vor allem in Dar es Salaam, dem Regierungssitz und der internationalsten Agglomeration des Landes, ein neues Netz an Institutionen geschaffen wird, das vor allem den Westen zufriedenstellen soll. Symptomatisch daran ist jedoch die intendierte Diskrepanz zwischen formeller Funktion und tatsächlichem, politisch vorgegebenem Handlungsrahmen.

Die derzeit geltende tansanische Verfassung ist unter diesen kontradiktorischen Ausgangsbedingungen einer Öffnung des Landes bei gleichzeitigem politischem Systemerhalt zu lesen.

Die ausführlichen Vorbemerkungen in diesem Abschnitt, welche zugleich länger ausfallen als für das Fallbeispiel Österreich, sind durch die derzeit herrschende Umbruchsituation in Tansania rechtfertigbar. Rein inhaltlich betrachtet, zeichnet sich die österreichische Verfassung durch große Kontinuität aus, was wohl auch ihren Bestand seit 1920 erklärt. Tansania konnte bis zum Zusammenbruch der bipolaren Welt ebenso auf ein sehr beständiges Verfassungswerk zurückblicken. Die gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Umstände seitdem unterliegen jedoch einer starken Veränderungsdynamik, die ein Interpretieren der tansanischen Verfassung in diesem Kontext erfordern. Ausführliche, an den Verfassungstext heranführende Bemerkungen zur politischen Entwicklung waren essenziell notwendig, da die derzeit von Regierungsseite vollzogene Gratwanderung zwischen Festhalten an alten Strukturen und demokratischem Erneuerungsprozess in den Rechtsgrundlagen des Landes seinen Niederschlag findet.<sup>50</sup>

Die verfassungsbildende Grundlage lieferte die vorhin bereits kurz angesprochene und nun näher beleuchtete Arusha Deklaration:

Faktisch handelt es sich dabei um ein Parteimanifest TANUs, der Parteivorgängerin von CCM, das 1967 in Arusha, der zweitgrößten Stadt Tansanias und landwirtschaftliches Zentrum, verlesen wurde. Obgleich es sich im engeren Sinn um ein Parteiprogramm handelt, lassen sich durch die federführende Wirkung dieser politischen Kraft an den

---

<sup>50</sup> Vgl. zur nationalen und politischen Genese Tansanias samt Befund zum Status quo: CIA-factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tz.html>; update: 2014; download: 2014  
<http://www.bti-project.de/reports/laenderberichte/esa/tza/index.nc#history>; download: 2014  
HDI: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/TZA>; download: 2014  
Tanzania Development Initiative Program/ Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Dar es Salaam, Tansania; 2010; „Maendeleo Dialogue – Democracy in Tanzania“  
Legal and Human Rights Centre/ Zanzibar Legal Services Centre; 2012; „Tanzania Human Rights Report“; online: [http://www.humanrights.or.tz/reports/?section=reports&page=&id=&reg=&ids=&regs=\[QSA.L\]](http://www.humanrights.or.tz/reports/?section=reports&page=&id=&reg=&ids=&regs=[QSA.L]); download: 2014

Regierungshebeln über Jahrzehnte und bis heute viele Inhalte der Verfassung auf die Arusha Deklaration zurückführen. Ähnlich der Verfassung spielen bereits in diesem Manifest Werte und Überzeugungen eine bedeutende Rolle. Pionierleistungen in der Ausgleichsfindung zwischen westlich geprägten universell konzipierten Rechten und sozialistisch-kollektivistischer Staatsorganisation finden in die Deklaration Eingang. Angriffspunkten für beide ideologischen Blöcke wurde somit schon im frühen Entwicklungsstadium staatlicher Selbstdefinition in der Phase parteipolitischer Kristallisation vorgebeugt.

Die Reihung von Punkten, wie der Gleichheit aller Menschen unabhängig von Ethnie, Geschlecht und Religion oder von Grundrechten ganz an die Spitze des Manifests, schaffte geeignete Voraussetzungen für die Immunisierung gegen Kritik von außen. Denn, trotz politisch geschürter und tatsächlich bestehender Verwerfungslinien zwischen Ost und West, stimmten beide politischen Großkonzepte in einigen Fragen, wie den oben genannten, überein; die Auslegungsbreite in der Praxis soll von dieser Feststellung allerdings unberührt bleiben. Die Bekräftigung von Respekt gegenüber und aktivem Engagement in der Arbeit der VN sowie bestrebt Wirken in der Befreiung Afrikas aus kolonialer Fremdherrschaft samt Aufbau freundschaftlicher Beziehungen zur intensiven Kooperation, bildeten international anerkannte Eckpfeiler nationaler Politik. Die Passagen zur staatlichen Intervention und maßgeblichen Lenkung der Wirtschaft, die Kollektivierung von Gütern inklusive des landwirtschaftlichen Ertrags und die Verhinderung progressiver Entlohnungsschemata nach marktwirtschaftlichen Prinzipien wurden dabei international geduldet. Gleiches gilt für die vorteilhafte Bezeichnung der Regierung als (sozialistisch-)demokratische Vertretung des Volkes. Unter den herrschenden Voraussetzungen im Nationalisierungsprozess Afrikas schien der Bestand stabiler, kalkulierbarer Regierungen das Primat gegenüber ideologischer Vereinnahmung zu bilden, was im Falle Tansanias nicht zuletzt durch das Bekenntnis zur Mitwirkung in den VN und Autarkiebestrebungen gestärkt wurde. Im Kosten-Nutzen Rechnungsmodell war sowohl für den Westen als auch für den Osten die Intervention in ein brüchiges Staatsgefüge leichter argumentierbar und eine Bindung mit weniger Überzeugungsaufwand verbunden.

- Die politische Identitätsfindung der Einheitspartei und die programmatische Kommunikation an die Bevölkerung waren der Schaffung des Verfassungswerks vorausgegangen.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Vgl. zum Inhalt der Arusha-Deklaration (engl. Übersetzung): <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?id=125524>; download: 2014

Letzteres gießt die programmatischen Inhalte der Arusha Deklaration in Normen und hält dabei an der Ausgleichsfindung zwischen externer Erwartungshaltung und internen politischen Ansprüchen fest. Aus Gründen der Sinnhaftigkeit für diese Arbeit soll jedoch die Verfassung in ihrer aktuell geltenden Fassung in den Mittelpunkt rücken. Entsprechend der vorhin skizzierten Umbruchsituation in Tansania, die politische Versuche zum Systemerhalt und Druck des Westens auf Veränderung aufeinander prallen lässt, sind die folgenden Ausführungen zu lesen.

Zur Schaffung eines rezenten Überblicks, bietet es sich an, einen gezielten Blick auf die Inhaltsübersicht zu werfen:

Dabei fällt auf, dass die Verfassung weiterhin ein Abbild jener Staatskonzeption bietet, wie sie unter Nyerere erdacht wurde. Veränderungen daran wirken wie Einschübe in eine homogene Struktur und lassen so den erhärteten Verdacht auf eingeschränkte Freiwilligkeit in der Umsetzung zu. Ergänzt wurden sowohl ganze Kapitel als auch einzelne Abschnitte. Der Versuch, den Altbestand zu wahren und doch Neuerungen zu suggerieren, kommt komprimiert in der Präambel zum Ausdruck. Sie ist recht knapp gehalten und nimmt ähnlich vielen westlichen Verfassungen Bezug auf grundlegende Werte, die Gewaltenteilung und die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber der Legislative. Zugleich wird jedoch auch der Sozialismus als konstitutives Element angeführt und mit dem Wertekatalog inhaltlich harmonisiert.

Die Präambel reflektiert den Gesamtcharakter der geltenden tansanischen Verfassung: Moderne demokratische Ansätze mit Bekenntnis zur Vergangenheit.<sup>52</sup>

Aus politikwissenschaftlicher Sicht für diesen Abschnitt der Arbeit besonders interessant sind die Abschnitte Zwei und Drei in Kapitel Eins der Verfassung:

Abschnitt Zwei regelt Angelegenheiten, die mit den österreichischen Staatszielbestimmungen – zumindest im programmatischen Gehalt - verglichen werden können. Es handelt es sich dabei um Prinzipien, die als eine Art Selbstappell an die Regierung, und weiter gefasst den ganzen Staatsapparat, fungieren. Beschworen wird darin Ujamaa, die Politik des afrikanischen Sozialismus', wengleich ein expliziter Wortgebrauch vermieden wird. Die inhaltliche Substanz zielt darauf ab, in erster Linie die Regierung dafür in die Pflicht zu nehmen, gleiche Voraussetzungen und Chancen am Bildungs- und Arbeitsmarkt zu schaffen sowie die Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu decken. Der Regierung wird dabei eine paternalistische Rolle zugerechnet, die weiterhin von zentralistischer Organisation und Ressourcenallokation

---

<sup>52</sup> Bezugsquelle für die geltende tansanische Verfassung (engl. Übersetzung): <http://www.egov.go.tz/home/pages/8>; download: 2014

von staatlicher Seite ausgeht. Sozialismus und Demokratie werden auffallend häufig nebeneinander gebraucht. Der Widerspruch wird dadurch aufgelöst, dass Sozialismus in den Dienst von Demokratie gestellt wird und der Mehrheitswillen der Bevölkerung als in der nach sozialistischen Maßstäben vollzogenen Bedürfnisdeckung angenommen wird. Die internationale Assoziation mit Subsahara Afrika, wie durch die Entwicklungsindizes gezeigt, lässt westliche Kritik an Staatszielen, wie der Auslöschung von Armut, Bildung und beruflichen Möglichkeiten auch unter sozialistisch geprägter Ägide verstummen. Ujamaa wird in diesem Abschnitt verbal sublimiert, bleibt jedoch vollinhaltlich erhalten.

Abschnitt Drei in Kapitel Eins der tansanischen Verfassung garantiert fundamentale Menschen- und Bürgerrechte. Die Sammlung an entsprechenden Normen erinnert an einen Auszug aus den beiden VN-Menschenrechtsdeklarationen. Gewährleistet werden grundsätzlich alle Rechte, die auch international als essenziell für die individuelle Freiheit und Schutz vor staatlichem Eingriff gehandelt werden. Auffallend ist aber zugleich, dass zwar viele Auszüge direkt aus den VN-Deklarationen stammen könnten, doch auf diesen Bezugsrahmen nur am Rande verwiesen wird. Die Übernahme dieser völkerrechtlichen Grundlagen in die nationale Verfassung wird nicht vollzogen. Liest man Abschnitt Drei in Kapitel Eins bis zum Ende eröffnet sich, warum: Es bleibt der Regierung vorbehalten, unter sehr breit angelegten Voraussetzungen, Grund- und Menschenrechte im Ermessen der jeweiligen Notwendigkeit einzuschränken. Dadurch ergibt sich ein großzügiger Spielraum für die Regierung, in letzter Instanz ihre Interessen durchzusetzen. Wieder kommt die Zusammenführung progressiver Demokratieansätze mit autoritären Einschränkungen zustande. Kritik an möglichen Exzessen in der Verhältnismäßigkeit bei etwaigen Einschränkungen, wird durch die Beschwerdemöglichkeit beim zuständigen Höchstgericht entgegengewirkt. Tansanischen StaatsbürgerInnen als natürlichen Rechtssubjekten wird im selben Abschnitt auch ein Katalog an Pflichten auferlegt. Diese sind aber weniger durch Rechtsverbindlichkeit und konkrete Darstellung von Sachverhalten gekennzeichnet, als eine Sammlung von generellen Haltungsappellen. Aufgefordert wird darin, Arbeitsleistung zu erbringen, den Staat und seine Einrichtungen zu schützen und zu achten sowie im breiten Sinn Ergebenheit gegenüber der tansanischen Nation zu demonstrieren. Impliziert wird dadurch ein vertikales Verhältnis zwischen Staat und BürgerInnen, in dem Letztere zwar laut Verfassung den Souverän bilden, doch sich nach der Wahl vollständig loyal allen Staatsgewalten unterwerfen.

Tansania ist realpolitisch gesehen ein Beispiel für eine Wahldemokratie, die sich während der jeweiligen Legislaturperiode zur Zuschauerdemokratie wandelt.<sup>53</sup> Die Einführung des Mehrparteiensystems stellt zwar aus regierungspolitischer Sicht für CCM langfristig eine möglicherweise existenzielle Gefahr dar; allerdings weiß sich der Parteiapparat auch abseits des Verfassungsrechts zu helfen, um einem Popularitätsverlust vorzubeugen:

Der Anspruch besteht keinesfalls darin, sich in dieser politikwissenschaftlichen Arbeit die Erstellung eines profunden soziologischen Befunds anzumaßen, jedoch kann für das tansanische Gesellschaftsbild festgehalten werden, dass es stark mit moralischen Normen durchzogen ist. Für den politischen Kontext bedeutet das ein Gelegenheitsfenster zugunsten der Regierung. Denn, sie verfügt über die Ressourcen und Einrichtungen, um Politik organisiert und verbreitet über die moralische Ebene zu kommunizieren. Die Glorifizierung des Einigungsprozesses, Nyereres Ikonisierung und die Projektion dessen auf sozialistische Politik zielen auf die Moral der Bevölkerung ab, diese Zeit des relativen Friedens erhalten und den Staatsgründer ehren zu wollen. Diese Romantisierung der nationalen Vergangenheit erfährt im modernen parteipolitischen Wettbewerb natürlich auch kritische Gegenstimmen. Der Aufruf zu produktiver Lebensweise, Solidarität und Achtung der Gesetze schafft den Brückenschlag zwischen emotional aufgeladener Vergangenheitsmoral und Gegenwart. Der moderne Brückenkopf findet sich in der Verfassung als StaatsbürgerInnenschaftspflichten wieder, die aus moralischer Sicht unantastbar (siehe: die genannten Beispiele) sind und zugleich einen Konnex zur politischen Vergangenheit aufbauen. Während die sozialistische Verfassung, die bis in die 1990er Jahre Bestand hatte, politische Alternativlosigkeit im Interesse nationalen Fortbestands suggerierte, taten sich nach der Öffnung des Landes die früher in dieser Arbeit bereits ausführlich thematisierten Umbrüche auf.

Die oberste Devise von CCM bestand nunmehr in politischem Fortbestand unter neuen rechtlichen Rahmenbedingungen. Der verfassungsmäßig gewährleistete Fortbestand war passé. CCM musste damit umgehen lernen, dem Risiko einer Abwahl ausgesetzt zu sein.

Versuche zur Konterkarierung zeitigen Passagen in der Verfassung, die bewusst auf die Vergangenheit anspielen, moralische Verpflichtung zur Staatstreue einfordern und dabei die Karte der assoziativen Zusammenführung von Nation, Partei und Regierung ausspielen; bislang erwies sich das als erfolgreich.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Vgl. Mair, Peter; 2014; „Democracies“; in: Caramani, Daniele (Hg.); 2014; „Comparative Politics“; 3. Auflage; S.92f; Oxford University Press; Oxford

<sup>54</sup> Vgl. dazu auszugsweise: Verfassung der Vereinigten Republik Tansania 1977 i.d.g.F. Kapitel II, Abschnitte 8, 9, 11 sowie Kapitel III

Kapitel Zwei bis Fünf und Sieben bis Zehn der Verfassung regeln die Organisation der Staatsgewalten, deren Verhältnis zueinander und den Legislativprozess. Sie werden in den Abschnitt zum Vergleich zwischen geltender Verfassung und Reformentwurf näheren Eingang finden.

Erwähnenswert ist Kapitel Sechs, das sich mit den Aufgaben und Befugnissen einer neu installierten Kommission für Menschenrechte und *good governance* beschäftigt. An dieser Stelle sei nochmals der Befund zur Bildung einer modernen demokratischen Fassade vor einem konservativ-bestandserhaltenden politischen Kern in Erinnerung gerufen:

Die internationale Gemeinschaft erfährt über verschiedene Kanäle seit den 90er Jahren erleichterten Zugang zu Interna der tansanischen Politik. Eine Zufriedenstellung insbesondere des Westens mit Ambitionen zur Befriedung Afrikas im Rahmen von VN-Bemühungen ist nicht mehr gegeben. Deshalb antizipiert die tansanische Regierung jene Schritte, deren Forderung von außen absehbar war. Durch die Schaffung einer Institution, deren deklarierte Aufgabe in der Umsetzung von *good governance* und der Überwachung der Einhaltung von Menschenrechten besteht, nimmt man das moderne Entwicklungskonzept westlicher Staaten vorweg. Ein Rekurs in der Verfassung auf die hochstilisierte nationale Vergangenheit Tansanias, die nicht zuletzt auch international Anerkennung fand, wird im Gegenzug indirekt von der Regierung gegenüber der Gebergemeinschaft abverlangt.<sup>55</sup>

Die tansanische Regierung ist im Moment ein Motor für Veränderung wider Willen und versucht den Spagat zwischen internationaler Zufriedenstellung und innenpolitischem Macherhalt. Dabei prallen progressive Demokratisierungsmaßnahmen auf pathetische Vergangenheitsbeschwörung. Mit Ausnahme von bewusst mit mehr Interpretationsraum versehenen Passagen, ist die geltende tansanische Verfassung klar, eindeutig und verständlich formuliert. Sie liegt als in sich geschlossenes, kompaktes Werk vor. Die Erweiterung der Verfassung um weitere Gesetze ist nicht vorgesehen. Änderungen werden in der bestehenden Verfassung in Form von Novellierungen oder Zusätzen in oder um einzelne Abschnitte vorgenommen.

Die Oppositionsparteien gewinnen an Einfluss und verzeichnen Mandatzugewinne, Nyereres Erbe wird vom geachteten Dogma immer mehr zur kritisch hinterfragten Staatsphilosophie und die Zahl an politisch bemündigten, reflektiert denkenden Menschen nimmt zu. Zugleich fordert die internationale Gemeinschaft, – dies wird nicht zuletzt durch die Expertisen der Entwicklungsindizes klar – dass die demokratischen Anstrengungen in den Rechtsgrundlagen

---

<sup>55</sup> Vgl. zur Veranschaulichung: Verfassung der Vereinigten Republik Tansania 1977 i.d.g.F. Kapitel III und Kapitel VI

sich auch in realpolitischen Erfolgen widerspiegeln. Bislang schafft die geltende Verfassung selbst die Grundlage dafür – durch die vorhin problematisierten Passagen – diese Forderung zu bremsen. In einer politischen Umwelt größerer Konkurrenz und Drucks von innen und einer gesteigerten Erwartungshaltung von außen, wurde 2011 durch die Regierung ein Verfassungsreformprozess initiiert, an dessen Ende eine neue konstitutionelle Grundlage für Tansania stehen soll. Inwieweit sich unter den erschwerten Voraussetzungen für die Regierung entweder weiterhin an einer sozialistisch unterlaufenen Machtakkumulation festhalten lässt oder eine vollwertige Demokratisierung stattfindet, wird Gegenstand des Vergleichs der geltenden Verfassung mit dem Entwurf sein.

### **Die Verfassungsprofile: Zusammenfassung**

Die vorangehenden Abschnitte bieten einen Einstieg in das österreichische und tansanische Verfassungswesen. Aufgrund des geringeren politischen Konsolidierungsgrades Tansanias und der sich gegenwärtig vollziehende Transformationsprozesse, wurde bewusst etwas weiter ausgeholt und der realpolitische Kontext miteinbezogen. Wichtig erscheint dies besonders deshalb, weil im Gegensatz zu Österreich ein vollständiger Verfassungsentwurf dem Status quo gegenübergestellt wird. Es bestehen somit eine historisch gewachsene und eine von Grund auf neue Vergleichsgrundlage. Für Österreich hingegen wird eine Auswahl an Reformen getroffen werden, die repräsentative Aussagen zulassen soll. Entgegen kommt dabei, dass sich das politische System als sehr stabil und kontinuierlich erweist, was eine gesonderte Kontextherstellung der einzelnen Reformen zur jeweiligen politischen Situation nicht in diesem Ausmaß nötig macht.

Bevor die Vergleichsserie samt Analyse gestartet werden kann, sind zwei entscheidende Punkte zu thematisieren:

Ist Erstens ein Vergleich zwischen der österreichischen Verfassungsgesetzgebung und der tansanischen zweckmäßig und möglich und Zweitens, wie soll dabei inhaltlich vorgegangen werden?

### **Klärung der Vergleichbarkeit**

Offensichtlich ist, dass Österreich als klassischer Fall kontinentaleuropäischer Rechtstradition mit stark rechtspositivistischer Prägung über eine andere Ausgangslage verfügt, wie das tansanische Pendant. Ein nach westlichen Demokratieprinzipien entwickeltes

Verfassungsmodell steht somit einem unter sozialistisch autoritärer Ägide geprägtem und nachträglich demokratischen Standards angepasstem gegenüber. Letztere hingegen, – das ist der entscheidende Punkt – sind Konsequenz international gestellter Forderungen an Tansania. Eine klar national konnotierte Linie ist darin nicht mehr zu erkennen; UK aufgrund seiner Administrativfunktion im Auftrag der VN eine prägende Rolle auch ab den 90er Jahren zuzuschreiben wäre daher verkürzt. Im demokratischen *state building* viel stärker engagiert – gemessen an sich damit beschäftigenden Einrichtungen in Tansania – ist Kontinentaleuropa, allen voran Deutschland.

Das sozialistische Urverfassungswerk unterliegt in seiner demokratischen Revision somit kontinentaleuropäischen und angelsächsischen Rechtseinflüssen. Während die kompakte Form als in sich geschlossenes Werk und der Bestand eines Verfassungsgerichtes von kontinentaleuropäischem Einfluss zeugen, wird an vielen Stellen auf das Volk als Souverän und letztentscheidende Instanz verwiesen und von der Verankerung unveränderlicher Artikel Abstand genommen. Abseits realpolitischer Umstände und der Gewichtung dieser Grundsätze, kann so praktisch ein Einfluss beider großer Rechtstraditionen illustriert werden. Welche Rückschlüsse für den angestrebten Vergleich lassen sich daraus ziehen? Ziel ist es, Reformagenden auf Regierungskalkül hin zu untersuchen. Die politische Kontinuität in Österreich schafft dazu gute Ausgangsbedingungen. Denn, politische Legitimationsmuster sind als stabil anzunehmen, die Gesetzgebungspraxis ist unverändert und die Diskursivität der Thematik – trotz einer gewissen Schwankungsbreite – hoch. Im Falle Tansanias eröffnet die realpolitische Umbruchsituation die notwendigen Voraussetzungen für die Vergleichsziehung. Der ursprünglich sozialistische Verfassungskörper, als weitgehend veränderungsresistente Rechtsgrundlage, bricht zunehmend auf und erlangt die vorhin näher analysierten demokratischen Züge. Unterstützend in diesem Zusammenhang wirkt insbesondere die Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs, der vollinhaltlich moderner, liberaler Demokratiekonzeption gerecht werden soll. Durch die Transformation der derzeit geltenden Verfassung in einen sozialistisch-demokratischen Hybrid, lässt sich ein Vergleich mit dem Entwurf ziehen, der unter dem deklarierten Ziel entsteht, kein Kompromissprodukt mehr, sondern Ausdruck zeitgemäßer demokratischer Standards zu sein. Die Beständigkeit des politischen Systems in Österreichs erlaubt es je, die ausgewählten Reformen mit dem Status quo ante, oder im Falle fehlgeschlagener Reformaspirationen, dem weiterhin geltenden Rechtsstand zu vergleichen. Die Durchdringung des sozialistischen Rechtsbestands mit demokratischen Grundsätzen über zwei Jahrzehnte hinweg schafft ebenso eine angemessene

Basis für einen Vergleich mit dem Reformwerk. Letztendlich soll jedoch die fallübergreifende Gegenüberstellung im Mittelpunkt stehen:

Günstige Ausgangsbedingungen für die Praktikabilität dieses Vorhabens bilden Schnittflächen in der Rechtstradition sowie Tansanias Wandel zur Demokratie wider Willen. Welchen Zweck verfolgt der Vergleich? Recht und Politik sind zwei untrennbar miteinander verwobene Materien. Zugleich können sie jedoch auch ein Gegensatzpaar bilden. Denn, rechtlich formulierter Anspruch und politisch durchgesetzte Wirklichkeit können divergieren. Dieser Umstand wächst zwar in vielen Facetten im Raum außerhalb der Verfassung, hat dann jedoch (a) nur begrenzte Reichweite im Lichte rechtlicher Handhabe und (b) nur eingeschränkte Bestandssicherheit. Tiefergehendes politisches Kalkül rekuriert daher auf Verfassungsrecht. Ob lange liberaldemokratische Verfassungstradition oder Adaption derer als junger Prozess, am Ende sind Verfassungen selbst Indikator für die politische Realität. Reformen als rechtsbestandsverändernde Prozesse eignen sich für die Untersuchung der Nutzbarmachung zu politischen Zwecken besonders. Die Rückkoppelung der Initiative zu Verfassungsreformen an die jeweiligen Regierungen erscheint aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Vertretungskörper logisch. Wenngleich in Österreich aufgrund erhöhter Quoren das Mitstimmen einer Oppositionsfraktion erforderlich ist, kann von einer Einleitung des Legislativprozesses von Regierungsseite mit entsprechender inhaltlicher Prägung ausgegangen werden. Zusätzlich abgesichert wird dies dadurch, nur Reformen größeren Umfangs einzubeziehen, die tatsächlich eine Chance auf Umsetzung hatten oder es auch wurden. Für Tansania ergibt sich die fallinterne Vergleichsgrundlage selbsterklärend durch den Reformentwurf.

### **Orientierungshilfe: Festlegung von Vergleichskriterien**

Im Interesse maximaler Transparenz und der Schaffung nötiger Ausgangsbedingungen für die Vergleichbarkeit der beiden Fälle, wird im Folgenden ein Kriterienkatalog erstellt, der bei den Analyseschritten gezieltes Vorgehen erleichtern soll und zugleich gewährleistet, dass der Fokus auf tatsächlich aussagekräftige Indizien für die Unterwanderung (oder deren Ausbleiben) von Verfassungen durch regierungspolitisch motivierte Reformagenden gelegt wird.

Die Entscheidung fällt zugunsten von drei Kriterien aus, die nun vorgestellt und ihre Nützlichkeit für die Untersuchung erläutert werden sollen: Im ersten Schritt wird nach den Normadressaten im engeren Sinn gefragt. Abgezielt wird darauf, zu erheben, auf wen die

jeweilige Reform unmittelbare Affekte erzeugt. Die realpolitischen Implikationen werden simuliert und etwaige Möglichkeiten zur Vorteilnahme durch die Regierung kritisch mitgedacht. Drei Szenarien sind realistisch; (a) die Regierung stellt selbst die Hauptbezugsgruppe der Reform, (b) Teile der Bevölkerung, alle Rechtssubjekte gleichermaßen oder juristische Personen des öffentlichen oder Privatrechts sind betroffen und es wird ein vorteilgenerierender Boomerangeffekt auf das Regierungshandeln erreicht, (c) es trifft Punkt b ohne Situationsänderung für die Regierung zu. Über die Feststellung der Normadressaten ist es möglich, den Bedeutungsrahmen der jeweiligen Reform für die Regierung zu bemessen und ihn konkret auf darin verborgenes Machterhaltungskalkül hin zu untersuchen.

Die Abschätzung realpolitischer Konsequenzen spielt ansatzweise bereits in den ersten Untersuchungspunkt hinein, wird jedoch aufgrund der Bedeutung für die Analyse als gesondertes, zweites Kriterium gefasst und dementsprechend beforscht. Nach erfolgter Feststellung der Normadressaten und der damit verbundenen Implikationen, wird eine umfassendere Szenarienbildung über die politische Wirkung der jeweiligen Reform angestrebt. Dabei werden sowohl die Effektfaltung nach außen (gegenüber allen von der Reform Tangierten) als auch das gesamte Set an möglichen Strängen zur geplanten Nutzbarmachung durch die Regierung für Zwecke des politischen Erhalts berücksichtigt.

Das aus drei Punkten bestehende Untersuchungsprogramm wird durch Analysen zur demokratischen Legitimierung der jeweiligen Reformagenda komplettiert. Der letzte Part schließt inhaltlich an die vorangehenden Schritte an, wodurch ein Kettenprinzip in der Informationsgewinnung entsteht, das bei der Auswertung hilfreich sein sollte. Denn, die konkrete Hinterfragung der Normadressaten sowie Abschätzungen zum realpolitischen Ausfluss der behandelten Reform, können dazu beitragen, die substanzielle Demokratiequalität derer zu beurteilen. Während eine Verletzung der Geschäftsordnung Geltung und vor allem Wirkung verhindern und Kontrollorgane aktivieren würde, lässt sich über das vorhin skizzierte Vorgehen feststellen, ob die jeweilige Reform tatsächlich Ausdruck öffentlichen Willens ist.

Eine Diskursivitätsanalyse würde zu sehr ins Detail und weg von der Forschungsfrage führen, da weniger der konkrete Unterstützungsanteil in der Bevölkerung interessiert, sondern ob es sich um *policies* handelt, die regierungspolitisch instrumentalisiert werden können und realpolitisch in erster Linie diesem Zweck dienen. Im theoretischen Teil der Arbeit wurden Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bereits hinreichend definiert. Im vorliegenden Kontext ausschlaggebend sind (a) Rechtssicherheit, als Ausdruck der Achtung von Verfassungsrecht

als oberste Normensammlung zur Regelung von Grundlegendem und (b) das Zustandekommen von Reformen über (regierungs-)politische Initiative nach repräsentativen Maßstäben. Angemessene Repräsentativität setzt voraus, dass Teile oder die gesamte Bevölkerung unmittelbar von der Änderung des Verfassungsrechts betroffen sind. Der politische Startschuss zu Verfassungsnovellen setzt demnach eine Rückkoppelung im repräsentativen Ermessen durch die involvierten politischen AkteurInnen voraus. Die Untersuchungen zu den Normadressaten und die Abschätzung realpolitischer Folgen der jeweiligen Reform sind darauf abgestimmt und kontrollieren diesen Zusammenhang. Punkt Drei zur demokratischen Legitimierung dient somit vorrangig der zusammenfassenden Beantwortung der ersten beiden Untersuchungskriterien und gibt parallel dazu Aufschluss darüber, ob der arbeitsbezogene Konnex zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auch theoretisch erfüllt wird.

Die Analyse ist so konzipiert, dass zuerst die fallinternen Vergleiche – wo zweckmäßig – angestrebt werden und im Anschluss eine Zusammenführung der gewonnenen Erkenntnisse versucht wird. Auf dieser wird infolge eine Gegenüberstellung von Österreich und Tansania vollzogen. Während somit eine Auswahl rechtlicher Inhalte den Ausgangspunkt für die Analyse zwischen Reformbestrebung und geltender/ historischer Rechtssituation im jeweiligen Staat bildet, werden die Fälle untereinander am Ende lediglich über den im ersten Schritt gewonnenen Erkenntnisumfang verglichen. Direkte Inhaltsvergleiche würden keinen Mehrwert bieten und an der Forschungsfrage vorbeiparieren. Denn, Ziel ist es zu beantworten, ob in Österreich und/ oder Tansania Verfassungsreformpolitik zu regierungspolitischen Zwecken missbraucht wird. Aufschluss darüber kann nur geboten werden, indem die jeweiligen Reformaspirationen der ursprünglichen Rechtssituation gegenübergestellt werden (siehe dazu auch: Vorstellung der beiden Verfassungen im vorangehenden Abschnitt) bzw. gezielt nach ihrem Kalkül gefragt wird. Dem berechtigten Vorwurf, zwei Paralleluntersuchungen durchzuführen ohne Verbindungslinien herzustellen, wird entgegengewirkt.

Nur durch die Gegenüberstellung der Fälle kann über den Aussagegehalt hinaus, dass eine regierungspolitische Instrumentalisierung (nicht) vorliegt, eine Interpretation über Ähnlichkeiten und Divergenzen angestellt werden. Zudem wird dieser Befund eine wichtige Hilfestellung in der abschließenden Beurteilung der Informationsqualität, deren Reichweite und Nützlichkeit von Entwicklungsindizes in qualitativer, aspektfokussierter wissenschaftlicher Arbeit sein.

### III. Verfassungsreformen in Österreich: Inhalt und Intention

Zur Auswahl der Untersuchungsgrundlagen für Österreich sind einige Vorbemerkungen zu treffen:

Im Gegensatz zu Tansania, wo aktuell Bemühungen zur Totalrevision der Verfassung laufen und sich die Suche nach geeigneten Reformen durch das Vorliegen eines vollständigen Entwurfstexts erübrigt, muss für Österreich eine Selektion getroffen werden. Oberstes Gebot ist dabei möglichst wenig tief in die Vergangenheit zurückzugreifen, um eine Schieflage zur hohen Aktualität in Tansania zu vermeiden. Grundsätzlich kommen sowohl erfolgreich umgesetzte Verfassungsnovellen als auch gescheiterte in Betracht. Die Begründung für diese Entscheidung ist, dass (a) der Erfolg für die tansanische Reform auch noch nicht vollständig abschätzbar ist und (b) es macht für die Untersuchungslogik keinen Unterschied, wie der Novellierungsversuch ausgegangen ist. Darüber hinaus ist anzunehmen, dass gerade gescheiterte Reformprojekte besonders stark mit regierungspolitischem Kalkül durchdrungen sein könnten. Berücksichtigt werden außerdem der Reformumfang und die näheren Umstände. Änderungen in der juristischen Feinabstimmung von gewissen Normen, die auf Appelle aus der Verwaltung zurückzuführen sind, werden nicht behandelt, da sie weder den Wortsinn von Reform als umfassenderen Erneuerungsprozess gerecht werden noch veritable politische Folgewirkungen erzielen können.

Erfasst werden demnach jüngere, umfassendere, erfolgreiche und gescheiterte Reformbestrebungen.

Nicht aus dem Blick darf verloren werden, dass ein Präsenzquorum von 50% der Abgeordneten und ein Konsensquorum von zwei Dritteln der Anwesenden höhere Hürden für Reformen an der Verfassung setzt. Die Mitwirkung zumindest einer Oppositionspartei war daher in den letzten Legislaturperioden immer zwingend notwendig. Das Szenario eines parteistrategischen *trade-off* zwischen Regierung und Opposition ist daher realistisch und mitzudenken. Regierungspolitische Vorteilsnahme bedeutet im vorliegenden Kontext nicht automatisch unmittelbar negative Folgen für die politischen Konkurrenten. Unterstellt wird ein spieltheoretischer Ansatz, der relative Erfolge für die Opposition zulässt, um langfristig absoluten durch Erhalt der Regierungskonstellation zu erzielen.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Vgl. zum theoretischen Hintergrund:

Beck, Martin; 2006; „Zur Spieltheorie als leistungsstarkem Instrument des Rational-Choice-Konzepts“; in: Barrios, Harald; Stefes, Christoph H. (Hg.); „Einführung in die Comparative Politics“; 108-111; Oldenbourg Verlag; München/ Wien

Jedenfalls ist die Mitwirkung der österreichischen Koalitionsregierungen als gewährleistet anzunehmen, um eine Mehrheit für eine Verfassungsänderung erzielen zu können. Die Handschrift der Regierung trägt nicht zuletzt durch die Vorbereitung auf ministerieller Ebene bzw. durch den Verfassungsdienst in Österreich letztendlich jede Reform. Eine fehlgeleitete Untersuchung an der Forschungsfrage vorbei kann daher ausgeschlossen werden.

Ähnlich ausgenommen wie kleine Änderungen an der Verfassung mit mehr technischem, als politischem Charakter sind auch die per Referendum entschiedenen Änderungen ausgenommen. Faktisch betrifft dies in erster Linie das Verfassungsbegleitgesetz zum Beitritt Österreichs zur EU. Zwar wurde die Beitrittsfrage stark öffentlich debattiert, doch die Beitrittsverhandlungen ließen am Ende – mit wenigen Ausnahmen – keinen Spielraum für die Infiltration dieses Verfassungsgesetzes mit regierungspolitischem Kalkül.<sup>57</sup>

In die engere Auswahl für die detaillierte Bearbeitung fällt an erster Stelle der österreichische Verfassungskonvent. Eine Kette von Gründen führt zu dieser Entscheidung:

Der Selbstanspruch, lediglich Reformagenden einzubeziehen, die eine substanzielle, umfassendere Änderung der Verfassung mit klar politischen Implikationen bedeuten, wird mit dem herangezogenen Beispiel sogar übererfüllt. Denn, faktisch handelt es sich beim österreichischen Verfassungskonvent um einen noch immer laufenden Langzeitprozess. Zwar wurde die Initiative zur breiteren Revision der Verfassung bereits 2003 ergriffen, doch das Zusammenwirken mehrerer Umstände führte zur Verzögerung und schrittweisen Zergliederung des Gesamtreformpakets in einzelne Körbe. Ein zentraler Grund dafür besteht in der Konzentration von VertreterInnen aller Gebietskörperschaftsebenen, gepaart mit ExpertInnen im beratenden Komitee. Die föderale Organisation Österreichs bedurfte zur Erzielung eines Umsetzungserfolgs die Schaffung günstiger Voraussetzungen, um einen Interessenausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden herzustellen. Der erste in diese Richtung notwendige Schritt war daher ein *opt-in*, also der Einbezug von VertreterInnen aller drei politischen Einheiten. Unterschiedliche Standpunkte, die als logische Konsequenz je nach Gebietskörperschaftszugehörigkeit anders gelagert waren, erschwerten zwar den Aushandlungsprozess, konnten jedoch im Gegenzug als einzige Variante am Ende einen paktfähigen Kompromiss erwarten lassen. Trotz dieser dem bundesstaatlichen Aufbau

---

<sup>57</sup> Vgl. dazu:

Öhlinger, Theo; 2002; „Die Europäisierung der österreichischen Verfassung“; in: Neisser, Heinrich; Puntcher-Riekman, Sonja (Hg.); „Die Europäisierung der österreichischen Politik – Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft“; S.81-99; WUV; Wien

Österreichs geschuldeten Konstellation an BeraterInnen, ist eine Steuerung der Reformbemühungen durch die Bundesregierung nicht zu verleugnen.

Die Berücksichtigung der Länder, und ferner der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper, kann zwar im Lichte konsensdemokratischer Tradition nicht nur über Parteifronten, sondern auch vertikal über die Gebietskörperschaftsebenen hinweg betrachtet werden; entscheidend dürfte – schon in diesem Stadium ist auf regierungspolitisches Kalkül zu verweisen – jedoch die Befähigung des Bundesrats sein, Beschlüsse zu Änderungen an der Verfassung, welche unmittelbar in die Rechte der Länder eingreifen, mit einem absoluten Veto verhindern zu können.

Unabhängig von dieser Implikation, die schon zum Zeitpunkt der Überlegungen zur Zusammensetzung des Konvents auf strategisches Vorgehen der Regierung schließen lässt, ist Letztere in den Verhandlungen jedenfalls *primus inter pares*. Die Beschlussfassung bedarf zwar – dies ist legislaturperiodenübergreifend seit 2003 der Fall – der Zustimmung zumindest einer Oppositionspartei und der Länderkammer, doch die aufs politische Tapet gebrachten inhaltlichen Reformanstöße sind Produkt der Regierungsarbeit. Das lässt sich auf (a) die günstige Ressourcenausgangslage durch den Ministerienapparat sowie (b) die maßgebliche Rolle im politischen *pushing* bis hin zur Beschlussfassung erklären. Die Bedeutung des österreichischen Verfassungskonvents wird darüber hinaus über seinen Fortbestand für mittlerweile bereits über ein Jahrzehnt deutlich. Obwohl die Führung dieser Bezeichnung heute nicht mehr gebräuchlich ist und die Arbeit des Konvents auf Ausschuss- und Unterausschussebene im Parlament, in extraparlamentarischen Komitees und in Arbeitsgruppen unter direkter Aufsicht des Bundeskanzlers geführt wurden, besteht der Anspruch zur Durchsetzung von Veränderungen am Verfassungsrecht, die im 2003 initiierten Prozess ihren Ausgang nahmen, bis heute. Während Veränderungen in der politischen Kommunikation von Reformbemühungen rückblickend eine ebenso häufige Erscheinung waren, wie die Überwerfung von Zuständigkeiten, hielt die Idee zu breiter angelegter Revision der Verfassung auch über die Grenzen von Regierungswechseln und –brüchen hinaus, stand.

Schon an diesem Punkt, noch vor der Auseinandersetzung mit den Inhalten des Österreich-Konvents, lassen sich zwei entscheidende Merkmale herauskristallisieren: Die Beständigkeit dieses groß angelegten Reformprojekts ungeachtet teils tiefgreifender Veränderungen in und Erschütterungen der politischen Umwelt, lassen auf eine grundsätzliche Hochkonjunktur von Verfassungsreformagenden in Österreich schließen. Ein Festhalten am Reformprozess und die zugleich schwierige Kompromissfindung zeigen, dass die Verfassung politisch exponiert und

inhaltlich umkämpft ist. Bei genauerer Betrachtung der Entwicklungsgeschichte des österreichischen Verfassungskonvents wird zugleich klar, dass die Bundesregierung nie die Regieführung aus der Hand gab. Zwar begann die Arbeit 2003 in einem ExpertInnenrat, dem GebietskörperschaftsvertreterInnen und ausgewiesene KennerInnen der österreichischen Bundesverfassung angehörten, was einen gewissen Abstand zum politischen Tagesgeschäft nahelegt; doch durch die gezielte Vorgabe von debattierfähigen Themen schuf die damals amtierende Koalition aus ÖVP und FPÖ/ BZÖ sehr klare Rahmenbedingungen über den Verhandlungsgegenstand und schränkte so eine fachlich-deliberativ geführte Diskussion über Reformnotwendigkeit und –sinnhaftigkeit a priori ein. Dennoch konnte so unter politischer Aufsicht eine rezente, juristisch solide und kompromissfähige Verhandlungsgrundlage für die politische Arena erwartet werden. Die Übermittlung der Ergebnisse an einen für diesen Zweck eingerichteten Unterausschuss im Parlament war also intendierte Konsequenz. Durch die Zusammensetzung der Ausschüsse im direkt proportionalen Verhältnis zur Mandatsverteilung im Plenum, konnte regierungspolitische Kontrolle weiterhin gewährleistet werden. Nach Beendigung der Ausschussarbeit, die keinen Beschluss herbeiführen konnte, doch die unterschiedlichen Positionen annäherte, erfolgte die Installation einer Arbeitsgruppe im BKA. Dies vollzog sich zeitgleich mit einer regierungspolitischen Zäsur, die eine Rückbesinnung auf die Zusammenarbeit von SPÖ und ÖVP in der Regierung zur Folge hatte. Die Idee des Österreich-Konvents überdauerte somit jene politische Konstellation, die sie fünf Jahre zuvor ins Leben gerufen hatte und wurde nun Teil des regierungspolitischen Kerngeschäfts, vor allem des Bundeskanzlers als lenkender Instanz. Weiterhin wurde jedoch sowohl auf ein paritätisches Verhältnis zwischen SPÖ und der die Regierungsopposition stellenden ÖVP sowie LändervertreterInnen Rücksicht genommen. In unterschiedlicher personeller Konfiguration wurde bis in die 24. Gesetzgebungsperiode daran festgehalten und 2009 der Unterausschuss zur Behandlung dieser Angelegenheiten wieder ins Leben gerufen.

Das politische Überleben des Österreich-Konvents sollte inhaltlich auch über die regierungspolitische Umbruchsituation 2006 hinaus gesichert sein. Ein politikprogrammatisches Produkt einer wirtschaftsliberalen Regierung mit rechtsnationalem Juniorpartner konnte sich in unterschiedlicher Form, sei es als Arbeitsgruppe oder Unterausschuss, bis weit hinein in die Phase der Reetablierung von Koalitionen aus SPÖ und ÖVP bewähren und lebt im Koalitionsprogramm – was noch Gegenstand der Analyse sein wird – inhaltlich bis heute fort. Überdauert ein politisches Programm wie der Österreich-Konvent sogar Teile seiner UrheberInnen, ist das ein starkes Indiz für die hohe Bedeutung der

Agenda. Die Rezeption der Grundideen des Verfassungskonvents durch die nachfolgenden Bundesregierungen zeugt davon, wie politisch umkämpft und aktuell Verfassungsreformen sind und vermutlich auch bleiben. Hätte lediglich die parlamentarische Opposition versucht das Reformpaket ins Plenum zu tragen, würde dies nicht so eklatant hervorstechen. Denn, wirkt die Regierung aktiv in jenem Bereich fort, den eine andere politische Konstellation als Erbe hinterließ, wird dieses für gewöhnlich begraben und ein programmatischer *reset* versucht.

Fakt ist, dass sich die Situation für umfangreichere Novellen an der Verfassung in einem anderen Licht zeigt. Auf eine Aufsicht und weiterführende Lenkung des gesamten Prozesses durch Regierungsseite wird, davon zeugt das politische Kalkül in der Institutionalisierung der Reformarbeit, viel Wert gelegt. Die über Legislaturperioden hinweg Verfassungsreformen durch die Regierungen beigemessene Bedeutung, lässt folgende Diagnose zu:

Die Ausführungen zum Österreich-Konvent als größtes Verfassungsreformunternehmen der jüngeren Geschichte des Landes weisen eine Verdichtung von Indizien dafür auf, dass die Regierung eine gezielte Steuerung der fortwährenden Entwicklung anstrebt. Die Untersuchung auf regierungspolitische Nutzbarmachung ist hingegen noch ausständig. Nachstehender Abschnitt wird sich damit genauer beschäftigen. Zu berücksichtigen ist, dass der Österreich-Konvent als groß angelegtes Bündel an Reformen nie in dieser geschlossenen Form beschlossen und umgesetzt wurde. Vielmehr wurden einzelne Punkte daraus seziert, gesondert darüber verhandelt und teilweise eine Einigung samt Verankerung im Verfassungsrecht erzielt.<sup>58</sup>

Entsprechend dieser Charakteristik soll nun eine Auswahl an besonders bemerkenswerten Passagen getroffen werden, die auf regierungspolitische Vorteilsnahme hin untersucht werden. Die Grundlage dafür liefert der am 12. Jänner 2005 durch den Vorsitzenden des Konvents dem Präsidium vorgestellte Entwurf für einen neuen Verfassungstext.<sup>59</sup> Vorweg ist ausdrücklich festzuhalten, dass kein Konsens darüber erzielt wurde und es sich daher nicht um

---

<sup>58</sup> Vgl. zum Österreich-Konvent:

[http://www.konvent.gv.at/K/Willkommen\\_Portal.shtml](http://www.konvent.gv.at/K/Willkommen_Portal.shtml); update: 2014; download: 2014

[http://www.bka.gv.at/site/cob\\_33723/5732/default.aspx](http://www.bka.gv.at/site/cob_33723/5732/default.aspx); update: 2014; download: 2014-04-10

Pollak, Johannes; Slominski; Peter; 2005; „Konstitutioneller Moment und Verfassungsreform: Eine Einschätzung des Österreich-Konvents“; in: ÖZP; Heft 4, Nr. 1, 2005

Ucakar, Karl; Gschiegl, Stefan; 2010; „Verfassungsreform Österreich-Konvent“; in: *ibid.* (Hg.); 2010; „Das politische System Österreichs und die EU“; 2. Auflage; S.75-78; facultas Verlag; Wien

Ucakar, Karl; 2006; „Verfassung – Geschichte und Prinzipien 5. Verfassungsreform“; in: Dachs et al. (Hg.); „Politik in Österreich – das Handbuch“; S.134f; Manz; Wien

<sup>59</sup> Vgl. für den Entwurf und verwandte Dokumente:

[http://www.konvent.gv.at/K/DE/ENDB-K/ENDB-K\\_00001/imfname\\_036118.pdf](http://www.konvent.gv.at/K/DE/ENDB-K/ENDB-K_00001/imfname_036118.pdf); insbesondere S. 6-12 im Dokument als Überblick; download: 2014

[http://www.konvent.gv.at/K/DE/ENDB-K/ENDB-K\\_00001/pmh.shtml](http://www.konvent.gv.at/K/DE/ENDB-K/ENDB-K_00001/pmh.shtml); update: 2009; download: 2014

geltendes Recht handelt. Relativierend ist dem hinzuzufügen, dass einige Auszüge jedoch sehr wohl in den Verfassungsbestand übernommen wurden. Trifft dies zu, wird im Folgenden darauf verwiesen. Für die hier forcierte Untersuchung ist der Umsetzungserfolg allerdings sekundär, da er keinen erweiterten Informationsgehalt zur Beantwortung der Forschungsfrage bietet.

### **Der Österreich-Konvent als Analysegegenstand**

Die nächsten Schritte orientieren sich chronologisch an den explizit im Entwurf als Innovationen ausgewiesenen Passagen:

An erster Stelle wird das Inkorporationsgebot genannt; ein auch von juristischer Seite seit langem geforderter Schritt zur Schaffung einer kompakten Verfassungsurkunde, die nicht beliebig um Gesetze ergänzt werden kann, sondern als in sich geschlossenes Werk vorliegen soll. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf den Verfassungsbestimmungen, das sind Normen, die unter denselben Voraussetzungen wie Verfassungsrecht produziert, doch nicht als Teil dessen betrachtet werden. Dadurch sind sie zwar geschützt wie Artikel der Verfassung, doch nicht Teil der höchsten Ebene im nationalen Stufenbau der Rechtsordnung. Eine Änderung hingegen bedarf desselben erschwerten Verfahrens, wie für ihr Zustandekommen erforderlich war. Das Ansinnen des Konvents bestand daher in der Bereinigung dieses Schatten-Verfassungsrechts durch das Inkorporationsgebot. Anders ausgedrückt, formelles und materielles Verfassungsrecht sollten durch die ausschließliche Verankerung im selben Gesetz stärker ineinander rücken.

Neben dem praktisch gelagerten Gedanken der Erzielung einer gewissen Rechtsökonomie, ist hier vor allem nach politisch relevanten Implikationen zu fragen. Auf den ersten Blick erscheint diese Maßnahme als logische Folge von seit bald 100 Jahren gewachsenem Recht. Die Konsolidierung eines sukzessive ausschweifenden Rechtskörpers ist argumentativ stichhaltig.

Doch was bedeutet das Inkorporationsgebot für die Regierung als – damit wird die Beantwortung des ersten Punktes im Untersuchungsraaster gleich vorweggenommen – zentrale Normadressatin? Verfassungsgesetze werden durch das Parlament, ergo in erster Linie die zuletzt immer mehrheitsbildende Regierung, beschlossen. Dieser Reformansatz betrifft sie daher unmittelbar. Realpolitisch kann daraus durchaus Kredit geschlagen werden, da unter einem Inkorporationsgebot besondere Schutzwürdigkeit einer Norm und Aufnahme in die Verfassung zwangsläufig synonym zu verstehen wären. Das bedeutet, durch entsprechende

Kommunikation der jeweiligen Politik seitens der Regierung an die Bevölkerung, wird durch die Akzeptanz der propagierten Bedeutung zugleich der Weg für die direkte Aufnahme in die Verfassung über weite Strecken geebnet. Eine programmatische Unterwanderung der Verfassung durch Tagespolitik ist somit das Szenario mit der schärfsten Konsequenz. Die demokratisch legitimierte Umsetzung dessen ist bei geschicktem Transport des Inhalts durch die Regierung an die Bevölkerung nicht von der Hand zu weisen. Allerdings sollte dies nicht über eine schiefe Optik in Bezug auf Rechtssicherheit (langfristiger Bestand der Verfassung, ohne sie der Tagespolitik zu exponieren) hinwegtäuschen. Durch das Inkorporationsgebot würde eine rechtliche Grundlage geschaffen, die nach Inkrafttreten als integraler Bestandteil des – wahrscheinlich sogar formellen – Verfassungsrechts aufgefasst und damit in den indiskutablen Raum gestellt würde.

Der Verweis auf das Inkorporationsgebot durch die Regierung würde sie schadlos halten und bei geschickter Kommunikation an Medien und Öffentlichkeit der jeweiligen *policies* sogar Unterstützung dafür bekommen. Die gleich hohen Hürden für eine Änderung von all jenem, was ein Mal Eingang in die Verfassung fand, sichern auch bei einem etwaigen Regierungswechsel den programmatischen Fortbestand der Vorgängerregierung besser ab, als einfache Gesetze. Die einzige Einschränkung im freien Walten der Regierung besteht in der Erzielung einer Zwei-Drittel-Mehrheit, über die sie ohne Oppositionshilfe nicht verfügt. Am Umstand besonderer Beständigkeit des Beschlossenen und einem Legitimierungsverweis auf die Verfassung selbst (Inkorporationsgebot) ändert dies nichts. Bei diesem Reformpunkt spielen die fachlich gedeckten Gebote zu Rechtsökonomie und –konsolidierung mit Potenzial zur Nutzbarmachung durch die Regierung ineinander.

Der nächste Neuerungsvorschlag betrifft das Kompetenzverhältnis zwischen Bund und Ländern. Die vertikale Ver- und Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Gebietskörperschaften wird als verworren und handlungshemmend dargestellt. Herauszulesen ist, dass gegenwärtiges Kompetenzsplitting tendenziell stärker auf dem Gedanken sichergestellter, realer Bundesstaatlichkeit, als Praktikabilität beruhen würde. Es wäre demnach Produkt einer Ausgleichsfindung zwischen den Gesetzgebern und ein rechtlicher Tribut an das föderale Prinzip. Die mittelbare Bundesverwaltung würde jedoch auf dem Widerspruch fußen, den Vollzug durch Gebietskörperschaften durchführen zu lassen, die keine nennenswerte Mitgestaltung – mit Ausnahme der Beratungen im Bundesrat – im Gesetzgebungsprozess erfahren. Dieser Diskrepanz sowie der Trennung von Grundsatz- und Ausführungsgesetzgebung zwischen Bund und Ländern soll durch den

Überarbeitungsvorschlag geltender verfassungsgesetzlicher Bestimmungen entgegengewirkt werden.

Ausdrückliche Zielsetzung sind die Eindeutigkeit der Zuständigkeit und die Kohärenz von legislativen und exekutiven Aufgaben. Eine Teilung soll bedarfsabhängig, flexibel möglich sein und der VfGH im Falle von Streitigkeiten zwischen den Kammern als Schlichtungs- bzw. Entscheidungsinstanz fungieren. Grundsätzlich liegt den oben ausgeführten Bestrebungen unbestreitbar der Gedanke gesteigerter Effizienz und klarer Verhältnisse zwischen Bund und Ländern zugrunde. Die erwünschte Parallelität von gesetzgeberischer und vollziehender Funktion bedeutet ein Aufbrechen bestehender Strukturen. Unter der seit Jahren kursierenden Idee das bundesstaatliche Prinzip zugunsten einer stärkeren Konzentration von Kompetenzen auf nationaler Ebene zu beschneiden, erscheint der Schritt einer Bereinigung von Zuständigkeitsüberschneidungen als allzu logisch.

Kann regierungspolitisches Kalkül in diesem Kontext festgestellt werden? Ähnlich dem ersten Analysepunkt, sind die Normadressaten Bund und Länder selbst. Veränderungen wären über die Legislative hinaus nur im Verwaltungsvollzug spürbar. Die Initiativsetzung zum Beschluss dieser Reform läge beim Bund, der letztendlich auch für die legislative Gestaltung zuständig ist. Natürlich kann der Bundesrat durch unmittelbare Affektierung von Länderinteressen sein absolutes Veto ausspielen und auch die Landeshauptleutekonferenz verfügt bekanntlich über Gewicht. Dennoch kann vom Bund die Karte gezogen werden, am Ende gegenüber der EU Rechenschaftspflicht ablegen zu müssen für Angelegenheiten, die in Österreich Aufgabe der Länder sind. Vertragsverletzungsverfahren initiiert durch die Kommission und eingeleitet durch den EuGH können lediglich den Bund als anerkanntes Mitglied treffen, während für die Verfehlung durchaus Länder verantwortlich sein können. Die Konzentration entsprechender Politikfelder auf Bundesebene kann so schlagkräftig verteidigt werden. Ähnliches gilt auch für Österreichs *standing* bei IOs und INGOs. Eine höhere Anteilsleistung zum Finanzausgleich oder der Entzug von Steuer-, Abgaben- und Gebühreneinhebungsmöglichkeiten für die Länder lässt das Szenario einer Umsetzung realistisch erscheinen. Denn, die Unabhängigkeit der Landesparteien ist nicht zuletzt auf die Selbstfinanzierung der Länder und ein damit einhergehendes politisches Autonomieverständnis zurückzuführen. Was hier jedoch interessiert, ist nicht so sehr die Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens, sondern es sind die damit gegebenenfalls einhergehenden Implikationen:

Bundesgesetzgebung bedeutet unter den herrschenden fraktionellen Kräfteverhältnissen im Parlament Gesetzgebung durch die Regierung. Der Vollzug würde infolge, je nach

zuständigem Ressort untergliedert, in den Aufgabenbereich Derselben fallen. Eine Aggregation von Agenden auf Bundesebene würde das programmatische Spektrum der Regierung ausweiten und ihr bessere Durchgriffsrechte auf die betroffenen Bereiche sichern. Denn, die nötige Beschlussfassung im Parlament, lässt unter der fiktiven Parität im bikameralen österreichischen System eine Kompetenzausweitung zugunsten der Länder nicht erwarten. Wenn, könnte es zu einem Tausch von Zuständigkeiten kommen, in dem politisch weniger exponierte Kompetenzen gegen sensiblere im Bundes- bzw. den Länderportfolios übernommen werden. Durch die unterschiedliche Bedeutungsperzeption von Politiken auf Bundes- und Landesebene, könnte ein Kompromiss darüber erzielt werden. Eine dahingehende Änderung der Verfassung würde einen neuen thematischen Freiraum für die Regierung schaffen, über den sie sich neu positionieren sowie weitere Wählerschichten ansprechen könnte. Der Entwurf sieht zudem die vorhin bereits erwähnte Einrichtung des VfGH als Schiedsinstanz bei Kompetenzteilungsfragen vor. Ruft man sich die Rekrutierung der Richter für dieses Spezialhöchstgericht in Erinnerung, sind Erkenntnisse zugunsten des Bundes zwar weder obligatorisch noch gesichert, aber wahrscheinlich. Betrachtet man die Homogenisierung von legislativer und exekutiver Zuständigkeit zusammengefasst mit der Rolle des VfGH, lässt sich bundesregierungspolitische Vorteilsnahme durchaus feststellen.

- Reduziert auf wenige Worte: Mehr und politisch exponiertere Kompetenzen, bedeuten mehr politische Präsenz und Einflussnahme. Ein Beflügelungseffekt ist dabei besonders für jene Regierung zu erwarten, die – falls dies eintreten sollte – eine Umsetzung durchringt. Durch diesen Startbonus würde sie sich infolge auch ideale Voraussetzungen schaffen können, um ihren Fortbestand über die Grenzen von Legislaturperioden hinaus zu gewährleisten.

Ein anderer Teil des Reformpakets sieht die Lösung von konkreten Verfahrensregeln für Behörden aus der Verfassung vor. Gegenwärtig wird, in der Tradition des Rechtspositivismus, präzise und umfassend der Handlungsrahmen für öffentliche Verwaltungseinrichtungen bzw. deren Organe definiert.<sup>60</sup>

Würde man diese verfassungsmäßig gewährleistete Rolle der Verwaltung, ihre Aufgaben und Pflichten, aus dieser besonders geschützten Rechtsgrundlage extrahieren, bedeutete das im Gegenzug, sie der Tagespolitik frei auszusetzen. Die Herbeiführung einfacher Beschlüsse durch die mehrheitsbildende Regierung würde genügen, um Änderungen herbeizuführen. Die Herstellung von Abhängigkeitsverhältnissen durch Verfahrensänderungen, organisatorische Eingliederung in bestimmte Weisungsabhängigkeiten etc. könnten so leicht vollzogen und das

---

<sup>60</sup> Vgl. B-VG 1920 i.d.F. 1929 BGBl 1/1930 i.d.g.F. Drittes Hauptstück: Vollziehung des Bundes

politische Primat gegenüber dem Verwaltungsvollzug noch frontaler gelebt werden. Der Schutz der öffentlichen Verwaltung durch die Verfassung als Vollzug nach dem Legalitätsprinzip würde so offensivem politischem Einwirken Platz machen. Die handfeste – abseits realpolitisch eindeutiger Kraftverhältnisse – Einflussnahme der Politik, und damit in erster Linie der Regierung, auf den Verwaltungsvollzug müsste dann nicht mehr den Umweg über schwierige Gesetzgebungsverfahren nehmen, sondern könnte durch die neue rechtliche Basis schneller vollzogen werden. Wenngleich man diese Karte nicht spielt, genügen zumindest einfache Gesetzesbeschlüsse, um ein Hörigkeitsverhältnis herzustellen.

Die Schaffung von Landesverwaltungsgerichten zählt zu jenen wenigen Punkten, die seit Jahresbeginn (2014) umgesetzt (rechtswirksam) sind.<sup>61</sup> Aus Entlastungsgründen für das Bundesverwaltungsgericht, sind die ihm nachgeordneten Landesverwaltungsgerichte nunmehr Letztentscheidungsinstanz in Verwaltungsverfahren. Zudem vollzog sich dadurch eine teilweise Überführung des Instanzenzuges in den Bereich klassischer richterlicher Individualentscheidungsfindung.

Aus Sicht der zu beantwortenden Forschungsfrage interessanter ist der nicht umgesetzte Vorschlag, Rechtssubjekten die Anrufung des VfGH zu ermöglichen, sollte durch Unterbleiben legislativer Tätigkeit ein verfassungsmäßig gewährleistetes Recht verletzt werden. Das bedeutet, kann ein kausaler Zusammenhang zwischen Einschränkung bzw. Verletzung eines in der Verfassung gewährleisteten Rechts und der Ermangelung an rechtlicher Berücksichtigung im jeweiligen Sachverhalt nachgewiesen werden, haftet dafür der Bund. Damit wird – um diese Bemerkung der Untersuchung zu regierungspolitischen Kalkül voranzustellen – eine Art Sicherheitsventil installiert, das einem allzu exzessiven rechtsökonomischen Leitprinzip entgegenwirken soll. Rechtsreduktionismus wird somit durch sich affektiert Fühlende selbst Einhalt geboten. Welcher Informationsmehrwert lässt sich aus diesem angedachten Schritt für die vorliegende Untersuchung ableiten?

Würde der Bund im Falle eines zugunsten des/ der BeschwerdeführerIn erstellten Erkenntnisses haftbar gemacht, bedeutete dies vorrangig eine Belastung für die mehrheitsbeschlussfähige Regierung. Fände eine solche Regelung Eingang in die Verfassung, hätte der Bundesgesetzgeber maßgeblich daran mitgewirkt, sich legislativ selbst in die Pflicht

---

<sup>61</sup> Vgl. BGBl I 51/ 2012; authentisch online:

[http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBlA\\_2012\\_I\\_51&ResultFunctionToken=b45f1018-0827-4f89-8fab-569903e54a2b&Position=1&Titel=&Bgblnummer=&SucheNachGesetzen=False&SucheNachKundmachungen=False&SucheNachVerordnungen=False&SucheNachSonstiges=False&SucheNachTeil1=True&SucheNachTeil2=False&SucheNachTeil3=False&VonDatum=01.01.2012&BisDatum=31.12.2012&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=50&Suchwort=BGBl+51%2F2012](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBlA_2012_I_51&ResultFunctionToken=b45f1018-0827-4f89-8fab-569903e54a2b&Position=1&Titel=&Bgblnummer=&SucheNachGesetzen=False&SucheNachKundmachungen=False&SucheNachVerordnungen=False&SucheNachSonstiges=False&SucheNachTeil1=True&SucheNachTeil2=False&SucheNachTeil3=False&VonDatum=01.01.2012&BisDatum=31.12.2012&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=50&Suchwort=BGBl+51%2F2012)

zu nehmen. Dieser *raison d'état* einer Selbstbeschränkung legislativer Freiheit bzw. Verpflichtung zur Anpassung des Rechts an die gesellschaftliche und Verfassungsrealität können jedoch einige eigensinnig rationale Implikationen entnommen werden:

Durch die Verankerung eines natürlichen Risikos der Haftbarkeit in der Verfassung unter zentraler Mitwirkung der Regierung, würde sich Letztere günstige Ausgangsbedingungen schaffen, um legislatives Präventionswirken zu argumentieren. Die omnipräsente Gefahr, für rechtliche Lücken zur Verantwortung gezogen zu werden, öffnet die Tür für Missbrauch zu legislativer Hyperagitation. Abstrakt ausgedrückt schüfe sich die Regierung so Sicherheit vor einer selbst und bewusst ins Leben gerufenen Gefahr. Der für die Verfassung postulierten Konsolidierung würde so ein umso breiterer nachgeordneter Rechtskörper gegenüberstehen. Mithilfe des Verfassungsdienstes wären sowohl die Kompatibilitätsherstellung mit geltendem Verfassungsrecht sowie eine Rechtsproduktion favorisierende Interpretation der herrschenden Rechtslage aus Sicht der Regierung sichergestellt.

Während für die Schaffung von Landesverwaltungsgerichten keine eindeutig mit regierungspolitischem Kalkül unterlaufenen Absichten ausgemacht werden können, trifft dies für den angedachten, doch bisher nicht umgesetzten, Gang zum VfGH aufgrund von Untätigkeit des Gesetzgebers sehr offensichtlich zu. Diese Neuerung würde zwar natürliche und juristische Personen in Österreich formell zu den Normadressaten machen, da ihnen das Recht zusteht, Beschwerde gegen legislative Untätigkeit einzubringen, doch der eigentliche Handlungsimpuls schlägt in Richtung Regierung selbst.

Überarbeitungen von Verwaltungsstruktur und –apparat sehen markante Änderungen am Legalitätsprinzip vor. Der Grundsatz, dass die gesamte Verwaltung im Vollzug an geltende Gesetze gebunden ist und auf Grundlage derer ihrer Arbeit nachzugehen hat, soll aufgeweicht werden.<sup>62</sup> Anstatt dieser bindenden Maxime soll die Möglichkeit geschaffen werden, Zielsetzungen für den Vollzug zu formulieren, die als Orientierungsraster für die Bearbeitung der jeweiligen Verfahren dienen würden. Diese Reformüberlegung ist geknüpft an die vorhin skizzierten Bestrebungen zur mehrheitlich einfachgesetzlichen Regelung von Verwaltungsverfahrensvorschriften und Organisation zu sehen. Normative Vorgaben, die im Einklang mit der Logik des Legalitätsprinzips stehen, sollen Vorgaben weichen.

Natürlich lässt sich ein solcher Schritt gut in Einklang mit *public management*, dem Gedanken öffentlicher Dienstleistung und *output*-Orientierung bringen, Schlagworten, die in einer sukzessive privatwirtschaftlichen Führungsmechanismen ausgesetzten Verwaltung

---

<sup>62</sup> Vgl. Art. 18 Abs. 1 B-VG 1920 i.d.F. 1929 BGBl 1/ 1930 i.d.g.F.

durchaus auf positive Resonanz stoßen. Im Sog solch einer progressiv und dynamisch klingenden Assoziationskette liegt eine Transformation des Legalitätsprinzips in einen Zielsetzungskatalog natürlich nahe und fügt sich nahtlos ein.

Normadressat in diesem Zusammenhang wäre die öffentliche Verwaltung, doch realpolitischer Nutznießer in erster Linie die Regierungen auf allen Gebietskörperschaftsebenen.

Für die Bundesebene würde das zur Folge haben, dass die BundesministerInnen als monokratische Organe neben dem Weisungsrecht ein weiteres Instrument zur Verfügung hätten, um eine politische Abhängigkeit der Verwaltung zu schaffen. Denn, das Ende für die Definitivstellung, gepaart mit den angedachten einfachgesetzlichen Regelungen zur Organisation der Verwaltung und mündend in die ersatzweise Formulierung von Zielsetzungen anstatt des Legalitätsprinzips würde Voraussetzungen schaffen, die auch den Wissensvorsprung der MitarbeiterInnen in den Sektionen und Abteilungen nicht mehr als veritablen Faustpfand zuließen. Zu groß wäre die Gefahr, Versetzungen ausgesetzt zu sein, die einen Abstieg auf der Karriereleiter bedeuteten und zudem fiele die Berufungsmöglichkeit auf einschränkende rechtliche Rahmenbedingungen (Legalitätsprinzip) weg.

Selbstverständlich soll dadurch nicht darüber hinweggetäuscht werden, dass weiterhin eine Bindung der Verwaltung im Vollzug an die jeweils anwendbaren rechtlichen Grundlagen herrscht; doch die Überlagerung des Legalitätsprinzips mit einem politisch gefertigten Zielsetzungskatalog, würde die Arbeit (a) unter politisch gewollte Bedingungen stellen und (b) erlaubte bei entsprechender Formulierung eine noch viel unmittelbarere Einwirkung auf die Verwaltungsarbeit. Zudem könnte in solchen Fällen auf die begünstigende Rechtslage verwiesen und so politische Schadensnahme abgewendet werden. Regierungsinteressen ließen sich so ressortintern viel offener und aggressiver durchsetzen, als bisher. Es wäre ein Leichtes, die demokratische Legitimierungsgrundlage dafür unter dem Schlagwort Verwaltungsreform firmieren zu lassen.

Ein weiterer im Verfassungsreformentwurf vorgesehener Vorschlag betrifft Änderungen zum Wahlrecht. Im Gegensatz zur Wahlordnung, die konkrete Bestimmungen zur prozeduralen Abwicklung von Wahlen enthält, regelt das Wahlrecht die Voraussetzungskette, um darum teilzunehmen. Einschlägige Bestimmungen dazu sind deshalb Teil der geltenden Verfassung.<sup>63</sup> Der Status quo im Verfassungsrecht geht – entgegen vielen anderen im

---

<sup>63</sup> Vgl. Art. 26 und 26a B-VG 1920 i.d.F. 1929 BGBl 1/1930 i.d.g.F.

Österreich-Konvent aufgeworfenen Vorschlägen – sogar über die ab 2003 erarbeiteten hinaus und sieht eine Kette ineinander greifender Neuregelungen vor:

Das passive Wahlrecht wurde für alle über Wahlen ermittelte politische Funktionen auf 18 Jahre gesenkt. Die aktive Beteiligung wird durch die durchgesetzte Reform ab einem vollendeten Alter von 16 Jahren ermöglicht. Damit ist Österreich das einzige Land in der EU, wo politisches Mitwirken bei Wahlen bereits mit Minderjährigemstatus rechtlich zusteht. Die Möglichkeit zur Stimmabgabe ab einem Alter von 16 Jahren wurde mit den Instrumenten direkter Demokratie harmonisiert. Dementsprechend sind die Altersvoraussetzungen für die Beteiligung an Volksabstimmungen, Volksbefragungen und Volksbegehren dieselben, wie für die Wahlteilnahme. Zudem wurden Erleichterungen für die Stimmabgabe im Ausland eingeführt sowie die vorgezogene Wahl bei Abwesenheit am Wahltag verwirklicht. In denselben Reformkorb fällt auch die Ausdehnung der Legislaturperiode von ursprünglich vier, auf fünf Jahre.<sup>64</sup>

Der Beschluss dieses Maßnahmenpakets erfolgte 2007. Wirkung hat heute somit ein Bündel an Maßnahmen, das unter dem Titel Wahlrechtsreform geführt wird. Um zur Analyse der beschlossenen Änderungen überzuleiten, bedarf es einer Vergleichsherstellung mit den Voraussetzungen, wie sie vor 2007 geherrscht hatten bzw. im Reformentwurf des Österreich-Konvents vorgesehen waren:

Politisch interessant ist insbesondere, dass die Senkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre ursprünglich lediglich für die Wahlen zu den Gemeindevertretungskörpern vorgesehen war. Darüber hinaus war die Ausdehnung der Gesetzgebungsperiode nicht Diskussionsgegenstand. Vergleicht man die Reformbestrebungen im Kontext des Österreich-Konvents mit der tatsächlich vollzogenen Anpassung des Wahlrechts, so ist eine Erweiterung unverkennbar. Als Wahlrechtsreform sind tiefgreifende und umfassende Änderungen am Verfassungsrechtsbestand zu verstehen. Auffallend ist die, entgegen vielen anderen im Österreich-Konvent vorgeschlagenen Adaptionen des Verfassungsrechts, vorgenommene Ausdehnung darin enthaltener Punkte. Nach außen hin erzeugt die Wahlrechtsreform 2007 den Eindruck von logisch in sich greifenden Änderungen, die notwendig aufeinander abgestimmt und zeitgleich umzusetzen wären. Alleine der Umstand, dass einige davon 2003 noch nicht Gegenstand der Verhandlungen gewesen waren und später hineinreklamiert

---

<sup>64</sup> Vgl. BGBl I 27/2007 authentisch online:

[http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBlA\\_2007\\_I\\_27&ResultFunctionToken=226b9703-5d64-483d-a666-dcc2742f6cc9&Position=1&Titel=&Bgblnummer=&SucheNachGesetzen=False&SucheNachKundmachungen=False&SucheNachVerordnungen=False&SucheNachSonstiges=False&SucheNachTeil1=False&SucheNachTeil2=False&SucheNachTeil3=False&VonDatum=01.01.2004&BisDatum=13.04.2014&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=50&Suchwort=e=BGBlI+I+27%2F2007](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBlA_2007_I_27&ResultFunctionToken=226b9703-5d64-483d-a666-dcc2742f6cc9&Position=1&Titel=&Bgblnummer=&SucheNachGesetzen=False&SucheNachKundmachungen=False&SucheNachVerordnungen=False&SucheNachSonstiges=False&SucheNachTeil1=False&SucheNachTeil2=False&SucheNachTeil3=False&VonDatum=01.01.2004&BisDatum=13.04.2014&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=50&Suchwort=e=BGBlI+I+27%2F2007)

wurden, zeugt jedoch von der grundsätzlichen Elastizität im Verständnis von Wahlrechtsreform und jenen Schritten, die zwingend Bestandteil einer solchen sein sollten.

Was bedeutet dies konkret für die hier betriebene Forschung? Getreu dem erstellten Prüfungskatalog, ist an erster Stelle nach den Normadressaten zu fragen. Dabei ergibt sich ein unscharfes Bild, da die 2007 beschlossenen Neuerungen im Wahlrecht sowohl österreichische StaatsbürgerInnen in ihren subjektiven Rechten betreffen, wie auch die Regierung als maßgeblich an der Beschlussfassung beteiligtes Kollegialorgan. Bei gezielter Hinterfragung von plausiblen regierungspolitischen Intentionen und ihrer realpolitischen Implikationen fällt Mehreres auf: Sowohl die Ausweitung der Senkung des Wahlalters von der Kommunalebene auf alle Gebietskörperschaften als auch die Verlängerung der Legislaturperiode spielen der Regierung in die Hände. Zweitgenannter Punkt ist weitgehend selbsterklärend; eine längere Regierungszeit wie 2007 verfassungsrechtlich verankert, bedeutet die Chance, über Regierungsarbeit ein Jahr länger die Bevölkerung zu erreichen und sich politisch zu profilieren. Der Begründung dessen mit der Eröffnung eines realistischeren Arbeitshorizonts, der die vollständige Abwicklung auch großer regierungspolitischer Projekte innerhalb einer Gesetzgebungsperiode in den Raum des Schaffbaren stellt, lässt sich rational schwer entgegenen.

Unter den weiterhin vorherrschenden korporatistisch-konsensdemokratischen Strukturmerkmalen der österreichischen Politik, zu deren typischen Erscheinungen auch die Bereitschaft zu langer Suche von politischen Kompromissen zählt, wirkt ein Plädoyer für eine fünf Jahre dauernde Gesetzgebungsperiode zusätzlich einleuchtend. Die sich aus dieser Änderung des Verfassungsrechts ergebenden Vorteile für die Regierung liegen auf der Hand. Die Entscheidung dafür, die Verlängerung auf fünf Jahre im Rahmen einer breiter angelegten Wahlrechtsreform umzusetzen ist zwar aus Sicht der Rechtslogik weder zwingend notwendig noch ist ein direkter funktioneller Zusammenhang zu Wahlalter und Wahlverfahren zu erkennen, doch wirkt eine kritische Betrachtung des möglichen politischen Kalküls im Hintergrund aufschlussreich und logisch. Im Schwung einer Reform, die (a) nennenswerte Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit genießt und (b) Österreich zum Unikat und selbsterklärten Vorreiter Europas in Sachen Wahlrecht macht, lässt sich eine mitunter kritischeren Tönen ausgesetzte Verlängerung der Legislaturperiode gut umsetzen. In einer Welle aus progressiven – jedenfalls im Sinne ihrer Alleinstellungsmerkmale in EUropa – Schritten zur Überarbeitung des Wahlrechts kann die Ausdehnung der Legislaturperiode weitgehend unbemerkt mitschwimmen. Die Eingliederung in das Wahlrechtsreformpaket bei

der Umsetzung sowie die Maßnahme per se lassen den erhärteten Rückschluss auf eine starke Durchdringung mit regierungspolitischem Kalkül zu. Der Geltungsbereich der Wahlalterssenkung für direkt demokratische in der Verfassung verankerte politische Beteiligungsformen und die Wahlen zu allen Vertretungskörpern, schlagen in dieselbe Kerbe. Nur durch die Erweiterung dieser Novelle zum Wahlrecht ist gewährleistet, dass auch die Wahlen zum Nationalrat davon betroffen sind. Würde sich – wie ursprünglich in der Fassung des Österreich-Konvents vorgesehen – die Wahlaltersreduktion ausschließlich auf die Wahlen der Gemeindevertretungen beziehen, könnte auf Bundesebene kein unmittelbarer Vorteil daraus gezogen werden. Die Erklärung liegt in erster Linie an der bereits früher in diesem Abschnitt in einem anderen Zusammenhang kurz angesprochenen Ermangelung an direkten Eingriffsmöglichkeiten der Bundespartei in die Agenden ihrer Landespendants sowie der nachgeordneten Ortsgruppen und Sektionen. Als führende politische Kraft/ Kräfte verfügt die Regierung über jene *assets*, die für sie eine Senkung des aktiven Wahlalters mit den günstigsten Folgen ausstattet. (a) Das größte Maß an finanziellen und personellen Ressourcen stehen zur Verfügung, (b) politische Beschlüsse finden im Parlament eine Mehrheit und sind (c) der größten Aufmerksamkeit bzw. Resonanz in Medien und Öffentlichkeit ausgesetzt.

Vorteilsbringend in der Überzeugung von Oppositionsparteien sich auch für die Wahlrechtsreform auszusprechen war, gleiche Ausgangsbedingungen für alle Parteien im nächsten Wahlkampf zu suggerieren sowie ein *image-branding* der Reform als progressive Maßnahme im Interesse der Erfüllung moderner demokratischer Ansprüche. Wäre die Wahlrechtsreform an einer Blockade der parlamentarischen Opposition gescheitert, hätte dies einen Popularitätsverlust für betroffene Fraktionen bedeutet und zusätzlich die tatsächlich bestehende – wenngleich unter schlechteren Voraussetzungen, als für die Regierungspartei(en) – Chance genommen, den erweiterten Wählermarkt zu erschließen.

Die Einführung der Briefwahl sowie Erleichterungen für die Wahlteilnahme im Ausland mittels Wahlkarte sind zweifelsfrei die am schwächsten regierungspolitisch aufgeladenen Neuerungen. Dennoch lassen sich auch für diese beiden Reformpunkte bei näherer Betrachtung für diese Arbeit relevante Merkmale ausnehmen.

Vorweg soll jedoch, um den eigenen methodischen Ansprüchen gerecht zu werden, an der Kontrollkette arbeitsentscheidender Faktoren im weiteren Vorgehen festgehalten werden: Normadressaten sind im vorliegenden Fall alle wahlberechtigten StaatsbürgerInnen und die mit der Umsetzung betrauten Behörden. Die Regierung samt den mitbeschließenden Oppositionsfraktionen legen hier nur die legislative Grundlage. Denn, zwar ist auf Bundesebene das Bundesministerium für Inneres oberste Wahlbehörde, doch handelt es sich

bei dieser Aufgabe um eine rein administrative Kontrollfunktion, die den rechtskonformen und praktisch reibungslosen Ablauf der Wahlen sicherstellt sowie deren Vorbereitung koordiniert.

Schwenkt man zu den realpolitischen Auswirkungen dieses Reformpunkts, lässt sich abseits einer definitiv im Interesse der Attraktivierung von Wahlen als wohl weiterhin zentralste Komponente in der demokratischen Willensbildung eine durchaus in den Bereich politischer Vorteilsnahme fallende Neuerung ausnehmen. Die WählerInnenlandschaft im Ausland bzw. all jener, die aufgrund von Aufenthalt abseits des Wahlsprengels am Wahltag nicht zur Urne schreiten können, wo sie in der Wählerevidenz aufscheinen, entspricht nicht jener im Inland. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass die so generierten Vorteile in den Gesamtstimmanteilen der bei Wahlen antretenden Parteien variieren. Besonders günstig erweist sich der Abbau von Hürden zur Teilnahme an Wahlen erfahrungsgemäß für die ÖVP und die GRÜNEN. Die Hintergründe dazu liegen in der politischen Ausrichtung von ständig im Ausland tätigen Personen sowie der politisch teilweise sehr aktiven Klientel der GRÜNEN begründet. Die demokratische Legitimierung dieser Reformagenda stößt in dieselbe Richtung, wie die Senkung des aktiven und passiven Wahlalters. Die Effektwirkung nach außen ist jene eines progressiven Schritts hin zur Transformation des Wahlrechts als tributpflichtige Berechtigung des/ der StaatsbürgerIn hin zu einer Möglichkeit, seinem/ ihrem politischen Willen einfach und effizient Ausdruck zu verleihen. Vermittelt unter dieser Botschaft fällt die Frage nach den realen politischen Auswirkungen überwiegend durch den Aufmerksamkeitsraster. Faktisch dürfte es sich jedoch um eine Vereinbarung unter wechselseitiger Vorteilsnahme gehandelt haben. Die ÖVP kann so als Regierungsopposition ihre Stammklientel im Ausland leichter erreichen und die GRÜNEN auf ein Mehr an traditionell für sie abgegebenen Stimmen abseits der Wahlurnen hoffen. Für die SPÖ ergibt sich die Chance, als Regierungspartei aus einem Maximum an Ressourcen zu schöpfen, um über diese neuen, respektive optimierten Wege WählerInnen zu erreichen. Zusammengefasst mit der Erweiterung des Elektorats um je zwei Jahrgänge durch die Senkung des aktiven Wahlalters auf 16, ergeben sich insbesondere für die Regierung Gelegenheitsfenster zur Vorteilsnahme.

Die Darstellung der Reform als dynamische Anpassung des Wahlrechts an die gesellschaftlichen Realitäten und eine rein formell gleiche Ausgangslage für alle an Wahlen teilnehmenden Parteien drängte auch die Opposition in eine befürwortende Haltung. Wenngleich ein gewisser Vagheitsfaktor bei der regierungspolitischen Vorteilsnahme durch die Senkung vor allem des aktiven Wahlalters sowie durch die Erleichterungen in der Stimmabgabe mitschwingt, ist politisches Kalkül im Hintergrund der Wahlrechtsreformpakets

klar zu attestieren. Nimmt man von den im Vorangehenden versuchten Erklärungsansätzen Abstand und reduziert die in diesem Zusammenhang vollzogenen Novellierungen in der Verfassung auf sehr wenige praktische Gedanken, wird klar:

Die Wahlrechtsreform 2007 ist ein gewolltes Produkt der Regierung samt – mit Ausnahme der FPÖ – mitstimmender Opposition.<sup>65</sup> Würde sich die Regierung keine Vorteile durch den Beschluss dieser Verfassungsänderung ausrechnen können, wäre die Reform mit großer Wahrscheinlichkeit nicht zustande gekommen. Zu leicht wäre es, Argumente der Opposition für die zeitgemäße Ausgestaltung von demokratischen Partizipationsinstrumenten durch Gegenvorschläge oder –argumente zu konterkarieren. Eine Mehrheit fände sich ohne die Zustimmung zumindest einer Regierungspartei samt einigen Dissidenten der anderen schon grundsätzlich nicht. Doch auch dieses Szenario ist für den österreichischen Fall auszuschließen, da die realpolitische Usance (a) Klubdisziplin, also de facto die Ausübung eines imperativen Mandats, fordert und (b) ein Überstimmen der Regierungsparteien (für das letzte Jahrzehnt kann immer von Koalitionsregierungen ausgegangen werden) laut Übereinkommen nicht zulässt. Die vorbereitende Beschlussfassung im Ministerrat spiegelt diese institutionalisierte Form von Realpolitik wider.

Als Essenz bleibt, dass die oben ausgeführten Implikationen zu regierungspolitischem Kalkül in der Umsetzung der Wahlrechtsreform 2007 verteidigt werden können und ohne ihr Zutreffen eine dahingehende Verfassungsänderung nicht stattgefunden hätte.

Ein weiterer vorgeschlagener Punkt im Gesamtreformkorb des Österreich-Konvents betrifft die Ausweitung parlamentarischer Kontrollrechte:

Vorgeschlagen werden im Wesentlichen eine Erweiterung des Interpellationsrechts sowie die Umgestaltung der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen als Minderheitenrecht. Überdies soll die Weisungstätigkeit des/ der BundesministerIn für Justiz durch den Nationalrat kontrolliert werden. Diese Schritte gilt es unter dem geschärften Bewusstsein zu lesen, dass sie im Zuge der Beratungen im Österreich-Konvent entstanden und daher Bestandteil der ursprünglich angedachten umfassenden Verfassungsreform waren, die alle vorhin bereits vorgestellten Punkte ebenso einbezogen hätte.

Unter dieser Ausgangslage betrachtet, handelt es sich bei den drei genannten Maßnahmen um Konzessionen, deren Adressaten eindeutig die Oppositionsparteien sind. Sie würden zweifelsfrei an Gewicht im Vertretungskörper gewinnen, indem sie ihrer Kontrollfunktion gegenüber der Regierung gestärkt nachgehen könnten. Zugleich ist allerdings einschränkend

---

<sup>65</sup> Vgl. [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/I/I\\_00088/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/I/I_00088/index.shtml); download: 2014

zu konzedieren, dass ein ausgedehntes Interpellationsrecht zwar die Regierungsmitglieder in eine stärkere Berichts- und Erklärungspflicht nähme, was der Nutzung des Parlaments als Tribüne für die Opposition entgegenkommen, doch darüber hinaus nichts ändern würde. Denn, für ein Misstrauensvotum wäre weiterhin ein Mehrheitsentscheid erforderlich. Die Kontrolle von Weisungen an StaatsanwältInnen durch den Nationalrat würde letztendlich mehr Transparenz in die Trennung von Regierungsexekutive und Justiz bringen, doch substantiell relativ wenig ändern. Am stärksten in Bedrängnis könnte die Regierung durch die Installation von Untersuchungsausschüssen, initiiert durch die Opposition kommen. Im Entwurf des Österreich-Konvents ist jedoch lediglich eine Abschaffung des Mehrheitsprinzips für diese politische Kontrolleinrichtung als Verfassungsgesetz vorgesehen. Die im Gegenzug erforderliche Festlegung in der Geschäftsordnung des Nationalrats wird nur angeregt.

Offensichtlich ist, dass es sich bei diesen Maßnahmen um Konzessionen an die Opposition handelt, um sie – ausgehend von einer ganzheitlichen Umsetzung des Entwurfs, wie im Österreich-Konvent vorgesehen – zur Zustimmung zu bewegen. Dass der Mehrwert verhältnismäßig zahnlos wäre, ist nicht zuletzt Indiz für regierungspolitische Kalkulation. Doch sogar unter diesen relativ harmlosen Konsequenzen für die Regierung, kam bis heute eine Umsetzung nicht zustande.

Im letzten Analyseabschnitt zum Österreich-Konvent soll über die verbleibenden Abschnitte im Entwurf hinweg eine Auswahl an besonders bemerkenswerten Neuerungsanschlügen getroffen werden. Die Entscheidung für diese Vorgehensweise liegt im teilweise sehr technisch gelagerten Inhalt bzw. der Regelung von Angelegenheiten, die den Bund nicht unmittelbar betreffen.

Zu erwähnen sind jedenfalls die Bildung eines Justizrates mit Stellungnahmerecht bei der Beschlussfassung zum Budget des Justizressorts sowie die Verankerung der Staatsanwaltschaften als Organe derer.

Zudem wird im neunten Hauptstück des Verfassungsentwurfs dem Organisationsgesetzgeber mehr Freiheit in der rechtlichen Gestaltung gegenüber der Gemeindeverwaltungsstruktur zugesprochen.

Die Gebarungskontrolle des RH soll auch ohne Antrag der Landesregierung für Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern ermöglicht werden und die Abwahl des/ der PräsidentIn künftig einer zwei Drittel Mehrheit bedürfen.

Berichte der Volksanwaltschaft an die beiden Kammern des Parlaments sollen forthin nach Bedarf auch mehrmals jährlich möglich werden.

Regelungen zum Fortbestand oder der Hinfälligkeit von gewissen Thematiken zwischen den Legislaturperioden des Nationalrats, die Gegenstand der Verfassung sind, sollen einfachgesetzlich in der Geschäftsordnung neu geregelt werden.

Vorgesehen ist definitiv das Fortleben von Volksbegehren über das Ende einer Gesetzgebungsperiode hinaus. Argumentiert wird mit der Schaffung geeigneter Voraussetzungen für die Verunmöglichung sich durch Auslauf der Legislaturperiode über eine Thematisierung hinwegzusetzen sowie dem Gedanken demokratiepolitischer Effizienz dieses Instruments der Willensbildung.

Die Bildung eines Justizrats sowie die angedachte Verankerung der Staatsanwaltschaften als Organe der Justiz in der Verfassung, vertreten nach außen hin das bereits durch andere in diesem Abschnitt behandelte Maßnahmen propagierte Ziel einer offensichtlicheren Trennung von Strafgerichtsbarkeit und Regierungsvollzug. Während die Stellung der Staatsanwaltschaften rechtlich abgesichert wird, sollen sie zugleich konsultativ in der Bemessung der Budgetposten wirken. Die Frage zu den Normadressaten klärt sich hier von selbst, da die Regierung selbst und die Justiz davon betroffen und daher Empfänger der Änderungen wären. Realpolitisch würde sich vermutlich wenig ändern, denn das Weisungsrecht – trotz angedachter Kontrolle durch den Nationalrat – sollte weiterhin bestehen bleiben und ein konsultativ wirkender Justizrat würde kaum über den Rahmen beratender Mitwirkung hinaus Einfluss üben können. Insofern würde durch diese Neuregelungen zwar kein offensichtlicher Vorteil für die Regierung entstehen, doch im Kontext mit anderen Abschnitten im Entwurf begriffen, könnte durch diese Zubilligung eher ein Konsens erreicht werden, ohne den Einfluss Letzterer nennenswert zu beeinträchtigen.

Interessanter erweist sich die Überlegung, dem Organisationsgesetzgeber mehr Gestaltungsspielraum in seiner legislativen Tätigkeit gegenüber Gemeinden einzuräumen. Die allgemeinen Gemeindeordnungen der einzelnen Bundesländer sind Landesrecht. Dementsprechend ist für organisationsrechtliche Angelegenheiten der Landesgesetzgeber zuständig. Die politische Landschaft auf Ebene der Bundesländer ist – mit wenigen Abweichungen und Differenzen – ein Abdruck der Situation auf nationaler Ebene. Die politische Achse zwischen diesen beiden Gebietskörperschaften ist somit intakt. Einzuräumen ist, dass die Landesparteiorganisationen weitgehend autonom vom Bundespendant agieren können, doch nicht zuletzt aus dem Kalkül einer Gesamtstärkung der Parteien sowie der derogativen Funktion von Bundesrecht (mit Ausnahme ausschließlicher Landeskompetenz)

auf ein harmonisches Verhältnis bedacht sind. So schafft sich die Bundesregierung indirekten Zugriff bis auf die Gemeindeebene. Sollten weitreichende Änderungen an der Bundesverfassung vorgenommen werden, müssten die Landesverfassungen so angepasst werden, dass sie nicht widersprüchlich zum nationalen Gegenstück und in konkreten Regelungen nicht enger gefasst sind.

Zusammengefasst bedeutet dies, dass die Regierung über die angestrebte Verfassungsrevision rechtlich und zudem über politische Kanäle Einfluss auf die Länder mit Durchsickereffekten bis auf die kommunale Ebene nehmen könnte. Im Lichte einer umfassender angelegten Verwaltungsreform, doch auch wegen der Teils hohen Verschuldung von Gemeinden und ihrer gleichzeitig bestehenden Verpflichtung zur Beitragsleistung im Finanzausgleich, käme dieser Reformpunkt der Regierung im Interesse maximaler Steuerung und Durchgriffsmöglichkeiten entgegen.

Die im Entwurf des Österreich-Konvents vorgesehene Schaffung und Vereinfachung von weiträumigen Kontrollmöglichkeiten für den RH auch in kleineren Gemeinden kann als institutionelle Ergänzung zu den oben analysierten Schritten gewertet werden. Dabei schafft die Regierung vor allem in Gebarungsfragen über den politischen Kanal Einflussmöglichkeiten und kann zugleich auf die Ergebnisse des RHs als fachliches *backup* verweisen. Die Stärkung der Unabhängigkeit des RH-Präsidenten durch die Erhöhung der Hürde für eine Abberufung auf eine zwei Drittel Mehrheit ändert aufgrund des seit jeher gegebenen relativ hohen Ansehens von RH-Berichten sowie keinerlei nennenswerterer Infragestellungen der institutionellen Unabhängigkeit im letzten Jahrzehnt wenig.

Insbesondere die Bereiche Gerichtsbarkeit sowie Gebarung sind ein zentraler Gegenstand von Untersuchungen durch Entwicklungsindizes und zeichnen maßgeblich mitverantwortlich für die Gesamtbewertung. Dies gilt umso mehr für hoch entwickelte Staaten, wie Österreich. Die Schaffung von mehr Unabhängigkeit für Prüfeinrichtungen bei gleichzeitiger Erweiterung politischer Eingriffsrechte des Bundes auf die nachgeordneten Gebietskörperschaften ist damit im Zusammenhang zu sehen. Nicht zuletzt lässt sich das durch die bereits problematisierte Letztverantwortlichkeit des Bundes für die Haushaltsentwicklung – unabhängig vom innerstaatlichen Verursacher – begründen.

Die Volksanwaltschaft ist ein Hilfsorgan des Parlaments und wird dementsprechend politisch besetzt. Insofern handelt es sich um ein Werkzeug zur politischen Kontrolle der Verwaltung. Die Ausweitung der Prüfkompetenzen auf ausgelagerte Rechtsträger (i. e.:

Privatwirtschaftsverwaltung) ist ein Schritt, der zwar nicht ausschließlich der Regierung zugute kommt, doch in der politischen Praxis durch die Besetzung von stets zwei der insgesamt drei Volksanwaltsposten mehrheitlich regierungspolitisches Gewicht trägt. Diese Ombudsstelle und Missstandskontrolle für die Bevölkerung in Behördenangelegenheiten wird zwar lediglich auf konkrete Beschwerden hin aktiv, kann jedoch abseits von Weisung und direktem politischen Druck – wenn auch oft zum Missfallen der politischen WillensträgerInnen – Veränderungen der jeweiligen Situation herbeiführen, die ein zerkratztes *image* der Regierungspolitik selbst oder ihrer Parteien auf anderen Gebietskörperschaftsebenen vermeiden lassen. Durch die vorhin geschilderte Konfiguration der politischen Besetzung ist ein offensives Wirken gegen die Regierungsparteien auszuschließen.

Fazit: Mehr Kontrolle und Beschwerdegewicht für die Bevölkerung, ohne substantielle Änderung der Lage; - doch mit progressivem, konstruktivem Tenor regierungspolitischer Bemühungen um moderne demokratische Verhältnisse.

Die Schaffung klarer Regelungen dazu, ob Agenden legislaturperiodenübergreifend wirken und daher einen möglichen politischen Wechsel überdauern oder enden, wird in der Übersicht zu den wichtigsten Punkten im Reformentwurf des Österreich-Konvents ganz am Ende als Zielsetzung genannt. Im gleichen Kontext wird auf das jedenfalls sicherzustellende politische Überleben von Volksbegehren verwiesen. Entsprechende rechtliche Fixierungen sollen in die Geschäftsordnung des Nationalrats Eingang finden.

- Entgegen einiger vorangehend genannter Reformbestrebungen, lässt sich diesfalls der Gesetzgeber selbst eindeutig als Normadressat ausnehmen:

Zwar entstünden Nebeneffekte für die an Volksbegehren oder anderen fortlaufenden politischen Prozessen mitwirkenden Teile der Bevölkerung, doch unmittelbare Auswirkungen würden die Legislative betreffen. Die politische Praxis legt darüber hinaus nahe, dass aufgrund der üblicherweise gegebenen Mehrheitsfähigkeit im Nationalrat, die Regierung durch solche Neuerungen insbesondere in die Pflicht genommen wäre. Inhaltlich würden viele politische Agenden, unabhängig vom Wahlausgang, von Rechts wegen weiter verfolgt werden müssen, was letztendlich einem programmatischen Teilüberleben der Vorgängerregierung entspräche. Die einfachgesetzliche Verankerung in der Geschäftsordnung des Nationalrats würde im Gegenzug eine vereinfachte Herbeiführung von Änderungen an diesen Verpflichtungen erlauben.

Umgelegt auf regierungspolitisches Taktieren im politischen Alltagsgeschäft würden diese Änderungen Folgendes bedeuten:

Die sie umsetzende Regierung schüfe sich günstige Voraussetzungen, abseits des kostenintensiven Wahlkampfes und des tatsächlichen Wahlausgangs, entweder in der alten Konstellation weiter politisch die Fäden zu ziehen und daher langfristig an *policies* arbeiten zu können; oder aus der Oppositionsrolle, mit Verweis auf die rechtlichen Bedingungen, eine Beachtung von übergelassenen politischen Baustellen gegenüber der neuen Regierung zu reklamieren. Im Gegenzug hätte Letztere – im Falle einer mehrheitsbildenden Regierung – ausreichend Stimmgewicht, um (a) durch neue Agenden alte als überholt darzustellen und so auf das politische Abstellgleis zu dirigieren sowie (b) sukzessive Änderungen am einschlägigen Rechtsbestand der Nationalratsgeschäftsordnung, sofern nötig, durchzusetzen. Auch diese Regelung ist so konzipiert, dass sie Vorteile für Regierung und Opposition brächte. Erstgenannte würde dennoch im größeren Umfang profitieren.

Ausgehend von stark ausgeprägten Kontinuitäten im österreichischen politischen System – mit Ausnahme der Jahre 2000 bis 2006 – ist diese Maßnahmen eindeutig auf die Bedürfnisse der Regierungsparteien abgestimmt. Zwar fällt die Entstehung des Entwurfs, der diesen Ausführungen zugrunde liegt mit Jahrgang 2005 genau in betroffene Periode, doch war mit der ÖVP die größere der beiden regierungsbeteiligten Parteien ein sich bislang erhaltendes Kontinuum in dieser Rolle. Eine politische Vorteilsnahme durch die Regierung würde unter diesen Reformaspirationen als gesichert gelten und ließe sich zudem nach außen hin gut als demokratiefördernde Maßnahme vermarkten.

### **Der Österreich-Konvent: Analyseergebnisse im Überblick**

Für ein Zwischenresümee zum Österreich-Konvent ist folgender Erkenntnisgehalt festzuhalten:

Es handelt sich um ein großräumig angelegtes Reformpaket an dessen Ende eine umfassende Revision der Bundesverfassung gestanden wäre, wofür der vollständig ausgearbeitete Entwurfstext den Beleg liefert. Faktisch sind lediglich wenige erarbeitete Ansprüche Wirklichkeit geworden, woran auch die Aufteilung nach einzelnen thematischen Körben nichts ändern konnte. Der Gedanke, Verhandlungsstillstände bzw. –blockaden durch eine Untergliederung des gesamten Konvoluts an Reformideen zu vermeiden, konnte nicht fruchten. Eine Umsetzung ist bis heute nur in wenigen Bereichen, worauf bei den entsprechenden Punkten in der Analyse aufmerksam gemacht wird, gelungen.

Auffallend ist, das bezieht sich sowohl auf erfolgreich umgesetzte als auch gescheiterte bzw. noch verhandelte Reformpunkte, dass sich jedem einzelnen ein regierungspolitisches Kalkül fundiert begründet unterstellen lässt. Erkennbar wird dieses Unterlaufen mit vorteilsgenerierenden Implikationen am einfachsten dann, wenn man den Verfassungsentwurf des Österreich-Konvents trotz seiner Zersetzung in einzelne Themenkörbe als in sich geschlossenes Werk betrachtet. Besonders ins Auge sticht dann die Vermittlung eines progressiven demokratieförderlichen Pakets. Unterlegt wird dies durch tatsächlich potenziell in diesen Rahmen fallende Maßnahmen. Dadurch wird die Opposition in der Generierung von Kritik ausgebremst und zugleich auch die kritischere Öffentlichkeit für die angestrebten Veränderungen gewonnen.

Lediglich detaillierte Analysen und eine Sezierung nach einzelnen Reformpunkten offenbart zwei Charakteristika: (a) Keine der angedachten Veränderungen am rechtlichen Status quo würde der Regierung nachhaltig schaden oder sie ihrer Rechte beschneiden und (b) der relative Mehrwert in der Umstrukturierung wäre je für die Regierung größer. Oftmals geht dies allerdings nur hervor, wenn man die realpolitischen Konsequenzen – wie versucht – simuliert.

Der bereits kurz angesprochene spieltheoretische Ansatz kommt in diesem Kontext gut zur Geltung: Viele Reformpunkte räumen auch der Opposition Vorteile ein bzw. schaffen eine Ausgangslage unter gleichen Voraussetzungen für alle politischen Fraktionen. Genau hier kommt die Diskrepanz zwischen Recht und politischer Praxis zum Ausdruck; die meisten Neuerungsvorschläge sind per se akzeptabel, weder suggestiv noch einseitig vorteilsbringend. Bezieht man jedoch die politische Umwelt mit ein, ändert sich dies schlagartig. Ausgehend vom Willen der Regierung diese Position weiterhin zu halten, muss (a) die Opposition befriedet und zugleich ausgebremst sowie (b) die Öffentlichkeit als Proponentin der Reform gewonnen werden. Maßgeblich in der regierungspolitischen Kommunikation ist daher, alle angestrebten und umgesetzten Reformschritte in den Dienst einer allgemein als wertvoll betrachteten Sache zu stellen. Der ausgerufene Anspruch demokratischer Modernisierung Österreichs, gekleidet in Maßnahmen, die intersubjektiv nachvollziehbar sowie einleuchtend sind und per se nicht als negativ bezeichnet werden können, schaffen dafür die besten Bedingungen. Diskrepanzen in der praktischen Wertschöpfung zwischen Regierung und Opposition ergeben sich erst aus der Kombination mehrerer Spielzüge. Letztendlich sind alle geplanten Novellierungen der Verfassung, ob umgesetzt oder nicht, so ausgelegt, dass sie vorrangig der jeweiligen Regierung in die Hände spielen. Was in der Diktion der Normen außen vor bleibt, sind Einfluss-, Ressourcen- und Handlungsmöglichkeiten, die der Regierung

gegenüber der Opposition in ungleich größerem Ausmaß zur Verfügung stehen und folglich eine Nutzbarmachung der angedachten oder verwirklichten neuen Rechtssituation einseitig besser ermöglichen. Um die Öffentlichkeit zu gewinnen, dadurch und durch die Chance für die Opposition, selbst die Regierung zu stellen, einen konfliktfreien, konsensfähigen Raum zu schaffen, kommt es langfristig zum Paradox der Exklusion über Inklusion. Die Opposition wird als unumgängliches Instrumentarium zur erfolgreichen Beschlussfassung *gepusht*, am Reformprogramm mitzuwirken, kann unter dem Druck von Regierung und Öffentlichkeit (sofern positiv gesinnt) nicht anders und findet in der Chance, selbst Vorteile zu ziehen, einen argumentativen Rettungsanker mitzuziehen. Praktisch ändert dies jedoch nichts am Umstand, dass die Regierung aufgrund ihrer besonderen Befugnisse und des ihr zur Verfügung stehenden Ressourcenapparats, die eigentliche Profiteurin bleibt.

Gesamtheitlich betrachtet ist der Österreich-Konvent zweifelsfrei ein regierungspolitisch gesteuertes Projekt. Dies zeitigt sich sowohl bei einer Detailanalyse des Inhalts als auch durch die geschaffenen Möglichkeiten zur Kontrolle dessen Arbeit. Unabhängig davon, ob Reformen Eingang in die Verfassung fanden oder nicht, ist ihnen zu unterstellen, jedenfalls keine nachhaltigen Negativeffekte auf die Regierung zu erzeugen. Der Grad an Vorteilsnahme hingegen variiert von minimal bis stark. Letzteres ergründet sich aus der ursprünglich geschaffenen Perspektive, die Ergebnisse des Österreich-Konvents geschlossen und vollständig umzusetzen, was eine umfassende Restrukturierung und Novellierung von Verfassungsrecht bedeutet hätte. Der Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit und die am Ende zu klärenden Fragen erfordern jedoch keine Differenzierung zwischen beschlossenen und im Entwurfsstadium verbliebenen Reformpunkten. Für die Bemessung realpolitischer Auswirkungen ist es unbestreitbar entscheidend, ob und in welchen Rechtsgrundlagen eine Änderung vollzogen wurde; bei der Beschäftigung mit regierungspolitischem Kalkül hingegen sind geltende Norm und Reformbestrebung Einerlei. Aussagekräftig sind ausschließlich Intention und plausible Folgen von in juristische Formeln gegossener politischer Willensformulierung.

Für den Österreich-Konvent lässt sich unter diesen Auspizien eindeutig festhalten, dass er die Handschrift der Regierung trägt und die angedachten Adaptionen der Verfassung nicht so sehr Produkt rationaler Überarbeitungsnotwendigkeit sind, wie es gegenüber der Opposition und der Öffentlichkeit verkauft wurde.

Die im letzten Jahrzehnt versuchten und teils auch erfolgreich durchgeführten Reformen an der Verfassung lassen sich alle unter jene Ziele subsumieren, die der Österreich-Konvent festlegte. Zwar wurden einzelne Punkte erweitert, modifiziert oder eben komplett fallen gelassen, doch letztendlich rekurrieren sie auf die Arbeit dieses Gremiums. Die vollzogene Analyse anhand der im Verfassungsentwurf des Konvents enthaltenen Vorschläge erscheint daher legitim und sinnvoll; darüber hinaus wird die vollständige Erfassung untersuchungsrelevanter politischer Agenden sichergestellt.

### **Szenenwechsel: Regierungspolitisches Kalkül im Regierungsprogramm 2013**

Im Interesse der Vollständigkeit soll jedoch nicht nur ein Blick in die jüngere politische Vergangenheit Österreichs geboten, sondern auch der Weg in Richtung Zukunft besprochen werden. Ziel des folgenden Abschnitts ist es daher, das Kapitel zu Reformüberlegungen im Regierungsprogramm der aktuell amtierenden Bundesregierung<sup>66</sup> überblicksartig auf etwaige strategische Kontinuitäten mit den Erkenntnissen zu überprüfen, die in Zusammenhang mit dem Österreich-Konvent ermittelt werden konnten:

Besonders auffallend ist, wie an zahlreichen bereits 2003 erstmals aufs Tapet gebrachten Reformen augenscheinlich wird, dass zahlreiche Reformanliegen, die im letzten Jahrzehnt scheiterten, nicht ad acta gelegt wurden; vielmehr sind sie weiterhin vollwertiger Bestandteil des von der Regierung erarbeiteten politischen Maßnahmenkatalogs für die aktuelle Gesetzgebungsperiode.

Dazu zählen die Kompetenz- und Zuständigkeitsklärung der Gebietskörperschaften im Verhältnis zueinander, Maßnahmen zur Stärkung der direkten Demokratie und Umstrukturierungen im Verwaltungsvollzug. Mehrheitlich handelt es sich um alten Wein in neuen Schläuchen, einige Punkte wurden jedoch auch ergänzt bzw. bestehende erweitert. Besonders ins Auge sticht ein gewisser Stilbruch mit dem Österreich-Konvent. Während es sich beim ausgearbeiteten Entwurf noch um ein verbal relativ kantenloses, fachlich nüchternes Gesamtwerk handelte, spricht das Gegenstück aus dem Jahr 2013 eine weitaus offensivere Sprache. Denn, auch abseits des Verfassungsreformtextes, der naturgemäß rechtlicher Diktion entspricht, sind die Worte des Vorsitzenden durch Kompromissbereitschaft getragen, die einen Ausgleich zwischen den einzelnen Verhandlungsgruppen zum Ausdruck bringen und sprachlich verstärken. Natürlich wäre es unprofessionell, einen durch ein Fachgremium geleiteten, mehrjährigen Prozess wie den

---

<sup>66</sup> Vgl. zu den thematisierten Inhalten: <http://www.bka.gv.at/site/3354/default.aspx>; Kapitel 07 im Dokument; download: 2014

Österreich-Konvent, einem Koalitionspakt vergleichend gegenüberzustellen. Hier trafen vorbereitende Arbeit für ein legislatives Großprojekt und politische Programmatik aufeinander.

Ein für diese Arbeit ausgesprochen gewichtiges Kriterium wird dennoch offensichtlich: Der Österreich-Konvent – übrigens im politischen Sprachrepertoire trotz der vielen inhaltlichen Ähnlichkeiten bis herauf zum Status quo gestrichen – wurde unter dem Etikett langfristiger Modernisierung von Verfassungsrecht auf ExpertInnenbasis, lässt man die politische Kontrolle beiseite, ins Leben gerufen. Deklariertes Ziel war eine umfassende Anpassung von Verfassungsmaterien an zeitgemäße Maßstäbe unter der Leitung von FachkennerInnen. Gute zehn Jahre später werden im Regierungsprogramm weitgehend dieselben Belangen als drängend angeführt, die schon im Österreich-Konvent identifiziert wurden. Der Glauben an eine bereitwillige Übernahme dieser Materien durch die Regierungsparteien würde langfristig wohl ad absurdum führen. Die bereits thematisierte Einrichtung von Kontrollmechanismen durch die Regierung schon während der Pionierjahre des Österreich-Konvents sowie die starke Durchdringung der einzelnen Reformpunkte mit vorteilsbehafteten Konsequenzen für dieselbe, lassen an einer führenden Einfluss nehmenden Rolle – sozusagen von der Wiege bis zur Bahre – keinen Zweifel.

Etwas aggressiver und direkter wird im Regierungsübereinkommen das Bekenntnis zu einer Verwaltungsreform mit der Zielsetzung, Letztere in einen öffentlichen Dienstleister zu transformieren und dabei nach dem Gebot erhöhter Transparenzschaffung (Stichwort: *open government data*) vorzugehen, angesprochen. Darüber hinaus wird unter dem Dachbegriff „Verwaltungsreform“ eine Evaluierung aktuellen Bestands an öffentlichen Einrichtungen samt deren Aufgabenwahrnehmung unter dem Bedarfs- und Notwendigkeitsaspekt überlegt. Änderungen am bestehenden Apparat sind somit unter dem Leitprinzip Effizienzsteigerung à la Public Management gefragt. Angedacht sind zudem die Ausweitung des E-Government Systems<sup>67</sup> sowie die Schaffung eines Amtes der Bundesregierung. - Diese und weitere Maßnahmen sind als in sich geschlossenes, holistisches Konzept zur Reform der Verwaltung gedacht.

Abseits dieses großen, doch keineswegs neuen, Punkts im Kapitel Staatsreform des Regierungsübereinkommens wird über eine Stärkung des Persönlichkeitswahlrechts, mittels Senkung von Hürden für die Vergabe von Vorzugsstimmen nachgedacht. Euthanasie soll zudem per Verfassungsgesetz verboten und im Gegenzug als ausgleichender Effekt das Recht

---

<sup>67</sup> Vgl. zur Veranschaulichung bisheriger Programmatik: <http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/5237/default.aspx>; update: 2014; download: 2014

auf würdevolles Sterben in den Grundrechtskatalog aufgenommen werden. Diese Alliteration könnte natürlich weiter betrieben werden.

Für die hier forcierte Forschung ist jedoch relevant:

Unabhängig davon, welches Reformansinnen man aus dem entsprechenden Kapitel im Koalitionsvertrag herauspickt, es werden zwei Dinge augenscheinlich. Erstens, die Regierung stützt sich im Regierungsprogramm maßgeblich auf die Vorarbeit, welche bereits im Österreich-Konvent durch die Identifikation reformbedürftiger Regelungen in der Verfassung getätigt wurde. Zwar scheint die Bezeichnung Österreich-Konvent politisch stigmatisiert und faktisch ist diese Einrichtung auch nicht mehr existent, doch inhaltlich lebt sie bis in die aktuelle Regierungsprogrammatisierung fort. Ergänzt werden die einzelnen Anliegen dabei um jene Themen, die politisch debattiert werden, zugleich allerdings gut mit dem bisherigen Bestand an Reformplänen kompatibel sind. Dies liegt nicht zufällig darin begründet, dass – daher auch die Definition von Reform als umfassenderes Projekt in der vorliegenden Arbeit – es sich bei den Überarbeitungsvorschlägen um breit debattierte und große thematische Blöcke handelt, die leicht um aktuelle Facetten erweitert werden können. Zweitens, jene Angelegenheiten, die schon ab 2003 mit der Ermangelung von Konsensfähigkeit gekämpft hatten, werden heute ebenso in ExpertInnenkommissionen und parlamentarischen Enquetten beraten, wie Jahre zuvor. Einfacher herbeizuführende gesetzliche Änderungen, die naturgemäß nicht in Verfassungsrang stehen, warten dafür mit relativ konkreten *deadlines* für die Einbringung von Begutachtungsentwürfen auf. Jene Themenpunkte darunter, die komplett neu sind, werden wiederum mehrheitlich nur vorberaten.

Welche Schlüsse lassen sich daraus ziehen?

Merkmal Nummer Eins legt nahe, dass die Regierung unter keinen Umständen die Regieführung über umfassende Veränderungen an der Verfassung und weiterführend der davon praktisch betroffenen Einrichtungen und Organe, aufgeben möchte. Dadurch, diese Belangen auf der Agenda zu behalten, wird das sichergestellt.

Die zweite oben skizzierte Charakteristik bestätigt letztendlich die erste; die angedachten Reformen versprühen weiterhin den Tenor elementarer Demokratiemodernisierungsmaßnahmen samt begleitender Neuerungen.

Die Vorteilsnahme für die Regierung kann ob des Fehlens einer Textgrundlage nicht im gleichen Ausmaß abgeschätzt werden, wie beim Österreich-Konvent. Trotzdem steht fest: Auf den ersten Blick lässt sich keine klare Verschlechterung der Position für die Regierung ausmachen. Einen Beleg dafür können allerdings erst Gesetzesentwürfe liefern. Fakt ist, dass

die Aufnahme aktuell debattierter Themen in den Reformpart des Regierungsprogramms im Sinne einer *image*-Pflege schon mal Vorschuss für mögliche langfristige regierungspolitische Vorteilsnahme über verfassungsrechtliche Änderungen leistet.

### **Erkenntniszusammenführung: Fallbeispiel Österreich**

Abschließend lässt sich bestätigen, dass in Österreich Reformen mit Folgewirkungen auf das Verfassungsrecht stets unter Kontrolle der Regierung stehen und mit regierungspolitischem Kalkül zur Stärkung und dem langfristigen Erhalt dieser Position gesättigt sind. Der Befund ist Ergebnis gezielter Hinterfragung intentionaler Hintergründe von Reformbestrebungen. Nur durch diese kritische Analyse und die Zusammenschau von Einzelmaßnahmen, lässt sich die oben erstellte Diagnose treffen. Das bedeutet, ein regierungspolitisches Primat wird weder offen beansprucht noch offensiv gelebt, vielmehr erschließt es sich nur dann, wenn verschiedene Faktoren funktionell ineinander verzahnt gedacht werden. Neben regierungspolitischer Einflussnahme von Kalkül zu sprechen, findet durch diesen Aspekt ebenso seine Berechtigung.

Um einen kurzen Rekurs auf die Klassifikation von Entwicklungsindizes vorweg zu nehmen: Österreich wird global betrachtet ein hervorragendes und innerhalb des OECD-Rahmens ein durchschnittliches Zeugnis ausgestellt. Reformen und der Grad an tatsächlicher Umsetzung werden dabei zwar inhaltlich einbezogen, doch die Frage rein politischer Implikationen bleibt außen vor. Unabhängig davon, welcher Index als Referenz herangezogen wird, das im vorangehenden Abschnitt untersuchte regierungspolitische Kalkül bei Verfassungsreformagenden bleibt im Erhebungsraster außen vor. Zugleich weist die durchgeführte Analyse jedoch eindeutig eine Nutzbarmachung im Interesse der Regierungspolitik aus. Die daraus zu ziehenden Rückschlüsse für Anwendbarkeit, Informationsgehalt und Reliabilität von Entwicklungsindizes werden daher im angemessenen Umfang in die Konklusion einbezogen. Um ein zufriedenstellendes Gesamtbild zeichnen und die Forschungsfrage vollständig und besonders hinsichtlich des Situationsvergleichs zwischen Österreich und Tansania beantworten zu können, ist allerdings zuvor noch eine umfassende Analyse zum zweiten ausgewählten Fall erforderlich.

#### **IV. Verfassungen und regierungspolitisches Kalkül in Ostafrika: Der Fall Tansania**

Für Tansania ergeben sich über mehrerlei Merkmale hinweg andere Ausgangsbedingungen, als für Österreich. Dementsprechend wird darauf Wert gelegt, vorbereitend ausreichend Informationen zu liefern, um den Kontext besser zu verstehen und so letztendlich eine sinnvolle Vergleichbarkeit zu ermöglichen:

Wie bereits eingehend erläutert, reflektiert die aktuell geltende tansanische Verfassung den versuchten Kompromiss zwischen sozialistischem Erbe und Anpassung an unter internationalem Druck geforderte westliche, demokratische Standards. Die Regierung versucht dabei die Erzielung einer Ausgleichsfindung zwischen Zufriedenstellung der zu Reformen drängenden Gebergemeinschaft und dem über Nyereres Tansania gespielten Treueimperativ zu „seiner“ – und damit zugleich – der mehrheitsbildenden und den Präsidenten stellenden Partei. Dieser Prozess nahm ab Zusammenbruch der politideologischen Bezugsgröße UdSSR Anfang der 90er Jahre seinen Ausgang. Das internationale Interesse an Tansania steigerte sich dabei nicht zuletzt durch die Öffnung gegenüber der Marktwirtschaft und einer einsetzenden, sukzessiven Fluktuation von UnternehmerInnen aus dem Ausland in diesen ostafrikanischen Staat.

Die Schaffung demokratischer Verhältnisse ist verknüpft mit der auferlegten Selbstverpflichtung vor allem westlicher Staaten zu sehen, ein stabiles, vertrauenswürdiges Investitionsklima zu etablieren. Der Balanceakt von Seiten der Regierung, ihre über Jahrzehnte hinweg unangetastete Rolle als alleinige Entscheidungsinstanz über die Politik auch nach Einführung des Mehrparteiensystems durch einseitige Hochstilisierung der sozialistischen Vergangenheit zu erhalten, geriet immer mehr in Konfrontation mit der alternativlosen Verpflichtung zur Demokratisierung. Die Optionslosigkeit erschließt sich (a) aus dem global hinterlassenen Vakuum nach dem Zerfall der UdSSR und ferner der Auflösung des Warschauer Pakts sowie (b) einer einseitigen Dependenz der tansanischen Regierung an vor allem westliche Geldgeber in der Maßnahmensetzung zur Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Gesamtsituation. Schutz durch eine ideologisch ähnlich – man bedenke die tendenziell maoistische Ausrichtung – gelagerte Supermacht fiel ab den 90er Jahren aus, China öffnete sich langsam bereits ab den späten 70er Jahren und mangelnde Missstandsbehebung samt gescheiterten Autarkieansprüchen drängten die Regierung in Argumentationsnot.

Die Erstarkung von Oppositionsparteien ab den frühen 2000er Jahren führten zu einem voranschreitenden politischen Reflektionismus und getroffene Entscheidungen wurden ab

diesem Zeitraum stärker einer vergleichsweise zu den Jahrzehnten davor kritischeren Öffentlichkeit ausgesetzt. Dass unter diesen Auspizien und internationalem, strengem *benchmarking* auch die Verfassung sich verschiedenen entstehenden Grundsatzdebatten nicht entziehen kann, ist eine logische Konsequenz. Spätestens seit Einführung des Mehrparteiensystems verlor die Verfassung ihre regierungspolitisch propagierte Stellung als unantastbares Erbe der hochstilisierten nationalen Vergangenheit. Dieser Tabubruch und ein zunehmend kompetitives politisches Klima im Land standen dem um demokratische Schönungsversuche ergänzten Verfassungswerk aus einer autoritären Periode im nationalen Dasein Tansanias frontal gegenüber.

Ultima ratio unter diesen Voraussetzungen war die Ausrufung eines Verfassungsreformprozesses im Jahr 2011. Das Ergebnis dessen soll die Schaffung einer grundlegend neuen Verfassung für Tansania sein. Erklärtes Ziel ist somit nicht mehr die Revision der Bestehenden, sondern die Kreation einer komplett Neuen.

Der entscheidende Schritt zur Einleitung einer vollständigen Überholung der höchsten Ebene im tansanischen Rechtshaushalt wurde dabei durch die Regierungspartei CCM selbst gefasst. Zu werten ist diese Entscheidung als Befreiungsschlag gegenüber innerer und äußerer Kritik, veränderungsresistent zu sein und mit der autoritär geprägten nationalen Vergangenheit nicht brechen bereit zu sein. Aus regierungspolitischen Überlegungen heraus betrachtet, war dies der erste Schritt, um ausländischen und innertansanischen Vorwürfen die Nährgrundlage zu entziehen.

Infolge der Initiierung des Reformprozesses wurde eine Reformkommission geschaffen, der Mitglieder aller großen tansanischen Parteien angehören. Zudem ziehen Evaluationskomitees durchs Land, deren Aufgabe in der Befragung der Bevölkerung zu ihren Vorstellungen von der Konzeption der neuen Verfassung besteht. Kommuniziert wird der Reformprozess demnach als eine politische und rechtliche Großbaustelle, die im Konsens unter den Parteien und inklusiv gegenüber der Bevölkerung als Souverän bewältigt werden soll.

Für die Analyse ist hervorzuheben, dass ausgewählte Abschnitte der geltenden Verfassung der nicht authentischen englischen Übersetzung des ersten vollständigen Entwurfs gegenübergestellt werden. Im Gegensatz zum österreichischen Fallbeispiel, das die Beschäftigung mit Reformen in etwa des letzten Jahrzehnts im Längsschnitt erforderte, ist hier die Auswahl von als entscheidend betrachteter Abschnitte im Entwurf notwendig, die dem rechtlichen Status quo gegenübergestellt werden. Das Regierungspostulat einer formellen und vor allem materiellen Totalrevision der Verfassung kann so auf seine Stichhaltigkeit überprüft werden. Auf dieser Grundlage lässt sich wiederum die Untersuchung zu einer

möglichen regierungspolitischen Durchdringung und Vorteilsnahme im Verfassungsentwurf umsetzen.

Schon an dieser Stelle lassen sich erste relevante Implikationen feststellen, die keine Analyse der Verfassungstexte per se voraussetzen: Schenkt man den bisher im Reformprozess gesetzten Aktionen besondere Aufmerksamkeit, dann können mehrere Hinweise für regierungspolitische Strategieüberlegungen identifiziert werden. Die erste Charakteristik besteht in der Initiativsetzung selbst, die innerer politischer Zerrüttung und äußerer Druckverstärkung vorbeugen sollte. Die Regierung beugt somit ihrer über Innovationsresistenz legitimierbaren Demontage vor. Dies schafft die Aufrechterhaltung einer loyalen Parteibasis und dient zugleich als Feigenblatt zur vorübergehenden Zufriedenstellung internationaler Geberstaaten. Die gesamte Reformagenda wird darüber hinaus als umfassender, komplexer und tiefgreifender Vorgang kommuniziert.

Das schafft zeitlichen Spielraum bei der Umsetzung und erlaubt außerdem Retardierungen im Verhandlungsfortschritt ohne mit allzu großer Kritik beladen zu werden. Als Instrument zur Befriedung der Opposition dient deren Einbezug in die Agenden der Reformkommission. Den gleichen Weg geht man gegenüber der Bevölkerung durch die laufend in unterschiedlichen Regionen des Landes durchgeführten Befragungen. Um diese Reihe an Maßnahmen jedoch angemessen deuten zu können, bedarf es einer kritischen Auseinandersetzung mit den tatsächlichen praktischen Konditionen:

So sind die großen Oppositionsparteien zwar in der Reformkommission vertreten, doch ein Beschluss zugunsten des Verfassungsentwurfes kann nur mithilfe der mehrheitsbildenden Regierungspartei erzielt werden. Die Konsultationen mit der tansanischen Bevölkerung werden durchgeführt, doch die Zusammensetzung der Komitees orientiert sich u. A. an der Mandatsverteilung im nationalen Parlament. Die Ausgangsbedingungen für oppositionelle Parteien sind daher denkbar schlecht. Weiterhin dominiert CCM in den meisten Wahldistrikten und führt dort auch die Evaluationen durch. Inwieweit dabei nach standardisierten, intersubjektiv nachvollziehbaren Kriterien und mit entsprechender Ausrüstung (i. e.: Fragebögen) vorgegangen wird ist ebenso fraglich, wie die individuellen Umstände (Naheverhältnis zwischen Interviewten und Mitgliedern der Komitees; Suggestivfragen; Auswertungsverfahren). Die prozeduralen Charakteristiken deuten auf die Beabsichtigung der Regierung, ihre Position langfristig absichern zu wollen, hin.

Der bereits für die geltende Verfassung offensichtliche Ausgleichsversuch zwischen gesicherter Regierungsposition und rechtlicher Revision scheint sich auch für das Vorgehen im Reformprozess abzuzeichnen. Die neuen rechtlichen Grundlagen sollten möglichst wenig

an der politischen Praxis ändern. Denn, so könnte die Regierung auf das neue Verfassungswerk und demokratische Bemühungen verweisen, ohne substantiell realpolitisch etwas zu ändern. Ob sich diese Tendenz auch in der rechtlichen Grundlage selbst widerspiegelt, wird Gegenstand der folgenden Analyse sein.<sup>68</sup>

Vorweg soll Bezug zur gegenwärtig geltenden Verfassung hergestellt werden, um die Reformpläne besser fassen und inhaltlich einordnen zu können. Es wird dazu angeregt, die bereits getätigten Ausführungen zum Balancieren zwischen Nyereres sozialistischem Erbe und demokratischen Ergänzungen aus den vorangehenden Abschnitten in Erinnerung zu rufen. Die folgenden Details beruhen auf dieser Grundlage:

Tansanias Verfassung fußt auf einem präsidentiellen System und ist durch eine besonders starke Kompetenzkonzentration in der Person des/ der PräsidentIn geprägt. Das Staatsoberhaupt bildet die Regierung, verfügt in allen politischen Entscheidungen über das Letztentscheidungsrecht und ernennt ein Fixum an weiblichen MandatarInnen für das nationale Parlament entsprechend der proportionalen Stärkeverhältnisse der Parteien in den Wahlen zum nationalen Vertretungskörper und auf Vorschlag derer. Gesetzesinitiativen gehen zumeist vom Staatsoberhaupt aus. Ministerien können direkt seiner/ ihrer Kontrolle unterstellt sein, was einen laufenden Informationsfluss und direkte Einflussnahmen auf die Vorbereitung von Gesetzesvorschlägen ermöglicht. Premier(e) und VizepräsidentIn sind ebenso Ressorts zugeordnet, doch sie unterliegen beide dem Weisungsrecht des Staatsoberhauptes. Kompensatorisch wirkt dahingehend lediglich der Informationsvorsprung gegenüber den jeweils beiden anderen, der sich aus den Ressortzuständigkeiten ergibt. Unter den derzeitigen Verhältnissen relativiert sich diese Konkurrenz und wechselseitige Kontrolle jedoch durch die absolute Mehrheit für CCM im Parlament.

Das Wahlsystem beruht auf dem *first past the post* Prinzip; ermittelt werden VertreterInnen in 30 Regionen. Sansibar kommt ein Sonderstatus zu; es ist Teil der Union, doch in gewissen Bereichen der Gesetzgebung autonom und daher selbstständig handlungsfähig. Daraus entsteht die paradoxe Situation, dass dem nationalen Parlament die Gesetzgebungskompetenz

---

<sup>68</sup> Vgl. zur Problematisierung des Reformprozesses:  
<http://www.kas.de/tansania/de/publications/33213/>; download: 2014  
<http://www.kas.de/tansania/de/publications/34741/>; download: 2014  
<http://www.kas.de/tansania/de/publications/35497/>; download: 2014

für das Festland Tanganjika und in derselben Konstellation für die gesamte Union, einschließlich Sansibars, zukommt.

Grundrechte und sozialistisch konnotierter Loyalitäts- bzw. Leistungsappell fließen ineinander. Anders ausgedrückt: Individuelle Rechte werden – zwar nicht rechtlich bindend, doch mit moralischem Appell – an im Gegenzug zu erbringende Tribute, wie Tüchtigkeit und sozialen Beistand innerhalb der Gesellschaft, geknüpft. In einer durch relativ strenge moralische Normen geprägte Gesellschaft, kommt dieser Aufruf quasi einer gesetzlichen Verpflichtung gleich. Die staatliche Obrigkeit gewährt gewisse Rechte und mahnt zugleich verbal in der Verfassung mit erhobenem Zeigefinger Aufrichtigkeit gegenüber dem darin Geforderten ein. Diese Forderungen stellen starken Bezug auf das sozialistische Staatskonzept her. Durch die faktische Deckungsgleichheit von Regierung, Parlamentsmehrheit und den Proponenten Nyereres Politik kann letztendlich von einem regierungspolitischen Treueaufruf in der geltenden Verfassung gesprochen werden. Über diesen Umstand kann auch die verbale Kaschierung nicht hinwegtäuschen. Das dichte Netz an lokalen Parteiorganisationen leistet zudem sein Übriges, um eine Interpretation der Verfassung trotz ihrer eher subtilen verwendeten rhetorischen Mittel gegenüber der Basis zu verdeutlichen.

In der Verfassung abgesichert ist auch die Existenz eines Verfassungsgerichts, das in Fällen vermuteter Verletzung von verfassungsmäßig gewährleisteten Rechten angerufen werden kann.<sup>69</sup>

Summa summarum ist die geltende tansanische Verfassung ein Relikt aus Zeiten autoritärer Regimeführung, das um essenzielle Wegmarken für den Erhalt des Prädikats Demokratie ergänzt wurde. Was, dies wird an den genannten einschlägigen Passagen zu Grundrechten ersichtlich, für die amtierende Regierung mehr zählt als die gesetzten Normen selbst, ist die Konservierung des sozialistischen Geistes der Verfassung in den Köpfen der Bevölkerung.

Merkmalsgebend für die tansanische Verfassung sind Passagen, die einen vor allem aus rechtspositivistischer Sicht ausgesprochen schwammigen Inhalt zum Ausdruck bringen. Das bedeutet, (a) der thematisierte Sachverhalt wird nicht eindeutig klar und (b) Rechtsfolgen sind undeutlich formuliert oder existieren im rein rechtlichen Sinn gar nicht. Der letztgenannte Punkt rekurriert auf den weiter oben getroffenen Befund einer starken Durchsetzung der Verfassung mit moralischen Prinzipien, was das Ausbleiben von Sanktionen bei nicht konformem Handeln erklärt. Man könnte hier natürlich noch einen Schritt weiter gehen und grundsätzlich hinterfragen, inwieweit in den betreffenden Abschnitten der Anspruch

---

<sup>69</sup> Vgl. Verfassung der Vereinigten Republik Tansania 1977; online:

<http://www.egov.go.tz/home/pages/8>; download: 2014

Expertengespräche (Zwiegespräche und Gesprächsrunden) KAS-Büro Dar es Salaam; Juli-September 2013

rechtlicher Qualität überhaupt noch erfüllt wird, wenn weder der Inhalt definitiv eruierbar ist noch Folgen von Zuwiderhandeln identifiziert werden können.

Fakt ist, dass gerade bei Normen in Verfassungsrang häufig Regelungen getroffen werden, die grundlagenbildend für staatliche Existenz sind und daher keine Rechtsfolgen à la Strafrecht erfordern. In der tansanischen Verfassung erscheint die Situation hingegen so, dass die Gewährung von Menschen-, Grund- und BürgerInnenrechten im Gegenzug Loyalität gegenüber staatlichen Grundregeln aus der sozialistischen Ära als moralische Normative einfordert. Einschränkungsermächtigungen dieser Rechte vor allem des Staatsoberhauptes dienen letztendlich als Sanktion, die bei mangelnder staatspolitischer Treue (i. e.: Befolgung der schwammigen Regelungen) erhoben werden kann. Diese unklar formulierten Passagen in der Verfassung schaffen einen charakteristischen Handlungsspielraum für die Regierung, um interpretativ weit ausholen und so sanktionierend im Interesse des eigenen Einflussverlusts vorgehen zu können.

Inwieweit der Verfassungsentwurf ein Spiegelbild dessen ist und der Regierung ein Missbrauch des Reformprojekts für eigene Zwecke unterstellt werden kann, wird die folgende Analyse zeigen.

Selbsterklärend ist, dass in der vorliegenden Arbeit der Raum fehlt, um eine vollständige Untersuchung des Entwurfes durchzuführen. Der wissenschaftlich vertretbare Kompromiss besteht darin, jenen Passagen besondere Aufmerksamkeit zu schenken, die in der geltenden Verfassung die Gesamtcharakteristik ausmachen. Dadurch wird eine Vergleichsziehung möglich und im selben Zug offensichtlich, ob oder in welchem Ausmaß eine Bereinigung kritischer Passagen vollzogen wurde. Darüber hinaus kann Aufschluss über die Kompatibilität des Entwurfes mit modernen demokratischen Standards sowie die Rechtstradition geboten werden. Weiterführend und mit dem vorangehenden Punkt zusammenhängend kann die Ergreifung der Gelegenheit zur Tilgung sozialistischer Prinzipien im Reformtext untersucht werden.

Die Orientierungsfragen im Analyseprozess sind somit:

- 1.) Ist der Verfassungsreformtext tatsächlich Ausdruck kollektiven politischen Bemühens um die Schaffung einer demokratischen konstitutionellen Basis für Tansania, abseits der autoritären Vergangenheit?

2.) Daran anknüpfend, entfällt die Durchsetzung von regierungspolitischem Kalkül entspringenden Abschnitten?

Jedenfalls lässt sich vorwegnehmen, dass die nicht authentische englische Übersetzung des ersten Verfassungsentwurfs aus dem Jahr 2012<sup>70</sup> substanzielle Änderungen am bisher bestehenden Rechtsbestand zulässt und sich dabei sowohl an der US-Verfassung als auch kontinentaleuropäischen orientiert. Der Aufbau gleicht nunmehr einer logischen Abfolge aus formellem, die grundlegende Staatsarchitektur organisierendem Recht, das von immer weiter in die Tiefe gehenden materiellen Regelungen ergänzt wird. Dadurch wirkt der Verfassungsentwurf kompakt und in der inhaltlichen Konzeption konsistent und übersichtlich. Auf künstlich integrierte Abschnitte mit sonoren Titeln, wie „*good governance*“ wird zugunsten einer Eingliederung der unter diesen Dachbegriff fallenden Prinzipien in die entsprechenden Teile des Entwurfes verzichtet. Die Berücksichtigung entsprechender Prinzipien wirkt deshalb nicht mehr so künstlich und heuchlerisch. Konkret zählen die nachfolgenden Änderungen zu den erwähnenswertesten:

Ein Transfer an Kompetenzen aus der Hand des Staatsoberhauptes hin zum Parlament ist offensichtlich. Darunter fällt die Aufhebung der Bestimmung zur Ernennung von 102 Frauen als Abgeordnete auf Vorschlag der Parteien und nach Maßgabe ihrer Stärke. Dies führt zur Homogenisierung der Ermittlungsprozedur von MandatarInnen. Zudem soll dem/ der PräsidentIn kein Sonderernennungsrecht mehr zukommen. Im Gegenzug wird eine Erhebung der VolksrepräsentantInnen auf Grundlage von Zweier-Wahlkreisen angestrebt, in denen je ein weiblicher und ein männlicher Kandidat ermittelt und in den nationalen Vertretungskörper entsandt werden. Dieser Neugestaltung der Wahlkreise soll auch Sansibar vollwertig unterstellt werden. Ein Fixum an entsandten InselvertreterInnen soll durch Inkorporation in das neue Wahlsystem und Bemessung der parlamentarischen Abgeordneten nach Anzahl der Wahlkreise ersetzt werden. Der Unionsgedanke wird dadurch dementsprechend gestärkt und die Repräsentation Sansibars im nationalen Parlament nicht mehr als Minderheitenrecht gefasst. Überdies soll das non-imperative Mandat eingeführt werden, was die Entscheidungsautonomie der Deputierten erhöhen und den Willensbildungsprozess flexibilisieren könnte. Rein rechtlich wird so eine Zwangsloyalität gegenüber der Partei ausgeschlossen. Zudem besteht Potenzial dafür, dass die Wahlkreisarbeit stärker in den

---

<sup>70</sup> Online Bezugsquelle für den ersten Verfassungsentwurf (engl. Übersetzung) als Untersuchungsgrundlage für o. a. Änderungen:  
<http://www.salan.org/english-translation-of-the-draft-constitution/>; download: 2014

Vordergrund und damit Politik im Alltag näher an die Bevölkerung rücken. Menschenrechte werden gemäß der VN-Menschenrechtsdeklaration in die Verfassung aufgenommen. Das Justizwesen bzw. die Rechtsprechung allgemein entsprechen im Verfassungsentwurf westlichen Standards. Der Instanzenzug sieht stets eine Entscheidungs- und eine Berufungsinstanz vor. Richter bedürfen einer juristischen Ausbildung und sind vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen.<sup>71</sup>

Nun sind diese Neuerungen unbestreitbar tiefgreifend, umfassend und wirken sehr konsequent im Ansinnen, solide demokratische Verhältnisse zu schaffen. Verstärkt wird dieser Eindruck nicht zuletzt durch die Gegenüberstellung der untersuchten Passagen in der geltenden Verfassung mit dem Entwurf. Unweigerlich entsteht das Gefühl, dass tatsächlich ein starker Willen bestünde, nach dem tabula rasa Prinzip eine Zäsur zu ziehen und ganz neue, demokratiebegünstigende rechtliche Voraussetzungen für Tansania zu schaffen. Um jedoch einen endgültigen, wissenschaftlich schwer erschütterbaren Befund zu erstellen, soll letztendlich doch teils über in den Fokus genommene Passagen hinaus geforscht werden. Denn, unterstellt man der Regierung ein strategisches Kalkül, so wäre eine Bereinigung besonders jener Abschnitte, die in der geltenden Verfassung besonders stark Kritik exponiert sind, durchaus naheliegend.

Kratzt man folglich ein wenig an der Oberfläche, indem man den Blick über die unpopulärsten Passagen hinaus wirft und zugleich eine logische Zusammenschau mehrerer Abschnitte versucht, ändert sich das erzeugte Bild einer rechtlich lupenreinen Demokratie. Verschärft wird dieser Eindruck vor allem durch das sich die gesamte Arbeit hindurchziehende Kredo, politischen Alltag und Recht nicht trennen zu können. Die Normadressaten sind die Staatsgewalten und die Bevölkerung, wobei sich die meisten Regelungen auf Erstere beziehen. Sollten tansanische BürgerInnen unmittelbar subjektive Rechte zukommen, dann niemals exklusiv, sondern zugleich mit einem Handlungsappell an die Regierung bzw. den/ die PräsidentIn verbunden. Welche Implikationen das nach sich zieht, werden die folgenden Ausführungen u. A. zu den oben benannten Neuerungen im Reformentwurf verdeutlichen:

Trotz der Abgabe von Kompetenzen seitens des Staatsoberhauptes an die Legislative, verbleibt ein Übergewicht an Steuerungsmöglichkeiten in dessen Hand. Darunter fällt die Letztentscheidung in der Ernennung von RichterInnen, das Recht zur Ausrufung des

---

<sup>71</sup> Für die identifizierten Neuerungen siehe: Kapitel 1-4, 6-7, 9-10, 12-13 des Verfassungsentwurfs

Notstandes samt Erlass von Dekreten sowie eine mehrfache Absicherung der Ausübungsberechtigung seines Amtes. Letzteres spricht für eine weiterhin bestehende unverhältnismäßig starke Rolle des Staatsoberhauptes sowie grundsätzlich und auch im Zusammenhang mit einem Misstrauensvotum einhergehende schwache Kontrollrechte des Parlaments. Denn, die Amtsenthebung setzt die Erfüllung klar definierter Tatbestände voraus, was eine politisch motivierte und im Idealfall an ein Referendum rückgekoppelte Mehrheitsentscheidung ausschließt. Vielmehr kann das Misstrauen seitens des Parlaments ausgesprochen werden, doch die endgültige Entscheidung über die Erfüllung eines Tatbestandes, der mit Amtsverlust geahndet wird, trifft eine eingesetzte Untersuchungskommission mit höchstrichterlichem Vorsitz.

Dadurch wird das Prinzip von *checks and balances* unterminiert, da die Bevölkerung, als die das Staatsoberhaupt ernennende und zur Amtsausübung autorisierende Kraft, nur sehr passiv an einer Absetzung mitwirken kann. Beachtet man, dass Tansania an einem präsidentiellen System festhält und daher dem/ der PräsidentIn das Gros an Ernennungsfunktionen für politische Funktionen und RichterInnen zukommt, wird die regierungspolitische Durchdringung dieser Maßnahme offensichtlich. Das Staatsoberhaupt bildet die Regierungsspitze und kann daher aus dieser gesicherten Position heraus ein politisch getreues Kabinett zusammenstellen. Unter diesen rechtlichen Auspizien zugleich die parteipolitische Unabhängigkeit einzufordern, ist funktionell widersprüchlich, nicht praktikabel und eine fadenscheinige Verschleierung von Voraussetzungen in der Verfassung, die der Regierung zugute kommen. Das Staatsoberhaupt wird so zu einer durch die Bevölkerung legitimierten Projektionsfläche für jene Unantastbarkeit, die in der geltenden Verfassung Nyereres Erbe zugeschrieben wird. Unter den aktuellen Mehrheitsverhältnissen und der noch bestehenden Popularität von CCM, ist eine *cohabitation* zwischen Parlament und PräsidentIn ebenso unwahrscheinlich, wie dass letztere(r) durch eine Oppositionspartei gestellt wird. Der Verfassungsentwurf ist unter diesen kalkülgeleiteten Prognosen zu lesen.<sup>72</sup>

Ein weiterer offener Kritikpunkt betrifft die Menschenrechte; zwar sind sie der VN-Menschenrechtsdeklaration entnommen und erfüllen internationale Standards, doch zugleich wird ihre Einschränkung ermöglicht. Argumentiert wird dies mit der Notwendigkeit des Erhalts staatlicher Sicherheit und Ordnung. Ein Schutz vor Eingriffen des Staates durch Verfassungsrecht besteht dadurch freilich nicht; zudem wird so eine regierungspolitische Steuerung öffentlicher Meinung, dies reicht von Pressefreiheit (häufig wird bereits eine

---

<sup>72</sup> Vgl. zum Kompetenzrepertoire des Staatsoberhauptes:  
Kapitel VII, Abschnitt 1, Absätze a bis d des ersten Verfassungsentwurfs (engl. Übersetzung)

präventive Autozensur durch JournalistInnen betrieben<sup>73</sup>) über Manifestationen der Opposition, realisiert. Die Reichweite von nicht regierungstreuen Kampagnen ist daher beschränkt.<sup>74</sup>

Werte sind weiterhin integraler Bestandteil, auch im Verfassungsentwurf, doch sie werden nun in einem eigenen Abschnitt erfasst und offengelegt; man orientiert sich dabei an den in westlichen Verfassungen oft enthaltenen Staatszielbestimmungen. Die Vorteilsnahme durch die Regierung ergibt sich hier weniger aus diesen Passagen selbst, die in der aktuell geltenden Verfassung noch andere Rechte gezielt zu konterkarieren versuchen, sondern aus der grundsätzlichen Schaffung von Möglichkeiten, *agenda-setting* im politischen Prozess darauf fußen zu lassen. Neben der weiterhin mehrheitlich unkritisch hinterfragten Legitimität von Nyereres Politik bzw. zumindest überwiegend positiver damit verbundener Assoziationen, wird durch den Wertekatalog in der Verfassung eine Referenzkategorie für entsprechende Politik auf höchster rechtlicher Ebene geschaffen. *Issue-politics* können so unter einem rückwärtsgerichteten, an der Vergangenheit orientiertem Wertmuster implementiert werden, was die Position der Regierung aufgrund leichterer Durchsetzungsfähigkeit konservativ-konservierender *policies* festigt.<sup>75</sup>

Ein weiterer kritisch zu beleuchtender Punkt ist die Möglichkeit, eine/n MandatarIn aufgrund von „unsound mind“ seiner/ ihrer Funktion zu entheben.<sup>76</sup>

Retrospektiv betrachtet, liegen die geltende Verfassung und ihr Entwurfspendant nicht allzu weit auseinander. Änderungen sind – zumindest über weite Strecken – mehr Folge stilistischer Veränderungen in Aufbau und Formulierung, als inhaltlicher Revision. Letztgenannte Auffälligkeit bildet ein repräsentatives Beispiel dafür:

Die Rechte und Pflichten von Abgeordneten werden in einem speziell dafür reservierten Abschnitt definiert. Ganz subtil und im Kontext gelesen völlig harmlos erscheint dabei der Passus zur Entbindung von MandatarInnen aus ihren Pflichten. Reflektiert man jedoch die realpolitische Folgewirkung einer Knüpfung dessen an „unsound mind“, ändert sich das schlagartig. Denn, von einer klaren legaldefinitorischen Festlegung der Vergehen, die mit einer Funktionsenthebung geahndet werden, ist man weit entfernt. Anstatt diese Maßnahme

---

<sup>73</sup> Vgl. zur Lage des Journalismus' in Afrika:

<http://cpi.org/2014/02/attacks-on-the-press-africa-rising.php>; download: 2014

<sup>74</sup> Vgl. Kapitel IV, Abschnitte 1 und 2 des ersten Verfassungsentwurfs (engl. Übersetzung)

<sup>75</sup> Vgl. Kapitel I, Abschnitt 5 Kapitel II sowie Kapitel IV, Abschnitt 2 des ersten Verfassungsentwurfs (engl. Übersetzung)

<sup>76</sup> Vgl. Kapitel IX, Abschnitt 2 des ersten Verfassungsentwurfs (engl. Übersetzung)

von gewissem Tun, Dulden oder Unterlassen abhängig zu machen, schafft man eine Art *zone of discretion*, innerhalb derer nach freier Interpretation über das Zutreffen von „unsound mind“ gerichtet wird.

Besonders belastend wirkt dieser Befund, wenn man die Regelungen zur Legislative jenen der Exekutive gegenüberstellt. Abschwächend könnte angenommen werden, dass diese Formulierung willkürlich unglücklich gewählt wurde. Ruft man sich hingegen die Ausführungen zum Staatsoberhaupt in Erinnerung, die nicht nur klar alle Kompetenzen definieren, sondern auch den Amtsenthebungsprozess samt dafür infrage kommender Faktoren exakt schildern, relativiert sich die vorhin geäußerte Vermutung. Von einer *non-intended consequence* lässt sich bei der schwammigen Formulierung der Funktionsentkleidungskriterien bei Abgeordneten jedenfalls nicht sprechen.

Simuliert man das Szenario einer weiterhin mehrheitsbildenden CCM, so ließe sich mit Verweis auf die Verfassung, und damit eine gegenüber jedem nationalen Recht derogativ wirkende Rechtsgrundlage, der Ausschluss unliebsam gewordener Deputierter durchsetzen. Die unklare Formulierung lässt dabei so viel interpretativen Freiraum, dass „unsound mind“ problemlos auf den je zutreffenden Sachverhalt angewandt werden kann. - Regierungspolitisches Kalkül zur Steuerung von Stärke und Gewicht politischer OpponentInnen liegt in diesem Fall zweifelsfrei vor.

Nun liegt es im eben geschilderten Sachverhalt, doch auch grundsätzlich im Interesse des Rechtsschutzes und der Durchsetzung subjektiver Rechte, nahe, eine gerichtliche Prüfinstanz dafür zu schaffen. Sogar die geltende Verfassung sieht dafür ein Verfassungsgericht vor. Im Verfassungsentwurf wird es aus dem Abschnitt zur Gerichtsbarkeit herausgezielt und ist nicht mehr vorgesehen. Die rechtliche Grundlage zur Einreichung einer Beschwerde bei einem Spezialhöchstgericht wird so entzogen. Eine über die neue potenzielle Verfassung wachende Einrichtung bestünde somit nicht mehr. Die praktische Folge dessen wäre, dass alle Verfassungsbeschwerden den Gang durch alle regulären Instanzen bis zum Höchstgericht nehmen müssten. Sollte Letzteres der Beschwerde stattgeben, würde dies dennoch einen beschwerlichen und langen Kampf durch alle Instanzen bedeuten. Das schreckt ab; und, falls jemand doch beharrlich bleiben sollte, ist mit einer so langen Verfahrensdauer zu rechnen, dass die Thematik öffentlich nicht – falls überhaupt jemals – mehr interessiert und an den faktischen Umständen nichts bzw. nur mehr wenig ändert. Querverbindungen zwischen Regierung und Gerichtsbarkeit sind zudem ein ausgesprochenes Geheimnis und darüber hinaus durch die Entscheidungskompetenz des Staatsoberhauptes über die

Richterpostenbesetzung auch rechtlich abgesichert. Die Anfechtung von Maßnahmen der Regierung oder die Einforderung verfassungsmäßig gewährleisteter Rechte sind folglich mehr Theorie, als Praxis.

Die unabhängige Verfassungskontrolle wird somit, bis Prozesse das endgültig in der Sache entscheidende Höchstgericht erreichen, in ihrer Wirkung suspendiert.

An den je angefochtenen Maßnahmen (i. e.: Funktionsenthebung eines/ r Abgeordneten) oder den eingeklagten Rechten ändert das ohnehin wenig, zumal die Wirkung auch ex nunc sein kann. Eine so beschädigte Reputation lässt sich auch durch ein positives Urteil Monate oder gar Jahre später wohl schwer rehabilitieren. Das Interesse an verweigerten Rechten in der Öffentlichkeit und im schon grundsätzlich unter Repressionen kämpfenden Mediensektor dürfte nach sich hinziehender Prozessdauer auch stark abnehmen. Die Urteile hätten dadurch mehrheitlich wohl mehr symbolischen, als praktischen Wert für die Betroffenen.

Entgegen vielen anderen vermeintlich tiefgreifenden Neuerungen in der Verfassung, handelte es sich bei der im Reformentwurf angedachten Abschaffung des Verfassungsgerichts tatsächlich um ein Novum. Nach intersubjektiv nachvollziehbaren Gründen für das Ausbleiben der Berücksichtigung einer spezialgerichtlichen Kontrolle der neuen Verfassung sucht man allerdings vergeblich. In diesem Zusammenhang auf die Rechtstradition zu verweisen, wäre auch vermessen, da die Vergangenheit bereits ein solches Gericht hervorbrachte.

Doch ist nicht außer Acht zu lassen, dass die geltende Verfassung aus einer Zeit stammt, in der politische Konkurrenz und eine aktive Zivilgesellschaft nach demokratischem Vorbild außerhalb des Plausibilitätsspektrums lagen. Eine Begegnung der neuen Umstände seitens der Regierung durch die Abschaffung des Verfassungsgerichts erscheint aus deren Perspektive und unter strategischem Kalkül als logische Konsequenz.

Bleibt noch die Analyse zu angedachten Änderungen am passiven Wahlrecht sowie der Wahlkreisorganisation: Sowohl die Schaffung von Zweier-Wahlkreisen als auch die Geschlechterparität sind im Allgemeinen positiv zu beurteilen. So könnte der Wahlgang übersichtlicher organisiert und überwacht werden. Zudem wäre ein 50:50 *gendering* im Parlament auch international gesehen eine sehr progressive Maßnahme mit Vorbildwirkung.<sup>77</sup>

Die Probleme in der Umsetzung liegen im Detail; ohne effektiv funktionierenden Zensus lassen sich schwer Zweier-Wahlkreise mit annähernd gleicher Bevölkerungsstärke bilden. Ob sich in jedem Wahldistrikt ausreichend qualifizierte und politisch engagierte Frauen und Männer finden lassen, ist fraglich. Alphabetisierung wird im Verfassungsentwurf

---

<sup>77</sup> Vgl. Kapitel IX, Teil 2 des ersten Verfassungsentwurfs (engl. Übersetzung)

vorausgesetzt und erscheint logisch, kann aber in einem Land mit sehr unterschiedlichen Bildungsstandards in der Bevölkerung zum Vorwurf von Gleichheitswidrigkeit führen.

Bis heute debattiert wird die am Beginn angesprochene Problematik, wie mit dem Sonderstatus Sansibars und der legislativen Doppelfunktion des nationalen Parlaments für das Festland Tanganjika und die Union zugleich umzugehen ist. Die aktuellen Entwicklungen deuten auf eine dreigliedrige Legislative hin, die Tanganjika und Sansibar als Bundesstaaten mit weit gefassten Kompetenzen und ein verkleinertes Unionsparlament vorsieht. Abgeordnete sollen nur mehr für drei Gesetzgebungsperioden kandidieren dürfen und eine stärkere Trennung zwischen Legislative und Exekutive durch die Unvereinbarkeit von Ministeramt und Abgeordnetensitz sichergestellt werden. Der zweite, neue Reformentwurf – der dieser Arbeit nicht als Vorlage dient – sieht auch einen Ethikkodex für Abgeordnete vor, was die Interpretationsfreiheit gegenüber „unsound mind“ zumindest ein wenig in Bahnen lenken dürfte. Eine voranschreitende Sensibilisierung der Öffentlichkeit zeichnet sich im Vorfeld des Referendums ebenso ab.<sup>78</sup>

Einschätzungen zur weiterführenden Entwicklung über den hier verwendeten Verfassungsreformentwurf hinaus anzustellen, würde jedoch zu weit von der Fragestellung wegführen.

Fest steht, dass die schwierigen Voraussetzungen für die oben genannten progressiven Reformvorschläge im Zweifelsfall wohl eher CCM zugute kämen, die auf etablierte und teils tief verwurzelte Verwaltungs- und Organisationsstrukturen zurückgreifen kann. Eine langfristige Weichenstellungsfunktion dürften jedenfalls die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2015 erfüllen. Entscheidend wird sein, welche Partei das Präsidentenamt und idealerweise (um keine *lame duck* Situation zu schaffen) auch die Mehrheit im Parlament für sich beanspruchen können wird.

Der Verfassungsreformentwurf ist ohne Zweifel mit der Tendenz versehen, die Regierungspartei in der Ausübung ihrer Rolle zu stärken. Unter den derzeit gegebenen politischen Voraussetzungen ist dies dem Versuch von Machterhalt durch CCM gleichzusetzen.

Ein weiterer entscheidender Punkt wird im Falle eines zustande kommenden bundesstaatlichen Systems sein, inwieweit sich die politischen Konstellationen auf Unions-

---

<sup>78</sup> Vgl. <http://www.kas.de/tansania/de/publications/37123/>; download: 2014

und Bundesstaatsebene decken, um kohärente Politik betreiben zu können. Prognosen dazu in dieser entscheidenden, sehr lebendigen Phase des Reformprozesses abzugeben, wäre aber (a) unseriös und (b) nicht Gegenstand dieser Forschung.

### **Geltende Verfassung und Entwurf im Vergleich: Andere Voraussetzungen, gleiches Kalkül**

Was interessiert, ist ein Abgleich zwischen geltender Verfassung und Reformtext, um Rückschlüsse auf regierungspolitisches Kalkül ziehen zu können:

Fallintern fällt sofort ins Auge, dass sowohl für die geltende Verfassung als auch ihr neues Pendant im Entwurfsstadium Ansätze von Vorteilsnahme durch die Regierung identifiziert werden können.

Gibt es bei dieser Diagnose überhaupt Unterscheidungskriterien bzw. ist eine Bezeichnung als Totalrevision berechtigt?

Diese Doppelfrage ist jedenfalls mit Ja, doch unter mehreren Vorbehalten zu beantworten:

Die derzeit geltende Verfassung normiert ausgedehnte Rechte vor allem für das Staatsoberhaupt und nachgeordnet auch die Regierung mit einer offenen Selbstverständlichkeit. Vieles wird so formuliert, als wäre es indiskutabel und rechtlich alternativlos. Die Absicherung dieses Verfassungstils erfolgt über die Bevölkerung, die in der Verfassung selbst passende Argumente findet. Dazu zählt der emanzipative Selbstbegriff als souveräne Nation und die Projektion dieser Errungenschaft auf Nyereres sozialistische Politik. So steht der Bevölkerung zwar rein formell die Letztentscheidungskompetenz zu, doch die suggestive Gestaltung der Verfassung schränkt die Möglichkeiten zur von Vorurteilen unbehafteten Meinungsbildung massiv ein. Es entsteht eine Synonymität aus staatlicher Existenz, nationalem Zusammenhalt, Regierungshandeln und Unabhängigkeitsgarantie gegenüber Fremdherrschaft.

Zusammengefasst handelt es sich somit um einen offen gespielten patriotischen Appell an eine geschickt konstruierte politische Vernunft. Die geltende Verfassung ist darauf abgestimmt und dient der Regierung als argumentatives Fundament. Die künstlich ergänzten demokratischen Schönungen ändern daran nur wenig. Der Reformentwurf muss mit einer empfindlichen Änderung an den Rahmenbedingungen kämpfen: Die internationale Gemeinschaft und Teile der Bevölkerung fordern authentische Demokratie als liberales

Konzept, das innerhalb seiner Grenzen, doch keinesfalls darüber hinaus, debattiert werden soll und darf. Diese Alternativlosigkeit verunmöglicht es sowohl die nationale Vergangenheit für regierungspolitische Zwecke zu missbrauchen als auch mit offenen Karten an einer demokratischen Staatsarchitektur zu rütteln. Die Regierung zieht daraus die Räson, Demokratie mit ihren eigenen Mitteln auszuspielen. Die Gewichtung von Legislative und Exekutive im Verhältnis zueinander ist diskutabel, ebenso die Installation eines Verfassungsgerichts. Wie und unter welchen Voraussetzungen Amtsenthebungen durchgeführt werden können, liegt ebenso in einem mit demokratischen Werten vereinbaren nationalen Ermessensspielraum. Ob und in welchem Ausmaß mit Legaldefinitionen gearbeitet wird oder breiterer Interpretationsspielraum bleibt, ist ebenso Sache der Gesetzgebung.

Kurzum: Die Regierung verfolgt intentional die Strategie, eine fehlerbehaftete Demokratie über die Verfassungsreform zu etablieren. Diese Fehler sind aus Perspektive der Regierung jedoch vorteilsbringende kleine Defekte, die nach außen als Kollateralschaden im Erzielen eines breiten politischen Kompromisses kommuniziert werden können. Die forcierte Strategie geht jedoch nur dann auf, wenn sich die Mehrheitsverhältnisse im Parlament nicht ändern. - Aus Expertensicht ist die Bildung einer Koalitionsregierung in Tansania ein nahezu ausgeschlossenes Szenario. Die Folge bestünde im Versuch beider oder aller beteiligten Parteien, (a) das Finanzministerium aufgrund seiner entscheidenden Funktion in der Mitteldistribution zu besetzen und (b) die Arbeit der Koalitionspartner zu sabotieren. Das europäische Ideal einer kompromissorientierten, progressiven Partnerschaft wäre unpraktikabel. Das absolute Mehrheitswahlssystem bestärkt diese Einschätzung.

Der gesamte Verfassungsentwurf beruht auf dem Kalkül der Regierungspartei, diese Funktion weiter behaupten zu können und sich die Defekte zu Nutze zu machen.

Würde ein Regierungswechsel stattfinden und ein neuer politischer Stil Einzug halten, hätte der Verfassungsentwurf durchaus auch das Potenzial, als solide Grundlage für progressive, demokratische Politik zu dienen; die Schwachstellen würden nur dann ihre Wirkung entfalten, wenn bewusst von ihnen Gebrauch gemacht würde.

Fazit: Neuer Stil, alte Politik.

## **VI. Synthese**

### **Fallübergreifender Vergleich: Eine Erkenntnisgegenüberstellung von Österreich und Tansania**

Der Erkenntnisgehalt, soweit in den vorangehenden Analyseschritten gewachsen, soll im folgenden Abschnitt zusammengeführt und so ein Vergleich zwischen Österreich und Tansania erzielt werden:

Die Ausgangsbedingungen unterscheiden sich insoweit, dass eine kurze Klärung vorab erforderlich ist. Das Gros an Reformbestrebungen des Österreich-Konvents wurde nicht umgesetzt; dennoch bilden diese und das aktuelle Regierungsprogramm die zentralen Grundlagen, anhand derer die Untersuchung durchgeführt und regierungspolitisches Kalkül festgestellt wurde. Der verfassungsrechtliche Status quo spielt eine untergeordnete Rolle, da (a) keine holistische Revision der Verfassung angestrebt wird (der Österreich-Konvent käme dem annähernd am nächsten) und (b) die Grundvoraussetzungen im Vergleich zu Tansania etwas anders gelagert sind. Denn, während in diesem Staat Ostafrikas mit der Verfassungsreform ein Sprung von Autoritarismus zu Demokratie vollzogen wurde, galten für Österreich diese Voraussetzungen bereits lange Zeit. Trotz dieser Diskrepanzen ist ein Vergleich wissenschaftlich wertvoll, da regierungspolitisches Kalkül bei Revisionen der Verfassung ein universell erfassbares Merkmal ist, sofern man die jeweiligen landestypischen Umstände berücksichtigt. Die Bestätigung tatsächlich stark in Richtung vollwertiger Demokratie führender Schritte in Tansania, lassen die beiden für den Vergleich herangezogenen Fälle in ihrer Prädisposition außerdem enger zueinander rücken.

Wie die Analyse hervorbrachte, sind Reformen sowohl in Österreich als auch in Tansania mit regierungspolitischem Kalkül durchwachsen. In beiden Fällen sind Vorteile für die Regierung bei Umsetzung der jeweiligen Reform unter Einbezug realpolitischer Verhältnisse und der allgemeinen politischen Umwelt zu erwarten. In Österreich seit jeher (dies bezieht sich auf den Untersuchungszeitraum von etwas mehr als einem Jahrzehnt, dürfte vermutlich aber auch weiter zurück in die Vergangenheit zutreffen) und in Tansania spätestens seit der Initiative zur Totalrevision der Verfassung im Jahr 2011, erschließt sich das regierungspolitische Kalkül nur, wenn man die praktischen Auswirkungen von angestrebten Reformen simuliert. In beiden Vergleichsfällen wird dabei die Strategie angewandt, durch verschiedene Maßnahmen die eigentliche Intention hinter den jeweiligen Reformen zu kaschieren.

Dazu zählen in Österreich vor allem die je aufgegriffene Thematik per se, die nicht zu sehr rein regierungspolitischen programmatischen Charakter haben darf, um auch die Opposition zu gewinnen und so zugleich einer über politische Aktivierung kritisch eingestellten Öffentlichkeit entgegenzuwirken. Zudem muss die Reform progressiv wirken und breitere Effekte erzielen, die letztendlich doch wieder den Anschluss an die Tagespolitik finden, ohne jedoch bei einer breiteren Klientel unpopulär zu sein. Die Diktion lässt in der Tradition des österreichischen Rechtspositivismus weiterhin wenig freien Interpretationsspielraum, politische Implikationen ergeben sich autoinduziert aus der Anwendung nach erfolgter Umsetzung. Die Vorteile für die Regierung wirken infolge weniger wie eine Machtbereicherung, sondern mehr als eine logische Folgewirkung aus dem natürlichen Umstand der Regierungsverantwortlichkeit für den Vollzug. Dem Vorwurf der Vorteilsnahme lässt sich (a) durch die Vollzugsverantwortlichkeit der Regierung und (b) äquivalente Voraussetzungen für alle Parteien – oder zumindest im engeren Sinn, Fraktionen – im politischen Wettbewerb, und damit die Chance auf die Regierungsbeteiligung, entgegenen.

In Tansania bietet der Verfassungsreformtext selbst die im Analyseteil dieser Arbeit aufgearbeiteten Beispiele für das Set an Strategien, die Ausdruck regierungspolitischer Vorteilsnahme sind. Dabei ist zwischen der Diktion einerseits und den Inhalten andererseits zu unterscheiden. Schwammige Formulierungen, ein weiterhin für nationale Werte reservierter Abschnitt mit tendenziell moralisch-emotionalisierender Note und eine hohe Volatilität in der Genauigkeit der Ausjudizierung der einzelnen Abschnitte liefern den Beleg für diesen Befund. Die inhaltlichen Merkmalsträger greifen funktionell mit der Diktion ineinander. Der Umfang einzelner Abschnitte variiert zwar politisch intendiert, doch fachlich betrachtet grundlos. Nicht zufällig wird dem Staatsoberhaupt ein besonders langer Abschnitt mit umfassenden Regelungen gewidmet. Ausnahmeklauseln relativieren die Rechtssicherheit und eröffnen mithilfe der teils sehr weiten Interpretationsspielräume Möglichkeiten für regierungspolitische Willkür. Die fortwährend vorgesehene Verankerung – wenngleich nur als zwei Punkte unter vielen – von Umoja und Ujamaa in der Verfassung hielte die Vergangenheit präsent, würde sie mit in die Zukunft tragen und eine Zäsur zugunsten einer demokratischen Redefinition verschmähen.

Wege und Mittel regierungspolitischer Einflussnahme auf Reformagenden zu ihren Gunsten unterscheiden sich demnach zwischen den beiden Fällen. Dies ändert jedoch nichts am Umstand, dass der Umsetzungsversuch von Reformen durch die unausgesprochene

regierungspolitisch akkordierte bzw. intendierte Prämisse getragen wird, durch und infolge für die Regierung zu wirken.

Das Extrakt dieser Zusammenführung ist, dass in Österreich und Tansania Verfassungsreformen einem regierungspolitischen Kalküldenken unterliegen. Zu klären verbleibt, inwieweit die formulierte Hypothese durch die vorgenommene Untersuchung bestärkt werden kann.

### **Überprüfung der Hypothese**

Angenommen wird die Instrumentalisierung von nationalen Verfassungen als vom politökonomischen Entwicklungsgrad unabhängiges Phänomen. Darauf bezogen würden die Grenzen zwischen entwickelt und in Entwicklung verschwimmen.

Führt man die einleitend versuchte Kategorisierung der beiden Fälle nach Entwicklungsstand durch Indizes mit dem empirischen Part zusammen, bewährt sich die Hypothese. Unabhängig von der sich empfindlich unterscheidenden Entwicklungsperformance zwischen Österreich und Tansania, kann eine Durchdringung von Verfassungsreformen mit regierungspolitischem Strategiedenken in beiden Fällen attestiert werden. Differenzen sind dabei zwar in der praktischen Umsetzung auszumachen, doch nicht auf die grundsätzliche Intention übertragbar. Größere Novellierungen an den nationalen Verfassungen werden fallübertragbar so gedacht, dass die jeweilige Regierung kurz- oder langfristig, unmittelbar oder über Umwege davon profitiert.

Die entwickelte Hypothese hält somit den bewusst hergestellten schwierigen Ausgangsbedingungen, an zwei geografisch, entwicklungstechnisch und im historischen Werden sich voneinander erheblich unterscheidenden Fällen überprüft zu werden, stand. Die Bewährung der Hypothese zieht einige Implikationen nach sich, die konklusiv aufbereitet werden und so zur finalen Beantwortung der Forschungsfrage beitragen sollen.

## **VII. Konklusion**

### **Allgemeine Auffälligkeiten**

Die gesamte thematische Hinführung und große Teile der Einleitung basieren auf der Arbeit von Entwicklungsindizes. Schon vorweg wird deren kategoriales Schema zur Illustration staatlicher Entwicklung kritisch hinterfragt. Umso mehr gilt es daran festzuhalten, da viele IOen, INGOen und staatliche Einrichtungen ihre Einschätzungen auf diesen Befunden fußen lassen. Isoliert betrachtet auf Verfassungsreformen und das festgestellte regierungspolitische Kalkül in der Konzeption und Umsetzung dahinter, liefern Indizes ein verzerrtes Bild der Realität. Denn, bezogen auf demokratische Reife, das Bewusstsein um Rechtsstaatlichkeit durch Rechtssicherheit, relativieren sich die Entwicklungsgräben zwischen Österreich und Tansania. Zweifelsfrei bestehen Differenzen in den Anwendungsprinzipien politischer Nutzbarmachung von Verfassungsreformen, doch am intentionalen Grundprinzip ändert dies nichts.

Reduziert man Entwicklung bewusst auf diesen Aspekt, liegen Österreich und Tansania auf Augenhöhe.

### **Anwendungseinschränkungen für Entwicklungsindizes**

Für die Anwendung von Entwicklungsindizes hat diese Erkenntnis zur Folge, dass sie zwar ein durchaus stringentes und inhaltlich vertrauenswürdiges Gesamtbild eines Staates liefern können, aber der beanspruchte universelle Vergleich zugleich unvermeidbar zu Oberflächlichkeiten führt.

Konsequenz: Für sehr spezifische, aspektorientierte Forschung sind Entwicklungsindizes daher ungeeignet. Sie können mitunter ein erster Informationsinput zu einem Staat sein, doch keinesfalls als Kernquelle in qualitativ-tiefgehenden Studien fungieren.

### **Konzeptionelle Schwächen im theoretischen Zusammenhang von Demokratie und Entwicklung**

Geht man noch einen Schritt weiter zurück, so stößt man auf den von Indizes getragenen theoretischen Leitgedanken eines Zusammenhangs von Demokratie und Entwicklung. Wiederum kann und darf nur im Rahmen der hier getätigten Forschung argumentiert werden.

Die demokratische Rückkoppelung von Verfassungsreformbestrebungen an den Mehrheitswunsch der Bevölkerung, wie für diese Arbeit definitorisch festgelegt, trifft weder in Österreich noch in Tansania zu. Die Entwicklungskategorisierung ökonomischer und politischer Natur liegt für Österreich dennoch um Klassen höher.

Der sich im Untersuchungskontext daraus ergebende Widerspruch ruft ebenso zu Vorsicht bei der unreflektierten Akzeptanz und Anwendung dieses theoretisch konstruierten Zusammenhangs auf.

Das abstrakte Fundament von Entwicklungsindizes, der Glaube an die Reziprozität von Demokratie und Entwicklung, und die Schaffung universell vergleichbarer Indikatoren verlangen vor jedem Forschungsunternehmen die Selbstkontrolle darüber, was untersucht werden soll und in welchem Umfang Entwicklungsindizes dabei eine fruchtbringende Rolle spielen können. Umso mehr gilt dies für öffentliche Einrichtungen; dabei sind neben den jeweiligen Aufgabenstellungen jedoch auch regierungspolitische Intentionen zu berücksichtigen, die mit großer Wahrscheinlichkeit wohl nicht nur Verfassungsreformen affektieren. Ein näherer Befund dazu, würde den Rahmen der Arbeit jedoch sprengen.

### **Abschlussbefund:**

Abseits dieser Sensibilisierung für die operative Rolle von Entwicklungsindizes in wissenschaftlichen Arbeiten, sind folgende Schlussfolgerungen zu treffen:

- 1.) Diskrepanzen in der Umsetzung von regierungspolitischer Unterwanderung von Verfassungsreformagenden ändern den Umstand klar intendierter Vorteilsnahme in beiden untersuchten Fällen nicht. Die Frage nach Regierungskalkül hinter solchen Reformen kann für Österreich und Tansania mit einem deutlichen Ja beantwortet werden.
- 2.) Demokratie und (ökonomische) Entwicklung unterscheiden sich zwischen den beiden Fällen signifikant. Diese Aussage lässt sich – unter Voraussetzung eines westlichen Verständnisses dieser Begriffe – auch treffen, wenn man die Befunde von Entwicklungsindizes und wissenschaftliche Beweisführung außen vor lässt. Knüpft man jedoch Rechtsstaatlichkeit an Demokratie und definiert die Begriffe eng und angepasst an den Untersuchungsgegenstand, löst sich der Zusammenhang jedenfalls auf. Verfassungsreformagenden sind – wenn überhaupt – nur sekundär Ausdruck des

Mehrheitswillens der Bevölkerung, nach Ermessen einer Rechtssicherheit beachtenden Regierung.

- 3.) Die Initiierung von Verfassungsreformprozessen unter Regieführung der Regierung bringt das rechtsstaatliche Prinzip in eine Schiefelage, da Vollzugsgrundlagen in Verfassungsrang zum Ausfluss politischer Vorteilsnahme und Rechtssicherheit (gefasst als Beständigkeit und ausnahmslos notwendige, funktionell orientierte Überarbeitung des Rechtshaushalts) untergeordnet werden.
- 4.) Letztendlich kann festgehalten werden, dass nationale Verfassungen, unabhängig von der staatlichen Zuordnung, eine hoch politische Rechtsmaterie sind, die immer stärker in ein Spannungsfeld zwischen normativen Ansprüchen und politischer Bedürfnisdeckung gerät. Dies wird in den Dissonanzen zwischen rechtlichen Handlungsvorgaben und durch sie ermöglichte Umdeutungen in der realpolitischen Umsetzung ersichtlich.

Die Untersuchung führt zu dem Schluss, dass für beide analysierten Fälle regierungspolitisches Kalkül in Verfassungsreformagenden klar identifizierbar ist. Die Aussagekraft des Vergleichs liegt damit in der Besonderheit, für zwei sehr unterschiedliche Fälle die gleiche Synthese bieten zu können und abschließend festzuhalten:

Reformen an nationalen Verfassungen sind per se regierungspolitisches Kalkül oder tragen diese Intention in sich. Die Beforschung dieses Phänomens an zwei komplett unterschiedlich gelagerten Fällen erlaubt es, diese Erkenntnis als über sozioökonomische Grenzen und Diskrepanzen im demokratischen Entwicklungsgrad hinweg zu verteidigen.

Ein Anspruch auf Universalität kann aufgrund der mangelnden Vorbedingung, dass alle Staaten annähernd lineare demokratische Entwicklungsaspirationen setzen und Reformen an der Verfassung zulassen sowie als Grundlage jeglichen Rechts und darauf fußenden Handelns verstehen, nicht beansprucht werden. Ethnokulturelle, konfessionelle, ökonomische Faktoren und politische Kultur, können als entscheidende Kriterien für die gewonnene Erkenntnis jedenfalls ausgeschlossen werden.

## **Zusammenfassung: Rekurs auf die Forschungsfrage**

In erster Linie sollte geklärt werden, ob eine Instrumentalisierung von Verfassungsreformen für regierungspolitische Zwecke vorliegt. Dies kann nun abschließend für Österreich und Tansania bestätigt werden. In beiden Fällen laufen die Fäden sowohl zur Initiativsetzung als auch im Mehrwert einer etwaigen Umsetzung zum überwiegenden Teil bei den Regierungen zusammen.

Diese Erkenntnis konnte jedoch nicht den Befunden von Indizes entnommen werden, sondern bedurfte einer gezielten Untersuchung von Verfassungsreformen der jüngeren Vergangenheit bzw. mit aktueller Bedeutung. Deshalb und weiterführend durch die grundsätzliche Bestätigung von Regierungskalkül bei Reformbestrebungen in Österreich und Tansania, bewährt sich die Hypothese.

Denn die von Indizes gezeichneten Diskrepanzen in der politischen und ökonomischen Entwicklung zwischen den beiden untersuchten Staaten erfassen die Frage nach politischem Gewinn für die Regierungen bei Verfassungsreformen unzureichend. Darum können Entwicklungsindizes für diese Arbeit zwar einen angemessenen Einstieg bieten, um die allgemeine Lage in Österreich und Tansania einzuschätzen, sind bei der Beantwortung der Forschungsfrage jedoch nur wenig hilfreich. Da die Arbeit von Indizes – wie in der Arbeit ausgeführt – auf dem theoretischen Konzept fußt, dass Demokratie und Entwicklung zusammenhängen würden, muss auch Letzteres für den Kontext der vorliegenden Untersuchung verneint werden. Die Bedeutungslosigkeit des funktionellen Zusammenwirkens von Demokratie und Entwicklung auf theoretischer und der durch Indizes vertretenen praktischen Ebene bestärken die Hypothese; dies wird empirisch anhand der Analyse von Reformbestrebungen nachgewiesen.

Die erbrachte Bestätigung von regierungspolitischem Kalkül hinter Verfassungsreformen in Österreich und Tansania relativiert die gegensätzlichen Entwicklungslagen dieser beiden Fälle im Rahmen der gestellten Forschungsfrage: „Entwickelt“ und „in Entwicklung“ heben hier als Widerspruch einander auf.

## **Abschließende Bemerkungen**

### **Einschränkungen des Erkenntnisgehalts**

Die erzielten Erkenntnisse beanspruchen ausschließlich innerhalb des hier getätigten Forschungsumfangs Geltung für sich. Das bedeutet, alle verwendeten Begriffe, allen voran Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Entwicklung sind ausschließlich auf den Gegenstand dieser Arbeit projiziert zu verstehen. Darüber hinaus können keine wissenschaftlich vertretbaren Aussagen getroffen werden. Gleiches gilt für die beiden Fälle, Österreich und Tansania. Vermutet darf werden, dass über diesen Bezugsrahmen hinaus viele Implikationen auch auf andere Staaten zutreffen dürften, was nicht zuletzt in der bewusst getroffenen Auswahl zwei sehr unterschiedlicher Länder begründet liegt. Graduelle Differenzierungen, vor allem in Bezug auf die Häufigkeit und Vehemenz von regierungspolitisch durchgesetzten Verfassungsreforminitiativen, können nicht getroffen werden. Dies würde den Bogen der Arbeit überspannen und über die Frage grundsätzlicher Instrumentalisierung durch die Regierung hinausführen.

### **Inhaltliche Anknüpfungspunkte: Vorschläge**

Abschließend sollen Anregungen für mögliche Anknüpfungspunkte geboten werden, die in dieser Arbeit nicht berücksichtigt werden konnten:

*Nations in transition* scheinen durch regierungspolitische Unterminierung von Verfassungsreformen besonders affektiert; sie befinden sich auf dem Weg zur Demokratisierung, erleben ihn als noch sehr jungen Prozess, der viel Gestaltungsspielraum bis hin zur Konsolidierung lässt. Ob und in welcher Form unter Zuständen staatlicher Redefinition hin zur Demokratie regierungspolitische Reformmanipulation in Verfassungsfragen besonders gravierende Auswirkungen entfaltet, ist noch zu klären.

Ein weiterer Punkt betrifft die Erörterung von Maßnahmen, die eine Eindämmung dieses Missstandes vor allem in westlichen Demokratien ermöglichen würden und über *trickle-down* zu einem ähnlichen Effekt in Entwicklungsländern führen könnten. In diesem Zusammenhang wäre auch die Rolle westlichen Demokratie- und Verfassungsverständnisses als Exportprodukt und bedingende Grundlage für Geldfluss und Hilfeleistungen von Geberländern zu problematisieren.

### **Anmerkung:**

Ein formelles Anliegen gilt in dieser Arbeit der Verwendung geschlechterneutraler bzw. – gerechter Sprache ohne die Vermittlung des Inhalts zu beeinträchtigen. Um beiden Ansprüchen gerecht zu werden, wird folgender Kompromiss getroffen:

Sofern sinnstiftend und den Lesefluss nicht beeinträchtigend, wird auf Begriffe zurückgegriffen, die einer notwendigen geschlechtsspezifischen Zuordnung ausweichen. Sollte dies nicht möglich sein, wird das Binnen-I zur Kenntlichmachung beider Geschlechtsformen angewandt. Im Falle von Rechts- oder anderer Fachterminologie wird die darin gebräuchliche, (zumeist) männliche Bezeichnungsform verwendet; Bezugspunkt ist dann nicht eine konkrete Person, sondern die jeweilige Funktion, das Organ, im Hintergrund. Es wird Bemühen darin gesetzt, jede Form von Geschlechterdiskriminierung für die vorliegende Arbeit nach bestem Wissen und Gewissen auszuschließen.

### **Abkürzungen**

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
i.d.F.	in der Fassung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i. e.	in exemplum
o. a.	oben angeführt
o./ u. Ä.	oder/ und Ähnliches
u. A.	unter Anderem
z. B.	zum Beispiel

### **Akronyme**

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskanzleramt
BMeiA	Vormals: Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten Aktuell: Bundesministerium für Europa/ Integration/ Äußeres
BRICS	Gruppe der Schwellenländer: Brasilien, Russland, Indien, China (VR), Südafrika
BTI	Bertelsmann Transformation Index
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
BZÖ	Bündnis Zukunft Österreich
CCM	Chama cha Mapinduzi (Regierungspartei in Tansania)
CHADEMA	Chama cha Demokrasia na Maendeleo (größte Oppositionspartei in Tansania)
CSO	Civil Society Organization
CUF	Chama cha Wananchi (Civic United Front) Oppositionspartei in Tansania
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst

EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FHI	Freedom House Index
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
(I)GO	(International) Governmental Organization
Grüne	Die Grünen Österreich (politische Partei)
HDI	Human Development Index
IWF	Internationaler Währungsfond
MNEs	Multinational Enterprises
MRK	Menschenrechtskonvention
(I)NGO	(International) Non-Governmental Organization
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PRC	People's Republic of China
RH	Rechnungshof
SAC	Southern African Community
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
StV	Staatsvertrag
TANU	Tanganyika African National Union (Vorgängerpartei von CCM)
TAZARA	Tanzania Zambia Railway
TNCs	Transnational Cooperations
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjet Republiken
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VN	Vereinte Nationen

# Quellenverzeichnis

## Literatur

Beck, Martin; 2006; „Zur Spieltheorie als leistungsstarkem Instrument des Rational-Choice-Konzepts“; in: Barrios, Harald; Stefes, Christoph H. (Hg.); „Einführung in die Comparative Politics“; 108-111; Oldenbourg Verlag; München/ Wien

Botzenhart, Manfred; 1993; „Konstitutionalismus“; in: Reinalter, Helmut (Hg.); „Lexikon zu Demokratie und Liberalismus 1750-1848/1849“; S.188-191; Fischer Taschenbuch Verlag; Frankfurt/ M.

Easton, David; Almond, Gabriel; in: Ucakar, Karl; Gschiegl, Stefan (Hg.); „Das politische System Österreichs und die EU“; 2. Auflage; S.23-29; facultas-Verlag; Wien

Ehs, Tamara et al.; 2012; Kapitel I: „Verfassung und Demokratie“; in: Ehs, Tamara et al. (Hg.); „Politik und Recht- Spannungsfelder der Gesellschaft“; S.35ff; facultas Verlag; Wien

Enzmann, Birgit; 2012; „Der demokratische Verfassungsstaat: Entstehung, Elemente, Herausforderungen“; S.1-164; VS Verlag; Wiesbaden

Escobar, Arturo; 2012; Chapter 2: „The Problematization of Poverty: The Tale of Three Worlds and Development“; in: ibid.; „Encountering Development – The Making and Unmaking of the Third World“; Princeton University Press; Princeton

Flick, Uwe; 2012; „Design und Prozess qualitativer Forschung“; in: ibid. (Hg.); „Qualitative Forschung: ein Handbuch“; 9. Auflage; S.252-264; Rowohlt; Reinbek bei Hamburg

Funk, Bernd-Christian; 2011; „Einführung in das österreichische Verfassungsrecht“; 14. Auflage; Leykam Verlag; Graz

Jestaedt, Matthias; 2008; „Reine Rechtslehre – Studienausgabe der 1. Auflage 1934“; S.15ff; Mohr Siebeck Verlag; Tübingen

Korinek, Karl; 1992; „Betrachtungen zur österreichischen Verfassungsgerichtsbarkeit“; in: Funk, Bernd-Christian et al. (Hg.); „Staatsrecht und Staatswissenschaften in Zeiten des Wandels“; S.253-275; Springer Verlag; Wien/ New York

Losch, Bernhard; 2006; „Kulturfaktor Recht: Grundwerte – Leitbilder – Normen - eine Einführung“; S.120-130; Böhlau Verlag; Köln/ Wien

Mair, Peter; 2014; „Democracies“; in: Caramani, Daniele (Hg.); „Comparative Politics“; 3. Ausgabe; S.79-95; Oxford University Press; Oxford

Marshall Barberán; Pablo; 2010; „El Estado de Derecho Como Principio y Consegración en la Constitución Política“; Revista de Derecho; 17. Jahrgang, Nummer 2; S.185ff; Coquimbo

Meissel, Franz-Stefan et al. (Hg.); 2010; Zweites Kapitel: „Grundbegriffe des Verfassungsrechts: Österreich als demokratischer Rechtsstaat – das rechtsstaatliche Prinzip“; S.74f; Manz; Wien

Merkens, Hans; 2012; „Auswahlverfahren, Sampling, Fallkonstruktion“; in: Flick, Uwe (Hg.); „Qualitative Forschung: ein Handbuch“; 9. Auflage; S.286-298; Rowohlt; Reinbek bei Hamburg

Mudimbe, V. Y.; 1988; „The Invention of Africa – Gnosis, Philosophy and the Order of Knowledge“; Indiana University Press; Bloomington/ Indianapolis

Müller, Wolfgang C.; 2014; „Governments and Bureaucracies“; in: Caramani, Daniele (Hg.); „Comparative Politics“; 3. Ausgabe; S.131-149; Oxford University Press; Oxford

Nohlen, Dieter; Grotz, Florian (Hg.); 2007; „Kleines Lexikon der Politik“; 4. Auflage; S.620-626; C.H. Beck Verlag; München

- Öhlinger, Theo; 2012; „Verfassung und Verfassungsrecht zwischen Politik und Recht“; in: Ehs, Tamara et al. (Hg.); „Politik und Recht – Spannungsfelder der Gesellschaft“; S.51-70; facultas Verlag; Wien
- Öhlinger, Theo; 2002; „Die Europäisierung der österreichischen Verfassung“; in: Neisser, Heinrich; Puntcher-Riekman, Sonja (Hg.); „Die Europäisierung der österreichischen Politik – Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft“; S.81-99; WUV; Wien
- Pollak, Johannes; Slominski, Peter; 2005; „Konstitutioneller Moment und Verfassungsreform: Eine Einschätzung des Österreich-Konvents“; in: ÖZP; Heft 4, Nr. 1, 2005
- Sartori, Giovanni; Wildenmann, Rudolf (Hg.); 2006; „Etymologische Demokratie“; in: ibid.; „Demokratiethorie“; S.29-37; übers. aus dem Engl. von Vetter, Hermann; Wissenschaftliche Buchgesellschaft; Darmstadt
- Schmidt, Manfred G.; 2010; „Moderne Theorien der Demokratie“; in: ibid. (Hg.); „Demokratiethorien – eine Einführung“; 5. Auflage; S.161ff; VS Verlag; Wiesbaden
- Seitz, Volker; 2013; „Reines Samaritertum genügt nicht: Afrika braucht Recht und Gesetz, nicht Mitleid“; in: Deutsche Afrika Stiftung e.V.; „Afrikapost – Magazin für Politik, Wirtschaft, Kultur“; Nr. 4, Dezember 2013; Klaus Hess Verlag; Göttingen urspr. erschienen in: Deutsche Wirtschafts Nachrichten vom 12.10.2013
- Sobota, Katharina; 1997; „Das Prinzip Rechtsstaat: verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte“; S.19ff; Mohr Siebeck Verlag; Tübingen
- Sommermann, Karl-Peter; 2005; „Demokratiekonzepte im Vergleich“; in: Bauer, Hartmut (Hg.); „Verfassungsentwicklung in Europa, 1“; S.191-224; Mohr Siebeck Verlag; Wiesbaden
- Stone Sweet, Alec; 2014; „Constitutions and Judicial Power“; in: Caramani, Daniele (Hg.); „Comparative Politics“; 3. Ausgabe; S.150-165; Oxford University Press; Oxford
- Strecker, David; Schaal, Gary S.; 2001; in: Brodocz, André; Schaal, Gary S. (Hg.); „Politische Theorien der Gegenwart II – eine Einführung“; S.90-128; VS Verlag; Wiesbaden
- Südliches Afrika Initiative der Deutschen Wirtschaft; Dezember 2013; „Mehr Wirtschaft Mehr Afrika“; erschienen in: Deutsche Afrika Stiftung e.V.; „Afrikapost, Magazin für Politik, Wirtschaft und Kultur“; Nr. 4, Dezember 2013; Klaus Hess Verlag; Göttingen
- Tanzania Development Initiative Program/ Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Dar es Salaam, Tansania; 2010; „Maendeleo Dialogue – Democracy in Tanzania“
- Ucakar, Karl; Gschiegl, Stefan; 2010; „Verfassung: Struktur, Grundsätze und Grundrechte“; in: ibid. (Hg.); „Das politische System Österreichs und die EU“; 2. Auflage; S.54-75, S.75-78; facultas Verlag; Wien
- Ucakar, Karl; 2006; „Verfassung – Geschichte und Prinzipien“; in: Dachs et al. (Hg.); „Politik in Österreich – das Handbuch“; S.119-138; Manz; Wien
- Wahlers, Gerhard (Hg.); 2013; „Deutsche Wirtschaftsinteressen und Afrikanische Rohstoffe – Nachhaltigkeit und Transparenz in der globalisierten Welt“; Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.; Sankt Augustin/ Berlin
- Westermann Schulbuchserie aus Geografie und Wirtschaftskunde für die Oberstufe AHS; z. B.: Wohlschlägl, A. et al.; „Durchblick 5“; E. Dorner Verlag (Westermann); Wien
- Willoweit, Dietmar; Seif, Ulrike (Hg.); 2003; „Europäische Verfassungsgeschichte“; C.H. Beck Verlag; München

Wolff, Stephan et al.; 2012; „Wege ins Feld und ihre Varianten/ Qualitative Interviews – ein Überblick/ Interviewen als Tätigkeit/ Gruppendiskussion/ Beobachten im Feld und Ethnographie“; in: Flick, Uwe (Hg.); „Qualitative Sozialforschung: ein Handbuch“; 9. Auflage; S.334-401; Rowohlt Verlag; Reinbek bei Hamburg

## Online-Quellen

BGBI I 51/ 2012; authentisch online:

[http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgbIAuth&Dokumentnummer=BGBLA\\_2012\\_I\\_51&ResultFunctionToken=b45f1018-0827-4f89-8fab-569903e54a2b&Position=1&Titel=&BgbInummer=&SucheNachGesetzen=False&SucheNachKundmachungen=False&SucheNachVerordnungen=False&SucheNachSonstiges=False&SucheNachTeil1=True&SucheNachTeil2=False&SucheNachTeil3=False&VonDatum=01.01.2012&BisDatum=31.12.2012&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=50&Suchwort=BGBI+I+27%2F2012](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgbIAuth&Dokumentnummer=BGBLA_2012_I_51&ResultFunctionToken=b45f1018-0827-4f89-8fab-569903e54a2b&Position=1&Titel=&BgbInummer=&SucheNachGesetzen=False&SucheNachKundmachungen=False&SucheNachVerordnungen=False&SucheNachSonstiges=False&SucheNachTeil1=True&SucheNachTeil2=False&SucheNachTeil3=False&VonDatum=01.01.2012&BisDatum=31.12.2012&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=50&Suchwort=BGBI+I+27%2F2012)

BGBI I 27/2007 authentisch online:

[http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgbIAuth&Dokumentnummer=BGBLA\\_2007\\_I\\_27&ResultFunctionToken=226b9703-5d64-483d-a666-dcc2742f6cc9&Position=1&Titel=&BgbInummer=&SucheNachGesetzen=False&SucheNachKundmachungen=False&SucheNachVerordnungen=False&SucheNachSonstiges=False&SucheNachTeil1=False&SucheNachTeil2=False&SucheNachTeil3=False&VonDatum=01.01.2004&BisDatum=13.04.2014&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=50&Suchwort=BGBI+I+27%2F2007](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgbIAuth&Dokumentnummer=BGBLA_2007_I_27&ResultFunctionToken=226b9703-5d64-483d-a666-dcc2742f6cc9&Position=1&Titel=&BgbInummer=&SucheNachGesetzen=False&SucheNachKundmachungen=False&SucheNachVerordnungen=False&SucheNachSonstiges=False&SucheNachTeil1=False&SucheNachTeil2=False&SucheNachTeil3=False&VonDatum=01.01.2004&BisDatum=13.04.2014&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=50&Suchwort=BGBI+I+27%2F2007)

B-VG authentisch online:

<http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR11001371&ResultFunctionToken=855edf17-5303-4134-bfb7-223f84b75e68&Position=1&Kundmachungsorgan=&Index=&Titel=&Gesetzesnummer=&VonArtikel=&BisArtikel=&VonParagraf=&BisParagraf=&VonAnlage=&BisAnlage=&Typ=&Kundmachungsnummer=&Unterzeichnungsdatum=&FassungVom=09.04.2014&NormabschnittnummerKombination=Und&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte=Bundes-Verfassungsgesetz; update: 2014; download: 2014>

CIA-factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/au.html>; update: 2014; download: 2014

CIA-factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tz.html>; update: 2014; download: 2014

Diamond, Larry; 1. Juni 2003; Policy Review Nr. 119; Hoover Institution; Stanford University; online: <http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/8078>; update: 2014; download: 2014

HDI: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/AUT>; download: 2014

HDI: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/TZA>; download: 2014

Legal and Human Rights Centre/ Zanzibar Legal Services Centre; 2012; „Tanzania Human Rights Report“; online: [http://www.humanrights.or.tz/reports/?section=reports&page=&id=&reg=&ids=&regs=\[QSA.L\]](http://www.humanrights.or.tz/reports/?section=reports&page=&id=&reg=&ids=&regs=[QSA.L]); download: 2014

Verfassung der Vereinigten Republik Tansania 1977; online: <http://www.egov.go.tz/home/pages/8>; download: 2014

[http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Tansania/Bilateral\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Tansania/Bilateral_node.html); letztes update: 2014; download: 2014

<http://www.whitehouse.gov/blog/2013/07/01/president-obama-visits-tanzania>; 2013; download: 2014

<http://www.tazara.co.tz>; update: 2012; download: 2014

<https://www.gov.uk/government/world/tanzania>; download: 2014

<http://daressalam.itamaraty.gov.br/pt-br/Main.xml>; download: erneut versucht im April 2014

<http://www.hcindiatz.org>; update: 2013; download: 2014

[http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Laenderinformationen/00-SiHi/Nodes/TansaniaSicherheit\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Laenderinformationen/00-SiHi/Nodes/TansaniaSicherheit_node.html); update: 2014; download: 2014

<http://www.tanzania.org.br>; update: 2012; download: 2014

<http://www.dfa.gov.za/foreign/bilateral/tanzania.html>; update: 2003; download: 2014

<http://travel.state.gov/content/passports/english/country/tanzania.html>; update: 2014; download: 2014

<https://www.gov.uk/foreign-travel-advice/tanzania>; update: 2014; download: 2014

<http://tz.china-embassy.org/eng/sgbx/>; download: 2014

<http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR11001371&ResultFunctionToken=14ee3990-3db6-4b56-a5df-a4ca4ae38559&Position=1&Kundmachungsorgan=&Index=&Titel=B-VG&Gesetzesnummer=&VonArtikel=&BisArtikel=&VonParagraf=&BisParagraf=&VonAnlage=&BisAnlage=&Typ=&Kundmachungsnummer=&Unterzeichnungsdatum=&FassungVom=08.04.2014&NormabschnittnummerKombination=Und&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte>; update: 2014; download: 2014

<http://www.parlament.gv.at/PAKT/RGES/>; update: 2013; download: 2014

<http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>; update: 2014; download: 2014

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/groups.htm>; update: 2014; download: 2014

<http://www.imf.org/external/datamapper/region.htm>; update: 2014; download: 2014

<http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenministerium/karrieremoeglichkeiten-im-aussenministerium/laufbahnmoeglichkeiten-im-aussenministerium/hoeherer-auswaertiger-dienst.html>; download: 2014

<http://www.weltalmanach.de/laendervergleich/>; update: 2014; download: 2014

<http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>; update: 2014; download: 2014

<http://databank.worldbank.org/data/views/reports/map.aspx>; update: 2014; download: 2014

[http://ec.europa.eu/budget/fts/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/budget/fts/index_de.htm); update: 2013; download: 2014

<http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyCountryDetails&cc=tza>; update: 2014; download: 2014

<http://www.freedomhouse.org>; download: 2014

<http://www.bti-project.de/bti-home/>; update: 2014; download: 2014

<http://www.sgi-network.org>; update: 2014; download: 2014

<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/austria#.U0UWBF7rVd0>;  
<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/austria#.U0UWPV7rVd0>; download: 2014

<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/austria#.U0UXOF7rVd0>; download: 2014

[http://www.sgi-network.org/2014/Democracy/Quality\\_of\\_Democracy](http://www.sgi-network.org/2014/Democracy/Quality_of_Democracy); update: 2014; download: 2014

<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/tanzania#.U0UZLF7rVd0>;  
<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/tanzania#.U0UZcl7rVd1>;  
<http://www.freedomhouse.org/report/countries-crossroads/2012/tanzania#.U0UZk17rVd0>;  
download: 2014

<http://www.bti-project.de/reports/laenderberichte/esa/tza/index.nc>; update: 2014;  
download: 2014

<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2013/checklist-questions-and-guidelines#.U0Uc717rVd0>; download: 2014

<http://www.sgi-network.org/2014/Methodology>; [http://www.sgi-network.org/2014/Survey\\_Structure](http://www.sgi-network.org/2014/Survey_Structure);  
update: 2014; download: 2014

<http://www.bti-project.de/index/methode/>; update: 2014; download: 2014

<http://www.bti-project.de/reports/laenderberichte/esa/tza/index.nc#history>; download: 2014

<http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?id=125524>; download: 2014

<http://www.egov.go.tz/home/pages/8>; download: 2014

[http://www.konvent.gv.at/K/Willkommen\\_Portal.shtml](http://www.konvent.gv.at/K/Willkommen_Portal.shtml); update: 2014; download: 2014

[http://www.bka.gv.at/site/cob\\_33723/5732/default.aspx](http://www.bka.gv.at/site/cob_33723/5732/default.aspx); update: 2014; download: 2014-04-10

[http://www.konvent.gv.at/K/DE/ENDB-K/ENDB-K\\_00001/imfname\\_036118.pdf](http://www.konvent.gv.at/K/DE/ENDB-K/ENDB-K_00001/imfname_036118.pdf); insbesondere S. 6-12  
im Dokument als Überblick; download: 2014

[http://www.konvent.gv.at/K/DE/ENDB-K/ENDB-K\\_00001/pmh.shtml](http://www.konvent.gv.at/K/DE/ENDB-K/ENDB-K_00001/pmh.shtml); update: 2009; download: 2014

[http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/I/I\\_00088/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/I/I_00088/index.shtml); download: 2014

<http://www.bka.gv.at/site/3354/default.aspx>; Kapitel 07 im Dokument; download: 2014

<http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/5237/default.aspx>; update: 2014; download: 2014

<http://www.kas.de/tansania/de/publications/33213/>; download: 2014

<http://www.kas.de/tansania/de/publications/34741/>; download: 2014

<http://www.kas.de/tansania/de/publications/35497/>; download: 2014

<http://www.salan.org/english-translation-of-the-draft-constitution/>; download: 2014

<http://cpi.org/2014/02/attacks-on-the-press-africa-rising.php>; download: 2014

<http://www.kas.de/tansania/de/publications/37123/>; download: 2014

## Rechtsquellen

Art. 18 Abs. 1 B-VG 1920 i.d.F. 1929 BGBl 1/ 1930 i.d.g.F.

Art. 26ff B-VG 1920 i.d.F. 1929 BGBl 1/1930 i.d.g.F.

BGBl I 51/ 2012; authentisch online:

[http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgbIAuth&Dokumentnummer=BGBlA\\_2012\\_I\\_51&ResultFunctionToken=b45f1018-0827-4f89-8fab-569903e54a2b&Position=1&Titel=&Bgbnummer=&SucheNachGesetzen=False&SucheNachKundmachungen=False&SucheNachVerordnungen=False&SucheNachSonstiges=False&SucheNachTeil1=True&SucheNachTeil2=False&SucheNachTeil3=False&VonDatum=01.01.2012&BisDatum=31.12.2012&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=50&Suchworte=BGBl+51%2F2012](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgbIAuth&Dokumentnummer=BGBlA_2012_I_51&ResultFunctionToken=b45f1018-0827-4f89-8fab-569903e54a2b&Position=1&Titel=&Bgbnummer=&SucheNachGesetzen=False&SucheNachKundmachungen=False&SucheNachVerordnungen=False&SucheNachSonstiges=False&SucheNachTeil1=True&SucheNachTeil2=False&SucheNachTeil3=False&VonDatum=01.01.2012&BisDatum=31.12.2012&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=50&Suchworte=BGBl+51%2F2012)

BGBI I 27/2007 authentisch online:

[http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgbIAuth&Dokumentnummer=BGBLA\\_2007\\_I\\_27&ResultFunctionToken=226b9703-5d64-483d-a666-ddc2742f6cc9&Position=1&Titel=&Bgbnummer=&SucheNachGesetzen=False&SucheNachKundmachungen=False&SucheNachVerordnungen=False&SucheNachSonstiges=False&SucheNachTeil1=False&SucheNachTeil2=False&SucheNachTeil3=False&VonDatum=01.01.2004&BisDatum=13.04.2014&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=50&Suchwort=e=BGBI+I+27%2F2007](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgbIAuth&Dokumentnummer=BGBLA_2007_I_27&ResultFunctionToken=226b9703-5d64-483d-a666-ddc2742f6cc9&Position=1&Titel=&Bgbnummer=&SucheNachGesetzen=False&SucheNachKundmachungen=False&SucheNachVerordnungen=False&SucheNachSonstiges=False&SucheNachTeil1=False&SucheNachTeil2=False&SucheNachTeil3=False&VonDatum=01.01.2004&BisDatum=13.04.2014&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=50&Suchwort=e=BGBI+I+27%2F2007)

B-VG 1920 i.d.F. 1929 BGBI 1/1930 i.d.g.F. Drittes Hauptstück: Vollziehung des Bundes

StV Wien 1955 i.d.F. BGBI. 152/1955 (Druckfehler berichtigt durch BGBI. III 179/2002)

Verfassung der Vereinigten Republik Tansania 1977; online: <http://www.egov.go.tz/home/pages/8/>;  
download: 2014

Tansanischer Verfassungsentwurf: <http://www.salan.org/english-translation-of-the-draft-constitution/>;  
download: 2014

Kapitel I-IV, VI-VII, IX-X, XII-XIII des Verfassungsentwurfs

Kapitel I, Abschnitt 5 Kapitel II sowie Kapitel IV, Abschnitt 2 des ersten Verfassungsentwurfs

Kapitel IV, Abschnitte 1 und 2 des ersten Verfassungsentwurfs

Kapitel VII, Abschnitt 1, Absätze a bis d des ersten Verfassungsentwurfs

Kapitel IX, Abschnitt 2 des ersten Verfassungsentwurfs

Kapitel IX, Abschnitt 2 des ersten Verfassungsentwurfs

Verfassung der Vereinigten Republik Tansania 1977 i.d.g.F. Kapitel II, Abschnitte 8, 9, 11 sowie Kapitel III

Verfassung der Vereinigten Republik Tansania 1977 i.d.g.F. Kapitel III und Kapitel VI

## **Abstract**

(English version follows below)

Verfassungsreformen sind ein idealtypisches Beispiel für die enge Verwobenheit von Politik und Recht. Sie greifen in die höchste Ebene des je nationalen Stufenbaus der Rechtsordnung ein und verändern so gesetzliche Bestimmungen, an denen sich nachgeordnete Normen orientieren müssen oder im Anlassfall sogar aufgehoben werden.

Dieser Vorgang kann jedoch nur vollständig erfasst werden, wenn man seine politischen Implikationen nicht vernachlässigt. Verfassungsreformen vollziehen sich über einen politischen Willensbildungsprozess und erfordern somit eine Beschlussfassung des Gesetzgebers. In dieser Arbeit wird untersucht, inwieweit Regierungen als maßgebliche Komponente in der Herbeiführung von Reformen politischen Profit daraus zu ziehen versuchen.

Angenommen wird, dass sich die Nutzbarmachung von Änderungen an der Verfassung durch regierungspolitisches Kalkül bestätigt und zugleich keine wesentlichen Differenzen zwischen einem Staat mit hoher Entwicklung und einem mit niedriger festzustellen sind. Als Fallbeispiele für die Untersuchung regierungspolitischer Vorteilsnahme und den angestrebten Vergleich dienen Österreich und Tansania.

Die durchgeführten Analysen führen zum Ergebnis, dass sowohl Initiativsetzungen zu Verfassungsreformagenden als auch deren Inhalt häufig mit regierungspolitischem Kalkül durchsetzt sind. Dabei lassen sich Differenzen in den angewandten Praktiken und Strategien feststellen, jedoch keinerlei Hinweise auf eine Abhängigkeit zum Entwicklungsgrad des jeweiligen Landes treffen. Konkret kann dies für Österreich und Tansania bestätigt werden; beide Staaten erlauben Rückschlüsse auf regierungspolitische Versuche der Vorteilsnahme bei Verfassungsreformen. Daraus entsteht die Konsequenz mit verstärkter Sensibilisierung und Vorbehalten von Entwicklungsindizes bei tiefgehender politikwissenschaftlicher Forschung Gebrauch zu machen, die für den hier untersuchten Gegenstand ein verzerrtes Bild liefern.

Letztendlich kann (a) ein Zusammenhang zwischen Demokratie und Entwicklung in Bezug auf regierungspolitische Einflussnahme bei Verfassungsreformen widerlegt und (b) ein sehr ähnliches Bild für Österreich und Tansania nachgewiesen werden.

Constitutional reforms are a typical example for the strong confluence of politics and law. They interfere into the highest level of national law hierarchy and therefore modify it in a manner that inferior law is bound to it or even derogated, if applicable.

Such a procedure can however, only be fully perceived by taking its political implications into consideration. Constitutional reforms set political bargaining as a precondition and demand decision-making by the legislature. This work seeks to examine which role the government plays in this process and if intentions of single-sided political profit appear.

The expectations are that constitutional reforms are used by the government as a tool for strategic bolstering of its position while differences between (post-)industrial countries and their little developed counterparts can not be confirmed. The selected cases for the conducted research on governments' advantage processing through constitutional reforms are Austria and Tanzania. These are also the nations chosen for the comparison.

Having conducted the intended research it can be stated that government assets frequently infiltrate initiatives being taken for constitutional reforms as well as their content. Distinctions can be drawn between implemented strategies and practices but a linkage between the development status of a country and the misuse of constitutional reforms does not prevail. For Austria and Tanzania this can be confirmed, both nations resemble implications for their governments' working towards generating political profit through constitutional reforms. As a

consequence, development indices may be used with a strengthened awareness of possible misleading information, especially in cases of in-depth political science work.  
To sum up, causal effects of a country's development on the abuse of constitutional reforms can be denied, instead Austria and Tanzania are characterised by similar features.

## CV

Geboren: 1989 in Villach

Sekundarstufe: Gymnasium St. Martin Villach mit Sprachschwerpunkt

Reifeprüfung: 2008 (Wahlbereiche: Geografie und politische Bildung)

Hochschulbildung: Immatrikulation und Inskription für den Bachelor-Lehrgang aus Politikwissenschaft an der Universität Wien 2009

Persönliche Schwerpunktsetzung: Österreichische und Internationale Politik sowie Governance-Analysen

Februar/ März 2012: Verwaltungspraktikum an der Österreichischen Botschaft in Helsinki zur berufspraktischen Erweiterung der fachlichen Kenntnisse und als inhaltliche Vorbereitung für die Bachelor-Arbeit

Oktober 2012: Abschluss des Bachelor-Studiums aus Politikwissenschaft zum Thema:  
*„Österreichische bilaterale diplomatische Vertretungen im EU-Ausland: Tradierte, ausschließlich nach einem rechtlichen Vollzugsmuster agierende Dienststellen oder progressive, sich dynamisch anpassende multi purpose-Einheiten?“*

Herbst 2012: Inskription für den Master-Lehrgang aus Politikwissenschaft an der Universität Wien

Persönliche Schwerpunktsetzung: Anknüpfung an die Interessen aus dem Bachelor-Studium und Vertiefung im Rahmen der günstigeren Voraussetzungen im Master-Programm aus Politikwissenschaft

Juli/ August/ September 2013: Aufenthalt und Forschungspraktikum im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. in Dar es Salaam, Tansania

Vorbereitende Feldforschung und Informationssammlung für die Master-Arbeit

Sommer 2014: Abschluss der Master-Arbeit am Institut für Staatswissenschaft beim betreuenden Professor Dr. Ucakar